

NEDEN PERFORMANS ÖLÇÜMÜ? FARKLI AMAÇLAR FARKLI ÖLÇÜMLER GEREKTİRİR

Robert D. BEHN¹

Çeviren: Aysun SEYREKBASAN²

Performans ölçümü, başlı başına bir amaç değildir. O halde kamu yöneticileri neden performans ölçmelidir? Çünkü kamu yöneticileri bu yolla, kendine has sekiz idari amaca ulaşmaya yardımcı bazı ölçüler bulabilirler. Kamu yöneticileri idari stratejilerinin bir parçası olarak, performans ölçümlerini; değerlendirme, denetim, bütçe idaresi, motivasyon, destekleme, kutlama, öğrenme ve geliştirme amaçlarını gerçekleştirmek için kullanabilirler. Ne yazık ki tek bir performans ölçümü yukarıda ifade ettiğimiz sekiz idari amacın gerçekleşmesinde yeterli değildir. Dolayısıyla kamu yöneticileri bu amaçlara ulaşmak için tek ve sihirli bir performans ölçümünün peşine düşmemelidir. Kamu yöneticileri bunun yerine, idari amaçları üzerinde ciddi olarak düşünmeli ve hangi performans ölçümünün bu amaç doğrultusunda nasıl kullanılacağını ve ne kadar katkıda bulunacağını belirlemelidir. Geliştirme amacını (ki bu, diğer yedi amacın temelindeki gayedir) gerçekleştirmek üzere performans ölçümlerinin nasıl işletilebileceğine dair en azından deneme niteliğinde bir teori olmadan, kamu yöneticilerinin neyi ölçeceklerine karar vermeleri pek mümkün değildir.

215

*

Herkes performans ölçer³. Kamu yöneticileri sözleşme yaptığı ve işbirliği içinde bulunduğu kişilerin performansını ölçerler. Konseyler, yasama or-

¹ **Robert D. Behn** is a lecturer at Harvard University's John F. Kennedy School of Government and the faculty chair of its executive program Driving Government Performance. His research focuses on governance, leadership, and performance management. His latest book is *Retriinking Democratic Accountability* (Brookings Institution, 2001). He believes the most important performance measure is 1918: the last year the Boston Red Sox won the World Series. **Email: redsox@ksg.harvard.edu**.

² Ankara Hakim Adayı

³ Tamam, herkes performans ölçmüyor. Birleşik Devletlerde yapılan bir araştırmada, Poister ve Streib "mülakata katılanların [695 kişi] yüzde 38'inin kendi şehirlerinin performans ölçümlerini kullandığını belirttiğini" bulmuşlardır ki bu daha önceki

ganları ile şehir belediyeleri de yürütme organları aracılığı ile performans ölçümlerinin periyodik olarak bildirilmesi konusunda ısrarcıdır. Halka arz edilen şirketler idari sorumluluklarını muhafaza etmek amacıyla performans ölçümlerine önem verirler. Gazetecilerse şehir okullarındaki sınav başarı ortalamalarında ya da FBI'nın tek tip suç istatistiklerini gösteren çeşitli davalarda performans ölçümlerini karşılaştıran baş sayfa çizelgelerine tercih ederler. Dahası, kamu idareleri kendi performans ölçüm derlemelerini yayınlamak için ilk adımı atmaktadır. (Murphey, 1999). Milletler arası ekonomik işbirliği ve kalkınma için organizasyon oluşumundaki başlıca eğilim, Batı Sidney üniversitesi öğretim üyesi Alexander Kouzmin (1999) ve onun meslektaşları tarafından ifade edildiği gibi 'ölçüm sistemlerindeki gelişmenin birçok alandaki (1999: 122) benzer aktivitenin karşılaştırılmasını sağlayacağı ve kamu sektöründe (1999: 123) performans temelli bir kültür kurulmasına yardım edeceğidir.' 'Performans ölçümü' Teksas Üniversitesi'nden Terrell Blodgett ve İdari Partnerler A.Ş. den Gerald Newfarmer'e göre ise '(tartışılabilir olmakla birlikte) devletin bugün en sıcak konusudur'(1996: 6).

NEDEN PERFORMANS ÖLÇÜMÜ?

216

Tüm bu performans ölçümlerinin altında yatan nedir? İnsanlar düşük performans gösteren idareleri, bürokratları ya da sözleşmede tarafları yıpratmak için kullanmak dışında, bu ölçümlerden ne bekliyorlar? İnsanlar bu performans ölçümlerini sahiden nasıl kullanıyorlar? Daha önemli bir takım amaçlarla yönetimin performans ölçümlerini ilişkilendiren gerekçe nedir? Bununla birlikte ne performans ölçümün kendisi ne de elde edilen veriler herhangi bir şekilde kullanılmadıkça tek başlarına bir başarı sayılabılır. Bu ölçümler sadece birileri tarafından bir şekilde kullanıldığı takdirde anlam ifade eder. İnsanlar hangi amaçlarla kamu idarelerinin, kamu programlarının, kâr amacı olsun veya olmasın kamu hizmeti sağlayan

araştırmalarda bulunan sonuçlardan önemli oranda daha düşük yüzdeye denk gelmektedir. (1999, 328). Benzer bir şekilde Ammons, belediye idari teşkilatlarında performans ölçümlerinin 'çok az' olduğunu rapor etmektedir (1995,42). Ve tabii ki performansı ölçtüğünü rapor eden kişiler, bu ölçümleri herhangi bir gerçek amaç için hakikaten kullanmıyor olabilir. Joyce "performans bilgilerinin bütçe kararlarını alma sürecinde gerçekten kullanıldığına" dair çok az kanıt olduğunu belirtmektedir (1997, 59).

organizasyonların, sözleşme taraflarının ve kamu işbirlikçilerinin performanslarını ölçüyorlar?⁴

Neden performans ölçümü? Çünkü performans ölçümü faydalıdır. Peki, bu ölçümün faydalı olduğunu nereden *bileceğiz*? Elbetteki özel sektörün kendi performansını ölçmesinden. Çünkü herkesin bildiği gibi iş idaresinde özel sektör, kamu sektöründen daima daha iyidir. Fakat ne yazık ki iş dünyasının, firmaların performansını ölçen teknikleri kamu sektörüne pek de uygun değildir. O halde kamu idareleri neyi ölçmelidir? Elbette performansı. Ancak, kamu yöneticileri ne tür bir performansı ölçmelidir, nasıl ölçmelidir ve en önemlisi bu ölçümleri nasıl kullanmalıdır? Bu soruların cevaplanmasında doktrinde çok çeşitli görüşler vardır:

- Güney Kaliforniya Üniversitesinden Joseph Wholey ve George Washington Üniversitesi'nden Kathryn Newcomer'e göre 'devlet yönetiminin tüm düzeyleri ve kar amacı gütmeyen organizasyonların tümünde performans ölçümünün şu anki odağı, dünya çapında yapılmış program geçerliliğinin delili için vatandaşların taleplerini gözetmektir.

- Wholey ve the Urban institute'den Harry Hatry'in görüşüne göre, 'performans izleme sistemleri, bütçe formülasyonu, özkaynak tahsisi, çalışanların motivasyonu, sözleşmesel performans, kamu hizmetinin iyileştirilmesi ile devlet ve vatandaşlar arasındaki iletişimin artırılması konularında kullanılmaya başlanmalıdır. Tüm bunlara 'dışsal sorumluluk amaçlarını' da eklememiz mümkündür. (609).

- Wholey ve Newcomer; performans ölçümünün, kamusal sorumluluğu ve karar alma politikasını geliştirmek için yıllık olarak ya da program etkinliğini ve idareyi geliştirmek için daha da sık bir şekilde yapılabileceğini söylemektedir (1997: 98).

- **Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu'na göre**, performans ölçümlerinin 'Öncelikle bir takım amaç ve hedefler belirlenip bu hedeflere ula-

⁴ İnsanlar; (1) kamu kuruluşu; (2) kamu programı; (3) kamu hizmeti veren kâr amacı gütmeyen veya kâr amaçlı bir yüklenici veya (4) kamu, kâr amaçlı olmayan veya kâr amaçlı kurumlar işbirliğinin performansını ölçebilir. Kısaca; programları, yüklenicileri ve işbirlikçilerinin performansını içerecek bir kamu kurumunun performansına atıfta bulunmayı açıkça niyet etmiş olmama rağmen, genellikle yalnızca kurumdan bahsedirim.

şılması için program planlama aktivitelerine ihtiyacı vardır. Yine bu programlara öz kaynak tahsisi ve son olarak ortaya çıkan sonuçların izlenmesi ve değerlendirilmesiyle başta belirlenmiş olan amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılamadığının saptanması ve bu yolla performansın artırılması gerekmektedir.'(Hatry et al. 1990, v).

• Belediyelerde ise, Kentsel Enstüü'den Mary Kopczynski ve Uluslar Arası Kent/Devlet Yönetimi Derneği'nden Michael Lombardo'nun notlarına göre, karşılaştırmalı performans verileri beş şekilde kullanılabilir:

(1) İyi performansı ayırt etmek ve iyileştirilecek alanları belirlemek,

(2) En iyi kararlara ulaşamayan mahkemelerde, daha yüksek performanslı bir yargı için iyileştirme hedefleri gibi gösterge değerleri kullanmak,

(3) Mahkemelerin bir şekilde benzer olduğu düşünülen alt kademeleri arasında performans karşılaştırması yapmak (örneğin hizmet sağlama uygulamaları, coğrafya vb.),

218 (4) Yerel idarelerin dışında hak sahiplerini bilgilendirmek (örneğin vatandaşlar ya da işletme grupları) ve

(5) İlgili topluluklardan gelecek sonuçların iyileştirilmesinde ortak dayanışma istemek' (1999, 133).

• Yerel idaredeki performans ölçümünün savunucularından batı Karolayna Üniversitesi öğretim üyesi David Ammons' a göre, daha karmaşık ölçüm sistemlerinin idari usulleri güçlendireceği, daha iyi bilgilendirme ile öz kaynak tahsisi kararlarının, yasama denetimini ve sorumluluğu arttıracığı vurgulanmıştır.(1995: 37).

• The Reinventor's Fieldbook adlı eserde David Osborne ve Peter Plastrik'in ifadelerine göre ise performans ölçümü, yetkililerin ve kurumların sorumluluğunu sağlar ve performans için sonuçlar ortaya koyar. Vatandaşların ve tüketicilerin, devletin onlar için oluşturduğu değeri anlamalarına yardım eder. Ayrıca yöneticilerin performans gelişiminde ihtiyaçları olan verileri sağlar (2000:247).

• İndiana Üniversitesi'nden Robert Kravchuk ve Connecticut Hizmet Departmanı'ndan Ronald Schack, performans ölçümü için belirli bir

amaç listesi önermemiştiler. Öte yandan, etkili performans ölçümleri tasarlamak adına kendi önerilerine sıkı sıkıya bağlıdır. Söz konusu yazarlar performans ölçümünde bir dizi farklı amaç ileri sürmüşlerdir ki; planlama, değerlendirme, kurumsal öğrenme, ilerleme çabalarını yönetme, karar alma, özkaynak tahsisi, kontrol, hiyerarşinin alt kademelerine yetki devrini kolaylaştırmak ve sorumluluğu desteklemek için yardım, bu amaçlar arasındadır. (Kravchuck and Schack 1996: 348, 349, 350, 351).

Performans ölçümleri çok çeşitli amaçlar için kullanılabilir. Kaldı ki, farklı insanların farklı amaçları vardır. Yasa koyucuların performans ölçümündeki amaçları, gazetecilerinkinden farklıdır. Aynı şekilde, ilgililer de kamu yöneticilerinden farklı amaçlarla bu verileri kullanırlar. Sonuç olarak, bu çalışmada sadece kamu yöneticilerinin performans ölçümlerine odaklanacağız.

PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE SEKİZ İDARİ AMAÇ

Bir kamu yöneticisi, performans ölçümü ile gerçekten hangi amaca ulaşmayı hedefliyor? Bu dar kapsamlı soruya rağmen cevap yine de belirsizdir. Bir analist, kamu yöneticilerini şöyle uyarıyor: ‘daima hatırlayın ki, performans ölçümlerinde niyet, performansta geçerli ve güvenilir bilgiler sağlamaktır’(Theurer, 1998: 24). Ancak bu da, soruya neredeyse hiç cevap vermiyor. Kamu yöneticileri tüm bu güvenilir ve geçerli bilgi ile ne yapacaktır? Yönetim performansının güvenilir ve geçerli raporlarını üretmek başlı başına bir amaç değildir. Toplanan tüm bu güvenilir ve geçerli bilgi, kamu yöneticilerinin onları nasıl kullanacaklarına dair net bir fikri yoksa ya da veriler belirli bir kullanıma uygun düşmüyorsa işe yaramazlar. Öyleyse performans ölçümü ne işe yarayacak ve kamu yöneticilerinin ne tür ölçümlere ihtiyacı olacak? Gerçekten, tüm bu performans ölçümlerinin altındaki mantık nedir? Kamu yöneticilerinin bir takım kamusal amaçlara ulaşma çabası ile bu ölçümler arasındaki nedensellik bağı nasıl kurulabilir?

Hatry, performans bilgilerinin kullanımını içeren çok sayıda listeden birini ortaya çıkarmıştır. Yazara göre, kamu yöneticileri on değişik görevi yerine getirmek için çeşitli bilgileri kullanabilirler: (1) Seçilmiş memurların ve toplumun taleplerine sorumluluk adına cevap vermek, (2) Bütçe taleplerini gerçekleştirmek, (3) İç bütçeleme yapmak, (4) Olası düzeltmelerin ve performans sorunlarının derinlemesine incelenmesini tetiklemek, (5) Motivasyon sağlamak, (6) Sözleşme yapmak, (7) Değerlendirmek, (8)

Stratejik planlamayı desteklemek, (9) Kamu güveni oluşturmak için toplumla daha iyi iletişim kurmak ve (10) Geliştirmek⁵.

Bunların yanı sıra Hatry, performans ölçümünün temel amacının programların geliştirilmesi olduğuna dikkat çekmiş, sayılan bu on amacın ve özellikle ikisinin – sorumluluğun geliştirilmesi ve halkla iletişimin artırılmasının – ileri sonuçlara ulaşmak için program iyileştirilmesine yönelik olduğunu ifade etmiştir. (1999b: 158, 157).

Benim listem bundan biraz farklıdır. Performans ölçümü için nedenler farklı olduğundan, kanımca, kamu yöneticileri farklı ve belirli (ya da sadece marjinal örtüşen⁶) sekiz temel amaca sahiptirler. Tüm idari stratejilerinin bir parçası olarak, kamu yöneticileri performans ölçümlerini (1) Değerlendirme, (2) Kontrol, (3) Bütçeleme, (4) Motivasyon, (5) Destekleme, (6) Kutlama, (7) Öğrenme ve (8) geliştirme⁷ amaçları için kullanabilirler.

⁵ Hatry performans bilgilerinin – girdi, proses, çıktı, sonuç, etkinlik, iş yükü ve etki verileri (1999b, 12) – farklı türlerinin olağan listesini vermesine rağmen, 10 farklı amacını tartışırken (bölüm 11), neredeyse tamamen sonuç ölçümlerine atıfta bulunmaktadır.

⁶ Bu sekiz amaç, tamamen ayrı ve belirgin değildir. Örneğin öğrenme, ***itself is valuable only when put to some use*. Açıkçası performans ölçümlerinden elde edilen öğrenmeyi kullanmanın iki yolu, iyileştirme ve bütçelemedir. Benzer bir şekilde değerlendirme nihai bir amaç değildir; değerli olması için her değerlendirme ya programları yeniden tasarlamak (iyileştirmek) ya da fonlar daha değerli kullanımlara kaydırarak kaynakları yeniden tahsis etmek (bütçelemek) için kullanılmalıdır. Bütçeyle ilgili amaç dahi iyileşmeden daha sonra gelmektedir. Nitekim diğer yedi maksadın tamamı iyileştirmeden daha az önemlidir. Kamu yöneticileri ne zaman değerlendirmek, kontrol etmek, bütçelemek, motive etmek, teşvik etmek, kutlamak veya öğrenmek için performans ölçümlerini kullanırlarsa, bunu yalnızca bu faaliyetlerin idarenin performansını iyileştireceğine yardımcı olacağı için –öyle inanırlar veya umarlar– yapmaktadırlar.

Ancak bütçelemek veya kutlamak için performans ölçümlerinin her defasında kullanımının otomatik olarak performansını geliştireceğine dair bir garanti yoktur. Her kontrol etme veya motivasyon stratejisinin performansını iyileştireceğine dair bir garanti bulunmamaktadır. Performansını iyileştirmeye yönelik bir adım olarak değerlendirme ya da öğrenme ölçümlerini arayan kamu yöneticilerinin sadece niçin ölçüm yaptıkları değil, aynı zamanda bu ölçümler ile neler yapacakları ve performansını iyileştirmek için bunları nasıl kullanacakları hakkında da dikkatli düşünceleri gerekmektedir.

⁷ Jolie Bain Pillsbury, performansını ölçmek için ayırt edici bir şekilde farklı amaçların olduğunu bana açıkça belirttiği için takdiri hak etmektedir. 16 Nisan 1996'da Duke

Bu liste uzatılabilir ya da kısaltılabilir. Performans ölçmede kamu yöneticilerinin asıl amacı, sahiden tek gerçek amacı, performansı arttırmaktır. Diğer yedi amaç ise bu nihai amaca ulaşmak içindir. Sonuç olarak, tali amaçların ne kadar olacağı, kaç değişik anlam içereceği isteğe bağlı bir şey olsa da temel amaç (performansı arttırmak) öyle değildir. Onun yerine, vurgulamama izin verirsiniz; kamu yöneticileri performans ölçümlerini çok değişik amaçları başarmak için kullanabilirler ve bu amaçları dikkatli ve açık bir şekilde seçmeleri gerekir. Kamu yöneticileri her özgün amaca uygun olan belirli ölçüler tanımlayabilir ya da oluşturabilirler⁸

Performans ölçümü için önerilmiş olan çeşitli amaçları ben listeme almadım: (yani)⁹ planlama, karar alma, programları düzenleme, performans hedefleri belirleme, iyi performansı tanıma, performans karşılaştırılması, tarafları bilgilendirme, performans sözleşmeleri ve sorumluluğa teşvik. Peki neden söz konusu amaçları listeme almadım? Çünkü bunlar gerçekten de sekiz temel amaçtan birinin ya da daha fazlasının tali amaçlarıdır. Örneğin; planlama, karar alma ve değiştirme benim önerdiğim sekiz amacın ikisinde zımnı olarak ve daha basit bir ifadeyle yer almaktadır ki bunlar bütçeleme ve geliştirmedir. Planlama veya program değiştirmede yöneticilerin gerçek amacı ya öz kaynakların yeniden tahsisi ya da gelecekteki performansı geliştirmedir. Benzer şekilde, yöneticilerin performans hedefleri koyma nedenleri motivasyon ve dolayısıyla da ilerlemedir. Yetkiler arasındaki performansı karşılaştırmak- zımnı fakat reddedilemez bir biçimde- onları değerlendirmek demektir. İyi performansı tanımlamak, ilerlemeyi motive etmek için tasarlanmıştır. Hak sahiplerini bilgilendir-

Üniversitesindeki bir seminerde beş amaç tanımlamıştır: değerlendirme, motive etme, öğrenme, destekleme ve kutlama (Behn 1997b). Fakat diğerleri de bunu gözlemlemiştir. Örneğin Osborne ve Gaebler (1992), "Sonuç Odaklı Hükümet" adlı bölümde benim sekiz amacımın beş tanesini alan beş başlık kullanmaktadır: "Sonuçları ölçmezseniz, başarıyı başarısızlıktan ayırt edemezsiniz (147) (değerlendirme); "Başarıyı göremezseniz, onu ödüllendiremezsiniz" (148); "Başarıyı göremezseniz, başarıdan bir şey öğrenemezsiniz" (150) (öğrenme); "Başarısızlığı fark edemezsiniz, onu düzeltemezsiniz" (152) (geliştirme); "Sonuçları gösterebilirsiniz, halk desteğini kazanabilirsiniz" (154) (teşvik etme).

⁸ Bu listeye bir amaç eklemek isteyenler, bu ilave amaç için en uygun olacak potansiyel tedbirlerin karakteristiklerini de tanımlamalıdır.

⁹ "Yani" kelimesi tarafımızdan eklenmiştir.

mek onları hem destekler hem de onlara, öğrenmeleri ve değerlendirmeleri için bir fırsat verir¹⁰. (tablo 1)

¹⁰ Ama hesap verebilirliği teşvik etme, performansı ölçmek için gayet belirgin ve ayrıca çok önemli bir amaç değil midir? Neticede uzmanlar ve uygulayıcılar performans ölçümü ile hesap verebilirlik arasındaki bağlantıyı vurgulamaktadır. Nitekim bu Hatry'nin performans bilgilerinin ilk defa kullanılmasıdır (1999b, 158). Devlet Muhasebe Standartları Kurulu tarafından hazırlanan "hizmet çabaları ve başarılar" [HÇB] raporlaması dediği bir raporda, Hatry, Fountain ve Sullivan (1990), HÇB ölçümünün kurulun "kamuya hesap verebilir olmak ve ... kullanıcıların bu hesap verebilirliğe erişimlerini sağlamak için hükümetinin görevini yerine getirmesine yardımcı olma" istediğini yansıttığına dikkati çekmektedir.

(2). Ayrıca bu tür performans ölçümleri olmadan seçilmiş görevliler, vatandaşlar ve diğer kullanıcıların "devlet kurumunun performansının yeterliliğini tam olarak değerlendiremeyeceklerini veya o kurumu vergi mükellefi ve diğer kaynakların yönetimi için sorumlu tutamayacaklarını" ileri sürmektedirler (2-3). Aslında seçilmiş görevliler ve kamu yöneticilerinin "faaliyetlerin sonuçlarını değerlendirmede kamuya yardımcı olacak bilgi vererek hesap verebilir" olması mesuliyeti olduğuna ifade etmektedirler (5).

Peki, hükümeti sorumlu tutma tam olarak ne anlama gelmektedir. 1989'daki bir kararında, Devlet Muhasebe Standartları Kurulu HÇB bilgilerinin "hesap verebilirliğin temel bir ögesi" olduğunu belirtmiştir. Nitekim bu kararda, kurum "hesap verebilirlik kavramına büyük önem vermiştir: 'kişinin eylemlerini açıklama, yaptıklarını gerekçelendirme, 'kamu kaynaklarının artırılmasının gerekçelendirilmesine ve bunların hangi amaçlar için kullanıldığına cevap verme' zorunluluğu" (Hatry ve diğerleri. 1990, v). "Hükümeti sorumlu tutma" ifadesi, yalnızca açıklama, gerekçelendirme ve cevap verme gereksinimlerini mi kapsamaktadır? Yoksa hesap verebilirlik gerçekten cezalandırma anlamına mı gelmektedir?

"Hesap verebilirlik" kelimesinin kullanımını hem çok anlamlı hem de belirsiz ve muğlak bulurum. Ancak ilk olarak vatandaşların hesap verebilirlik ile ne demek istediklerine –özellikle performans için hesap verebilirlik ile biz ne demek istediğimize karar vermeden performans ölçümünün hesap verebilirliği nasıl teşvik edeceğini veya edebileceğini incelemek zordur. Bir kamu kuruluşunu veya yöneticisini performanstan dolayı sorumlu tutmak ne anlama gelmektedir? Büyük ihtimalle kişileri performanstan sorumlu tutma süreci, birtakım performans ölçümünü kullanacaktır. Ama bu hesap verebilirliği teşvik etme amacı için hangi ölçümler en faydalı olanıdır?

Ve bu ölçümler gerçekten hesap verebilirliği arttırmak için nasıl kullanılacaktır? (Veya mantıksal sıralama gözden geçirirsek: Hesap verebilirliği teşvik etmek için performans ölçümlerini nasıl kullanabiliriz? Daha sonra, bu hesap verebilirliği teşvik etmek için hangi ölçümler en kullanışlı olacaktır?) Bir yönetim şekli olarak hesap verebilirliği teşvik etmek için performans ölçümlerini nasıl kullanabileceğimiz hakkında analitik ve yaratıcı bir biçimde düşünmeden önce, hesap verebilirlik ile ne demek istediğimiz hakkında daha analitik ve daha yaratıcı bir şekilde düşünmemiz gereklidir.

Hesap verebilirlik – özellikle de performansla yönelik hesap verebilirlik – için daha detaylı bir tartışma için bakınız Behn (2001).

Amaç	Kamu yöneticisinin performans ölçümü ile cevabını bulacağı sorular
Değerlendirme	Kamu kurumunun performansı ne kadar iyi?
Kontrol	Astlarımlın doğru olanı yaptığına nasıl emin olabilirim?
Bütçeleme	Kurumum devletten aldığı bütçeyi hangi programlara, kişilere ya da projelere harcamalıdır?
Motivasyon	Performansı arttırmak için çalışanları, orta yöneticileri, kar amaçlı ve kar amaçsız ortakları, hak sahiplerini ve vatandaşlarını nasıl motive edebilirim?
Destek	Kurumumun iyi çalıştığına politik üstleri, yasa koyucuları, hak sahiplerini, gazetecileri ve vatandaşları nasıl ikna edebilirim?
Kutlama	Hangi başarılar önemli organizasyonel ritüellerle kutlanmaya layıktır?
Öğrenme	Ne neden çalışıyor ya da çalışmıyor?
Geliştirme	Performansı arttırmak için kimler gerçekten neler yapmalıdır?

1) Değerlendirme

Kamu kurumunun performansı ne kadar iyi? İnsanlar, nadiren performans değerlendirmesini, performans ölçümünde tek (ya da baskın) gerekçe olarak gösterirler. Onun yerine başka amaçların da olabileceği kabul ederler. Çoğu kez (daha önceden alıntı yapılan farklı nedenlere rağmen) performans ölçümü için sebep göstermek yerine sadece değerlendirme amacı varsayılır. Değerlendirme, performans ölçümünün klasik nedenidir. Gerçekten de, performans ölçüm sistemlerini geliştirmeye teşebbüs eden birçok akademisyen ve uygulayıcı, programların değerlendirilmesi alanından gelirler. Bu amaç, performans denetimlerinin, bütçe dokümanlarının, makalelerin, konuşmaların ve kitapların satır aralarında ifadesini şöyle bulmuştur: İnsanlar şu veya bu organizasyon ya da programın performansını ölçüyorlar ki –diğerleri– bunu değerlendirebilsin.

1993 tarihli Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası uyarınca ilk performans ölçme çabalarına ilişkin bir raporda, Kamu Yönetimi Ulusal

Akademisi'nin (NAPA) tavsiye niteliğindeki bir panelinde 'program çıktı ve sonuçlarının performans ölçümü, yaşamsal değilse, mevcut program durumunda önemli bilgiler sağlar ve program hedeflerine doğru ne kadar mesafe alındığını gösterir. Bu ölçüm, sorunların neden ve nasıl iyiye ya da daha da kötüye gittiğini açıklayamasa da programlardaki iyileşme veya kötüleşmeye dair gerekli bilgileri verir' şeklinde görüş bildirilmiştir. (NAPA 1994;2). Bu ifadeler 'değerlendirme' ya da 'değerlendirmek' kelimelerini içermese de, performans, ölçümünün, program performansının bir çeşit değerlendirmesini sunacağı anlamına gelir. Elbette ki kamu yöneticilerinin, bir kamu kurumunun performansını değerlendirmesi için o kurumdan, ne beklediğini bilmeleri gerekir. Bu nedenle, Kravchuk ve Schack'ın ortaya koyduğu on performans ölçümünden ikisi, şu planlama ilkelerini geliştirmiştir: 'açık ve tutarlı bir görev ve strateji formüle edip hedefler koymak' ve 'ölçüme giriş olarak, program niteliğinde bir yapı oluşturmak'. Söz konusu yazarların teorilerine göre, önce bu iş yapılmalıdır, çünkü 'performans ölçümü, tek ya da çok programlı sistemlerin hedeflerini net bir biçimde anlamakla başlamalıdır.' (1996; 350).

Kamu yöneticileri net, tutarlı bir amaç ve strateji ile akılcı bir program yapısıyla birleştirilmiş hedeflerin hazırlanması (sadece bir devlet girişimi ile) için Birleşik Devletler Kongresini ya da yerel eyalet meclislerini beklemek zorunda kalırsa, ölçüme bir adım daha ileriye gitmeleri mümkün değildir¹¹.

¹¹ Ama hesap verebilirliği teşvik etme, performansı ölçmek için gayet belirgin ve ayrıca çok önemli bir amaç değil midir? Neticede uzmanlar ve uygulayıcılar performans ölçümü ile hesap verebilirlik arasındaki bağlantıyı vurgulamaktadır. Nitekim bu Hatry'nin performans bilgilerini ilk defa kullanmasıdır (1999b, 158). Devlet Muhasebe Standartları Kurulu tarafından hazırlatılan "hizmet çabaları ve başarılar" [HÇB] raporlaması dediği bir raporda, Hatry, Fountain ve Sullivan (1990), HÇB ölçümünün kurulun "kamuya hesap verebilir olmak ve ... kullanıcıların bu hesap verebilirliğe erişimlerini sağlamak için hükümetinin görevini yerine getirmesine yardımcı olma" istediğini yansıttığına dikkati çekmektedir.

(2). Ayrıca bu tür performans ölçümleri olmadan seçilmiş görevliler, vatandaşlar ve diğer kullanıcılarının "devlet kurumunun performansının yeterliliğini tam olarak değerlendiremeyeceklerini veya o kurumu vergi mükellefi ve diğer kaynakların yönetimi için sorumlu tutamayacaklarını" ileri sürmektedirler (2-3). Ashında seçilmiş görevliler ve kamu yöneticilerinin "faaliyetlerin sonuçlarını değerlendirmede kamuya yardımcı olacak bilgi vererek hesap verebilir" olması mesuliyeti olduğuna ifade etmektedirler (5).

Peki, hükümeti sorumlu tutma tam olarak ne anlama gelmektedir. 1989'daki bir kararında, Devlet Muhasebe Standartları Kurulu HÇB bilgilerinin "hesap verebilirliğin

Şüphesiz ki performans ölçümünün doğal değerlendirmesi birçok kamu yöneticisini telaşlandırır. Eğer kamu yöneticilerinin hali hazırda, net, geniş kapsamlı anlaşılabilir idari hedefleri olsaydı ve rasyonel bir program yapısı içinde bunu başarabilselerdi, o zaman performans ölçümünü daha az korkutucu bulabilirlerdi. Ancak idari hedeflerde bir uzlaşma yoksa kamu yöneticileri bilirler ki diğerleri, bu performans verilerini, zaten peşinde olmadıkları hedeflere ulaşamadıkları yönünde onları (ve kurumlarını) eleştirmek için kullanabilirler. Bunun yanı sıra, geniş anlamda kabul edilen idari hedefleri başarmak adına anlamsız bir program yapısı ile (çok sayıda baskı, yetersiz kaynaklar ve mantıksız tarifeler) verilen sorumluluk, en yetenekli yöneticilerin bile uzlaşmış performans hedeflerinde başarısız olmasına yol açar. Dahası, performans ölçümleri, değerlendirme için *belirli* amaçlarla toplanmamışsa, bu ihtimal her zaman *üstü kapalı* olarak var olacaktır. Ayrıca, bir kamu kurumunu değerlendirmek için performans verilerini kullanma, aldatıcı ve karmaşık bir girişimdir. Yine de en yaygın değerlendirme tekniği benzer kurumlar hakkında kolayca bulunabilen verilerin basitçe karşılaştırılmasıdır.

temel bir ögesi” olduğunu belirtmiştir. Nitekim bu kararda, kurum “hesap verebilirlik kavramına büyük önem vermiştir: ‘kişinin eylemlerini açıklama, yaptıklarını gerekçelendirme, ‘kamu kaynaklarının artırılmasının gerekçelendirilmesine ve bunların hangi amaçlar için kullanıldığına cevap verme’ zorunluluğu” (Hatry ve diğerleri. 1990, v). “Hükümeti sorumlu tutma” ifadesi, yalnızca açıklama, gerekçelendirme ve cevap verme gereksinimlerini mi kapsamaktadır? Yoksa hesap verebilirlik gerçekten cezalandırma anlamına mı gelmektedir?

“Hesap verebilirlik” kelimesinin kullanımını hem çok anlamlı hem de belirsiz ve muğlak bulurum. Ancak ilk olarak vatandaşların hesap verebilirlik ile ne demek istediklerine – özellikle performans için hesap verebilirlik ile biz ne demek istediğimize karar vermeden performans ölçümünün hesap verebilirliği nasıl teşvik edeceğini veya edebileceğini incelemek zordur. Bir kamu kuruluşunu veya yöneticisini performanstan dolayı sorumlu tutmak ne anlama gelmektedir? Büyük ihtimalle kişileri performanstan sorumlu tutma süreci, birtakım performans ölçümünü kullanacaktır. Ama bu hesap verebilirliği teşvik etme amacı için hangi ölçümler en faydalı olanıdır?

Ve bu ölçümler gerçekten hesap verebilirliği arttırmak için nasıl kullanılacaktır? (Veya mantıksal sıralama gözden geçirirsek: Hesap verebilirliği teşvik etmek için performans ölçümlerini nasıl kullanabiliriz? Daha sonra, bu hesap verebilirliği teşvik etmek için hangi ölçümler en kullanışlı olacaktır?) Bir yönetim şekli olarak hesap verebilirliği teşvik etmek için performans ölçümlerini nasıl kullanabileceğimiz hakkında analitik ve yaratıcı bir biçimde düşünmeden önce, hesap verebilirlik ile ne demek istediğimiz hakkında daha analitik ve daha yaratıcı bir şekilde düşünmemiz gereklidir. Hesap verebilirlik – özellikle de performansa yönelik hesap verebilirlik – için daha detaylı bir tartışma için bakınız Behn (2001).

Hatry (1999a)' ye göre, idareler arası performans karşılaştırmaları 'gele-
neksel ve kolayca bulunabilen veri kaynaklarından sağlanabilen gösterge-
lerde başlıca odaktır'. 'Yerleşmiş uygulama budur' der ve devam eder;
çünkü en iyi veri sonuçları yeni ya da en azından özünde yeniden gözden
geçirilmiş prosedürler olmadan elde edilemez.' Buna rağmen çoğu zaman
var olan ya da kolayca elde edilebilen veriler, basit ve değerlendirici kı-
yaslamalar için bir fırsat yaratır. Hatry devamında, karşılaştırmalı per-
formans verilerini toplayanların 'kamu ve medya da dâhil olmak üzere,
karşılaştırmalı performans ölçüm çabalarının sadece kabaca kıyaslanabi-
lir olacağına farkında olmalıdır' şeklinde tavsiyede bulunmuştur.(1999a;
104). Ancak akşam haberlerini ya da yarının gazetesini çok kısa zaman
dilimleri içerisinde çıkarmak zorunda olan gazeteciler, açıklamak şöyle
dursun, bunun farkında olacaklar mı? Ya da kamu sektörü, havalı çubuk
grafiklerine bir göz atmakla bu mesajı alacaklar mı?

Hatry kendisi de tam anlamı ile iyimser değildir. Karşılaştırmalı verilerle
ilgili nihai sorusu şudur: Acaba yayın, yarardan çok zarar mı verir, öl-
çümlerin çoğu hatalar içeriyorsa ya da haksızsa, zarar oluşabilir mi, böy-
lece düşük performans gösterenler medya tarafından haksız şekilde yıpratı-
lırlar da kendilerini ifade etmek ve savunmak için haddinden fazla emek
ve zaman harcamak zorunda kalırlar mı? Öte yandan, eğer veriler bir bü-
tün olarak görüldüğünde yargıyı güçlendiriyorsa, neden zayıf performans
görüldüğünü ya da kendilerini nasıl daha iyi bir seviyeye getireceklerini
keşfetmelerini sağlıyorsa, birkaç kurum haksız muameleye maruz kalsa
dahi tüm bu emek ve çabaya değerdir. (Hatry 1999a; 104). Bilim adamları,
analistler ya da yöneticiler isterse, neredeyse tüm performans ölçümleri,
bir kamu kurumunun performansını değerlendirmek için kullanılabilir ve
kullanılabilecektir.

2) Kontrol Etme

Kamu Yöneticileri Astlarının Doğru Hareket Ettiğinden Nasıl Emin Ola-
bilirler? Bugün, hiçbir yönetici, verilen görevleri yerine getirmeleri konu-
sunda, astlarının davranışlarına söz geçirebilmek için 'tek bir' yol oldu-
ğuna inanıp sonra da onların davranışlarının bu yola uygunluğunu ölçmez.
Yirmibirinci yüzyılda, tüm yöneticiler çalışanların motive edilmesi için
uğraşırlar. Yine de, insanların artık kamu kurumlarının tutumlarını ve
kamu çalışanlarının davranışlarını kontrol etme peşinde olmadığını, pe-

şinde olmak şöyle dursun, onlara yardım etmek adına¹² performans ölçümünü kullandığını söylemek (ya da buna inanmak), samimiyetsizdir. ‘Hükûmetler neden kalem bütçelere sahiptirler? Bugün, hiç kimse kontrol için zaman ve hareket çalışmalarının ölçümlerini kullanmaz. Hatta, kanun koyucular ve yürütme organı amirleri performans standartları oluştururlar- öğretmenler içinse spesifik müfredat standartları ya da hakimler içinse cezalandırma standartları- ve ardından da kişilerin bu talimatlara uyup uymadığını görmek için performans ölçerler¹³.’ Nihayetinde, prensip-ajan teorisinin asıl endişesi prensiplerin, ajanların davranışlarını nasıl kontrol edebilir sorunudur (Ingraham and Kneedler 2000; 238-39).

Gerçekten de, yönetimin kontrol tarzı uzun ve meşhur bir hikâyedir. Kendisini nadir bulunan ancak performans ölçümünün ardındaki gerçek amaçların içine zekice gizlemiştir. William Bruns ‘sorumluluk merkezleri ve performans ölçümü’ konulu bir Harvard Ticaret Okul notuna ‘idari kontrol, ölçüme bağlıdır’ diye yazmıştır (1993; 1). Ticaret okulları, muhasebe kursları ve muhasebe metinleri sıklıkla ve açık bir şekilde ‘kontrol’ kelimesini kullanırlar¹⁴.

Robert Kaplan and David Norton denge notundaki orijinal açıklamalarında, ticaretin bir kontrol ön yargısına sahip olduğunu belirtmişlerdir: ‘Çünkü geleneksel ölçüm sistemleri finans fonksiyonundan ileri gelmektedir ve sistemler bir kontrol ön yargısına sahiptir. Bu geleneksel perfor-

¹² Üst - alt ilişkilerinin yönetimine kontrol edici bir yaklaşımın modası geçmiş olmasına rağmen, aynısi siyasetçilerinin çalışan kurumları nasıl yönettiği hususu için doğru olmayabilir. Yeni Kamu Yönetimi, iki zıt [çelişen] yaklaşımdan oluşmaktadır: Yöneticilerin yönetmesine izin verme ve bunun karşısında yöneticileri yönetirme (Kettl 1997, 447-48). Ve bırakın yöneticiler yönetsin stratejisi, kamu kurumlarının yöneticilerini güçlendirirken (örneğin onlara daha fazla esneklik vererek), yöneticileri yönetirme stratejisi birkaç açıdan yöneticileri kontrol etmeye yönelmektedir. Evet, bir yöneticileri yönetirme performans sözleşmesi kapsamında yönetici kendi performans hedeflerine ulaşma esnekliğine sahiptir; aynı zamanda bu çıktı hedefleri “kontrollerin” çıktısı olarak düşünülebilir. Bu öngörü ve kavrayış için anonim bir hakeme müteşekkirim.

¹³ Kamu görevlilerinin kendi astlarının davranışlarını kontrol etmeye yönelik yaygın çabalarının bir tartışması için, Landau ve Stout’un (1979) klasik tartışmasına bakınız.

¹⁴ Örneğin Robert Anthony’nin muhasebe hakkındaki işletme metinleri Yönetim Kontrolü İşlevi (1988) ve (Vijay Govindarajan ile) Yönetim Kontrol Sistemleri’ni (1998) içermektedir. Benzer bir şekilde kamu ve kâr amacı gütmeyen sektörler için onun dengi kitabının (David W. Young ile) başlığı Kâr Amacı Gütmeyen Kurumlarda Yönetim Kontrolü’dür (1999).

mans ölçüm sistemleri, çalışanların yapmalarını istedikleri belirli işlemleri belirler ve sonrasında onların gerçekten bu işlemleri yapıp yapmadıklarını ölçerler. Bu yolla, söz konusu sistemler davranışları kontrol etmeye çalışır. Bazı ölçüm sistemleri, endüstriyel çağın mühendislik anlayışı ile uygundur " (1992;79). Kamu sektöründe de durum aynıdır. Yasama organı, yürütme organı çalışanlarının yapmalarını istediği bir takım işlemleri belirleyen ölçüm sistemleri yaratır ve onlardan para harcamalarını ister. Yürütme organı amirleri, düzenleyici birimleri ve üst makamları da aynıını yaparlar. Sonra, çalışanların belirlenmiş işlemleri yapıp yapmadıklarını ve parayı belirlenmiş şekilde harcıyıp harcamadıklarını ölçerler¹⁵. Fred Taylor gülümsemesini göremiyor musunuz?

3) Bütçeleme

Hükümet, devletin parasını hangi programlara, kişilere ve projelere harcamalıdır? Performans ölçümü, bütçe dağılımı yapmada kamu çalışanlarına yardımcı olabilir. Ancak, vergi gelirlerinin makro seviyede paylaşılması hükümet tarafından verilen politik bir karardır. Seçilmiş kimseler ve hemen onların alt kademeleri vatandaşlardan aldıkları sorumluluk ile devletin hangi işlerinin öncelikli, hangilerinin ikinci ve üçüncü sırada olduğuna karar verirler. Performans bütçeleme, performans temelli bütçeleme ve sonuç odaklı bütçeleme, performans ölçüsünün kullanıldığı bütçeleme usullerine verilen isimlerden bazılarıdır. (Holt 1995-96; Jordon ve Hackbart 1999; Joyce 1996, 1997; Lehan 1996; Melkers ve Willoughby 1998, 2001; Thompson 1994; Thompson ve Johansen 1999). Ancak performans ölçüm işletmelerinde kullanılan birçok terim gibi bunlar da değişik insanlara, çeşitli durumlarda farklı anlamlara gelebilir¹⁶. Örneğin,

¹⁵ Overman ve Loraine (1994, 193) "Yönetim bilgi sistemleri, daha fazla yönetim kontrolüne yol açar mı?" sorusunu soruyor ve yol açmadığı sonucuna varıyorlar. 99 Hava Kuvvetleri ihalesinin analizinden, tedarikçilerden aldıkları bilgilerin niteliği, ayrıntısı ve güncelliği/vakitliliği ile projenin maliyeti, takvimi ve niteliği arasında herhangi bir ilişki bulamamışlardır. Bunun yerine "bilginin kurumdaki diğer değerleri simgeleyebileceğini" iddia etmektedirler (194). Hala yasama organları, tepe kurumlar ve [üretim] hat müdürleri performans ölçümü aracılığı ile kontrol yolları aramaktadır.

¹⁶ Melkers ve Willoughby (2001) 50 eyaletten 47 tanesinin, "kurum misyonu, amaçları ve hedeflerine ilişkin stratejik planlama gerektirdiği ve program sonuçları hakkında anlamlı bilgiler veren ölçülebilir verileri isteyen bir süreç" olarak tanımladıkları bir takım performans bütçelemeleri olduğunu belirtmektedir (54). Ancak eyalet yönetimlerinin hem yürütme hem de yasama organlarındaki kişilere eyaletlerinin performans bütçelemesi uygulayıp uygulamadığını sorduklarında "şaşırtıcı bir şekilde birkaç eyaletin şubeler genelinde bütçe hazırlayıcıların kendi eyaletlerinde performans

bütçe kesintileri ile hedeflere ulaşmada başarısız olan cezalandırma birimleri ve ekstra kaynaklar ile bazı performans hedeflerini karşılaştıran ödüllendirme birimleri anlamına gelebilir. Ya da, bütçelerin kalem harcamaları etrafında yapılandırılmadığı (performans amaçları ya da ikincil veyahut örtülü bırakılmış hedefler ile birlikte), ancak genel performans amaçları ya da belirlenmiş performans hedefleri etrafında yapılandırıldığı anlamına gelebilir. Ancak, bütçeler, performans arttırmak için, ilkel araçlardır. Eğer itfaiye, performans hedeflerine ulaşmayı başaramazsa o şehir ne yapmalıdır? İtfaiye harcamalarını mı kesmelidir? Ya da tam tersi, harcamalarını mı arttırmalıdır? Ya da şehir yöneticisi itfaiye şefinin işine son verip yerine çökmüş birimleri onaran iyi sicile sahip bir kamu yöneticisi mi getirmelidir? Cevap, resmi performans verilerince saptanmayan özel şartlara bağlıdır.

İtfaiye biriminin bütçesini kesme, performansı arttırmada amaca uygun bir yol olarak görünmüyor (itfaiyenin bütçesini azaltmak, belediye meclisince, çocukların eğitiminden, kanalizasyonların onarılmasından ya da suçun azaltılmasından daha az siyasi önceliğe sahipse çok mantıklı bir karar olabilir).Eğer analizler, mali olarak yeterince desteklenmediği için, itfaiye biriminde performans düşüklüğünü gözler önüne seriyorsa, - 229
örneğin yatırım bütçesinde düşük maliyetli teknoloji için kaynak bulunmadığında -birimin bütçesini arttırmak mantıklı bir cevaptır. Öte yandan düşük performans, daha fazla (ya da daha az) paranın düzeltemeyeceği faktörlerin bir sonucu olarak ortaya çıkabilir. Kötü liderlik, birimin yangınla mücadele stratejisini tamamlayan bir yangın önleme stratejisinin yokluğu ya da endüstriyel eğitim standartlarını benimsemede başarısızlık gibi.

İyi performans gösteren birimleri ödüllendirmek için bütçe artışı yapmak ve bütçe azaltarak düşük performanslı olanları cezalandırmak, kötü performansları kendiliğinden düzeltecek (ya da motive edecek) bir strateji değildir. Yine de, kalem müdürleri kaynak tahsisi kararlarını bildirmek için performans verilerinden faydalanabilirler. Öncelikle seçilmişler büyük politik öncelikler belirler ve daha küçük kararlardan sorumlu olarak

bütçesinin uygulanmasına karşı olduklarını” bulmuşlardır (59). Melkers ve Willoughby yalnızca 32 eyaletin her iki şubesinden yanıtlar almıştır. Mülakata katılan eyaletlerin yaklaşık üçte birinde yasama organı katılımcısı, yürütme organı katılımcısı ile aynı fikirde değildi. Yalnızca performans bütçelemeğini tanımlamak zor değil, aynı zamanda uygulanıp uygulanmadığını da belirlemek zordur.

kaynaklardan edindiği sınırlı payı en uygun maliyetli birimlere ve aktivitelere yatırmayı isterler ve kamu yöneticileri bütçe ile ilgili bu gibi küçük seçimler yaparken, performans ölçümlerini yararlı bulabilirler.

4) Motivasyon

Kamu yöneticileri, çalışanları, orta yöneticileri, kâr amacı güden ya da gütmeyen ortakları, ilgilileri ve vatandaşları, gereken işleri yapmak ve performansını arttırmak için nasıl motive edebilirler? Kamu yöneticileri, performansın nasıl arttırılabileceğini öğrenmek için performans ölçümlerini kullanabilirler ya da performansını nasıl arttırabileceklerini zaten biliyorsalar bu ölçümleri o davranışları motive etmek için de kullanabilirler. Bu motivasyonel amaç için, performans ölçümlerinin yararlı olacağı kanıtlanmıştır. Basit konsept, performans hedefleri belirleyerek – özellikle zaman hedefleri – insanların dikkatlerini çekmektir. Ayrıca, bu hedeflere ulaşmak için çabalarını yoğunlaştırma, onlara doğru ilerleme ölçümü, işe yarar geri bildirim sağlar. Alabama Üniversitesi'nden Jack Duncan *İdareciliğin Büyük Fikirleri* adlı kitabında performansın teşvik edici hedeflerinin etkisi üzerine şaşırtıcı bir araştırma sonucuna yer vermiştir: 'Bugüne kadar bilinen hiçbir motivasyon tekniği, bu sonucun benzerine yaklaşmamıştır'(1989; 127).

230

Bir kurumun yöneticisine, bu motivasyonel stratejiyi uygulayarak, çalışanlarına sunacağı hedefe ulaşmak, performans ölçümünü kullanmak – ara hedefler de dâhil olmak üzere – insanların düşüncelerini bir noktaya odaklamak, çalışmak ve dönemsel bir başarı hissi sağlamak için kayda değer bir amaç lazımdır. Dahası, performans hedefleri, amaçlara ulaşmak için daha iyi yollar geliştirmede yaratıcılığı destekleyebilir (Behn 1999); Böylece, ilerlemiş performansı motive eden ölçümler, öğrenmeyi de motive edebilir¹⁷."

1970'lerde New York'ta, Gordon Chase performans hedeflerini Sağlık Servisleri İdareciliği çalışanlarını motive etmek için kullanmamıştır (Rosenthal 1975; Levin and Sanger 1994). 1980'lerde Massachusetts' da ise, Kamu Yararı Departmanı Yönetimi de aynı stratejiyi uygulamıştır (Behn, 1991). 1990'larda Pensilvanya'da, Çevresel Koruma Departma-

¹⁷ Motive etmek için performans kullanımının daha tartışmalı kullanımı, performans verilerinin bir kişinin ücretine bağlantısıdır. Tartışma için bakınız Smith ve Wallace (1995).

nında da aynı basit yaklaşım işletilmiştir (Behn, 1997a). Ancak muhtemelen, kamu çalışanlarını motive etmede performans hedeflerinin en meşhur uygulaması, New York Polis Departmanı komisyon üyesi William Bratton tarafından suçu azaltmada bölge amirlerinin dikkatini çekmek için yaratılan bilgisayar istatistikleridir (Compstat).

5) Destekleme

Kamu yöneticileri kurumlarının iyi çalıştığına, siyasi üstleri, milletvekillerini, hak sahibi ilgilileri, gazetecileri ve vatandaşları nasıl ikna edebilirler? Amerikalılar idarenin etkisiz ve beceriksiz olduğunu düşünürler. Bundan dolayıdır ki, söz konusu kurumlar, kamusal amaçları başarmak için, kamu desteğine ihtiyaç duyarlar. Performans ölçümleri sadece devlet kuruluşlarının başarısızlığını ortaya koymaya değil aynı zamanda iyi ya da kusursuz çalışmalarını da desteklemeye katkıda bulunabilirler. Örneğin, Kamu Yönetimi İdari Performansı Geliştirme Merkezi Ulusal Akademisi ‘başarıyı doğrulamak, ek kaynaklar ayarlamak (uygun olduğunda); sonuçları göstererek müşteri, pay sahibi ve personel sadakati kazanmak ve böylece organizasyon içinde ve dışında takdir edilmek için performans ölçümleri kullanılabilir’ şeklinde görüş bildirmiştir. Ancak hala çok sayıda kurum, kendi katkı ve önemlerini arttırmak için performans ölçümlerini kullanmada başarısız oluyorlar.

Eyalet İdareleri Danıştay’ından Harry Boone, performans temelli ölçümlerin kurumların var olması için haklı bir neden sağladığını ifade ediyor. Ona göre, birçok kurum, performans temelli koşullar altında itibarlarını koruyamazlar(1996; 10). Ulusal Akademi Kamu Yönetimi Tavsiye Panelindeki (1994), ‘Faydalı Performans Ölçümüne Doğru’ adlı çalışmada ‘performans göstergeleri farklı seçmen kitlelerinde başarı ve iletişim programı açısından güçlü bir araç olabilir.’ görüşü savunulmuştur (1994; 23). ‘İletişim program başarısı ve değeri için performans ölçümü kullanımı’na ek olarak panelde ‘bir performans ölçüm sisteminin büyük önemi, potansiyel kamu güvenini arttırmasıdır’ diye de eklenmiştir (1994; 9). Bunlar, söz konusu panelde yer alan, performans ölçümünün belirli kurumların yeterliliğini ve belirli programların değerini doğrudan değil dolaylı olarak saptadığını ve düzenlediğini savunan tartışmalardır.

6) Kutlamak

Hangi başarılar önemli organizasyonlarla kutlanmaya değerdir? Tüm kuruluşların başarılarının kutlanması gerekir. Bazı törenler insanları bir araya getirir, onlara bireysel ve toplu ilişki duygusu verip gelecekteki çabalarını motive eder. Dahası, insanlar belirli hedeflere ulaşmakla kişisel başarı ve öz saygı duygularını kazanırlar (Locke and Latham 1984; 1990). Bu tür kutlamalar mali yılın sonunda ya da önemli bir projenin tamamlanması münasebetiyle düzenlenen tek bir büyük parti ile sınırlı olmak zorunda değildir. Yol boyunca rastlanan küçük kilometre taşları gibi beklenmedik zaferler ve alışılmadık başarılar, bu başarılarla ve onların sahiplerine dikkat çeken kendiliğinden kutlamalar için bir fırsat sağlar.

Performans ölçümü için diğer tüm amaçlar gibi, kutlama da kendi başına bir amaç değildir. Bilakis, kutlama önemlidir, çünkü kutlama motive eder, destekler ve iyileştirir. Kutlama, performansın gelişmesine yardım eder çünkü insanları gelecek yılda, aylık ve üç aylık dönemlerde daha da gelişmeleri için hareketlendirir. Kutlama, performansın gelişmesine yardım eder çünkü kuruma dikkat getirir ve böylece kurumun etkinliğini artırır ve bu gelişim -bu dikkat- üst kurumlardan daha fazla esneklik ve bütçe idarecilerinden de daha fazla kaynak sağlayabilir. Bunların yanı sıra, bu gelişim ve dikkat başka bir kaynağı da çeker: Başarılı bir kurum için çalışmak isteyen, kendilerini işlerine adanmış insanların olduğu bir kurum, önemli kamusal amaçları gerçekleştirir. Hatta kutlama, bu kadar ilgi görmemiş diğer organizasyonlardan gelecek potansiyel ortakları da çekebilir.

Kutlama ayrıca öğrenme ile de birleştirilebilir. Bir başarıyı kabul etmek ve o başarıya katkıda bulunanları tanımak adına bir parti düzenlemekten, resmi olmayan bir seminer ya da resmi bir sunum da aynı amaçları gerçekleştirebilir. Beklenmedik bir başarıyı ya da alışılmadık bir zaferi ortaya çıkaranlara bu zafere nasıl ulaştıklarını sormak, aynı zamanda diğerlerinin benzer başarılarla nasıl ulaşabileceklerini öğrenmelerine bir fırsat sağlar (Behn, 1991; 106-7). İlerleme için ölçüm ile kutlama arasındaki bağlar henüz en dolaylı şekildedir. Çünkü kutlama diğer bağlantılardan birisi -motivasyon, bütçeleme, öğrenme ya da destekleme- aracılığı ile -işletilmek zorundadır. Sonuç olarak, performansı ölçmek için her neden, en temel amacı başarmaya yardım ettiği ölçüde geçerlidir ki o da: performans *arttırmaktır*.

7) Öğrenmek

Neler, neden işliyor ya da işlemiyor? Performans ölçümleri sadece değerlendirme için değil aynı zamanda öğrenme için de kullanılabilirler. Gerçekten de öğrenme, değerlendirmeden daha fazladır. Değerlendirmenin amacı neyin işe yarayıp neyin yaramadığını belirlemektir. Öğrenmenin amacı ise *nedeni* belirlemektir. Yöneticiler, performans ölçümlerinden öğrenmek ve verilerden bilgi elde etmek için bir takım mekanizmalara ihtiyaç duyarlar. Hepimiz verilerin kendilerine konuştuğuna inanırız. Ancak bunun nedeni, her birimizin beyninde, soyut verileri anlamlı bilgilere çeviren gizli bilinçaltı mekanizmalarına sahip olmamızdır. Veriler sadece, rakamları – esrarlı numaraların şifrelerini çözen ve ikna edici bir açıklama sağlayan- analog derslere çeviren bir yorumlayıcıyla konuşurlar. Çoğunlukla, farklı insanlar aynı verilerden nasıl farklı dersler çıkarılabileceğini açıklayan değişik yorumlayıcılar kullanırlar¹⁸.

Dahası, yöneticiler eğer çok fazla performans ölçümüne sahipse, onlardan bir şey öğrenmeleri mümkün olmayabilir.

Kamu Yönetimi Ulusal Akademisi'nden Carole Neves, Virginia Tech'ten Virginia Tech ve Benton ve ortaklarından (1986) Bill Benton, 'performans ölçümlerinin hızlı çoğalmasından ötürü çoğu kurumda faydalı verilerden ziyade daha çok karmaşa veya gürültü olduğunu' ifade etmişlerdir. Georgia Şehir Üniversitesinden Theodore Poister ve Gregory Streib ise bu durumu 'DRIP' sendromu -(Data Rich but Information Poor), zengin veri ancak fakir bilgi- olarak adlandırmıştır. (1999; 326). Nitekim, Neves ve meslektaşları 'yöneticilerin, sayılar yığınınından iyi sinyaller saptamaya çalışmayı çok zor ve zaman kaybı olarak gördükleri' sonucuna varmışlardır.

¹⁸ Williams, McShane ve Sechrest (1994) "istatistik bilgisi olmayanların ham verileri yanlış yorumlayabilmesinden" ve ayrıca "yığılma verilere dayalı yönetim bilşimi özetlerinin karar alıcılar için potansiyel olarak tehlikeli olmasından" endişelenmektedirler (539). Ayrıca yöneticiler ve değerlendiricilerin verileri yorumlama işine getirdikleri farklı varsayımlara dikkat çekmektedirler: "İdareci çoğu kez bir proje veya işlemin tamamen başarılı olabileceğine dair dolaylı/imalı varsayımda bulunmaktadır" (541), öte yandan "değerlendirici projenin arkasındaki varsayımları sorgulama rolünün tam merkezini görmeye meyillidir" (541). Değerlendirici, programın işe yaramayacağı varsayımı ile başlar ve yönetici tabi ki işe yarayacağını düşünür.

Kamu yöneticileri, performans ölçümlerinden neyin *işe yaradığını* öğrenebilirler. Bu durumda işe yaramayan unsurun durdurulması, paranın ve çalışanların bu performanssız aktiviteden, daha etkin (aynı ya da bütünüyle farklı amaçlara ulaşması planlanmış) girişimlere yeniden tahsis edilebilmesi sağlanabilir. Ya da kamu yöneticileri neyin *işe yaradığını* öğrenebilirler. Bu durumda var olan kaynakları (ya da uygun olacak yeni kaynakları) işe yaradığı ispatlanan aktivitelere kullanabilirler. Öğrenme, hem personel hem de para tasarrufunda yardımcıdır. Yanı sıra ilerleme ile birlikte ele alındığında daha da faydalı olacağı gerçektir.

Performans ölçümleri sadece bir kurumun iyi ya da kötü performans sergilediğini ortaya koymakla kalmaz aynı zamanda, kurumun mükemmel, orta veya kötü performansına nelerin sebep olduğunu da gösterir ki böylece kötü performansı iyileştirmek için neler yapılabileceğini de meydana çıkartır. Kamu yöneticileri, performans ölçümlerinden bir şeyler öğrenirken sık sık sosyal bilimler araştırması kara kutusu ile karşı karşıya gelirler¹⁹. Performans ölçümleri, bir kamu kurumunun kara kutusundan nelerin anlaşılacağını tasvir edebilir ancak içinde neler olup bittiğini açıklayamaz. Girdiler arasında çıktı üretmek için nasıl bir etkileşim vardır? Girdileri çıktılara dönüştürmek için kurumsal kara kutu gerçekten ne yapmaktadır? Çıktıları sonuçlara dönüştürmek için toplumsal kara kutu gerçekten ne yapmaktadır?²⁰

234

¹⁹ Kara kutunun içerisinde neler olduğunu anlamak bütün bilimlerde zordur. Örneğin fizikçiler yer çekimi kata kutusunun içerisinde ne olduğu bilmemektedir. Ne olduğunu bilmektedirler – iki fiziksel nesnenin birbirini çektiğini ve bu çekiminin kuvvetini hesaplayabileceklerini biliyorlar – ancak kütle girdileri ve mesafenin nasıl fiziksel çekim çıktısına dönüştüğünü anlamamaktadırlar. Newton iki nesne arasındaki çekiminin kuvvetini tam olarak doğru bir şekilde belirlemek için (çok çeşitli şartlarda) yalnızca üç ölçülebilir girdiye ihtiyaç olduğunu bulmuştur: birinci nesnenin kütlesi, ikinci nesnenin kütlesi ve bunlar arasındaki mesafe:

$$F = C X O T, X O T_j / C P \text{ (Burada } G \text{ evrensel yerçekimi sabitidir)}$$

Maalesef fizikçiler için bu evrensel kanun atomaltı seviyede işe yaramamaktadır: Burada fiziksel nesnelere arasındaki yerçekimsel ve elektrik çekiminin klasik kanunları geçerli değildir. Bundan dolayı kendi kara kutularından birisinin içerisinde neler meydana geldiğini hesaplayamama (mevcut bir formülü kullanarak) ile karşılaştıklarında, fizikçiler gözlemedikleri davranışı karşılayacak hesaplamalar üretebilecekleri yeni kavramlar icat ederler — bu durumda örneğin güçlü kuvvet ve zayıf kuvvet – (Behn 1992). Ancak bu durum, fizikçilerin kara kutu için kuvvetleri neyin yarattığını anladıkları anlamına gelmemektedir.

²⁰ Benim performans ölçümü kara kutum, Ingraham ve Kneedler (2000) ve Ingraham ve Donahue'in (2000) yaptığı tanımdan farklılık göstermektedir. Bunların "yeni

Kamu yöneticileri, elbette, kara kutunun içinde devam eden süreçlerde bazı önlemler alabilirler. Bunlar ölçüm için seçtikleri kata kutunun yönetimi ve niteliğini garanti edemezler ancak girdilerin yüksek ya da düşük kaliteli çıktılara dönüştürülmüş olup olmadığını belirlerler. Yine de kamu yöneticilerinin ölçüm için seçtikleri yöntemler ne kadar çok ise, çıktılarla bağlantı kurmaları o kadar çok mümkündür²¹. Performans verilerinin, kara kutunun içinde ne olup bittiğini gösteren anlamlı bilgiye dönüştürülmesi ne kolay ne de nettir.

8) Geliştirme

Performansı arttırmak için tam olarak ne yapılmalıdır? Kamu Yönetimi Ulusal Akademisi, bir tavsiye panelinde ‘Performans ‘ölçümü’ kendi başına bir sonuç değildir, ancak kamu yöneticileri bunu, performansı arttırmak için kullanılmalıdır (NAPA 1994; 22)’ ifadesini vurgulamıştır. Aslında ‘arttırmak’ kelimesi (ya da gelişim veya ilerleme), NAPA raporlarında bir düzineden fazla anılmıştır. Söz konusu panelde ‘performans verileri devam eden geri bildirim bir parçası olmalıdır. Bu geri bildirim performansın düşük olduğu ve ilerlemenin desteklediği belirli yerlerin rapor edilmesi için kullanılmalıdır’ sonucuna varılmıştır. (NAPA 1994; 22). Hatta panelde, program performansını arttırmak için kullanılacak çoğu performans bilgisi planlarında (GRPA pilot uygulamalarda) az da olsa bulgulara rastlanmıştır. Benzer şekilde Hatry ‘performans bilgisinin temel amacının program ilerlemesinin sağlanması’ olduğunu savunmuştur.’ (1999b; 158). Ancak *nasıl?* Ölçüm ile ilerleme arasındaki gerçek bağlantı nedir? Ölçümü ilerlemeye dönüştürebilmek için kim ne yapmalıdır? Böyle bir dönüşüm kendiliğinden olabilir mi? ‘Hayır’ diye cevap-

performans modelinde”, “kara kutu hükümet yönetimidir ve girdiler siyaset, siyaset yönü ve kaynaklar olup, bunların tamamı bir dizi çevresel faktörler ve beklenmedik durumda yerleşik/gömüldür.” Benim anlayışına göre, kara kutu kurum (ya da daha doğru bir ifade ile kurumda çalışan kişiler), işbirliği (yani hem kurumda hem de kurumun çeşitli ortaklarında görev yapan kişiler) veya toplumdur (vatandaşların tamamı). Yönetim ve yöneticilik, çevreyi daha iyi girdi sağlamak için ikna ederek ve kara kutunun içinde olanların diğer girdileri çıktı ve sonuçlara dönüştürdüğü dikkat, özen, zeka ve yaratıcılığı etkilemeye çalışarak kara kutunun performansını iyileştirmeyi amaçlayan girdilerdir.

²¹ Eğer verilerin tamamı gerçekten rasgele ise, istatistik önem için geleneksel yüzde 5 eşiği kullanan ve 20 potansiyel nedensel değişkenleri kontrol analizciler, (ortalama olarak) bu değişkenlerden birinin istatistiksel olarak önemli olduğunu belirleyecektir. Eğer 100 değişkeni test ederlerse, (ortalama olarak) istatistiksel olarak önemli olan beşi bulacaklardır.

landırıyor NAPA paneli: ‘Ölçüm tek başına performans gelişimi sağlamaz’. Örneğin, eğer ölçüm öğrenmeyi sağlıyorsa birileri de bu öğrenmeyi ilerlemeye dönüştürmelidir. Birileri kasten ve aktif bir şekilde bu iki sürecin arasında olmalıdır. Ancak bireysel yetenekler bunu başarabilir mi? Ya da ölçümü gelişime dönüştürebilmek için tuzak ya da stratejilerin sofistike bir değerlendirmesi istenir mi?

İlerlemek isteyen bir kurumun, öğrenmeden çıkarılan dersleri benimsemek ve değişime adapte olmak için kapasiteye ihtiyacı vardır. Buna karşın, performans ölçümlerinden öğrenme zor bir işittir. Hangi derslerin ve hangi faktörlerin iyi ya da zayıf performansa katkıda bulunduğunu belirlemek kamu yöneticileri için kolay değildir. Gelişmeyi teşvik etmek için faktörlerin nasıl değiştirileceği kendilerine bırakılmıştır. Geri dönüşümlerin dikkate alınması gelişim açısından önemlidir. Öğrenme sürecinde elde edilen bilgilerin doğruluğunu denetleme kabiliyeti, organizasyonel davranışları değiştiren bir yöntemle uygulanmaktadır. Bu da daha verimli sonuçların alınmasıyla sonuçlanır.

236

İlerleme, aktif işletilen bir öğrenmedir. Performans ölçümünden öğrenme iddiası hem entelektüel hem de işlevseldir. Performansı arttırmak için ölçümleri kullanmak isteyen kamu yöneticileri iki zorlukla yüzleşirler. İlk olarak, bu kişilerin önünde, görünürdeki hangi değişimin gelişimi beraberinde getireceği konusunda akademik zorluklar bulunmaktadır. Daha sonra bu kişiler ortaya çıkan değişimleri ne şekilde uygulayacakları konusunda operasyonel engellerle karşılaşır. Değerlendirme için performans ölçümü kullanmada çok çeşitli standart mekanizmalar vardır. Aynı şekilde kontrol ve bütçeleme için de bazı mekanizmalar mevcuttur.

Öğrenme ve geliştirme amaçları için, her yeni politika hedefi, siyasi ortam, bütçe kaynakları, programatik yapı, işlevsel kapasite, düzenleyici sınırlamalar ve performans ölçümleri gelişmeye daha açık ve nitelikli analizler talep ederler. Performans öğrenme ve performans ilerlemesi için bir tarif kitabı yoktur²².

Performans ölçümü ilerlemeyi nasıl sağlar? Ölçüm, performansı çeşitli şekillerde etkileyebilir. Bunların çoğu doğrudan ya da bariz etkilerdir.

²² Belki bu resmi performans değerlendirmesinin, performans iyileştirme bir yana performans öğrenmeye göre niçin daha büyük bir taraftar ve literatür çektiğini açıklamaktadır.

Hepsi bariz olmayan, bariz olanlarınsa istenildiği ya da beklenildiği gibi işlemeyen çeşitli geri bildirim düğümleri vardır. Sonuç olarak, bir kurumun performansını bir şekilde ölmek gerçekten de onun performansının artırılmasına yardım eder. Kurumun yöneticisi sadece neyin ölçülmesi gerektiğini değil aynı zamanda bu ölçümlerin *nasıl* uygulanabileceğini de ciddi anlamda düşünmelidir. Gerçekten de, ilerlemeyi arttırmak için hangi ölçümlerin kullanılacağı hakkında deneme niteliğinde birkaç teori dışında, nelerin ölçülmesi gerektiği hakkında fikir sahibi olmak güçtür.

HER BİR ÖLÇÜM AMACI İÇİN SEÇİM KISTASLARI

Hangi amaçlar için hangi performans ölçümleri en uygundur? Bu husus belli değildir. Hatta bir amaç için özellikle uygun olan bir ölçüm, başka bir amaçta hiçbir işe yaramayabilir. Örneğin, Newcomer'ın dikkati çektiği gibi “birçok durumda, etkin bir şekilde program iyileştirme kararlarını bilgilendirebilen ölçüm çeşitleri, kaynak tahsis amaçları için yöneticilerin işine yaramayacak veriler ortaya koyabilir” (1997: 8). Performans ölçümünü seçmeden önce, kamu yöneticileri evvela amaçlarını seçmelidir.

Kravchuk ve Schack, tek bir ölçümün hatta bir ölçümler toplamının bütün şartlar için uygun olmadığına dikkat çekmektedir: “Özellikle de performans bilgilerinin başlıca kullanıcıları arasında çeşitli ihtiyaçlar ve ilgiler olduğu durumlarda, bütün ihtiyaçlar için tek bir ölçüm dizisi aramaktan vazgeçilmelidir.” Bu nedenle, “performans bilgilerinin bütün önemli kullanıcılarını ihtiyaçlarına cevap” verecek “belirgin bir ölçme stratejisini” savunmaktadır (Kravchuk ve Schack 1996: 350). Ben benzer bir yaklaşım benimsiyorum. Fakat farklı kullanıcı türlerinin ihtiyaçları hakkında endişelenmekten ziyade, kullanıcıların -özellikle kamu yöneticileri- performans ölçümlerini kullanabilecekleri farklı amaçlara odaklanmaktayım. Neticede, farklı kullanıcılar farklı amaçları olduğu için farklı ölçümler isterler. Ancak o ölçümlerin hangi karakteristiklerinin en fazla yardımcı olacağı ve işe yarayacağını belirleyen amacın niteliğidir, kullanıcının niteliği değildir. Performans ölçmedeki olağan öğüt şudur: a) Girdileri Ölçme, b) Süreçleri Ölçme, c) Çıktıları Ölçme, d) Sonuçları Ölçme. Fakat sonuçlar her zaman bütün amaçlar için en iyi ölçüm değildir. Belirli bir kamu yöneticisi, belirli bir performans ölçümünü belirli bir amaç için yararlı bulacak mıdır? Bunun cevabı, o yöneticinin kurumsal konumuna değil de bu ölçümün yöneticinin amacının gerektirdiği karakteristiklere sahip olup olmamasına bağlıdır (Tablo 2).

1) Değerlendirme

Değerlendirme, bir kıyaslama gerektirir. Bir kurumun performansını değerlendirmek için, yöneticileri o performansı bir takım standartlar ile karşılaştırmalıdır. Bu tür bir standart geçmiş performans, benzer kurumların performansı, mesleki ya da sanayi standardı veya siyasi beklentilerden gelebilir. Fakat kıyaslama için böyle bir dayanak olmadan, kurumun başarılı ya da zayıf bir performansı olduğun belirlemek mümkündür.

Amaç	Bu amaca ulaşmak için, kamu yöneticilerinin aşağıdakilere gereksinimi vardır
Değerlendirme	Girdiler ve harici faktörler ile birleşen sonuçlar
Kontrol	Düzenlenebilir girdiler
Bütçeleme	Etkililik ölçümleri (özellikle sonuçlar veya girdiler ile bölünen çıktılar)
Motivasyon	Üretim hedefleri karşılaştırılan neredeyse gerçek zamanlı çıktılar
Destek	Vatandaşların gerçekten neyi önemsedikleri hakkında kolaylıkla anlaşılabilir performans yönleri
Kutlama	Başarıldığı zaman insanlara gerçek bir kişisel ve toplu başarı duygusu veren periyodik ve önemli performans hedefleri
Öğrenme	Beklenilenden meydana gelen sapmaları ortaya kolay bölünmüş veriler
Geliştirme	Operasyonlardaki değişimleri çıktı ve sonuçlardaki değişimlere bağlayan kara kutu içi ilişkiler

Gerçek performansı performans kıstasına göre karşılaştırmak, birtakım girdi (artı çevre, süreç ve çıktı) ölçümleri ile birleştirilen çeşitli sonuç ölçümleri gerektirmektedir. Fakat odak, sonuçlar üzerindedir.

Bir kamu kurumunu değerlendirmek – kamu amacına ulaşıp ulaşmadığını belirlemek – kurumun etkilemek üzere tasarlanmış olduğu sonuçların birkaç ölçümünü gerektirmektedir. Ancak sonuç ölçümleri ile kamu yöneticiler *etkililik sorusuna cevap verebilir*: Kurum, üretmek üzere yola çıktığı sonuçlara ulaştı mı? Daha sonra, bazı girdi ölçümlerini bölerek, *etki-*

lilik sorusunu sorarlar: Kurum, bu sonuçları maliyet etkin bir şekilde mi üretti? Bu değerlendirme sorularından herhangi birine cevap vermek için, yöneticinin sonuçları ölçmeye ihtiyacı vardır²³. Tabii ki kurum sonuçlarının tamamını tek başına üretmemiştir. Ekonomik şartlar gibi diğer faktörler de bunları etkilemiştir. Sonuç olarak, kamu yöneticilerin de *etki sorusunu* sorması gereklidir: Kurum kendi başına neyi başarmıştır? Fiili sonuçlar ile kurum harekete geçmeseydi meydana gelmiş olacak sonuçlar arasındaki fark nedir?

Bir örgüt veya programı değerlendirmenin diğer bir yolu, onun dâhili operasyonlarını değerlendirmektir. Bu, *en iyi uygulama sorusudur*: Bu örgüt veya programın operasyonları ve uygulamaları, en etkin ve etkili olduğu bilinenler ile nasıl karşılaştırılmaktadır? Bu tür bir en iyi uygulama değerlendirmesi yapmak, bazı süreç ölçümlerini –birtakım operasyonel standartlar ile karşılaştırılabilir olan örgütün kilit dâhili operasyonlarının uygun tanımlaması – gerektirmektedir. Tek bir performans standardı olan tek bir sonuç ölçümünün hiçbir kıyaslaması, kesin bir değerlendirme vermeyecektir. Aksine kurumun performansının itinalı ve inandırıcı bir resmini ortaya koymak için, değerlendirme çoklu standartlar ile karşılaştırılabilir çoklu ölçümler gerektirmektedir.

2) Kontrol

Kurumların ve çalışanların davranışlarını kontrol etmek için, kamu görevlileri girdi gereksinimlerine ihtiyaç duymaktadır. Aslında girdi ölçümlerini kullanan görevlileri gördüğümüz zaman, bunların bu ölçümleri kontrol amacıyla kullandığından emin olabilirsiniz. Bunu yapmak için, görevler bireylerin ve kurumların karşılık gelen davranışını ölçmek ve daha sonra bu performansı, kimlerin uyduğu ve kimlerin uymadığını

²³ Bir dikkat notu: Bir kuruluşun performansını değerlendirmek için, kuruluşunun performansının sonuçları etkileyen tek faktör olmadığı istisnası ile sonuçları kullanmak manalıdır. Ancak bilişsel psikologlar yönetsel performansın değerlendirilmesinde “sonuç etkisini” belirlemişlerdir. Bu sonuç etkisi, bir yöneticinin kararının değerlendiricilerinin asıl kararın verildiği şartlar – özellikle de belirsizlik – göz önüne alındığında gerçek sonuca daha fazla önem vermesine sebep olmaktadır. Yani değerlendirici, bir veya ya da daha fazla önemli değişkenlerin gelecek durumu hakkında yalnızca belirsiz, olasılığa dayanan bir tahmin yapabilen bir yönetici tarafından verilen kararı dikkate aldığı zaman, değerlendirici sonucun ilk tercihi onaylamadığı görülmesine göre, - karar verme şartları kesin olarak aynı olsa dahi - onaylayan sonuca daha yüksek puanlar verecektir (Baron ve Hershey 1988; Lipshitz 1989; Hawkins ve Hastie 1990; Hershey ve Baron 1992; Ghosh ve Ray 2000).

kontrol etmek için gereksinimler ile bu performans karşılaştırması gereklidir: Öğretmenler, sınıflarında öğrenciler için müfredat gereksinimlerini takip ettiler mi? Hâkimler mahkemelerinde suçlu bulunanlar için ceza verme gereksinimlerine uydular mı? Çok kez, bu tür gereksinimler yalnızca bir rehber olarak tanımlanmaktadır: müfredat rehberi, ceza verme rehberi. Bu rehberler gerçekten gereksinimlerdir ve bu gereksinimler kontrol etmek amacıyla tasarlanmıştır. Bu gereksinimlere uygunluk ölçümü, kontrol mekanizmasıdır.

3) Bütçelemek

240

Bütçeleme amaçları için performans ölçümlerini kullanmak amacıyla, kamu yöneticilerinin çeşitli faaliyetlerin etkililiğini tanımlayan ölçümlere ihtiyacı vardır. Daha sonra siyasi liderler makro bütçe önceliklerini belirledikten sonra, kurum müdürleri tahsis edilen fonların yatırımını yapmaları gerektiği faaliyetleri belirlemek için etkililik ölçümlerini kullanabilirler. Performans ölçümleri diğer program veya kurumların bütçenin makro tahsisatlarının arkasındaki siyasi hedefleri başarmada daha etkinken, sınırlı fonlar için bazı program veya kurumlara harcansın? Ancak bütçe yapmak amacıyla performans ölçümlerini kullanmak, yöneticilerin yalnızca etkililik denklemindeki pay için sonuçlar (veya çıktılar) hakkında verilere ihtiyacı yoktur; aynı zamanda payda için de güvenilir maliyet verilerine ihtiyaç duymaktadır. Söz konusu maliyet ölçümleri, kurumun yalnızca belirgin, doğrudan maliyetlerini değil, aynı zamanda saklı ve dolaylı maliyetlerini de yakalamalı ve görmelidir. Fakat az sayıda hükümet, her bir hükümet fonksiyonuna tam ve doğru maliyetleri tayin eden maliyet muhasebesi veya faaliyet temelli muhasebe sistemleri oluşturmuştur (Coe, 1999: 112; Joyce, 1997:53, 56; Thompson, 1994). Bütçeleme genellikle paranın tahsisini ilgilendirmektedir. Ancak çoğu kamu yöneticileri, çifte bütçeleme sistemi tarafından sınırlanmaktadır. Sabit para sayıları ve sabit personel bölümleri sayısını yönetmek zorundadır. Bundan dolayı, bu iki kısıtlı kaynağın üretkenliğini azami seviyeye çıkarma teşebbüsünde kendi insanlarını da bütçelemek zorundadırlar. Bütçeleme amacıyla performans ölçümünü kullanmak için, yalnızca etkililik denklemindeki payın sonuç (veya çıktı) ölçümlerine ihtiyaç duymamaktadır. Aynı zamanda payda için de insanlar bakımından girdi verilerine gereksinim duymaktadırlar. Kamu yöneticileri, kişi başına en yüksek verimliliğin olduğu faaliyetlere personelini tahsis etmek zorundadır.

4) Motive Etmek

İnsanları daha çok veya daha zekice çalışmaya motive etmek için, kamu yöneticileri neredeyse gerçek zamanlı çıktı ölçümlerine ihtiyaç duymaktadır. Kurumlar sonuç üretmezler; bir kurumun performansını arttırmak amacıyla çıktı üretirler ve yöneticiler gerçekten yaptıkları şeyi iyileştirmek için çalışanları motive etmek zorundadır. Sonuç olarak, kamu yöneticileri kendi kuruluşlarının performansını değerlendirmek amacıyla sonuç verilerini kullanmak istemelerine rağmen, daha iyi performansı motive etmek için çıktı verilerine ihtiyaç duymaktadır²⁴. Yöneticiler, yapamadıkları bir şeyi yapmaları için insanları motive edemezler; çok az veya hiçbir etkisi olmadıkları bir şeyi etkilemeleri için insanları motive edemezler ve son olarak, kendilerinin üretmedikleri bir sonucu ortaya koymaları için insanları motive edemezler. Ancak yöneticiler motive etmek için, geri bildirimde bulunacak kadar yeterli hızda çıktı verilerini toplamak ve dağıtmak zorundadır. Kurumun çıktılarını üretenler, kendi performans hedeflerine karşı ne kadar başarılı olduklarını bilmedikçe, kendi üretim süreçlerinin yetersizlik veya eksikliklere karşı yanıt vermelerini sağlayacak şekilde ayarlayamazlar. John Jay Ceza Yargılama Fakültesinden Eli Silverman, Compstat'ı "istihbarat odaklı polislik" olarak tanımlamaktadır (2001:182).

New York Polis Müdürlüğü, stratejik tepki geliştirmek için gerekli olan suçların mevcut kalıp ve yoğunlaşmaları hakkındaki verileri toplamakta, tahlil etmekte ve hızlıca bütün düzeylerdeki (komiserler, devriye komiser yardımcıları vd.) yöneticilere dağıtmaktadır. Bu, toplumun niçin okulları ve öğretmenleri sınav sonuçları ile motive etmeye çalıştığını açıklamaktadır. Vatandaşların devlet okullarında aradığı gerçek ve nihai sonuç, üretken, çalışkan ve sorumlu vatandaş olmak üzere büyüyen çocuklardır.

²⁴ Ticarette, Kaplan ve Norton (1992) zorluğun "işlemler ve finans arasındaki açık bağlantıyı" nasıl yapacaklarını belirleme olduğunu vurgulamaktadır (79). "Gerçeğin, eğer iyileştirilmiş [dahili, operasyonel] performans sonuçta gösterilemezse, üst yöneticilerin kendi strateji ve misyonlarının temel varsayımlarını tekrar incelemeleri gerektiği olduğunu" vurgulamaktadır (77). Aynı durum hükümet için de geçerlidir. Kamu yöneticilerinin işlemler ile sonuçlar arasında açık bir bağlantıya ihtiyacı vardır. Performansı arttırmak için kendi kurumlarındaki kişileri motive etmek amacıyla çıktı ölçümlerini (veya projesi) kullanırlarsa, ama bu çıktıların (proseslerin) üretmesi gereken sonuçlar iyileşmezse, bu çıktıların (veya proseslerin) istenilen sonuçlara nasıl katkıda bulunabileceği ya da bulunamayacağı hakkındaki kendi stratejilerini ve varsayımlarını yeniden incelemeleri gerekmektedir.

Ama performansı motive etmek için çalışan verimliliği ve vatandaş sorumluluğunun ölçümünü kullanma bir dizi sorunu beraberinde getirmektedir. İlk olarak, çalışan verimliliğinin genel kabul edilebilir bir ölçümünü geliştirmesi çok zordur. İkincisi, okullar ve öğretmenler, geleceğin yetişkinin verimliliği ve sorumluluğuna katkıda bulunan tek faktörler değildir. Üçüncüsü, okullar ve öğretmenler kendi işlerini yaptığı zaman ile bu sonuçların ölçülebildiği zaman arasındaki gecikme, sadece aylar veya yıllar değildir, on yıllar sürmektedir. Bu nedenle, zamanında herhangi bir ayarlama yapmaları için bu sonuç ölçümlerini okullara ve öğretmenlere geri bildirmek mümkün değildir. Sonuç itibarıyla toplum olarak okulları ve öğretmenleri çıktılar – bir çocuğun ne kadar öğrendiğini ölçen (ölçtüğü varsayılan) sınav sonuçlar – ile motive etmeye yönelmeliyiz. Okul ve öğretmenlerin geleceğin yetişkinlerinde verimlilik veya sorumluluk oluşturup oluşturmadığını belirleyemememize rağmen, vatandaşlar birtakım çok test edilebilir bilgi ve beceriler beklentisi içinde olmaktadır (2001: 22)²⁵.

242

Bir kurumun liderleri, çıktı hedeflerini kullanarak önemli iyileşmeleri motive ettikten sonra, birtakım sonuç hedefleri yaratabilirler. Çıktı hedefleri, insanları çıktılar üreten kurumun dâhili süreçlerini iyileştirmeye odaklanmak üzere motive edebilir. Aksine sonuç hedefleri, kurumun gerçekten üretmekle sorumlu olduğu sonuçları ve değerleri (belki de doğrudan) faaliyetleriyle etkileyebilecek diğer birey ve kuruluşlar ile işbirliği yapma yollarını arama konusunda insanların kendi kurumlarının dışına bakmaya motive edebilir (Bardach, 1998; Sparrow, 2000).

5) Teşvik Etmek

Vatandaşları kendi kurumlarının etkin ve etkili olduğuna ikna etmek için, kamu yöneticileri birçok vatandaşı şahsi olarak dikkat ettiği ve ilgili ol-

²⁵ Bazı yönlerden, bir kamu kurumunun performansındaki dahili iyileşmeleri motive etmek için tasarlanan ölçümlerin Kaplan ve Norton'un kendi dahili işletme perspektifleri için tasarladıkları ölçümlere karşılık geldiği görülmektedir. Kaplan ve Norton; bu tür dâhili ölçümlerin, yöneticilerin kritik dâhili işlem ve operasyonlara odaklanmalarına yardımcı olduğunu yazmaktadır. "Şirketler, hangi proses ve yeterliklerde uzmanlaşmaları gerektiğine ve bunların her biri için ölçümleri belirlemeye karar vermeleri gereklidir." Daha sonra şöyle devam etmektedirler "yöneticiler, çalışanların eylemlerinden etkileyen ölçümler geliştirmelidirler" (1992, 74-75). Yani dâhili operasyonları iyileştirmek amacıyla kendi çalışanlarını motive etmesi için bir firmanın liderleri çıktı ölçümlerine ihtiyaç duymaktadır.

duğu performansın diğer yönlerinin kolayca anlaşılabilir ölçümlerine ihtiyaç duymaktadır. Ulusal Kamu Yönetimi Akademisi [NAPA], Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu kapsamındaki erken performans çalışmalarında, “çoğu plan performans değerlendirme sonuçlarının daha yüksek kademedeki memurlara iletilmesi gerekliliğini kabul etmeleri, ancak bu ihtiyaçlar için veri şekil ve seviyesinin çalışan müdürler için olandan farklı olabileceğine dair açık bir anlayış ve kabul göstermemeleri” gerçeğine işaret etmiştir.

NAPA, “bölüm şefleri, Başkan Yönetim Ofisi ve Kongre”nin ihtiyaçlarının farklı olduğunu ve her birinin özel ihtiyaçlarının daha açık bir şekilde tanımlanması gerektiğine” vurgu yapmıştır (1994: 23). Benzer bir şekilde Kaplan ve Norton, farklı müşterilerin farklı ilgili ve kaygılarının olduğunu önemle belirtmektedir c 73-74).

Bir eyaletteki trafik ve motorlu araçlar dairesini düşünün. Böyle bir kurumun misyonu, araç sürücü, yolcu, bisiklet sürücüleri ve yayaların güvenliğini sağlamaktır. Bu misyona yönelik olarak bu kurum, emniyet ekipmanlarının çalışmasını temin etmek için araçları muayene eder ve güvenli sürücüler olmasını temin etmek için insanları inceler. Birçok vatandaş kendi bölgelerindeki trafik ve motorlu araçlar dairesini düşündüklerinde, bu kişilerin dikkat ettikleri en önemli husus nedir? Cevap: Sırada ne kadar süre bekleyecekleri. Eğer bir eyaletin trafik ve motorlu araçlar dairesi kendini halka tanıtmak isterse, performansının bir görünür ve belirgin yönünü vurgulamak zorundadır: insanların sırada bekledikleri süre. Kendisini halka tanıtmak için, bu daire, sırada bekleme süresinin azaldığı konusunda vatandaşları ikna etmek için bu performans ölçümünü kullanmak zorundadır²⁶.

Ammons, “devrimsel” bir yaklaşım önermektedir: “performans ölçümünü ilginç hale getirmek.” Belediyelerin “yerel medya ve halkın ilgisini çekebilecek” ölçümleri (1995: 43) “özellikle de bir dereceye kadar toplum gururunu söz konusu eden anlamlı karşılaştırmalara izin veren” ölçümler kabul etmesi gerektiğini ileri sürmektedir (1995: 38). Bu tür karşılaştırmalar, mesleki veya sınaî bir standarda yönelik olabilir. Zaten Ammons’un belirttiği gibi “Bir Standart ile yapılan karşılaştırma dikkati

²⁶ Ocak 2002’de, Daniel A. Grabauskas eyalet defterdarlığı için kampanyasını duyurduğunda, Massachusetts trafik tescil müdürü olarak, bekleme süresini bir saatten fazla kısalttığını vurgulamıştır (Klein 2002).

çekerken, ham bilginin böyle bir etkisi yoktur” (1995: 39)²⁷. "Fakat Ammons, görev ve yetkiler arası karşılaştırmaları daha da çekici bulmaktadır. Örneğin Ammons, halkın (evvela gazeteciler bunlara dikkat ettiği için) toplulukların çeşitli klasman/sıralamalarına dikkat ettiğini iddia etmektedir. Bundan dolayı, “hem operasyonel etkililiği ve etkinliği ortaya çıkarıcı olan hem de görev ve yetkiler arası karşılaştırmalara daha fazla olanak sağlayıcı” olan ölçümler (1995: 38) –“ilginç ve anlamlı performans karşılaştırmaları için fırsatlar” sağlayan ölçümler istemektedir (1995: 44).

Sırada harcanan süre, hem ilginç hem de anlamlı bir ölçümdür. Ancak karşılaştırma standardı ne olmalıdır? Sırada beklerken harcanan ortalama süre en anlamlı ölçüm müdür? Ya da insanlar sıradaki birtakım kabul edilemez süre (Örneğin 1 saat) daha fazla olasılığa mı daha fazla önem vermektedirler²⁸? Hangi sırada bekleme süresi ölçümü seçerse seçsin, bir trafik ve motorlu araçlar dairesi, onu komşu (veya benzeri) eyaletlerdeki aynı ölçüm ile karşılaştırmak isteyebilir. Fakat Kuzey Carolina’daki vatandaşlar, Güney Carolina veya Kuzey Dakota eyaletlerinin vatandaşlarına göre motorlu araçlar dairesinde sırada daha az süre bekledikleri için gerçekten bu durumdan etkilenmekte midir? Veya onların en önemli karşılaştırmaları markette, bankada veya bir fast-food zincirinde sırada geçirdikleri süre midir? Kurumun yeterliliğini halka tanıtmak isteyen bir trafik ve motorlu araçlar müdürü, kendi sıradaki harcanan süre perfor-

²⁷ Halk için, NAPA’nın danışma kurulu performans ölçümlerinin uygun bir şekilde özetlenmesi gerektiğini önermiştir (NAPA 1994, 23).

²⁸ Bir kamu kuruluşunun başarılarını teşvik etmek amacıyla bir ölçü seçmeye çalışırken, hangi performans ölçümünün vatandaşlarının ilgisini çekeceği belli değildir. Örneğin, kendi eyaletlerinin trafik tescil müdürlüğüne giden vatandaşlar gerçekten neye dikkat etmekte, önem vermektedir? Sırada ne kadar bekledikleri vatandaşlar için önemli olabilir. Sırada ilk girdiklerinde ne kadar beklemeleri gerektiğini bilirlerse, sırada ne kadar bekledikleri onlar için daha az önemli olabilir. Bazıları 30 dakika değil de 29 dakika beklemek zorunda kalmalarından gayet mutlu olacaklarını söyleyebilir. Ya da işlerini rahat bir sandalyede yapabildikleri sürece ne kadar beklediklerine dikkat etmeyebilirler. Bundan dolayı, kurumun performansını artırma amaçlı bir ölçümü seçmeden önce, kurumun müdürlüğü –anket, odak grupları veya müşteri araştırmaları ile – halkın ne istediğini belirlemek için biraz çaba göstermelidir. Ancak anketler veya odak grupları, yalnızca bir teorik cevap ortaya koyabilir. Trafik tescil dairesine gelen yalnızca iki yılda bir gelen kişiler gerçekten ne istedikleri hakkında etraflıca düşünmekte midirler? İnsanlar trafik tescil dairesinden ayrılırken (veya beklerlerken) yapılan – bir müşteri anketi, insanların kurumun performansını gerçekten nasıl ölçtükları hakkında daha iyi bir sonuç verebilir.

mansını insanların gündelik hayatlarında karşılaştıkları benzeri kurumsal performans ile kıyaslamalıdır. Bu, vatandaşların gerçekten neye dikkat ettikleri hakkında kolayca anlaşılabilir bir performanstır. Ancak bunu yapmak için, kurum yalnızca performans verilerini yayınlamak zorunda olmayıp; aynı zamanda bu tür verileri fiziksel ve psikolojik olarak erişilebilir hale getirmek zorundadır. İnsanlar ölçümleri elde edebilmelidir – belki de kaçınmamalıdır – ayrıca bunları kolay anlaşılır da bulmalıdır.

6) Kutlamak

Bir kurum herhangi bir kutlama yapmadan önce, yöneticileri, ulaşıldığı zaman çalışanlarına ve iş ortaklarına gerçek bir şahsi ve kolektif başarı hissi veren bir performans hedefi oluşturmak zorundadır. Bu hedef, motive etmek için kullanılan bir hedef olabilir; yıllık bir hedef olabilir ya da yıllık hedefin bölündüğü aylık veya üç aylık hedeflerden biri olabilir. Kurum, kutlamaya değer somut ve özgün bir başarı ortaya koyduktan sonra, yöneticileri elde edilen başarının önemine oransal olarak bir eğlence düzenlemelidir. “Kutlamak” fiili, önemli bir vaat – büyük, mali yılsonu parti, en çok aranan suçlu yakalandığı zaman bir ödül töreni veya gecikmesine kesin gözüyle bakılan bir projenin son gününde tamamlanması üzerine bir zafer partisini – ifade etmektedir. Fakat özel sektör yöneticileri daha az başarı kutlamaktadır, onlar çalışanlarını şirketleri kazananlar ile dolu olduğunu ikna etmek amacıyla önemli başarıların kutlamalarını kullanmaktadır (Peters ve Austin, 1985). Kamu yöneticileri de bu stratejiyi kullanmaktadır (Behn, 1991: 103-11). Fakat stratejinin işe yaraması için – motivasyon ve iyileşme meydana getirmesini sağlamak için – kurumun yöneticileri kutlamaları yönlendirmelidir.

7) Öğrenmek

Öğrenmek için, kamu yöneticilerinin daha fazla ve çok çeşitli ölçümlere –kurumun çeşitli unsurlarının çeşitli operasyonlarının çeşitli yönleri hakkında ayrıntılı, bölünmüş bilgiler veren ölçümlere– ihtiyacı bulunmaktadır. Öğrenme sırasında kamu yöneticilerinin “aşırı bilgi birikiminden kaçınmaları” gerekir (1996: 357). Karşılaştırmalı değerlendirme [benchmarking], öğrenmeyi kolaylaştırmak için tasarlanmış performans ölçümünün geleneksel bir formudur (Holloway, Francis ve Hinton, 1999). Üç soruya cevap arar: Benim kurumumun iyi yaptığı şeyler nelerdir? Kurumumun başarılı olmadığı şeyler nelerdir? Kurumum, başarılı olmadığı hususları iyileştirmek için farklı olarak neleri yapması gereklidir? Kamu ya da özel

olsun kurum kritik dâhili bir süreci belirler, onu ölçer ve bu verileri, (mevcut durumda) en iyi olarak bilinen kurumların eş (veya benzer) süreçlerinin benzeri ölçümleri karşılaştırır²⁹. Herhangi bir farklılık, yalnızca kurumun iyileşmesi gerektiğini göstermez, aynı zamanda bu iyileşmeleri *nasıl* başarabileceğinin belirlenmesi için bir temel sağlar.

Kouzman ve diğerlerine göre, karşılaştırmalı değerlendirme “herhangi bir performans ‘boşluğunu’ gidermek ve düzeltmek amacıyla daha üstün olduğu görülen kurumlara karşı ürün, hizmet ve uygulamaları ölçmenin sürekli, sistematik bir sürecidir” (1999:123). Bu nedenle, “bir bütün olarak karşılaştırmalı değerlendirmenin bir öğrenme stratejisi olarak görülebileceği” sonucuna varmaktadırlar (1999:131). Bununla birlikte, bu stratejinin işe yaraması için kurumun bir öğrenme kurumu olması gerektiğine dikkat çekmektedirler. Sonuç olarak “çok yüksek bir dereceye kadar karşılaştırmalı değerlendirmenin öğrenme etkilerinin yeterli kurumsal şartlara ve yönetim çözümlerine bağlı olduğu” sonucuna ulaşmaktadırlar (1999:132). Hangi performans ölçümlerinin öğrenmeyi en iyi şekilde kolaylaştırdığına karar vermek kolay değildir. Eğer kamu yöneticilerini performansını arttırmak için neleri yapmaları gerektiğini bilirlerse, onu öğrenmek zorunda değildirler. Fakat nasıl iyileştirebileceklerini bilmezlerse, öğrenmeye nasıl başlayabilirler? Kravchuck ve Schack, “ölçüm sisteminin karar vericilerinin neleri görmek istediği ve nasıl tepki vermeyi belediklerinin bir yansıması olduğuna” dikkati çekmektedir (1996: 356). Yani performans – ölçüm sistemini tasarlarırken, neyi ölçeceklerine karar verirken, yöneticiler ilk olarak ne görebileceklerine ve daha sonra onu görmek için bir yaratmaya karar verecektir. Ancak gerçek öğrenme çoğu kez beklenmedik olanla tetiklidir. Nobel ödüllü fizikçi Richard Feynman’ın açıkladığı gibi, deneyler beklenmedik sonuçlar verdiğinde, bilim adamları olası açıklamaları tahmin etmeye başlarlar (1965: 157). Mendel, bodur bir bitki ile büyük bir bitkiyi melezleme yaptığında, orta boylu bir bitki elde etmediğini gördü, ancak küçük ya da büyük bir bitki onu kalıtım kanunlarını keşfetmeye götürdü (Messadie, 1991: 90).

Uranüs’ün tahmin edilen yörüngesinden beklenmedik bir şekilde saptığı keşfedildiğinde, John Couch Adams ve Urbain Le Verrier bu beklenmedik davranışa yol açmış olabilecek bilinmeyen bir gezegenin yörüngesini bağımsız olarak hesapladı ve daha sonra Johan Gottlieb Galle teleskopu-

²⁹ Aslında yöneticilerinin en iyi uygulamayı belirlemeleri gerekli değildir. Kurumlarının performanslarını arttırmak için, yalnızca daha iyi bir uygulama belirlemeleri gereklidir.

nu ileri sürülen yöne çevirdi ve Neptün'ü keşfetti (Standage, 2000). Karl Jansky, radyosundaki statığın her 24 saatte bir zirve yaptığını ve bu zirvenin Samanyolu anteni üzerinde merkezi olduğunu gözlemlediğinde, uzaydan gelen radyo dalgalarını keşfetti (Messadie,1991: 179). Bilimsel öğrenme, çoğu kez beklenmedik bir şeyi açıklama çabasından ortaya çıkmaktadır. Aynı şekilde yönetim öğrenmesi de öyledir.

Ama kamu görevlileri neyi beklemeyeceklerini bilemedikleri zaman beklenilmeyen için bir ölçme sistemini nasıl tasarlayabilirler? Kravchuk ve Schack'ın yazdığı gibi, “beklenmedik olaylar, mevcut ölçümler ile anlaşılabilir” (1996: 356). Bununla birlikte, bölünmüş veri arttıkça öğrenme ihtiyacına işaret edebilecek sapmaları ortaya çıkarma olasılıkları artar. Bu, “etrafta dolaşarak veri toplama” olarak adlandırılabilir yönetim değeridir. İnsanların yöneticilere anlattıkları hikâyeler, ayrışmadaki nihai noktadır; böyle bir hikâye, özet istatistiklerin tamamen maskeleyeceği ancak beklenmedik olduğu için, bir şekilde gerçek öğrenmeyi (ve böylece belki birtakım gerçek iyileşmeyi) ortaya koyabilecek ileri araştırmayı tetikleyen tek bir sapma verisi sağlayabilir.

Aslında öğrenci süreci ilk olarak, formel performans verilerinde değil de bütün kamu yöneticilerinin mecburen (yalnızca imalı olsa dahi) uğraştıkları enformel izlemede ortaya çıkandan birtakım sapmalar ile tetiklenebilir. Daha sonra, bu sapmayı fark eden – önceki kalıplara uymayan birtakım anormallik, sayfadan dışarı çıkacak kadar sıra dışı olan bazı rakamlar, bir şeylerin tam doğru olmadığını gösteren algılaması güç işaretler – yönetici bu sapmaya neyin sebep olduğunu ve nasıl düzeltilebileceğini veya bundan nasıl faydalanabileceğini öğrenmek bir ölçme stratejisi oluşturabilir³⁰.

³⁰ Trafik tescil dairesini halkın gözünde yükseltmek için, basit bir şekilde yöneticiler vatandaşların trafik tescilde ortalama sırada bekleme süresini yayınlatabilirler (belki de benzeri sıralarda ortalama bekleme süresi ile karşılaştırmalı olarak). Bekleme süresi, kolaylıkla anlaşılabilir bir kavramdır. Ancak bir kurum bekleme süresini rapor ettiği zaman, nadiren bu rakamın ortalama bekleme süresi olduğunu açıklarlar, zira bu insanların kapalı bir şekilde varsaydıkları şeydir. Fakat ortalama bekleme süresini öğrenmek, bir özet istatistikten çok daha fazlasıdır. Ortalama bekleme, yalnızca bölünmüş verilerde bulunabilecek ilginç sapmaların tamamını gizlemektedir: Hangi şube, eyalet genelindeki ortalamanın yarısı olan bekleme süresine sahiptir (ve bölüm bundan neler öğrenebilir)? Ayın hangi günü ya da günün hangi saatinde bekleme süresi en uzundur (ve bölüm buna ilişkin ne yapabilir)? Bu tür sapmalardan, trafik tescilin müdürler kendi kurumlarında nelerin işlediğini veya nelerin düzeltilmesi

Başarısızlık, beklenenden en belirgin sapmadır ve bundan dolayı öğrenmek için önemli bir fırsat vermektedir³¹. Aslında başarısızlığın sebeplerine doğru geriye dönük bir araştırma, beklenenden – yani kurumun belirlenmiş davranışından veya bu tür belirlenmiş kuralların tahmini sonuçlarından – sapan çeşitli ölçümleri ortaya koyacaktır. Bu sebeple, başarısızlık öğrenmek için çoklu fırsatlar sunar (Petroski, 1985; Sitkin, 1992).

Ancak genellikle başarısızlık (özellikle de kamu sektöründe) – şiddetle – cezalandırılır. Bundan dolayı bir başarısızlık ortaya çıktığında (veya varsayıldığında), insanlar sapma verilerini saklamaya meyillidir, zira bu tür veriler suçlama için kullanılabilir. Maalesef bunlar öğrenilmesi gereken aynı sapma verileridir. Belirginlik beklenenden ayrıldığı için, başarısızlık yöneticilere öğrenmek için açık fırsatlar sunar. Fakat sapmaların çoğu daha az bellidir. Bu yüzden bu tür sapmalardan öğrenmek için, yöneticiler bunları tanımak ve sebeplerini incelemek için zihinsel olarak hazır olmalıdır. Rastgele bir anormallikten önemli bir sapmayı ayırt etmek amacıyla, kendi kurumlarının çalışması ve davranışı hakkında – ve kendi iş ortaklarının ve toplumun çalışması ve davranışı hakkında – yeterli bilgiye sahip olmak zorundadırlar ve ilginç bir sapma gözlemlediklerini düşündüklerinde, sebeplerini ve olası çıkarımları derinlemesine sorgulamak için bir öğrenme stratejisine ihtiyaç duyarlar.

248

Bu nedenle Kravchuk ve Schack (1996), “kurumsal öğrenmenin yalnızca ölçüme dayanamayacağına” (1996: 356) – yani “performans ölçüm sistemlerinin kendi programlarını hakikatli bir şekilde bilmek, anlamak ve yönetmek için idarecilerin çabalarının yerine geçemeyeceğine” dikkati çekmektedir (1996: 350). Aksine, ölçümlerin kurumun program müdürle-

gerektiğini öğrenebilirler.

³¹ Neticede eğer herhangi birisi önemli bir sapma beklesaydı, muhtemelen onu önlemek için bir şeyler yapardı. Tabii ki birey bu sapmayı beklemiş olabilir, ancak büyük bir ihmalden ziyade bunu küçük bir hata olarak da belirlenmiş olabileceğini beklemiştir (ve bundan dolayı onlar da bir ihmal/kusur olarak adlandırılmasını beklemedikleri için, olayı düşünmüş olmalarına rağmen, öğrenme fırsatına sahip olmaktadır). Ya da birey, bu tür arızayı beklemiş olabilir, fakat onu önleme veya önleyecek kişileri ikna edecek bir konumda olmamış olabilir. Veya kişi eksikliği tahmin etmiş ve (diğerleri tarafından tahmin edilmiş olan) sonuçları bireyin kendi gündeminin ilerlemesini sağlayacağı için meydana gelmesini ummuş olabilir. Ya da bir kişi, hatayı tahmin etmiş olabilir, ancak kişisel maliyetleri ile birleştiğinde hatanın olasılığının bu (potansiyel, gelecek) sorunun arkasındaki sebepler için kendi sorumluluğunu ortaya koymanın birtakım kişisel maliyetlerinden daha az olacağına dair kumar oynamış/risk almış olabilir. Bazıları bu sorunu öngörmüş olabilir, ama kesinlikle herkes tahmin etmemiştir.

rinin “uzman bilgisi” (1996: 357) ve “formel ölçümleri takviye edebilecek diğer performans bilgisi kaynaklarına” dayalı öğrenmeye ne zaman ciddi bir çaba üstlenmeleri icap ettiğini göstermesi gerektiğini ileri sürmektedirler (1996: 356). Bundan dolayı “ölçümler, ileri araştırma ihtiyacına işaret etme görevi görecektir göstergeler olarak değerlendirildiği bir sapsmalara göre yönetim çerçevesine yerleştirilmesi gerektiğini” iddia etmektedirler (1996: 357). Benzer bir şekilde Neves, Wolf ve Benton “yönetim göstergelerinin amacının kışkırtıcı olmak, belirli bir göstergenin niçin ortaya çıktığı şekilde görüldüğünü ayrıntılı bir şekilde sorgulamak için uygun olabileceği birkaç alanı yöneticilere önermek” olduğunu yazmaktadır (1986:129). Yönetici kendi kurumunu ve içinde çalıştığı siyasi, sosyal ve kültürel ortamı daha iyi anladıkça, yönetici –formel ve enformel performans ölçümlerinin meydana getirdiği çeşitli sapsmalar arasından– ileri araştırmaya geçecek olanları daha iyi belirleyebilmektedir. Beklenenden sapan performans ölçümleri, bir öğrenme fırsatı yaratabilir. Ancak ölçümlerin kendilerinin kilit operasyonel dersleri doğrudan söylemeye göre araştırma için konular ileri sürme olasılığı daha fazladır.

8) İyileştirmek

Performansı arttırmak için, kamu yöneticilerinin çıktıları üreten kurumları (ve iş ortakları) içerisindeki kişilerin davranışlarını nasıl etkileyebileceğini ve bu çıktıları sonuçlara dönüştüren vatandaşların davranışlarını nasıl etkileyeceğini anlamaları gereklidir. Davranışları bu çıktıları ve sonuçları etkileyebilen her şey ve herkesten oluşan daha geniş bir yapı dâhil –kurumları içerisinde neler olduğunu bilmeleri gereklidir. Bütün, operasyonel kara kutuları içerisinde ne olduğunu bilmelidirler. Girdi, çevre ve operasyonların çıktı ve sonuçlardaki iyileştirmeleri nasıl değiştirebildiği (etkileyen veya ilham veren), yaptığı, sebep olduğu, yaratabildiği veya katkıda bulunabildiğini açıklayan kara kutu içi verilere ihtiyaç duymaktadır. Örneğin, bir itfaiye şefi bütçe girdilerinin (itfaiye dairesi içerisindeki) dairenin personelinin kendi yangın söndürme stratejilerini ve öğretimsel yangın önleme stratejilerini etkileyen –daha az yangın ve meydana gelen yangınlarda daha az yaralanan veya ölen kişi olan istenilen sonucu üretmek için vatandaşların davranışı ile ilaveten etkileşimi geçen çıktılar – insanlar, ekipman, eğitim ve değerler ile nasıl etkileşime geçtiğini anlaması gereklidir. Maalesef herhangi bir kamu kurumunun kara kutusu içerisinde gerçekten neler olduğunu kavramak hem karmaşık hem de zordur. Bunların çoğu, kurumda çalışan personelin, bir şekilde çıktıklarına

katkıda bulunan iş ortakları ve bu çıktıları sonuçlara dönüştüren vatan-
daşların bilinçaltında meydana gelmektedir. İnsanlar davranışlarını, uzak
bir köşede bulunan insanların küçük veya alakasız değişikliklerine karşı-
lık olarak ayarladığı için herhangi bir eylem kurum, iş ortakları ve toplum
genelinde dalga dalga yayılabilir.

Birkaç kişi eş zamanlı olarak birkaç gerekli adımı attığı zaman, dalga-
lanmalar karmaşık ve tahmin edilemez şekillerde etkileşebilir. Birçok
girdinin eş zamanlı olarak ve belki de tespit edilmeyen şekillerde değiş-
mesi bir kenara, yalnızca birkaç girdi (veya süreç) değiştiği zaman, kara
kutu ayarlamaları ve etkileşimlerini anlamak çok zordur³².

Müdürler kendi kara kutusu içerisinde neler olduğunu bildikten sonra,
yapabildikleri çok sayıdaki şeyin etkilemek istedikleri dâhili unsurlara
(bu unsurlar karşılığında istenilen çıktı veya sonuçlara bağlı olduğu için)
nasıl bağlı olduğunu anlamak zorundadır. Bütçenin büyüklüğü veya tah-
sislerindeki değişiklikler insanların davranışlarını nasıl etkilemektedir³³?
Bir çekirdek süreçteki değişiklikler, diğer süreçleri nasıl etkileyebilir? Bir
stratejideki değişiklikler, diğer stratejileri nasıl etkileyebilir veya onların
etkisini azaltabilir? Bunlar insanların davranışlarını nasıl etkileyebilir?

³² Değerlendiricinin ideali, “yalnızca yeni bir stratejinin bir kuruma getirilmesi” olup, temel stratejinin “demografik olarak benzer bir [kurumda] devam etmesidir.” Ancak kamu üst düzey yöneticiler nadiren değerlendiricinin “dikkatlice kontrol edilmiş saha deneyini” yürütebilmektedir (Karmen 2000, 95). Ayrıca eğer yönetici iki stratejinin sinerjik bir etkisi olacağına inanırsa, – gayet tabii olarak – bunları aynı görev yerinde eş zamanlı olarak uygulamayı seçecektir. Bu durum, performansı iyileştirmek için bir strateji olarak performans bütçelemesinin sınırlamalarını göstermektedir: Bütçe görevlileri, bütçe tahsisatlarının performansı iyileştiren kara kutu içi davranışları nasıl etkilediği hakkında ne kadar bilgi sahibidir? Bu görevliler, bütçe girdilerindeki hangi değişikliklerin kurumsal çıktılardan ve dolayısıyla toplumsal sonuçlarda iyileşmeler yaratabilecek karmaşık kara kutu içi etkileşimlerini yaratacağını gerçekten biliyorlar mı? Yöneticiler mevcut fonları basitçe (sıkı dahili karşılaştırmaları kullanarak) en etkin olan mevcut faaliyetlere basitçe tahsis edebilirler. Bazı harici etkinlik standartları olmadan da ödeneklerinin hepsini tamamen verimsiz işlemler ve operasyonlara da harcayabilirler.

³³ Bu durum, performansı iyileştirmek için bir strateji olarak performans bütçelemesinin sınırlamalarını göstermektedir: Bütçe görevlileri, bütçe tahsisatlarının performansı iyileştiren kara kutu içi davranışları nasıl etkilediği hakkında ne kadar bilgi sahibidir? Bu görevliler, bütçe girdilerindeki hangi değişikliklerin kurumsal çıktılardan ve dolayısıyla toplumsal sonuçlarda iyileşmeler yaratabilecek karmaşık kara kutu içi etkileşimlerini yaratacağını gerçekten biliyorlar mı?

Özel olarak, çeşitli liderlik faaliyetleri kara kutu boyunca nasıl yayılmaktadır? Bazı küçük kazanımlara olan sık, belirgin başarıların gayri resmi tanınması veya halkın dikkati diğerlerini nasıl aktif hale getirebilir? İlham verici bir konuşma ya da bir kurumun misyonunun daha dramatik ifadesi, hem kurumsal çalışanlar hem de işbirliği yapan vatandaşların özen, zekâ ve yaratıcılığını nasıl etkileyebilir? Performansı iyileştirmek için, kamu yöneticileri eylemleri çıktıları ve sonuçları etkileyen çeşitli insanların bütünüdürün davranışlarını kendi faaliyetlerinin nasıl etkilediğini aydınlatacak ölçümlere ihtiyaç duymaktadır.

Anamlı Performans Ölçümü İçin Bir Ölçer Ve Bir Kaynak Gerekli-dir

Soyut ölçümler değersizdir. Bir performans ölçümünü kullanmak için – bu performans ölçümünden bilgi elde etmek için – bir yönetici belirli, karşılaştırmalı bir ölçere ve ayrıca ilgili kaynağı anlamaya ihtiyaç duyar. Bir kamyon 6,0 milyon sürülmüştür/kullanılmıştır. Altı milyon ne? Altı milyon mil mi? O zaman bu etkileyici bir şeydir. Altı milyon fit mi? Altı milyon fit sadece 1.136 mil eder. Peki, altı milyon inç? Bu 95 mil bile etmiyor. Bu 95 mil çok yağmurlu bir gecede toprak yolda iki saatte gi-
dilmedikçe ne fark eder ki?

251

Kamu yöneticisi aşağıdaki sekiz amaçtan herhangi birine ulaşmak amacıyla performans ölçümlerini kullanmak için, ölçümün kıyaslanabileceği bir çeşit standarda ihtiyaç duyar.

1. Kamu yöneticileri performansı *değerlendirme* amacıyla bir ölçüm kullanmak için verileri karşılaştıracakları ve bu şekilde performansı değerlendirecekleri bir çeşit sonuca gereksinim duyarlar.
2. Davranışı *kontrol etme* amacıyla bir performans ölçümü kullanmak için, kamu yöneticilerinin evvela bireysel ya da kolektif sapmayı ölçmek adına istenilen davranış veya girdi standardını belirlemesi gereklidir.
3. *Bütçeleme* amacıyla etkililik ölçümlerini kullanmak için, kamu yöneticileri neyin iyi, kabul edilebilir veya zayıf etkililik seviyesinde olduğuna dair bir fikre ihtiyaç duyarlar.³⁴

³⁴ Yöneticiler mevcut fonları basitçe (sıkı dahili karşılaştırmaları kullanarak) en etkin olan mevcut faaliyetlere basitçe tahsis edebilirler. Bazı harici etkinlik standartları olmadan da ödeneklerinin hepsini tamamen verimsiz işlemler ve operasyonlara da harcaabilirler.

4. İnsanları *motive etme* amacıyla performans ölçümlerini kullanmak için, kamu yöneticilerinin makul ve önemli hedeflerin neler olduğunu anlamaları gereklidir.

5. Bir kurumun yeterliliğini *tanıtmak* amacıyla performans ölçümlerini kullanmak için, kamu yöneticilerinin halkın neye önem verdiğini, onlar için nelerin mühim olduğunu anlaması gereklidir.

6. *Kutlama* amacıyla performans ölçümlerini kullanmak için, kamu yöneticilerinin çalışanlar ve iş ortaklarının kutlamaya değer buldukları başarı türlerini ayırt etmesi gereklidir.

7. *Öğrenme* amacıyla performans ölçümlerini kullanmak için, kamu yöneticilerinin beklenmedik (ve önemli) gelişmeleri tespit edebilmeleri ve geniş kapsamlı yaygın/ortak kurumsal, insani ve toplumsal davranışları öngörebilmeleri gereklidir.

8. *İyileştirme* amacıyla performans ölçümlerini kullanmak için, kamu yöneticileri, davranışlarının istenilen çıktı ve sonuçlara katkıda bulunan kişilerin kata kutu için davranışlarını nasıl etkilediğine dair bir anlayışa (veya tahmine) ihtiyaç duymaktadır.

252 Bu sekiz amacın tamamı, ölçümün karşılaştırılabileceği bir referans (açık bir şekilde veya üstü kapalı olarak) gerektirmektedir. Ve tabii ki uygun referans, kaynağa dayanmaktadır.

Mevcut performansın karşılaştırılacağı standart – her birinin kendi avantajları ve yükümlülükleri olduğu – çeşitli kaynaklardan gelebilir. Kurum, ne kadar gelişme gösterdiğini anlamak için referans hattı olarak kendi geçmiş kayıtlarını kullanabilir. Uluslararası Şehir/İlçe Yönetim Birliği (1999) tarafından organize edilmiş olan Karşılaştırmalı Performans Ölçme Konsorsiyumu tarafından verileri veya Kuzey Carolina Üniversitesi tarafından organize edilen Kuzey Carolina'daki yerel yargı/yönetim alanlarının performansını ölçme ve karşılaştırma çabası gibi benzeri kuruluşlardan alınan karşılaştırmalı bilgileri kullanabilir (Rivenbark ve Few, 2000)³⁵. Elbette, karşılaştırmalı veriler farklı kuruluşlardan da gelebilir.

³⁵ Görev alanları arasındaki faydalı karşılaştırmaları kolaylaştıracak bir şekilde benzeri kamu kurumlarına karşı performansı ölçme kolay değildir. Kurumlar ve görev alanları kendilerini farklı bir şekilde organize ederler. Farklı veri türleri toplarlar. Girdileri, prosesleri, çıktıları ve sonuçları farklı tanımlarlar. Sonuç olarak karşılaştırılabilir verileri elde etmek zordur – bazen de imkânsızdır. Geçerli karşılaştırmalar yapmak için, birisi Ammons, Coe ve Lombardo'nun "veri temizleme" olarak adlandırdığı vakit alan işi üstlenmelidir (2001, 102). Çoklu görev yerlerinden mükemmel bir şekilde benzer

Vatandaşlar devlete ait web sitelerinin kullanım kolaylığını, özel işletmelerin yaptığı web sitelerinin kullanım kolaylığını – dolaylı olarak veya açık bir şekilde – karşılaştırabilir³⁶. Ya da standartlar, yasama organları, siyasi yöneticiler veya kariyer müdürleri tarafından belirlenmiş açık bir performans hedefi olabilir. Hatta kontrol etmek amacıyla, yöneticiler, kontrol etmeyi hedefledikleri davranışın karşılaması gereken bir çeşit Tayloristik standarda ihtiyaç duyarlar. Kamu yöneticileri değerlendirme, kontrol, bütçeleme, destekleme, kutlama, öğrenme veya geliştirme amaçlarına ulaşmak için hem bir ölçüme hem de bir performans standardına ihtiyaç duyarlar.

Ölçüm Performansının Siyasi Karmaşıklığı

Amacı, ölçümü ve performans standardını kim seçecek?

Bir kamu kurumunun lider ekibi, hem fırsata hem de sorumluluğa sahiptir. Ancak diğerleri – seçilmiş yönetici ve milletvekilleri, siyaseten atanmışlar ve bütçe memurları, gazeteciler ve paydaşlar ve tabii ki bireysel vatandaşlar – de aynı fırsata ve çoğu kez aynı sorumluluğa sahiptir. Sonuç olarak, kurumun yöneticileri kendileri üzerinde bir dizi performans ölçümlerinin uygulandığının farkına varabilirler.

Ancak bazı açılardan, özel sektör yöneticilerinden ziyade, dışarıdan gelenler tarafından kullanılacak performans ölçümlerini seçmede kamu yöneticilerinin daha fazla esnekliği bulunmaktadır. Neticede yatırım analiz-

veriler toplanmış olmasına rağmen, yine de faydalı karşılaştırmalar yapmak zordur. Bir şehir; yöneticiliği daha ilham verici veya yaratıcı olduğu için, kurum daha etkin ve verimli bir kurumsal yapı devraddığı için, siyasi ve idari yöneticiliği diğer sonuçlara değil de belirli sonuçlara odaklanması için tasarlanmış bir strateji benimsediği için, şehir meclisi kurumun misyonunu daha yüksek bir öncelik olarak belirlediği için, şehir meclisi modern teknolojiye yatırım yapmaya istekli olduğu için veya vatandaşlarının çoğu tam olarak işbirliği yaptığı için mi belirli bir kurum için daha yüksek performans verileri rapor etmektedir? Çöp toplama gibi temel bir kamu hizmeti için performans ölçümlerini karşılaştırma dahi basit değildir. Yerel hükümetler arasında, kıyaslama performans sonuçlarının niçin teoriden daha olabileceği hakkındaki daha ayrıntılı bir tartışma için, bakınız Coe (1999, 111).

³⁶ Kamu sektörü hizmetleri (örneğin sırada beklenen süre veya bir Web sitesinde gezinme kolaylığı) için bir dizi geleneksel proses ölçüleri, özel sektör için aynı proses ölçüleri kolaylıkla karşılaştırılabileceği ve birçok özel sektör firmasının müşterilerin değer verdiği proses ölçümlerini iyileştirmek için çok fazla çaba sarf ettiği için, kamu sektörü hizmet sunumunun eleştirisi son yirmi yılda artmıştır. İnsanlar bankada veya ücretsiz bir telefon numarasını ararken kısa bir bekleme alışınca – beklemenin kısa olmasını temin etmenin teknik olarak mümkün olduğunu öğrenince – kamu ya da özel diğer bütün kurumlardan aynı kısa bekleme süresini ummaktadırlar.

cileri bir işi/işletmeyi incelerken kullandıkları –özsermaye, kârlılık oranından pazar payındaki büyüme kadar– çok önceden belirli bir performans ölçüm koleksiyona karar vermiştir. Öte yandan kamu kurumları için, bu kadar geniş kapsamlı uygulanabilir ve kabul edilebilir performans ölçümleri yoktur. Bundan dolayı, dışarıdan gelenler –bütçe memurları ya da paydaşlar– ne zaman belirli bir kurumun yönetimini incelemek isterse, bir takım performans ölçümleri oluşturmak zorundadırlar.

Kimi zaman bazıları performans ölçmeyi bilir. Kimi zaman, bir kanun koyucu ya da bütçe memuru belirli bir kamu kurumunun performansını nasıl ölçmesi gerektiğini kesinlikle bilecektir. Bazen ise bilemeyecektir. Ara sıra, dışarıdan gelen hiçbir kişi çok anlamlı olacak bir performans ölçümü geliştiremeyecektir. Bazı durumlarda ise, birçoğu yapabilecektir. Bazen dışarıdan birkaç kişinin her biri – seçilen bir yönetici, gazete editörü ve paydaş bir kurum – kurum için bir performans ölçümü (veya birkaç performans ölçümü) geliştirecektir. Ve bu olduğu zaman, bu ölçümler birbiri ile çatışabilir.

254 Çoğunlukla, dışarıdan gelen bu kişiler, kendi performans ölçümlerini değerlendirme, kontrol etme, bütçeleme veya cezalandırma amacıyla kullanırlar. Bazıları, “kurumu hesap verebilir/sorumlu tutulabilir hale getirmek için bu performans ölçümüne ihtiyacımız var,” diyebilir. Bununla aslında şunu demek isterler: “Kurumu değerlendirmek için bu performans ölçümüne ihtiyacımız var ve eğer (şüphelendiğimiz gibi) kurum istenilen seviye ve ölçülerde çıkmazsa, bütçesini keserek (veya gazetecilerin haber yapacağı kötü şeyler söyleyerek) kurumu cezalandıracağız.”³⁷ Dışarıdan gelenler, performans ölçümlerini iyileştirmelere doğru zorlamak için kullanabileceklerine rağmen; motive etmek, tanıtmak veya kutlamak amacıyla bunları kullanmaya daha az meyillidir.

Bu nedenle, bir kamu kurumunun yöneticileri kendi performans ölçümlerini seçmek için tamamen özgür olmayabilir. Diğerleri tarafından seçilen ölçümlere dikkat etmek zorunda kalabilirler. Fakat dışarıdan gelenler tarafından dayatılan ölçümlere yanıt vermek zorunda oldukları zaman dahi, kamu kurum liderleri kurumu yönetmek için kullanacakları bir performans ölçümleri koleksiyonu oluşturma yükümlülüklerini kaybetmemiştir. Liderlik ekibi hala dışarıdan gelenlerin meşru bir şekilde talep ettikleri

³⁷ Hesap verebilirliğin cezalandırma için nasıl bir şifre olduğu ve bunu çok farklı bir anlama gelecek şekle nasıl getirebileceğimize dair bir tartışma için bakınız Behn (2001).

ölçümleri bildirmek zorundadır ve kendi sekiz amacından bir veya daha fazlası için bu ölçümlerden bazılarını kullanabilirler. Ancak diğerleri, kurumun performansı için kendi ölçümlerini seçmiş olsalar dahi, liderleri hala performans ölçümlerinin faydalı olacağını kanıtlayabilecek sekiz yönetim amacını ciddi bir şekilde incelemeye ve her bir amaç için kullanılabilir olan en iyi ölçümleri dikkatlice seçmeye gereksinim duymaktadırlar.

En İyi Tek Bir Ölçüm için Nafile Arayış

“Ne ölçülürse o yapılır” ifadesi belki de performans ölçmenin en ünlü aforizmasıdır.³⁸ Neyi ölçerseniz, insanlar onu yapacaktır. Maalesef insanların ölçtüğü şey çoğu kez tam olarak ne yaptıkları değildir. Ve –açık veya örtülü ölçme teşviklerine yanıt veren– kişiler, diğer kişilerin gerçekten ne yaptıklarını değil ölçtükleri şeyi yapacaktır. Bu, Goldman Sachs’ın şu andaki baş öğrenme yöneticisi olan Steven Kerr’in akıllıca gözlemediği gibi, “B’yi umarken A’yı ödüllendirme ahmaklığıdır” (1975). Böylece performans ölçümleri, davranışı şekillendirmesine rağmen, ölçümler bazen istenilen bazen arzu edilmeyen biçimde davranışı şekillendirebilir³⁹.

Yalnızca bir tane değil, bir şirketin başarısına veya en azından ne kadar başarılı olduğuna işaret eden birçok referansa, çeşitli mali oranlara (özsermaye karlılık oranı, satış gelirler) sahip olmasına rağmen; bir işletme için, geleneksel performans ölçümü, kötü şöhretli bir referanstır. Ama Kaplan ve Norton’un gözlemediği gibi, “birçok kişi belgelenmiş yetersizlikleri, geriye dönük odaklanma ve güncel değer yaratan eylemleri yansıtmadığından dolayı mali ölçümleri eleştirmektedir.” Bu nedenle, Kaplan ve Norton, işletmelere şirketin en son mali rakamlardan daha fazlasını elde eden daha geniş bir ölçüm seti vermek için meşhur şirket karnelerini icat ettiler. Performans ölçümlerinin dört soruyu dört farklı açıdan cevaplandırmasını istemektedirler:

- Müşteriler bizi nasıl görmektedir? (müşteri perspektifi)
- Hangi konuda çok iyi olmalıyız? (dâhili işletme perspektifi)

³⁸ Peters ve Waterman (1982,268) bunu Mason Haire’e atfetmektedir.

³⁹ Örneğin, ticarete Kaplan ve Norton “hisse başına – yatırım ve kazanç – karlılığın sürekli iyileşme ve yenilik için yanıtıcı sinyaller verebileceğini” yazmaktadır (1992, 71).

- Gelişmeye ve değer yaratmaya devam edebilir miyiz? (yenilik ve öğrenme perspektifi)
- Hissedarlara nasıl görünüyoruz? (mali perspektif)

Hiçbir ‘tek performans ölçümü’ dört sorunun tamamına birden cevap vermez (1992, 77, 72).

Benzer bir şekilde sekiz amacın tamamı için kamu yöneticilerinin kullanabileceği sihirli bir performans ölçümü yoktur. En iyi tek bir ölçümün aranması, en iyi yol gibi sadece nafiledir (Behn, 1996). Nitekim bu tam olarak da Kaplan ve Norton’un şirket karnesinin arkasındaki argümandır: Onlara göre özel sektör yöneticileri, “mali ve operasyonel ölçümler arasında bir seçim yapmak zorunda kalmamalıdır;” bunun yerine işletme yöneticileri “hem mali hem de operasyonel ölçümlerin dengeli bir sunumuna” ihtiyaç duymaktadır (1992:71). Aynısı, çok çeşitli ilgililer (yalnızca müşteri ve hissedarlar değil) ve başarılı olmak zorunda oldukları faaliyetler için üstesinden gelmeleri gereken bir dizi karmaşık engeller ile karşı karşıya kalan kamu yöneticileri için de geçerlidir⁴⁰. Sonuç olarak, kamu yöneticileri Kaplan ve Norton’un işletmeler için önerdikleri dört ölçümden daha heterojen ölçümlere gereksinim duymaktadır.

256

Bir kamu kurumunun liderleri, sihirli bir performans ölçümü aramamalıdır. Bunun yerine, performans ölçmenin katkıda bulunabileceği idari amaçlara karar vererek başlamalıdır. Kamu yöneticileri, ancak daha sonra, hedeflerine (doğrudan ve dolaylı) ulaşmada yardımcı olmaları için gerekli karakteristikleri ile bir performans ölçüm koleksiyonu seçebilirler.

KAYNAKÇA

Ammons, David N. 1995. Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services. *Public Administration Review* 55(1): 37-47.

⁴⁰ Kaplan ve Norton kurumsal karnelerinin “yetersizliğe/standart altı olmaya karşı koruduğu iddia etmektedirler.” Yönetici katı, kurumun performansının çeşitli göstergelerini ölçmekte olduğu için, kurumdaki kişiler, diğer ölçüler pahasına bir ölçüye (veya bir tür ölçüye) yoğunlaşmaktan kaçınacaktır; neticede “bir alandaki ilerleme, diğer bir alan pahasına elde edilmiş olabilir.” Ve kurumun bir kısmı, bir performans göstergesine odaklanmayı ve diğerlerini göz ardı etmeyi seçse dahi yönetici – çeşitli şeyleri ölçtüğü için – bu standart altı davranışı yakalamaya daha meyillidir (1992, 72).

Ammons, David N., Charles Coe, and Michael Lombardo. 2001. Performance-Comparison Projects in Local Government: Participants' Perspectives. *Public Administration Review* 61(1):100-10.

Anthony, Robert N. 1988. *The Management Control Function*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Anthony, Robert N., and Vijay Govindarajan. 1998. *Management Control Systems*. 9th ed. Burr Ridge, IL: McGraw-Hill/Irwin.

Anthony, Robert, and David W. Young. 1999. *Management Control in Nonprofit Organizations*. 6th ed. Burr Ridge, IL: McGraw-Hill/Irwin.

Bardach, Eugene. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution.

Baron, Jonathan, and John C. Hershey. 1988. Outcome Bias in Decision Evaluation. *Journal of Personality and Social Psychology* 54(4): 569-79.

Behn, Robert D. 1991. *Leadership Counts: Lessons for Public Managers*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

1992. Management and the Neutrino: The Search for Meaningful Metaphors. *Public Administration Review* 52(5): 409-19.

1996. The Futile Search for the One Best Way. *Governing*, July, 82.

1997a. The Money-Back Guarantee. *Governing*, September, 74.

1997b. Linking Measurement to Motivation: A Challenge for Education. In *Improving Educational Performance: Local and Systemic Reforms*, *Advances in Educational Administration* 5, edited by Paul W Thurston and James G. Ward, 15-58. Greenwich, CT: JAI Press.

1999. Do Goals Help Create Innovative Organizations? In *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application*, edited by H. George Frederickson and Jocelyn M. Johnston, 70-88. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.

Blodgett, Terrell, and Gerald Newfarmer. 1996. Performance Measurement: (Arguably) The Hottest Topic in Government Today. *Public Management*, January, 6.

Boone, Harry. 1996. Proving Government Works. *State Government News*, May, 10-12.

Bruns, William J. 1993. Responsibility Centers and Performance Measurement. Note 9-193-101. Boston, MA: Harvard Business School.

Coe, Charles. 1999. Local Government Benchmarking: Lessons from Two Major Multigovernment Efforts. *Public Administration Review* 59(2): 110-23.

Duncan, W. Jack. 1989. Great Ideas in Management: Lessons from the Founders and Foundations of Managerial Practice. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Feynman, Richard. 1965. The Character of Physical Law. Cambridge, MA: MIT Press.

Ghosh, Dipankar, and Manash R. Ray. 2000. Evaluating Managerial Performance: Mitigating the "Outcome Effect." *Journal of Managerial Issues* 12(2): 247-60.

258

Hatry, Harry P. 1999a. Mini-Symposium on Intergovernmental Comparative Performance Data. *Public Administration Review* 59(2): 101-4.

1999b. Performance Measurement: Getting Results. Washington, DC: Urban Institute.

Hatry, Harry P., James R. Fountain, Jr., Jonathan M. Sullivan. 1990. Overview. In *Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come*, edited by Harry P. Hatry, James R. Fountain, Jr., Jonathan M. Sullivan, and Lorraine Kremer, 1-49. Norwalk, CT: Governmental Accounting and Standards Board.

Hatry, Harry P., James R. Fountain, Jr., Jonathan M. Sullivan, and Lorraine Kremer. 1990. *Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come*. Norwalk, CT: Governmental Accounting and Standards Board.

Hawkins, Scott A., and Reid Hastie. 1990. Hindsight: Biased Judgements of Past Events after the Outcomes are Known. *Psychological Bulletin* 107(3): 311-27.

Hershey, John C, and Jonathan Baron. 1992. Judgment by Outcomes: When Is It Justified? *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 53(1): 89-93.

Holloway, Jacky A., Graham A.J. Francis, and C. Matthew Hinton. 1999. A Vehicle for Change? A Case Study of Performance Improvement in the "New" Public Sector. *International Journal of Public Sector Management* 12(4): 351-65.

Holt, Craig L. 1995-96. Performance Based Budgeting: Can It Really Be Done? *The Public Manager* 24(4): 19-21.

Ingraham, Patricia W., and Amy E. Kneedler. 2000. Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance. In *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, edited by Jeffrey L. Brudney, Laurence J. OToole, Jr., and Hal G. Rainey, 235-52. Washington, DC: Georgetown University Press.

Ingraham, Patricia W., and Amy Kneedler Donahue. 2000. Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity. In *Governance and Performance: New Perspectives*, edited by Carolyn J. Heinrich and Laurence E. Lynn, Jr., 292-318. Washington, DC: Georgetown University Press.

International City/County Management Association (ICMA). 1999. *Comparative Performance Measurement: FY1998 Data Report*. Washington, DC: ICMA.

Jordon, Meagan M., and Merl M. Hackbart. 1999. Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment. *Public Budgeting and Finance* 19(1): 68-88. 259

Joyce, Philip G. 1996. Appraising Budget Appraisal: Can You Take Politics Out of Budgeting. *Public Budgeting and Finance* 16(4): 21-25.

1997. Using Performance Measures for Budgeting: A New Beat, or Is It the Same Old Tune? In *Using Performance Measurement to Improve Public and Non-profit Programs, New Directions for Evaluation* 75, edited by Kathryn E. Newcomer, 45-61. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Kaplan, Robert S., and David P. Norton. 1992. The Balanced Scorecard-Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review* 70(1): 71 -91.

Karmen, Andrew. 2000. *New York Murder Mystery: The True Story behind the Crime Crash in the 1990s*. New York: New York University Press.

Kerr, Steve. 1975. On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B. *Academy of Management Journal* 18(4): 769-83.

Kettl, Donald F. 1997. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management* 16(3): 446-62.

Klein, Rick. 2002. Registry Chief Quits to Run for State Treasurer. *Boston Globe*, January 10, B5.

Kopczynski, Mary, and Michael Lombardo. 1999. Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort. *Public Administration Review* 59(2): 124-34.

Kouzman, Alexander, Elke Löffler, Helmut Klages, and Nada Korac-Kakabadse. 1999. Benchmarking and Performance Measurement in Public Sectors. *International Journal of Public Sector Management* 12(2): 121-44.

Kravchuk, Robert S., and Ronald W. Schack. 1996. Designing Effective Performance Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review* 56(4): 348-58.

Landau, Martin, and Russell Stout, Jr. 1979. To Manage Is Not to Control: Or the Folly of Type II Errors. *Public Administration Review* 39(2): 148-56.

260

Lehan, Edward Anthony. 1996. Budget Appraisal-The Next Step in the Quest for Better Budgeting? *Public Budgeting and Finance* 16(4): 3-20.

Levin, Martin A., and Mary Bryna Sanger. 1994. *Making Government Work: How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Lipshitz, Raanan. 1989. Either a Medal or a Corporal: The Effects of Success and Failure on the Evaluation of Decision Making and Decision Makers. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 44(3): 380-95.

Locke, Edwin A., and Gary P. Latham. 1984. *Goal Setting: A Motivational Technique That Works*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

1990. *A Theory of Goal Setting and Task Performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Melkers, Julia, and Katherine Willoughby. 1998. The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review* 58(1): 66-73.

Budgeters'Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches. *Public Administration Review* 61(1): 54-64.

Messadie, Gerald. 1991. *Great Scientific Discoveries*. New York: Chambers.

Murphey, David A. 1999. Presenting Community-Level Data in an "Outcomes and Indicators" Framework: Lessons from Vermont's Experience. *Public Administration Review* 59(1): 76-82.

National Academy of Public Administration (NAPA). 1994. *Toward Useful Performance Measurement: Lessons Learned from Initial Pilot Performance Plans Prepared under the Government Performance and Results Act*. Washington, DC: NAPA.

1999. *Using Performance Data to Improve Government Effectiveness*. Washington, DC: NAPA.

Neves, Carole M.P, James F Wolf, and Bill B. Benton. 1986. *The Use of Management Indicators in Monitoring the Performance of Human Service Agencies*. In *Performance and Credibility: Developing Excellence in Public and Nonprofit Organizations*, edited by Joseph S. Wholey, Mark A. Abramson, and Christopher Bellavita, 129-48. Lexington, MA: Lexington Books.

Newcomer, Kathryn E. 1997. *Using Performance Measures to Improve Programs*. In *Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*, *New Directions for Evaluation* 75, edited by Kathryn E. Newcomer, 5-13. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Osborne, David, and Peter Plastrik. 2000. *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Overman, E. Sam, and Donna T. Loraine. 1994. *Information for Control: Another Management Proverb?* *Public Administration Review* 54(2): 193-96.

Peters, Thomas J., and Robert H. Waterman, Jr. 1982. *In Search of Excellence*. New York: Harper and Row.

Peters, Tom, and Nancy Austin. 1985. *A Passion for Excellence: The Leadership Difference*. New York: Random House. Petroski, Henry. 1985. *To Engineer is Human: The Role of Failure in Successful Design*. New York: St. Martin's Press.

Poister, Theodore H., and Gregory Streib. 1999. Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review* 59(4): 325-35.

Rivenbark, William C, and Paula K. Few. 2000. Final Report on City Services for Fiscal Year 1998-99: Performance and Cost Data. Chapel Hill, NC: University of North Carolina- Chapel Hill, North Carolina Local Government Performance Measurement Project.

Rosenthal, Burton. 1975. Lead Poisoning (A) and (B). Cambridge, MA: Kennedy School of Government.

Silverman, Eli B. 2001. NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing. Boston, MA: Northeastern University Press.

Sitkin, Sim B. 1992. Learning through Failure: The Strategy of Small Losses. *Research in Organizational Behavior* 14:231-66.

Smith, Kimberly J., and Wanda A. Wallace. 1995. Incentive Effects of Service Efforts and Accomplishments Performance Measures: A Need for Experimentation. *International Journal of Public Administration* 18(2/3): 383-407.

262

Sparrow, Malcolm K. 2000. The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance. Washington, DC: Brookings Institution.

Standage, Tom. 2000. The Neptune File: A Story of Astronomical Rivalry and the Pioneers of Planet Hunting. New York: Walker Publishing.

Theurer, Jim. 1998. Seven Pitfalls to Avoid When Establishing Performance Measures. *Public Management* 8(7): 21-24.

Thompson, Fred. 1994. Mission-Driven, Results-Oriented Budgeting: Fiscal Administration and the New Public Management. *Public Budgeting and Finance* 15(3): 90-105. Thompson, Fred, and Carol K. Johansen. 1999. Implementing Mission-Driven, Results-Oriented Budgeting. In *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application*, edited by H. George Frederickson and Jocelyn M. Johnston, 189-205. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

Wholey, Joseph S. 1997. Clarifying Goals, Reporting Results. In *Progress and Future Directions in Evaluation: Perspectives on Theory, Practice and Methods*, *New Directions for Evaluation* 76, edited by Debra J. Rog and Deborah Fournier, 95-105. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Wholey, Joseph S., and Harry P Hatry. 1992. The Case for Performance Monitoring. *Public Administration Review* 52(6):604-10.

Wholey, Joseph S., and Kathryn E. Newcomer. 1997. Clarifying Goals, Reporting Results. In *Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*, *New Directions for Evaluation* 75, edited by Kathryn E. Newcomer, 91-98. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Williams, Frank P. III, Marilyn D. McShane, and Dale Sechrest. 1994. Barriers to Effective Performance Review: The Seduction of Raw Data. *Public Administration Review* 54(6): 537- 42.