

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

**KAMU ÖRGÜTLERİNDE YÖNETİCİ PERFORMANSI:
YEREL YÖNETİMLER KAPSAMINDA BİR
ARAŞTIRMA**Oktay KOÇ¹ & Ali Erdi KARABALIK² & Abdullah KIRAY³**Öz**

Çalışma, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı ile kamu sektörü gündemine daha fazlalıkla girmiş olan çalışan “performansının” mahalli idare yöneticileri örneğinde incelenmesine odaklanmaktadır. Kamu kesimi için performans konusu, özellikle yeni dönemde kamu hizmetlerinin “sahibi” vatandaşlar anlayışının giderek daha fazla olarak kendini göstermesi nedeniyle üzerinde durulmayı hak etmektedir. Zira vatandaşlar; bir yandan kamusal hizmetlere ilişkin talepleri münasebetiyle kamu örgütlerinin raison d’etre’i (varlık nedeni) olurken, diğer yandan da verdikleri vergiler ile kamu hizmetlerinin finansal zemini oluşturmaları nedeniyle giderek daha fazla olarak bu dönemde kamu kesimini bir bütün olarak sorgulama, denetleme ve izleme arayışına girmişlerdir. Böylece, -özellikle de- bir hesap verebilirlik enstrümanı olarak düşünülebilecek performansın yöneticiler örneğinde incelenmesi, en azından bu açıdan ortaya çıkabilecek eksiklik ve/veya yetersizlikler ile bunlar temelinde kendini gösterecek şikayetlerin giderilmesi noktasında önemli bir işlev üstlenebilecektir.

Mevcut çalışmayla nitelikli performansın belirleyenleri (öncüller, bileşenler, engelleyenler) ile böyle bir performansın sürdürülmesi için gerekenlerin bu çerçevede belirlenmesi amaçlanmaktadır. Nihayet çalışmanın yanıt aradığı sorular; “kamu yöneticilerinin performanslarının belirleyenleri (bileşenleri, engelleyenleri ve öncülleri) nelerdir?” ve -bunların yanıtları kapsamında- “yerel yönetimler örneğinde kamu kesiminde sürdürülebilir nitelikli çalışan (yönetici) performansının üretilebilmesi açısından ne yapılmalıdır?” olarak tasarlanmıştır. Araştırma, nitel araştırma deseniyle gerçekleştirilmiş ve veri toplamak için Kocaeli ilindeki büyükşehir ve ilçe belediyelerinin başkan ve yöneticilerinden 19 kişi ile yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Toplanan veri, içerik analizine tabi tutulup yazarlar tarafından kodlanmış ve “normatif, yapısal, kültürel ve kişisel” etmenler olarak dört tema altında nitelikli performansın belirleyenleri tespit edilmiştir. Bunlar aynı zamanda nitelikli performans için odaklanılması gereken merkezi konuları da işaret etmektedir.

Anahtar kelimeler: Belediye idaresi, performans, performans yönetimi, performansın belirleyenleri (bileşenleri, engelleyenleri ve öncülleri)

JEL Kodları: D73, H70, H83**Başvuru:** 09.06.2019**Kabul:** 18.11.2019

1- Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kocaeli / Türkiye, oktay.koc@kocaeli.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-0612-6929>

2- Düzce Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora öğrencisi, karabalikerdiali@gmail.com, Kocaeli / Türkiye, <https://orcid.org/0000-0002-6211-2724>

3- Dr, Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İşletme Bölümü, Çanakkale / Türkiye, akiray@comu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-1734-8364>

ADMINISTRATORS' PERFORMANCE IN PUBLIC ORGANIZATIONS: A STUDY IN THE SCOPE OF LOCAL GOVERNMENTS

Abstract

*This study focuses on to analyse public servants' performance, which is got into the agenda of the public sector mostly with New Public Management, in the example of the local governments' administrators. The performance issue for public sector deserves emphasizing because of the rising emergence of the citizens as owners of the public services particularly in new era. Yet, while citizens are being defined as *raison d'être* (reason for the existence) of public organizations by virtue of their demands on one hand and on the other; they are focused on increasingly to seize opportunities to question, control and observe public sector as a whole under favour of forming the financial ground of the public services by taxes they gave. Thus, the analysis of the performance that would be thought as an instrument for accountability, in the example of public administrators might be undertook an important function in terms of eradicating performance weaknesses and inadequacies and related complaints which might be emerged due to these reasons.*

It is aimed in this framework to identify determinants (premises, constituents, obstacles etc.) and requirements for maintaining such a performance through current study. Finally, the questions being delved into answers are designed as: What are the determinants of the performance of public administrators? and, in the scope of answers, what should be done for sustainable qualified administrators' performance in public sector in the example of local governments? The study was carried out by qualitative research design and for collecting data face to face interviews with 20 interviewees who are head and administrators of the municipalities in Kocaeli were carried out too. Collected data have been analysed through content analysis, and coded by authors and finally, it is determined that there are four themes under the titles "normative, structural, cultural and personal". These are also reflecting central fields that are necessary for focusing on sufficient performance.

Key words: *Municipal government, performance, performance management, determinants, (obstacles, constituents and premises) of the performance*

JEL Codes: *D73, H70, H83*

1. GİRİŞ

Temelde performans ölçümleri, 1940lardan beri yararlı bir idari araç olarak kabul edilmiştir (Ridley ve Simon, 1943). Son 30 yıldır ise kamu yönetimi alanında meydana gelen dramatik değişiklikler, nihayet örgüt ve çalışan performansının da bütün açıklığıyla irdelenmesi ile bu doğrultuda performans yönetimi uygulayarak kamu örgütlerinin daha şeffaf hale gelmelerini gerektirmiş ve bu kapsamda yeni olanaklar sağlamıştır (De Waal, 2010; Hood, 1991; Talbot, 2010). Özellikle Batı'da daha fazlalıkla vurgulanan "kamu hizmetlerinin sahibi olarak yurttaş" tasarımı (Frederickson, 1994), bir açıdan da kamusal mal ve hizmetlerin finansörü olarak belki de en önemli paydaş haline gelen yurttaşların, örgüt ve alt düzeylere daha fazlalıkla dahil olmasını gerektirmiştir (Greener, 2010; NPMAC, 2010). Böylece performans da örgütlerde gerçekleştirilen faaliyetlerin nihai bir sonucu veya çıktısı olmaktan daha çok, bireysel veya örgütsel olabilen ve mutlaka belirli bir maksadı olan davranışları içeren bir süreç olarak ele alınmaya başlanmış (Van Dooren vd., 2015) ve nihayet performans ölçümleri, kamusal mal ve/veya hizmet üretim süreçlerini kapsayacak bir nitelik kazanmıştır (Dubnick, 2005; Milutinovic, 2004).

Bu anlamda performansı geliştirmek isteyen örgütler, sadece hizmet çıktılarını veya sonuçları değil, gömülü kapasiteyi veya beceri kapasitesini de ölçmeye yönelmelidir (Bracegirdle, 2004).

Performans bakımından meydana gelen bu önemli gelişmeler, akademik alanda da performansın (ve yönetiminin) daha derinlikli olarak ele alınmasına sonuç vermiş ve bu açıdan, farklı ülke ve düzeylerde kamu kesimine özgü birçok nitelikli çalışma ortaya konmuştur. Buna göre örneğin, Yeni Zelanda'nın kamu yönetiminde gerçekleştirdiği reformu ve bu kapsamda 1992-2002 yılları arasında performans göstergeleri ve çıktı sınıflarının nasıl değiştiğini konu alan (Lonti ve Gregory, 2007); İsrail yurttaşlarının kamu görevlilerinin hesap verebilirlik ve performanslarını izleme arzularını inceleyen ve bunu etkileyen faktörleri belirleyen (Mizrahi ve Minchuk, 2018); Tayvan siyasi ortamının, paydaş katılımının, örgütsel desteğin ve eğitimin performans yönetiminde yönetici etkinliği ve uyumunu nasıl etkilediğini ortaya koyan (Yang ve Hsieh, 2007); İngiltere'de 1997'den beri uygulanagelen performans ölçümü, izlenmesi ve yönetim sistemlerinin evrimini araştıran (Talbot, 2010); kamuda performans yönetimi uygulamasında örgütlerin karşılaşılabilecekleri engeller ve tehditler ile performans yönetiminde temel başarı etmenlerini Kanada örneğinde araştıran (Goh vd., 2015); performans göstergelerinin nasıl ve ne düzeyde Hollanda merkezi idaresinin performans yönetimine gömülü olduğunu inceleyen (Mol ve Kruijff, 2004); Avustralya kamu sektöründe meydana gelen değişimlerin, yönetsel hesap verebilirlik ve performans kültürünü desteklediğini gösteren (Chowdhury ve Shil, 2017) uygulamalı çalışmalar gibi, performans yönetiminin beklenmeyen olası etkilerini (Fryer vd., 2009) ve sorunlar ile endişeleri açıklayan (Ömürgönülşen, 2002); kamuda performans yönetim sistemlerinin önemli etkinlik boyutlarını tanımlayan (Arnaboldi vd., 2015) kuramsal çalışmaların da yapılmış olduğu anlaşılmaktadır. Yerel yönetimler örneğinde daha özel olarak bakıldığında ise Sırbistan'da performans yönetim sistemlerinin kurulumu ve bu anlamdaki problemlerin ortaya konulduğu (Milutinovic, 2004; Sevic, 2005); Kanada, Filipinler ve Guyana'da belediyeler için performans ölçüm sistemlerinin geliştirilmesine katkı veren ve bu anlamda deneyimleri inceleyen (Bracegirdle, 2005); içsel ve dışsal denetimlerin artırılmasıyla yerel yönetimlerin performanslarının nasıl geliştirildiğini araştıran (Rangone ve Paolone, 2017); Endonezya'da performans yönetim sistemine ilişkin 14 yıllık uygulama ile bunun sorunlarını belirleyen (Jurnali ve Siti-Nabiha, 2015); Amerika'da birçok yerel yönetim kuruluşunun performans ölçümlerini etkili bir şekilde kullanmaya yöneldiklerini ortaya koyan ve uygulamadaki birtakım kısıtları tanımlayan (Poister ve Streib, 1999); performans göstergeleri ve yerel yönetim görevlilerinin bunlar ile hizmet kalitesi arasındaki ilişkiye dair algılamalarını açığa çıkartan (Thuy ve Dalrymple, 1999); küçük ve orta ölçekli belediyelerin performanslarını etkileyen bazı faktörleri kurum düzeyinde belirleyen (Hazman, 2009) çalışmalar gibi daha farklı çalışmaların da literatürde mevcut olduğu görülmektedir.

Ancak bütün bu çalışmalar karşısında, örneğin kamu yöneticilerinin özellikle de yerel yönetimler örneğinde nitelikli performans sergilemelerine olanak sağlayacak belirleyenlerin neler olabileceği konusunda yerleşik bir uzlaşmanın, araştırmacılar arasında henüz gelişmediği, bunun da temel nedeninin, "performansın özünü" tanımlayan kavramsal çalışmaların olmamasına dayandığı anlaşılmaktadır (Van Dooren vd., 2015). Elbette birçok farklı araştırmacı (Örn: Aucoin ve Heintzman, 2000; Bracegirdle,

2005; Budding, 2004; Ghobadian ve Ashworth, 1994; Taylor vd. 2008), farklı nitelik veya bileşenin, -yerel yönetimlerde olsun veya olmasın- çalışan ve nihayet yönetici performansını etkileyebildiğini ifade etmektedir. Ancak bütün bu etmen ve bileşenlerin geliştirilip kategorik olarak belirlendiği ve yönetsel niteliğin performans üzerindeki etkisinin ele alındığı çalışmaların oldukça cılız olduğu (Meier ve O'Toole Jr., 2002) ve hatta yerel yönetimler özelinde indirgendiğinde bu sefer oldukça belirsizleştiği ifade edilmelidir. Oysa, performans hakkında yapılan bazı çalışmaların da (Örn: Hildebrand, 2007; Rangone ve Paolone, 2017) açığa çıkardığı üzere, nihai bir noktada kamusal hizmetlerden kamunun tatmin ve memnuniyetini sürdürülebilir bir şekilde sağlayacak olan başat etmen, çalışan ve bunun bir adım önünde yönetici performansıdır. Şu halde, yönetici performansının belirleyenleri açık bir şekilde ortaya konabilirse, en azından kamu örgütlerinde çalışanlar açısından nitelikli performans üretilebilmesinin alt yapısı da anlaşılmış ve nihayet üretilen mal ve hizmetlerden aynı doğrultuda kamunun memnuniyet ve tatmininin bu çerçevede nasıl yükseltilebileceğine dair bir zemin de oluşturulacakmış gibi görünmektedir.

Bu gerekliliklerden hareketle mevcut çalışma, yerel yönetimler özelinde yönetici performansının belirleyenleri ve engellerinin neler olabileceği sorusundan hareketle bu hususları açığa çıkarmak üzere nitel araştırma yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Kocaeli ili, büyükşehir ve ilçe belediyelerinde çalışmakta olan belediye başkan yardımcısı, üst, orta ve alt düzey yöneticilerle gerçekleştirilen 19 görüşme vasıtasıyla elde edilen veri, tarafımızca veri kodlama prosedürleri takip edilip işlendikten sonra “normatif, yapısal, kültürel ve bireysel” olmak üzere dört ana tema altında yönetici performansını belirleyen (öncül, bileşen ve engelleyen) etmenlerin açığa çıkartıldığı ifade edilmelidir. Bu etmenler aynı zamanda nitelikli bir performans için yöneticilerin dikkatle odaklanması ve stratejik hamleler yapmaları gereken alanları da işaret etmektedir.

Çalışma toplamda dört bölümden müteşekkil olmuştur. Birinci bölümde kamu kesiminde performans ve çalışan performansı; ikinci bölümde ise yerel yönetim örgütlerinde yönetici performansı, ilgili literatürden beslenilerek ele alınmıştır. Üçüncü bölümde araştırma tasarımı, yöntem, veri ve analizler ile bulgular kapsamında verilmiş; nihayet son bölüm sonuç ve genel değerlendirmeye ayrılmıştır.

2. KURAMSAL ARKAPLAN

2.1. Kamu Kesiminde Performans ve Çalışan Performansı

Walker ve Boyne (2006), ilham verici bir liderlik yaklaşımı ve yönetimin, performansın geliştirilmesinde yegane mekanizma olarak öne çıktığını iddia ederlerken; Meier ve O'Toole Jr. (2002) bunun karşısında, yönetsel niteliğin performans üzerindeki etkisinin çok nadir olarak ciddi bir şekilde test edildiğini ileri sürmektedirler. Oysa tek başına bir amaç veya sonuç olmayan performans ölçümleri, nihayet özel yönetsel amaçlara erişmede yararlı olabilecek etmenlerden biri olarak da kabul edilir (Behn, 2003). Bütün bunlara karşın, genel olarak değerlendirildiğinde kamuda performansın, daha çoklukla kurumsal performans olarak algılandığı ve incelendiği ifade edilmelidir (Hazman, 2009; Meier ve O'Toole Jr., 2002; NPMAC, 2010; Walker ve Boyne, 2006). Ancak bir noktadan sonra gerek kamu gerekse özel sektörde anlaşılmıştır ki, finansal ölçümler planlama ve denetim amaçları yönüyle daha fazla başarılı olamamakta, bu nedenle yöneticiler, finansal

ölçümlerin ötesinde, bütünleşik performansa daha geniş bir bakış açısıyla bakmaya çabalamaktadırlar (Ghobadian ve Ashworth, 1994).

Bu anlamda örneğin, yine Walker ve Boyne (2006) planlama, örgütsel esneklik ve yararlanıcı tercihinin yüksek performansla eşleştiğini, kurumsal temelde ileri sürerlerken; Robinson (2015) ise daha mikro düzeyde kamu görevlilerinin motivasyonlarının -özellikle de ödül ve cezaların motivasyonu etkilemesi kapsamında-, örgütsel performans üzerinde etkili olduğunu ifade ederler. Ayrıca örgütsel yapının veya daha özel olarak bürokrasi düzeyinin de performansla bağlantılı olduğuna dair literatürde kanıtlar bulunmaktadır (Walker ve Boyne, 2006). Buna benzer olarak bazı çalışmalarda (Örn: Bracegirdle, 2005; Poister ve Streib, 1999), yönetimde planlama, hesap verebilirlik ve enformasyon kullanımına değer veren kurumsal kültürlerde performans ölçümlerinin ancak söz konusu olabileceği de ileri sürülmektedir. Halachmi (2002c) ise çıktı ölçümünün, kısa vadeli çıktıların veya ortaya çıkan başkaca göstergelerin performansın geliştirilmesiyle ilgili olabileceğini ileri sürse de daha sonra bu düşüncesinden pek emin olamadığını da ifade etmiştir (Halachmi, 2005). Ancak şuna temas etmek gerekir ki performans iyileştirmeler, örgütün insan kaynakları yönetim sistemlerinin ve özellikle inovasyon kapasitesinin, öğrenmesinin geliştirilmesi ile bağlantılıdır (Bracegirdle, 2005). Öte yandan, bazı çalışmalarda (Örn: NPMAC, 2010) haklı olarak bireysel performansın, örgütsel performansla doğrudan ilişkili olduğu ileri sürülmekte, ancak başkaca çalışmalar (Örn: Goh ve Richards, 2015), bunu pek az örgütün başarabildiğini belirtmektedirler. Bunun temel nedenini ise performans yönetim sistemlerinin çalışan davranışlarını etkilemede karşı karşıya olduğu başat olumsuzluklardan biri olarak “politik risklerde” bulabilmek mümkünmüş gibi görünmektedir (Hildebrand, 2007).

Bunlardan hareketle performans ölçümünün temel nedeninin her zaman için performansın geliştirilmesi olduğu konusunda göze çarpan bir uzlaşma olduğu da ileri sürülmektedir (Behn, 2003; Hildebrand, 2007). Genel olarak kamuda performans ölçümlerinin yapılmasını; hesap verebilirlik, verimlilik ve etkinlik ile örgütsel performansla ilgili sorunlar kapsamında ele alan araştırmacıların da mevcut olduğu burada belirtilmelidir (Aucoin ve Heintzman, 2000; Hildebrand, 2007). Bu çerçevede performans ölçümlerinin en önemli faydalarının; yöneticilerin bireysel hesap verebilirliklerini artırma, çalışanların örgütsel hedeflere dönük odaklanmalarını geliştirme ve hizmet kalitesini yükseltme yönüyle ortaya çıkabileceği de ifade edilebilir (Streib ve Poister, 1999). Buna benzer olarak Hatry (2014), düzenli olarak performansın gözden geçirilmesinin; çalışanların, daha iyi çıktıların elde edilmesine dönük olarak hizmet sunumunun geliştirilmesine sürekli odaklanmalarını sağlayacağını; Bracegirdle ise (2005) öncelikleri belirlemek ve sonuç yönetimi gibi diğer yönetsel işlemlere performans ölçümlerinin katkı vereceğini ileri sürmektedir. Ek olarak kaynak tahsisatı ve diğer yönetsel kararlarda niteliği artırma, olgu temelli yönetime yönelmeyi kolaylaştırma, sorumlulukları açık hale getirerek ve başarı veya başarısızlık için kanıtlar sunarak hesap verebilirliği genişletme ile personelin değerlendirilmesi ve motivasyonu için sistematik bir zemin sağlama gibi noktalarda, performans ölçümlerinin önemli olduğunu belirtmek gereklidir (Ghobadian ve Ashworth, 1994; Sevic, 2005). Behn (2003) ise “değerlendirtme, denetim, bütçe, güdüleme, destekleme, kutlama, öğrenme, geliştirme” gibi nedenlere dayalı olarak performansın ölçülebileceğini ileri sürmektedir. Bunlara karşın, hizmet örgütlerinde çıktıların soyut, heterojen ve iyi tanımlanmamış olmaları nedeniyle performans ölçümlerinin yapılmasının

güç ve karmaşık olabileceği de özellikle belirtilmelidir (Ghobadian ve Ashworth, 1994). Öte yandan yine performans ölçümünün; kurumsal uyumsuzluk, pozitivist kökenleri ve beklenmeyen neticeleri itibarıyla sorgulandığını da burada ortaya koymak gereklidir (Yang ve Hsieh, 2007). Bu noktada bir başka ilginç hususa daha temas etmekte yarar vardır: Poister ve Streib'a (1999) göre, performans ölçümleri geliştirmeye çalışan başta önemli kentler de olmak üzere bir çok kentte, yöneticiler gibi çalışanlar ve yurttaşlar da buna karşı bir direniş sergileyebilmektedirler.

Performans yönetimini uygulamada kamu görevlileri ve yöneticilerinin, -özellikle daha iyi sonuçlar elde etmek açısından- tutarlı, zamanlı ve uygun enformasyonla birlikte, sonuçların analiz edilmesi ve ihtiyaç duyulduğunda geliştirmelerin tasarlanması için bilgi ve becerilere de gereksinim duyacakları belirtilmektedir (NPMAC, 2010). Yine, yurttaşlar açısından önemli olan hususları performans olarak ölçmede ve görevlilerin, kendileri için önemli olan çıktıları raporlamalarına mani olmayı sağlayacak (Van Dooren vd., 2010) yurttaş katılımı doğruca gerçekleştirildiğinde, performans yönetimi bakımından önemli bir strateji olduğu kabul edilmekte (Halachmi, 2005) ve bu durum birçok çalışmada vurgulanmaktadır (Örn: Halachmi, 2005; Schachter, 1995; Streib ve Poister, 1999). Ancak Yang ve Shieh (2007) bunlardan ayrılarak dışsal paydaş katılımının paydaş tatminini olasılıkla artırması karşısında, içsel yönetsel verimliliğe daha az yarar sağlayabileceğini de ileri sürmektedirler. Buna ek olarak Mizrahi ve Minchuk da (2018) sıradan yurttaşların, performans yönetim sisteminin çıktılarının, yaşamları üzerinde çok az etkilerinin olacağını düşündüklerini; ancak yine de performans yönetiminden elde edecekleri faydayı, performans izleme maliyetine katlanma arzuları ve izleme araçlarının etkinliği düzeyinde gerçekleşebilecek şekilde algıladıklarını belirtmektedirler.

Etkin bir performans ölçüm sisteminden söz edebilmek için ise; farklı örgütsel düzeylerin gereksinimlerini karşılayacak nitelikte tasarlanmış, performansın etkinlik ve verimlilik boyutlarının her ikisini de kapsayıcı, performansın çeşitli boyutları arasındaki geçişleri belirleyecek araçları sağlayıcı, nitel ve nicel ölçümleri barındıran, ölçümün süregelen ve evrilen bir süreç olduğu felsefesini taşıyan, ölçüme konu olan yöneticilerce saptırılmayacak ölçüm [standartları] belirleyen, performans ölçümlerinin bizzatı bir netice haline gelmesine mani olan, yönetimin denetim, karar alma ve planlama yapmasını kolaylaştıran ve mevcut yıllık planlar ile kurumsal amaçlarla bağlantılı olan bir niteliğe sahip olmalıdır (Ghobadian ve Ashworth, 1994).

2.2. Yerel Yönetim Örgütlerinde Yönetici Performansı

Aslına bakılırsa performans ölçümleri, bir yüzyıldan beri yerel yönetim gündemini meşgul etmiş (Hildebrand, 2007) ve zamanla yerel yönetimler arasında daha yaygın hale gelmişlerdir (Ghobadian ve Ashworth, 1994). Yine de performans yönetim sistemleri ve ölçümünün etkinlik ve kullanılabilirliği, halen daha tam olarak yanıtını bulabilmiş değildir (Hildebrand, 2007). Zira kurumsal manada yerel yönetim performansı veya bunun içindeki herhangi bir hizmetin performansının, karmaşık ve kendi doğasında çok boyutlu olduğu ifade edilmelidir. Böylece de yerel yönetimlerde performansın tam olarak neye karşılık gelmesi gerektiği, önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır (Ghobadian ve Ashworth, 1994). Belki de bu gibi sorunlar, performans yönetim sistemlerinin teknik olarak yapılandırılmış ve işlemeden daha çok, sosyal olarak yapılandırılmalarına dayalıdır (Halachmi, 2005).

Her ne olursa olsun, Ammons ve Roenigk (2015), yerel yönetimler kapsamında performans yönetimini inceledikleri çalışmalarında, etkin performans yönetimi için şu koşulların mevcut olması gerektiğini, ancak bunların da her örgüt için standartlaştırılamayacağını ileri sürmüşlerdir: Amaç belirliliği, ilgili ve eyleme dönük performans bilgisinin erişilebilirliği ve kullanımı, işlemlere riayet etme ve girdilerden daha çok sonuçlar veya çıktıları vurgulama, yönetici ve kural koyucu kamu görevlilerinin performans raporlarını ile kararları etkileyen verileri izleme ve düzenlemeye öncelik vermeye dönük isteklilikleri, üst düzey yöneticilerin performans yönetimi konusunda isteklilikleri, karar yetkisini devretmek, insan kaynakları ve finansal kaynakları kullanmada esneklik ile performans sonuçlarıyla bağlantılanmış teşvik ve olası cezalar. Aynı kapsamda farklı kaynaklara atfen Hildebrand'ın da (2007); yerel yönetim çalışanlarının, seçilmişlerin, üst düzey yöneticiler ile birim yöneticilerinin öncelikli desteklerinin, performans ölçümüne katkı yapacağını ileri sürdüğü de ifade edilmelidir.

Bu kapsamda Ghobadian ve Ashworth (1994), yerel yönetimlerde performans ölçümünün temel nedenlerini; merkezi otorite ve denetim birimlerinin baskısı, giderek büyüyen kamusal beklentiler ve tüketimcilik, zorlayıcı rekabetçi eğilimler, yerel yönetim idarecileri arasında meydana gelen kültür ve tutum değişikliği ve güven kaybına bağlamaktadırlar. Ancak burada yeniden ifade etmek gerekir ki, her ne kadar yerel yöneticiler, performans ölçümlerinin yararına insansalar da (Milutinovic, 2004) kamu yönetiminde performans yönetiminin tam olarak berraklaşmamış olması, yöneticiler önünde çözülmesi zor ikilemler oluşturmaktadır (Halachmi, 2005). Öyleyse performans ölçümlerinin, teknik yetkinliğe sahip ve Yeni Kamu Yönetimi ideolojisiyle donanmış görevlilerin olduğu yerlerde tatbik edilmesi (Sevic, 2005) ve bu ölçümlerde sadece sonuç veya çıktıların değil, nitelik, verimlilik ve başarımın da bulunması gereklidir, demelidir (Ammons ve Roenigk, 2015). Yine Worthington ve Dollery (2008), yerel yönetimlerde performans yönetiminin başarısı için devlet düzeyinde yasal ve yapısal reformlar yapılması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Ancak bütün bunların yapılmış olması, performans ölçümünün tek başına seçilmişlerin, yurttaşların ve yöneticilerin arzu edilen sonuçlara erişmelerini karşılamaya yetmeyebilir (Hildebrand, 2007).

Doğrusu yerel yönetimler söz konusu olduğunda performans ölçümü ve raporlama, yerel yönetimin etkinlik ve verimliliğini geliştiren kararlar, programlar ve hizmetlerin çıktılarını göstermede destek sağlayabilir. Ancak yerel yönetim görevlileri, dışsal performans bildirimlerini, mesuliyetten kaçınma adına daha özet olarak da sunabilirler (Hildebrand, 2007). Ayrıca yöneticiler açısından karşılaştırmalı performans bilgileri, en iyi hizmetin sunulup sunulmadığı veya hizmetin en düşük maliyetle üretilip üretilmediği ve hizmetlerin toplumun gereksinimlerini karşılayıp karşılamadığı yönünde alınacak kararlar (Milutinovic, 2004) ile yine sonuçların toplum için ifade ettiği anlamı yöneticilerin değerlendirmesine zemin oluşturacağından (Rangone ve Paolone, 2017), performans geliştirmek isteyen yöneticiler, bu durumda sonuçlara (faaliyet çıktılarına) daha çok atıf yapabilmektedirler (Ammons ve Roenigk, 2015; Bracegirdle, 2004). Ancak yine de şunu belirtmek gerekir ki performans yönetimi, performans geliştirmek için performans ölçümlerini veya değerlendirmelerini bir araç olarak kullanmak isteyen yöneticilerin karşı karşıya kaldığı problemlerden arınık da değilmiş gibi görünmektedir (Halachmi, 2005). Zira bakıldığında, bürokratik ve biçimselleşmiş bir çevrede ayakta kalmak için mücadele ederken, performans ölçümünü yapmanın oldukça zor olacağı

ifade edilmelidir (Sevic, 2005). Öyle ki performans yönetim doktrininin, başarılı bir performans üretilmesi bakımından bürokratik katılık yerine esnekliği ve yönetsel takdir hakkının genişletilmesini (Ammons ve Roenigk, 2015) ve bu kapsamda dikkate değer oranda kaynak da kullanmayı gerektirdiğini burada vurgulamalıdır (Milutinovic, 2004).

Eğer böyleyse, Ammons ve Roenigk'in de (2015) belirlediği gibi, performans yönetimi açısından başarılı olmak isteyen yerel yönetimler, stratejik planlamaya daha büyük oranda yer vermeli ve stratejik hedeflerini performans yönetim programlarıyla ilişkilendirmelidirler. Yine farklı araştırmalarda (Örn: Jurnalı ve Siti-Nabiha, 2015; Klovienne ve Valanciene, 2013; NPMAC, 2010; Thuy ve Dalrymple, 1999), yerel yönetimler için performans ölçümlerinin; yerel yöneticiler, seçilmiş yöneticiler ve yurttaşlar için potansiyel bir değer ifade ettiği ve sadece bir yönetsel araç veya iletişim aracı olmadığı, aynı zamanda bütçeleme süreci için de önemli bir kaynak olduğu öne çıkarılmaktadır. Bu kapsamda Poister ve Streib (1999), seçilmiş yöneticilerden gelen baskının yerel yönetimlerde performans açısından önemli bir güdüleyici olduğunu da ileri sürmektedirler. Ancak başkaca çalışmalarda (Örn: Hildebrand, 2007), yerel yönetimler üzerine yüklenen karmaşık ve çok fazla hizmet karşısında, düşük bütçe veya vergi artışından hoşnutsuzluğun da çalışanlar üzerinde yine baskı oluşturduğu ifade edilmektedir.

Yerel yönetimlerde yönetici performansı açısından bakıldığında, yöneticilerin, özellikle denetlemedikleri hususlardan sorumlu tutulmamaları ve kendilerine özgü hizmet ne ise sadece onun performansından hesap vermeleri beklenmelidir (Palmer, 1993). Ancak yine de yöneticileri sonuçlardan hesap verebilir tutmak, sadece belirli koşullar altında performansın iyileştirilmesine olanak sağlayacağından (Budding, 2004); yöneticilerin, verimlilik ve üretkenliğin artışı, örgütün içsel kontrolü ve dışarıdan gelecek olan müdahalelere direnmesi gibi faktörler üzerinden değerlendirilmesi de performansları bakımından söz konusu olabilecektir (Svara, 1985). Budding'e (2004) göre, üstlerin tutumları, sonuç odaklı bir örgüt iklimi ve "oyun ruhu" yaratma yerel yönetimlerde yönetici performansının geliştirilmesi noktasında öne çıkıyor gibi görünmektedir. Aynı kapsamda Malezya yerel yönetim yöneticileri ile yaptıkları bir çalışmada Taylor vd. (2008), içsel ve dışsal hesap verebilirlik, bütçelemeye katılım ile performans ölçümlerinin kullanılmasının yanında, bunların performans ölçümü amacıyla kullanılacak olmasının da yönetsel performansı artırdığını belirlemişlerdir.

3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

3.1. Tasarım, Veri ve Analizler

Çalışma nitel araştırma yöntemlerine uygun olarak tasarlanmış ve yürütülmüştür. Bu anlamda "kamu yöneticilerinin performanslarının belirleyenleri (öncüller, bileşenler ve engelleyenler) nelerdir?" ve -bunların yanıtları kapsamında- "kamu kesiminde sürdürülebilir nitelikli çalışan (yönetici) performansının üretilmesi açısından ne yapılmalıdır?" şeklinde tasarlanan çalışma sorusuna uygun olarak Kocaeli büyükşehir ve ilçe belediyeleri örneğinde 20 kişiden oluşan yerel kamu yöneticileri (belediye başkan yardımcıları, genel sekreterlik, genel müdürlük, daire başkanlığı, şube müdürlüğü ve koordinatörlük düzeyinde alt, orta ve üst düzey yöneticiler) ile çoğunlukla yüzyüze, sadece

bir örnekte e-mail aracılığıyla mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Mülakatlar, literatürden ve pilot çalışmadan elde edilen veriden hareketle tarafımızca geliştirilmiş yarı yapılandırılmış soru formu kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Bu formda “Size göre yerel yönetimlerde yönetici performansını etkileyen faktörler neler olabilir?”, “Performans açısından daha hesap verebilir bir yönetim oluşturmak için size göre neler yapılmalıdır?” gibi 9 soru yer almıştır. Her bir mülakat, mümkün oldukça ses kaydı alınarak, mümkün olmayan durumlarda yazılı olarak gerçekleştirilmiş ve nihayet yazılı metne çevrilmiştir. Tesadüfi örneklem ve kartopu etkisiyle belirlenen görüşmeci listesinde yer alan ve mülakat yapılan yöneticilerin mutlaka rızası alınmış ve kurum ve görüşmeci ismi gibi kimliklerinin açığa çıkmasına neden olabilecek nitelikleri, etik kurallar gereği örtülmüş ve her birine kod verilerek metin içindeki alıntılar da dahil olmak üzere örtülmüştür. Bu durum kendilerine mülakat yapmadan evvel de bildirilmiştir. Mülakatlar toplamda 7 saat civarında sürmüş ve elde edilen metinler, tarafımızca açık ve seçici kodlamalar yapılarak işlenmiş, nihayet yerel yönetimler örneğinde kamuda yönetici performansının belirleyenleri dört ana tema altında belirlenmiştir. Bu temaların nasıl üretildiğinde dair bir örnek kod tablosu aşağıda sunulmuştur. Ayrıca her bir temayı delillendirmek üzere, görüşmecilerden elde edilen veri kullanılmış ve görüşmelerden elde edilen ifadelerle ilişkin pasajlar metin içerisinde, bulgular kısmında sunulmuştur (Özdemir, 2010; Strauss ve Corbin, 1990). Aşağıdaki tabloda görüşmecilere ilişkin bilgiler sunulmuş, tablodaki sıralama ise görüşmelerdeki öncelik sırasına göre yapılmıştır.

Tablo 1. Görüşmeci Bilgileri

Görüşmeci Kodu	Ünvanı	Görev yaptığı birim	Görüşme süresi
G1	Belediye başkan yardımcısı	İlçe Belediyesi	22’
G2	Belediye Başkan Yardımcısı	İlçe Belediyesi	118’
G3	Belediye Başkan Yardımcısı	İlçe Belediyesi	30’
G4	Genel Sekreter Yardımcısı	Büyükşehir Belediyesi	28’
G5	Daire Başkanı	Büyükşehir Belediyesi	23’
G6	Daire Başkanı	Büyükşehir Belediyesi	33’
G7	Daire Başkanı	Büyükşehir Belediyesi	24’
G8	Birim Müdürü	Büyükşehir Belediyesi	17’
G9	Birim Müdürü	Büyükşehir Belediyesi	21’
G10	Birim Müdürü	Büyükşehir Belediyesi	8’
G11	Belediye Başkan Yardımcısı	İlçe Belediyesi	19’
G12	Daire Başkanı	Büyükşehir Belediyesi	16’
G13	Birim Müdürü	Büyükşehir Belediyesi	9’
G14	Birim Müdürü	Büyükşehir Belediyesi	11’
G15	BİT Müdürü	Büyükşehir Belediyesi	14’
G16	BİT Genel Müdürü	Büyükşehir Belediyesi	6’
G17	BİT Müdürü	Büyükşehir Belediyesi	13’
G18	Birim Koordinatörü	Büyükşehir Belediyesi	23’
G19	Birim Müdürü	Büyükşehir Belediyesi	27’
Toplam			462’

Kodlama prosedürünü göstermek üzere aşağıda bir örnek kod tablosu sunulmuştur.

Tablo 2. Örnek Kod Tablosu

Görüşmelerden elde edilen veri	Açık kodlama (Kod)	Seçici Kodlama (Tema)
Bizim tabii yönetici olarak performansımız, daha çok bürokratik işleyişle ilgili olmak zorundadır. (G4) Ama belediyeler siyasi kurumlar . Dolayısıyla siyasi ilişkiler çok (G6) Allahtan amirlerimiz kurum adına faaliyet yaptığımız için bu konuda bilinçli de sorun olmuyor. Ama işte performansımız açısından sürekli bir göz üzerimizde . (G13)	Bürokratik işleyiş, siyasi kurum, kamu kurumu, kurum adına yapılan faaliyet, Gözlenme	Yapısal Etmenler

Gösterilen kodlamalar, her iki araştırmacı tarafından birbirinden bağımsız olarak gerçekleştirilmiş ve daha sonra yapılan birleştirmeler ile değerlendirmede nitelikli bir benzeşmenin, uyumun mevcut olduğu belirlenmiş, nihayet literatürden de destek alınıp ilgili temalar açığa çıkartılarak kodlama işlemi sona erdirilmiştir.

3.2. Bulgular ve Tartışma

Araştırma soruları kapsamında her ne kadar iki farklı grup bulgudan söz edilmesi gerekecekse de aslında, birinci grup bulgu olarak ifade edilebilecek performans belirleyenlerinin, nihayet ikinci grup bulgu olması beklenen “nitelikli performans için yapılması gerekenleri” temelden belirlemesi münasebetiyle bunlara ayrıca bulgular içerisinde yer verilmemiş, araştırma soruları kapsamında ikisi birlikte tartışılmıştır. Dolayısıyla gayet açık bir şekilde anlaşılabileceği üzere, yerel yönetim yöneticilerinin nitelikli performans üretmelerini sağlamada burada belirleyen olarak ifadesini bulan “normatif, yapısal, kültürel ve kişisel” etmenlere odaklanılırsa, maksada hasıl olabilecek stratejik hamlelerin de yapılması mümkün olacaktı gibi görünmektedir.

Bu nedenlerle aşağıda performansın belirleyenleri olarak sunulan etmenler, aynı zamanda nitelikli bir performans için aktif olunması gereken, çeşitli girişimlerin yapılması gereken alanları da işaret etmektedir, denilmelidir.

3.2.1. Belediye Örgütlerinde Performans Yönetimi ve Yönetici Performansı

Türkiye’de Anayasa’nın tanımladığı yerel yönetim birimlerinden biri olan belediye idarelerinde performans yönetimi, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda daha evvelki kanunlarda (Örn: 5272 s. Kanun) olduğu üzere yeniden düzenlenmiştir. Buna göre kanunun, 18. maddesi “a” fıkrasında “Belediye meclisinin görev ve yetkileri” sayılırken, “Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek” ifadesine yer verilmektedir. Aynı kanunun 38. maddesinde “Belediye başkanının görev ve yetkileri” başlığı altındaki “b” fıkrasında getirilen; “Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak

ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” içerikli düzenleme ile personelin performans yönetimi, başından sonuna değin bir süreç olarak belediye başkanına tevcih edilmektedir. Dolayısıyla belediyelerde personelin ve özellikle de yöneticilerin performans yönetimlerinin; belediye başkanının hazırlayacağı ölçütlerin, belediye meclisinin kabulü ve nihayet başkanın uygulama ve değerlendirmesi ile biçimsel olarak bir düzene sokulduğu ifade edilmelidir.

Öte yandan aynı kanunun genel gerekçesine bakıldığında; “Performans değerlendirmesine ve stratejik yönetime uygun bir istihdam politikası öngörülmesi ve esnek teşkilatlanmaya imkan verilmesi, belediyelerde etkin bir yönetim kurulması için tasarıyla getirilen diğer düzenlemelerdir.” denilerek yeni kamu yönetimi anlayışının temellendirdiği yönetsel mekanizma ve araçların oluşturulması gerektiği ve bununla birlikte “mahalli idareler arasında rekabetçi bir anlayışın hakim kılınacağı” ifade edilmektedir. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde özellikle de yerel yönetimler söz konusu edildiğinde, personel yönüyle performans yönetimi veya ölçümlerinin, nihayet temel bir düzenleme olan 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bir kez daha alana, güncel yönetsel gelişme ve anlayışlara uygun olarak dahil edildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Sevic (2005) veya Ammons ve Roenigk (2015) gibilerin ileri sürdükleri Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ideolojik zemininin Türk kamu yönetimi alanında da oluşturulmaya girişildiği ve nihayet yerel yönetimlerde de buna uygun düzenlemelerin, özellikle de performans yönüyle geliştirildiği ileri sürülebilir (Tunçer, 2013).

Aynı şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18. maddesinde yer alan “b” fıkrasında; “Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” ifadesiyle personelin performans yönetiminin temel mesuliyeti, belediye başkanına terk edilmektedir. Dolayısıyla meclisin onayına kadar, personelin performans yönetiminin başından sonuna değin planlanıp tatbik edilmesi, sonuçlarının alınıp değerlendirilmesi tamamıyla büyükşehir belediye başkanının serbestçe yapabileceği bütünlük bir süreç olarak kanunca tasarlanmıştır.

Bunlara ek olarak personelin bireysel performansını doğrudan ifade etmese de 2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda tanımını bulan özellikle “stratejik planların”, kurumsal performansa özel düzenlemeleri getirmesi bakımından dikkate değer oldukları burada ifade edilmelidir.

Genel olarak bakıldığında, Türkiye’de büyükşehir olsun olmasın, birçok belediye idaresinin, yönetmelik veya yönergelerle gerekli düzenlemeleri sağlamak suretiyle özellikle personelin memur ve sözleşmeli çalışanlarının performanslarını ölçme ve değerlendirmeye veya daha kapsayıcı olarak yönetmeye çabaladığı ifade edilmelidir.

3.2.2. Belediye Örgütlerinde Yönetici Performansını Belirleyen Etmenler

3.2.2.1. Yerel Yönetimlerde Yönetici Performansını Belirleyen Normatif Etmenler

İster genel olarak kamu idaresinde olsun, isterse yerel yönetimlerde, bütün kamu örgütlerinin yasal bir çerçevede faaliyet gösterdiklerini ve bu anlamda yasaların bir

norm düzeni oluşturdıklarını ifade etmek gerekir. Mevcut norm düzeni, örgütlerin kurulmalarından işletilmeleri ve sürdürülmelerine, hatta kapatılmalarına varıncaya kadar birçok hususu düzenlemekte, bu anlamda kamu idaresine de yol göstermektedir.

Söz konusu yerel yönetimlerde performans olduğunda, bununla ilgili de Belediye Kanunlarında çeşitli düzenlemelerin mevcut olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, aşağıda sunulan görüşmeci ifadelerinden, mevcut norm düzeninin yönetici performansına etki ettiği de somut olarak anlaşılmaktadır.

“Şunu belirtmek gerekir ki, biz kamu kurumuyuz. Elbette bize vazifelerimizi veren kanunlar, düzenlemeler mevcut. Bunların dışına çıkıp iş yapmamız mümkün mü? Yani sadece bizi değil, kamu görevlilerinin hepsini düşünün. Herkes kanunları harfiyen uygulamakla ödevli. Bunu yapmadığınızda, sizin cezalandırılmanız söz konusu olacak. Bizim en karışlaştığımız, bir binanın kaçak bodrumu örneği var mesela. Yıkırdık.” G2

“Kanunlarda performans dolaylı olarak yer alıyor. Benim anladığım bu. Kaç defa kanunu okudum. Kanun tabii ki de önemli, ama asıl önemli olan başkanımın benden memnun olması. Ben büyükşehir belediye başkanına bağlıyım şirket olduğum için.” G16

“Yerel yönetimler kanunu oldukça katı ve sert kuralları olan bir kanun. Vazifelerimizi sayesinde öğrenebiliyoruz. Ben belediyede göreve başladığımda ilk öğrendiğim 1580 sayılı Belediyeler Kanunu idi. Tabi daha sonra kanunlar da güncellendi. Kanunların bu şekilde bana hitap etmesi performansımı kuvvetlendiriyor. En azından anlıyorum ki belediyeler çok ciddi bir kurum.” G7

Dikkat edilirse bu ifadeler, özellikle kanunun performansla ilgili düzenlediği hususların, yöneticiler tarafından algılanmasını açık bir şekilde göstermektedir. Burada özellikle G16 koduyla sunulan görüşmeci görüşü oldukça ilginçtir: Zira bir yanda kanunun dolaylı veya değil ortaya koyduğu gerçeklik, diğer yanda bağlı olunan yönetici olarak belediye başkanı varmış gibi görünmektedir. Ancak yürürlükteki 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun başkanın görevlerini düzenleyen bölümlerine bakıldığında, aslında çalışanların nitelikli performans sergilemelerini sağlamak gibi açık bir görevle belediye başkanlarının tanzif edildiği anlaşılabilecektir. Bu anlamda performans ölçütlerinin oluşturulmasından, bunların meclis onayından geçirilmesi, tatbik edilip nihayet sonuçların değerlendirilmesine varıncaya değin birçok faaliyet genel bir süreç halinde başkanın idaresine bırakılmıştır, demelidir. Dolayısıyla normatif kuralların, düzenleyici etkileri ve ilgililerine yükledikleri mesuliyetler itibarıyla bir kamu örgütünde en üstten en alta kadar çalışanların hepsini etkileyici nitelikte olduğunu ve nihayet yönetici performansını belirlediklerini ifade etmek gereklidir. Ayrıca Köseoğlu’nun (2005) “belediye yönetimini etkileyen iç ve dış etmenler” bahsinde, hem iç hem de dış etmenler arasında saydığı “belediyelerle ilgili hukuki düzenlemeler”, burada açığa çıkartılan “belediyelerde yönetici performansını belirleyici etmen olarak normlar” bulgusunu dolaylı olarak destekleyici nitelikte görünmektedir. Bu anlamda belki yeniden ifade etmek gerekirse, performans başarısı açısından yasal reformlara başvurmak da

mutlaka gerekecektir (Worthington ve Dollery, 2008).

3.2.2.2. Yerel Yönetimlerde Yönetici Performansını Belirleyen Yapısal Etmenler

Genel olarak bakıldığında örgütler, bir kurumsal sistem veya yapısal bir düzen içerisinde faaliyetlerin meydana geldiği araçlar olarak görülebilir. Bu kapsamda genel olarak kamu örgütleri ve özelde de yerel yönetim örgütleri, her türlü faaliyetlerini yapısal kısıtlar ve yapısal düzenlemelerin kontrolü altında gerçekleştirmektedirler, demelidir. Bakıldığında, Türkiye’de 5393 ve 5216 sayılı yasalar, yerel yönetim örgütleri olarak belediyelerin genel yapısal niteliklerini, hiyerarşik bir bürokratik düzen içerisinde şekillendirmektedir. Dolayısıyla bürokratik bir düzen içerisinde hiyerarşik yapılar olarak beledi örgütlerin ortaya çıktıkları veya yapısal olarak bu şekilde kabul edilmeleri gerektiği açıktır.

Doğrusu, görüşmecilerden elde edilen ve aşağıda sunulan görüşler, yerel yönetimlerde yönetici performansının oluşturulması bakımından yapısal düzenin ne derece etkili olduğunu veya yapısal düzenlemelerin kontrolü altında ancak yönetici performansının şekillenebileceğini göstermeleri bakımından dikkate değerdir.

“Kendinizi ne kadar geliştirirseniz geliştirin, belediyede geleceğiniz belediye başkanının elinde. Mesela, seçimi kaybedebilir, aday olmayabilir. Yeni gelen belediye başkanı da en başta üst kadroyu değiştirir. Bu da dolayısıyla performansını olumsuz etkiliyor motivasyon açısından. O zaman bizim performansımız aslında daha çok bürokratik işleyişle ilgili olmak zorundadır.” G4

“Ben kendimi daha üst kademelere hazırlıyordum. Ama belediyeler siyasi kurumlar. Dolayısıyla siyasi ilişkiler çok, ben de belediye başkanının bulunduğu siyasi partinin içinden gelen bir aileye mensubum. Buna rağmen o kadar çok oyunlar dönüyor ki, hep benim önüm kesiliyor. Bu hususlar ister istemez diğer şeylerle birlikte performansınızı da etkiliyor.” G6

“Belediyelerde en önemli sorunlardan birisi kurumda sözleşmeli personel konusu. İşçilerin ve memurların yanı sıra sözleşmeli personeller var. Bunlar da kurumumuza genelde siyasi bir etkenle giriyorlar. Bu da doğal olarak bütün çalışma sistemimizi bozuyor. En zor çalışan personel grubu sözleşmeli personeller. En ufak bir problemde amirlerimize bizleri şikayet ediyorlar. Allahtan amirlerimiz kurum adına faaliyet yaptığımız için bu konuda bilinçli de sorun olmuyor. Ama işte performansımız açısından sürekli bir göz üzerimizde veya diyelim ki astlarımızın bu hareketleri bizi kısıtlıyor zaman zaman.” G13

Görüşmecilerden elde edilen bu düşünceler, yönetici performansını şekillendirenin belediye başkanının başkanlığındaki yerel yönetim örgütlerinin yapısal nitelikleridir. Özce hiyerarşiye dayalı bir bürokratik sistem olarak tanımlanabilecek bu yapı ve nitelikleri, içinde bulunduğu herkesi ve her şeyi kontrol ettiği ve bir düzen içerisinde faaliyetlerin icra edilmesini sağladığı gibi, yönetici performansının da şekillenmesinde etkili olmaktadır. “Genel olarak belediyelerin örgütsel yapısı, klasik yönetim anlayışı ve “bürokratik yönetim geleneği”ni yansıttığından” [sic.] (Köseoğlu, 2005), yönetici

performansının şekillenmesinde de bu geleneksel etmenlerin, bürokratik sistemin etkili olması beklenmelidir. Bu anlamda yapısal reformlara başvurarak modern bir dönüşüm gerçekleştirebilen belediyelerin (Worthington ve Dollery, 2008), anlaşılan odur ki, yönetici performansını iyileştirme yönünde de bir adım atmış olabilecekleri sonucuna varılabilir.

3.2.2.3. Yerel Yönetimlerden Yönetici Performansını Belirleyen Kültürel Etmenler

Örgütsel yapıdan ayrı olarak düşünülen kültürel etmenlerin iki yönü vardır. Bunlardan birincisi örgüt kültürü iken diğeri yönetici olarak çalışanın sahip olduğu bireysel kültürdür. Dolayısıyla yönetici performansı, her iki kültürel etmenden etkilenecek yerel yönetim örgütlerinde ancak üretilebilmektedir. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, genellikle yöneticilere bağlı olarak değişse de Türkiye gibi ülkelerde örgüt kültürleri birbirine oldukça benzerdir. Nihayet bu bütün yöneticiler için aynı veya benzer koşullar altına faaliyet göstermeyi sağlayan bir zemine gömülü olmak anlamına gelecektir. Şu halde, yönetici performansını etkilemede bireysel olarak yöneticinin kültürel arka planı (yani örgütsel çalışmadan bu anlamda ne anladığı, örgüte ne amaçla katıldığı ve ne kattığı gibi etmenler) daha çok öne çıkmış gibi görünmektedir.

Aşağıdaki örnek pasajlar, hem kurum hem de birey (çalışan) açısından, performans üzerinde kültürün etkilerini göstermektedir. Bu ifadeler, sadece bireyin kültürel arkaplanının değil, bununla birlikte örgütsel kültürün veya iklimin de özellikle çalışan ve burada odaklanılan konu olarak yönetici performansını belirlemede ne denli dikkate değer bir etmen olduğunu göstermektedir.

“4-5 ay önce yanıma yardımcı olmak üzere satın alma müdürü aldım. Mükemmel bir CV. Türkiye’nin sayılı üniversitelerinden birinden mezun olmuş. Ama icraat sıfır. Yabancı dili var ama çalışan dili yok, herkesi kırıp geçiyor. Kendisinin daha önceden belediye kültürü yok. Hep özel şirketlerde çalışmış. Burası da şirket ama belediye şirketi.” G15

“Ben daha önce farklı bir dairede birim müdürüydüm. Ondan önce bir ilçe belediyesinde şeftim. Anlayacağınız belediye konusunda tecrübeliyim. Benim belediyeye bakış açım (örgütsel kültür) kendi performansımın üst seviyeye çıkmasına neden oluyor. Daha önce bakış açım bu şekilde değildi. Belediyeye bağlılığımın arttığını hissediyorum, zaten emekliliğime az kaldı. Buradan emekli olurum herhalde.” G5

Dikkat edilecek olursa, yöneticilerin bir defa kurumsal kültürün etkisi altında eylem ve faaliyetlerini organize etmek ve nihayet performanslarını bu doğrultuda yapılandırmak durumunda kaldıkları anlaşılabacaktır. Bununla birlikte, yine bireysel olarak sahip olunan kültürel niteliklerin, yöneticilerin örgütlerdeki performanslarını önemli ölçüde belirlemekte, etki ve kontrol altında tutmakta olduğu da bu ifadelerden anlaşılmaktadır. “Kurumların örgüt kültürlerine göre performans yönetimi metotlarını uygulaması” ve “yeni düzenlemelerin uygulandıkça, kurumların çalışanlarının daha çok düşüncelerini ifade edebilecekleri örgüt kültürü oluşacaktır” [*sic.*] yönündeki başkaca çalışmalarda (Örn: Karasoy, 2014) ileri sürülen belirlemeler; kültürün performansla ilişkisini örgüt

yönüyle doğrudan ifade etmektedir. Öte yandan bireysel müdahalelere izin verecek bir örgüt ikliminin varlığı halinde, kişisel kültürel niteliklerin de performans üzerinde belli bir etkisinin olması beklenebilecektir. Nihayet üstlerin tutumları, sonuç odaklı bir örgüt iklimi ve “oyun ruhu” yaratma gibi müdahaleler (Budding, 2004), yönetici performansının iyileştirilmesi noktasında önemli adımlar olarak da görülmelidir.

Burada bir hususa daha temas etmekte yarar vardır: Bir bulgu olarak takdim edilen kültürel etmenlerin bireylerle ilgili olan kısmı ile aşağıda sunulan kişisel etmenlerin birbiriyle alakalı olması gerektiği değerlendirilebilir. Veya örgütsel manada kültürün, yapısal etmenler ile benzeştiği de ileri sürülebilir. Ancak kişisel ve/veya örgütsel yaşamı bir bütün olarak etkisi altında tutmakta olan ve hatta örgütten örgüte, kişiden kişiye farklılaşmakta olan kültürün, sahip olduğu bu önemli fonksiyon, onun yönetici performansının belirlenmesinde ayrı bir tema olarak ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle çalışmada kültürü, kişisel veya yapısal etmenler çatısı altında ele almak yerine, ayrı bir tema olarak yapılandırmak tercih edilmiştir.

3.2.2.4. Yerel Yönetimlerde Yönetici Performansını Belirleyen Kişisel Etmenler

Her bir bireyin örgüt(ler)e katılım açısından farklı bireysel beklenti ve motivasyonlara sahip olduğu düşünüldüğünde, yerel yönetim yöneticilerinin de yerel yönetim örgütlerine katılmada farklı beklenti, talep ve motivasyonlarının olacağını ifade etmek gereklidir. Bu anlamda her bir yöneticinin farklı bir beklentiyle yerel yönetim örgütlerine katıldıkları düşünüldüğünde, bunların performanslarının da bu beklenti, talep ve motivasyonlardan etkileneceği daha açık olarak anlaşılabilecektir.

Aşağıda görüşmecilerden elde edilen enformasyonu havi pasajlar sunulmuştur. Bu ifadeler, özellikle çalışmada farklı bir açıdan ileri sürülen performansın kültürel belirleyenleriyle benzeşiyor gözükse de esasen daha genel olarak kişisel belirleyenler kapsamında değerlendirmeye alınmıştır. Zira ifadeler, diğerine göre kişiyle doğrudan bağlantılı etmenleri daha yoğun olarak işaret ve ifade edici niteliktedir.

“Bir kurumda yöneticinin yetenekleri, daha doğrusu olaylara soğukkanlı ve objektif bakabilmesi oldukça önemli. Biz kurumumuzun niteliği gereği oldukça sıklıkla kriz yönetimleriyle mücadele ediyoruz.” G8

“Yaptığımız iş tamamen eğitim odaklı. Yani, bilimsel bir faaliyet yürüttüğümüz için her zaman öğrencilerle muhabız. Motivasyon burada önemli. Mesela, bir öğretmenimiz özel hayatında problem olduğunda bunu işine yansıtmasın ama diğeri yansıtabilir. Bunları çok yaşadık. Burada benim yapmam gereken tamamen motivasyona ve iletişime dayalı.” G18

“Maaş konusu bende ikinci planda bile gelmez. Elbette burada maaş önemsizdir demiyorum. Fakat adil bir yönetici varsa ve ben mutluyum, maaş bunlardan neden daha önemli olsun ki!” G19

Yönetici olsun veya olmasın her çalışanın, örgüte belirli bir amaçla veya kasıtlı katıldığı düşünüldüğünde, burada yerel yönetim idarecilerinden elde edilip sunulan pasajlardaki ifadelerin, performanslarını etkilemedeki haklılığı daha iyi anlaşılabilecektir. Gerçekten de bakıldığında, kişilerin kariyer gibi, maaş veya prim gibi yahut daha soyut olarak kamu

hizmeti veya kamu yararı, değeri üretmek gibi motivasyonlarla sahip oldukları nitelikleri kamu örgütlerine taşıdıkları ileri sürülebilir. Bu durum, performans üzerinde, yönetici olsun veya olmasın kişilerin örgüte katılımlarını belirleyen talep ve beklentiler ile niteliklerinin önemli ölçüde etkisi olabileceğini göstermektedir. Nihayet çalışma bulgularından biri olarak yerel yönetim idarecilerinin kişisel beklenti ve/veya talepleri ve yine sahip oldukları nitelikler ve motivasyonları, performanslarının da ana belirleyicisidir, demelidir. Kamu kuruluşlarının, “çok sayıda içinde “iş görenlerinin de” olduğu çok sayıda farklı grubun farklı beklentilerine yanıt verme zorunda oldukları” (Ertaş ve Atalay, 20016) göz önüne alındığında, yöneticilerin kişisel beklenti ve taleplerine örneğin belediye örgütlerinde karşılık bulup bulamamaları, onların performansını da doğrudan etkileyecekmiş gibi görünmektedir. Belediye yönetimini etkileyen iç etmenlerden biri olarak “belediye personeli” (Köseoğlu, 2005) ve hususen de bunlar içerisinde yer alan yöneticilerin performansları, nihayet örgütsel performansı da yükseltecek veya düşürebilecektir. Bu nedenlerle personelin kişisel beklenti ve taleplerine karşılık verilmesi, yetkinliklerinin artırılması veya yöneticilere kişisel takdir hakkı konusunda serbestiyet tanınması gibi (Svara, 1985) stratejik hamleler performans iyileştirilmesi açısından rasyonel eylemler olacaktır.

SONUÇ

Yerel yönetimlerde yönetici performansını (öncüller, bileşenler ve engeller başlıkları altında) belirleyen etmenleri saptamak ve bu kapsamda yapılacakları açığa çıkartmak üzere gerçekleştirilen mevcut çalışma sonucunda; “kültürel, normatif, yapısal ve kişisel” etmenler olmak üzere 4 farklı sınıfta bulgular üretilmiştir. Bununla birlikte, nitelikli yönetici performansını üretebilmek adına odaklanılması gereken 4 farklı alan da aynı kapsamda değerlendirilmiştir.

Bu çerçevede yerel yönetim örgütlerinde faaliyet gösteren yöneticilerin gerek mesleki ve gerekse yasal birtakım gerekliliklere riayet etmelerinin kesinlik düzeyinde şart olduğu ve buna istinaden mevcut normlara uygun olarak ancak performans sergileyebilecekleri ifade edilmelidir. Yine bir kamu örgütü adına ve bu örgüt çatısı altında performans sergilemek durumunda olan yerel yönetim yöneticilerinin, mutlaka yapısal birtakım engellerle veya kolaylaştırıcılarla süreç içerisinde karşılaşabilecekleri, bunların da nihayet performansları üzerinde (bürokratik ve katı hiyerarşik bir yapıya sahip olan yerel yönetimler nedeniyle) genellikle negatif olmak üzere etki yaratacağı ifade edilmelidir. Bunlarla birlikte, sadece yöneticiler değil, hemen bütün çalışanların maddi olsun veya olmasın örgütlere katılımlarının temel bir gerekçesi, bir beklenti veya talebe karşılık gelecek bir nedeni olması münasebetiyle yerel yönetim yöneticilerinin performanslarını belirleyen bir başka etmenin de bu anlamda kişiye bağlı veya kişisel etmenler olabileceği ileri sürülebilir. Son olarak kültürel etmenlerin yerel yönetimlerde yönetici performansını etkilediği ifade edilmelidir. İnceleme yapılan örgütlerin (veya genel olarak kamu örgütlerinin) birbirilerine benzer kültürel alt yapıya sahip oldukları yeniden ifade edilmelidir. Bu bir yana her bir yöneticinin kişisel kültürel arka planının da faaliyetlerini etkilediği düşünüldüğünde, gerek örgüt kültürünün gerekse kişisel kültürel arka planın, yönetici performanslarının olumlu veya olumsuz olarak etkileyebildiği ileri sürülebilir.

Bu dört etmen kapsamında ifade etmek gerekirse, kamu örgütlerinde ve özellikle de araştırmanın konusu olarak yerel yönetim örgütlerinde faaliyet gösteren yöneticilerin

nitelikli performans üretmelerini sağlamak üzere, “normatif, yapısal, kültürel ve kişisel” alanlara odaklanmak; performans açısından sağlam bir normatif alt yapı, kurum ve kurallarıyla işleyen ve manipölasyondan uzak yapısal bir düzen oluşturmak; güçlü, güvene dayalı ve bireysel kültüre mümkün oldukça alan açan bir örgütsel kültür ve iklim ile nihayet bireysel beklentileri de dikkate alan bir yönetsel anlayış geliştirmek ve mevcudu da bu kapsamda yeniden yapılandırmak, elzemmiş gibi görünmektedir.

Elbette kamu politikaları yönüyle de özellikle politika yapıcılarının, bu hususları nitelikli ve süregelen kamu hizmeti sunulması bakımından dikkate alarak politika oluşturmaları, oluşturulan politikaların gerçekleştirilmesi noktasında da yine ihtiyaç duyulan performansın şekillenmesi açısından burada öne çıkan belirleyenlerin, -politikanın niteliğinden bağımsız olarak- başarı veya başarısızlığa neden olabileceğini gözden kaçırmamaları gereklidir.

Çalışmada sadece bir büyükşehir belediyesi ve bunun yetki alanındaki belediyelerde çalışma yapılması belki gelecek çalışmalarda çoklu ve karşılaştırmalı çalışmalar yapılması bakımından uygun bir gerekçe zemini yaratabilir. Bununla birlikte, nitel araştırma desenine belki bir de nicel araştırma deseni eklenmesi yararlı olabilir. Ayrıca performans konusundaki diğer çalışmalar da örnek alınarak yurttaşların da katıldığı çalışmaların elde edilen bulguları güçlendirebileceği ifade edilmelidir.

KAYNAKÇA:

- Ammons N. David ve Roenigk J. Dale, (2015), Performance Management in Local Government: Is Practice Influenced by Doctrine? , *Public Performance&Management Review*, 38(3), 514-541
- Arnaboldi Michela, Lapsley Irvine ve Steccolini Ileana, (2015), Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge, *Financial Accountability&Management*, 3(1), 1-22
- Aucoin Peter ve Heintzman Ralph, (2000), The dialectics of accountability for performance in public management reform, *International Review of Administrative Sciences*, 66, 45-55
- Bouackert Geert ve Peters B. Guy (2002), Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization, *Public Performance&Management Review*, 25(4), 359-362
- Budding G. Tjerk, (2004), Accountability, environmental uncertainty and government performance: evidence from Dutch municipalities, *Management Accounting Research*; 15, 285-304
- Brown Andrew, (2005), Implementing performance management in England's primary schools, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(5-6), 469-481
- Cristensen Tom, Jantz Bastian ve Laegrid Per, (2014), Accountability and performance in welfare state administration reform. Comparing Norway and Germany, *Stein Rokkan Centre for Social Studies*, (Working Paper) 9-2014
- Chowdhruy Anup ve Shil N. Chandra, (2017), Public Sector Reforms and New Public Management: Exploratory Evidence from Australian Public Sector, *Asian Development Policy Review*, 5(1), 1-16
- De Waal A. Andre, (2010), Achieving High Performance in the Public Sector, *Public Performance&Management Review*, 34(1), 83-106
- Dubnick Melvin, (2005), Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms, *Public Performance&Management Review*, 28(3), 376-417
- Ertaş Handan ve Atalay İlhan, (2016), Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi, *Selcuk University Journal of Social and Technical Researches*, 12, 70-82
- Frederickson H. George, (1994), The Seven Principles of Total Quality Politics, *Public Administration Times*, 17(1), 9-33
- Fryer Karen, Antony Jiju ve Ogden Susan, (2009), Performance management in the public sector, *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498
- Ghobadian Abby ve Ashworthyn John (1994). Performance Measurement in Local Government-Concept and Practice, *International Journal of Operations&Production Management*, 14(5), 35-51
- Greener Ian, (2010), Citizens, users or consumers: the voice of the public and its influence

- on improving performance, *Connecting Knowledge and Performance in Public Services* içinde (Eds: Walshe K., Harvey G. ve Jas P.), 55-74
- Goh C. Swee, Elliot Catherine ve Richards Greg, (2015), Performance management in Canadian public organizations: findings of a multi-case study, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 64(2), 157-174
- Halachmi Arie (2002), Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance, *Public Performance & Management Review*, 25(4), 370-374
- Halachmi Arie, (2005), Performance measurement is only way of managing performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(7), 502-516
- Hatry P. Harry, (2014), *Transforming Performance Measurement for the 21st Century*, Washington, DC: Urban Institute
- Hazman G. Gülsüm, (2009), Küçük ve Orta Ölçekli Belediyelerde Performansı Etkileyen Unsurların Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 18(4), 53-66
- Hildebrand Rich, (2007), Measuring and Managing Performance in Local Government: A Literature Review, *University of Victoria-School of Public Administration*, Local Government Institute Working Paper Series
- Johnson Age, (2005), What does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management, *Public Money&Management*, 25(1), 9-17
- Jurnalı Teddy ve Siti-Nabiha A. K. (2015), Performance Management System for Local Government: The Indonesian Experience, *Global Business Review*, 16(3), 351-363
- Kloviene Ruta ve Valanciene Loreta, (2013), Performance Measurement Model Formation in Municipalities, *Economics and Management*, 18(3), 383-393
- Koyuncu Erhan, (2011), Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Uygulaması: İngiltere ve Türkiye Örnekleri, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 20(1), 53-82
- Lonti Zsuzsanna ve Gregory Robert, (2007), Accountability or countability? Performance measurement in the New Zealand public service, 1992-2002, *The Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 468-484
- Meier J. Kenneth ve O'Toole Jr. J. Laurence, (2002), Public Management and Organizational Performance: The Effect of Managerial Quality, *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4), 629-643
- Milutinovic Slobodan, (2004), Performance Measurement in Serbian Local Government: Future Improvements or Another Urban Government Fiction?, *Winds of Societal Change içinde* (Eds: Nedovic-Budic Z. ve Tsenkova S.), 181-196, Urbana-Champaign: University of Illinois
- Mizrahi Sholomo ve Minchuk Yizhaq, (2018), Accountability and performance management: citizens' willingness to monitor public officials, *Public Management Review*, <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473478>

- Mol P. Nico ve Kruijf A. M. Johan, (2004), Performance management in Dutch central government, *International Administrative Sciences*, 70(1), 33-50
- NPMAC (National Performance Management Advisory Commission), (2010), A Performance Management Framework for State and Local Government 07/07/2018 tarihinde , www.pmcmission.org
- Ömürgönülşen Uğur, (2002), Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects, *H.Ü. İİBF Dergisi*, 20(1), 99-134
- Özdemir Murat, (2010), Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma, *ESOGÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 323-343
- Palmer J. Anna, (1993), Performance measurement in local government, *Public Money & Management*, 13(4), 31-36
- Poister H. Theodore ve Streib Gregory, (1999), Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice, *Public Administration Review*, 59(4), 325-335
- Rangone Andrea ve Paolone Francesco, (2017), Managing Local Government Performance in Italy: Issues, Assesment Criteria and Perspectives, *International Journal of Advances in Management and Economics*, 6(6), 1-11
- Robinson Mark, (2015), *From Old Public Administration to the New Public Service*, Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence
- Rowley Jennifer, (2002), Using Case Studies in Research, *Management Research News*, 25(1), 16-27
- Scachter L. Hindy, (1995), Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance, *Public Administration Review*, 55(6), 530-537
- Sevic Zeljko, (2005), Measuring performance on a local government level in a transitional country: the case of Serbia. *International Journal of Public Sector Management*. 18(7). 582-603
- Strauss Anselm ve Corbin Juliet, (1990), Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques. New Delhi: SAGE
- Streib D. Gregory ve Poister H. Theodore, (1999), Assessing Validity, Legitimacy, and Functionality of Performance Measurement Systems in Municipal Governments, *American Review of Public Administration*, 29(2), 107-123
- Svara H. James, (1985), Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities, *Public Administration Review*, 45(1), 221-232
- Talbot Colin, (2010), *Performance in Government*. Washington: The World Bank
- Taylor Dennis, Abdul-Hamid Fadzion ve Mohd-Sanusi Zuraidah, (2008), The Factors Impacting Managerial Performance in Local Government Authorities within an Islamic Cultural Setting, *Journal of Applied Management Accounting Research*, 6(2),

73-90

- Thuy X. Vu, Darlymple F. John (1999), Performance Measurement in Local Government in Victoria, Victoria: Centre for Management Quality Research at RMIT
- Vaismoradi Mojtaba, Turunen Hannele ve Bondas Terese, (2013), Content Analysis and thematic analysis: Implications for conducting a qualitative descriptive study, *Nursing and Health Sciences*, 15(3), 398-405
- Van Dooren Wouter, Bouckaert Geert ve Halligan John, (2015), *Performance Management in the Public Sector*, London: Routledge
- Walker M. Richard ve Boyne A. George, (2006), Public Management Reform and Organizational Performance: An Empirical Assessment of the U.K. Labour Government's Public Service Improvement Strategy, *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), 371-393
- Worthington Andrew ve Dollery Brian, (2008), Performance measurement in Australian local government, *The ICFAI Journal of Public Administration*, 4(2), 7-27
- Yang Kaifeng ve Hsieh Y. Jun, (2007), Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model, *Public Administration Review*, 67, 861-879

Yasal Metinler

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (2003), 21/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, (2004), 23/07/2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete
- 5272 sayılı Belediye Kanunu (2004), 24/12/2004 tarih ve 25680 sayılı Resmi Gazete
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005), 13/07/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete

ADMINISTRATORS' PERFORMANCE IN PUBLIC ORGANIZATIONS: A STUDY IN THE SCOPE OF LOCAL GOVERNMENTS

1. INTRODUCTION

In the reviewed literature, there are sufficient studies about performance management systems and their effects both on public management and public satisfaction with public services (e.g. Chowdhury ve Shil, 2017; Goh vd., 2015; Milutinovic, 2004; Mol ve Kruijf, 2004; Talbot, 2010; Yang ve Hsieh, 2007). Contrary to this, it should be claimed that there are no ample studies, which are focused on to explore, and/or determine administrators' performance, although it is explored by some studies focused on performance in public sector that the primer factor that ensures public satisfaction and happiness with public services is workers' and maybe beyond this administrators' performance (Hildebrand, 2007; Rangone&Paolone, 2017).

The main aim of this study is to understand and explore determinants (premises, constituents and obstacles etc.) of administrators' performance and requirements for maintaining this performance in the scope of local governments. There are two basic questions for this study: First, "What are the determinants (premises, obstacles and constituents) of the performance of public administrators?" and, second in the scope of answers, "What should be done for sustainable qualified administrators' performance in public sector in the example of local governments?"

2. RESEARCH METHOD AND FINDINGS

This study is conducted as a qualitative research with 19 public administrators worked at Kocaeli Metropolitan Municipality. For collecting data, a semi-structured questions form, which was prepared through analysing existing literature and a small pilot research, is used by authors. Additionally some archival documents and legal texts are also used for understanding existing status and understandings of performance in public sector. Gathered data are processed by using coding procedures and finally some categories about performance determinants of public administrators have been explored by this way, and interpreting participants' discourses. We found that there are four themes under the titles "normative, structural, cultural and personal". These are also reflecting central fields that are necessary for focusing on sufficient performance.

3. DISCUSSION AND CONCLUSION

In the end, some determinants of administrators' performance under four categories were explored. These are normative, structural, cultural and personal factors. And these are also some areas that are required for focusing on qualified performance in public sector.

The limitations of this study is about the sample set since this study carried out only in one Municipal Government. Future researches, maybe, have to focus to expand sample set for gaining deep insights and more reliable findings about administrators' performance