

KAMU SEKTÖRÜNDE BİREYSEL PERFORMANSA GÖRE ÜCRET UYGULAMALARI: BAŞARISIZLIĞIN YAYGINLAŞMASI*

Doç. Dr. Selim Coşkun

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
Daire Başkanlığı

Hakan Dulkadiroğlu

Gençlik ve Spor Bakanlığı
Genel Müdür Yardımcısı

Dr. Nevzat Fırat Kunduracı

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
Daire Başkanı



Öz

Kamu yönetiminde uzun süredir performans temelli bütçe programları, stratejik yönetim, kalite yönetimi, piyasa analizi, performans yönetimi gibi özel sektör kaynaklı araçlar kullanılmaktadır. Bu araçlardan en fazla tartışılanlardan birisi performansa göre ücret programlarıdır. Performansa göre ücret uygulamaları giderek yaygınlaşmasına karşın araştırmalar kamuda bireysel performansa göre ücret programlarının büyük oranda başarısız olduğunu göstermektedir. Bu çalışma kapsamında farklı ülkelerin kamu yönetiminde gerçekleştirilen performansa göre ücret uygulamaları, bu alanda yapılan araştırmalar ve programların uygulama nedenleri irdelenmektedir. Bireysel düzeyde gerçekleştirilmeye çalışılan performansa göre ücret uygulamalarındaki başarısızlıklara rağmen uygulamanın yaygınlaşmasındaki paradoksal durum analiz edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Sözcükler: Kamu Sektörü, Bireysel Performans, Performansa Göre Ücret, Kamu Reformu, Yaygınlaşma

Individual Pay for Performance in the Public Sector: Dissemination of the Failure

Abstract

For a long time public organizations have been using tools and techniques originating from the private sector such as performance based budget programs, strategic management, quality management, market analysis and performance management. Among these tools and techniques, pay for performance programs may be the most discussed one. Even though reports and surveys indicate that individual pay for performance schemes in the public sector failed to a large extent, these programs have been diffusing throughout the world. This study analyzes pay for performance practices in public administration in different countries. In this context, the research on the success/failure of the pay for performance programs will be explained briefly. Then, different views on the dissemination of the programs in the public sector are reviewed. Even if pay for performance programs at the individual level do not have a success, we are going to explain why the programs are getting popular as a paradox.

Keywords: Public Sector, Individual Performance, Pay for Performance, Public Reform, Dissemination

* Makale geliş tarihi: 24.02.2015
Makale kabul tarihi: 21.05.2015

Kamu Sektöründe Bireysel Performansa Göre Ücret Uygulamaları: Başarısızlığın Yaygınlaşması

Giriş

Otuz yılı aşkın bir süredir kamu sektöründe geleneksel kamu yönetiminin verimsiz, hantal, vatandaşların ihtiyaçlarına yeterince cevap veremediği savlarıyla birçok değişikliğe gidilmiştir. Bütçesel baskılar, üst üste gelen ciddi ekonomik krizler, değişen ve artan vatandaş istek ve beklentileri, uluslararası rekabet gibi faktörler kamu yönetiminin işleyişinin değişimine yol açmıştır. Pek çok ülke verimliliği artırmak, bütçe açığını azaltmak, hizmet kalitesini iyileştirmek, bürokrasi üzerinde kontrolü ve hesap verebilirliği tesis etmek, kamu yönetiminin performansını iyileştirmek düşüncesiyle kamu reformları gerçekleştirdiler. Kamu sektörü değişim ve dönüşümünü gerçekleştirirken uzun süredir performans temelli bütçe teknikleri, stratejik yönetim, kalite yönetimi, piyasa analizi, performans yönetimi gibi özel sektör kaynaklı araçları da kullanmaktadır. Bu araçlardan en fazla tartışılanlardan birisi de performansa göre ücret programlarıdır (Cardona, 2006; Swiss, 2005).

Kamu yönetiminde performansa göre ücret uygulamaları dünya çapında giderek yaygınlık kazanmaktadır. 2005 yılı itibariyle, OECD ülkelerinin yaklaşık üçte ikisi kamu görevlilerinin ücretlerini bireysel performanslarıyla ilişkilendirmiştir. 2008 yılında yapılan bir araştırma OECD ülkelerinin %80'inin performansa göre ücretle ilgili en az bir yasal düzenleme yaptığını göstermektedir (Lah ve Perry, 2008). Diğer taraftan, OECD çalışmaları performansa göre ücret uygulamalarının hem tasarım ve uygulama problemleri hem de performans değerlendirmelerinin zorlukları nedeniyle kamu çalışanlarının motivasyonuna çoğunlukla olumlu etki yapmadığını göstermektedir (OECD, 1997; OECD, 1993). Buna karşın araştırmalar kamu sektöründe performansa göre ücret uygulamalarının hem yatay (ülkeler arasında) hem de dikey olarak (farklı kademelerdeki kamu görevlilerini kapsayacak şekilde) giderek yaygınlaştığını göstermektedir (Perry vd., 2009).

En basit tanımıyla bireysel performansa göre ücret, çalışanın performansına dayalı olarak esas ücrete ilave yapılan ödemeleri kapsamaktadır (Balcı ve Kırılmaz, 2005). Performansa göre ücret programlarının teorik düzeyde uygulanma nedeni dışsal ödüllendirmenin (ücretin) çalışanların çabalarında ve başarılarında etkili bir motivasyon olabileceğinin kabul edilmesidir. Pratikte ise performansa göre ücret programlarının kamu kurumlarında uygulanmaları farklı nedenlere dayanmakta, uygulama öncelikleri

ülkeden ülkeye değişmektedir. İsveç, Norveç gibi Kuzey ülkelerinde daha çok personel geliştirme yönüne vurgu yapılmakta, Anglo-Amerikan ülkelerinde motivasyon ve bürokrasiyi kontrol öne çıkmaktadır. İtalya ve Fransa gibi ülkelerde ise öne çıkan faktörler liderlik ve üst düzey yöneticileri hesap verebilir kılmaktır. Doğu Avrupa ve Türkiye gibi ülkelerde ise bilhassa uluslararası kuruluşların etkisiyle Batıya ayak uydurma çabaları temel saiklerdir.. Performansa göre ücret programlarında söylemde verimlilik, etkinlik, şeffaflık gibi rasyonel faktörler öne çıkmakla beraber uygulamada sembolik politika, çalışanlara ilişkin varsayımlar, siyasetin kendini hem ulusal hem de uluslararası kamuoyunda meşrulaştırma çabaları önemli rol oynamaktadır.

Danimarka, Yeni Zelanda, İsviçre ve Birleşik Krallık gibi sınırlı sayıda ülke kapsamlı, yapısal bir performansa göre ücret politikasına sahiptir. Pek çok ülke performansa göre ücret programlarını uyguladıklarını iddia etmekle birlikte uygulamada başarılı olabildiklerini söylemek zordur. Uygulamada performansa göre ücret programları çoğunlukla çıktılarından daha çok girdilerin performansını ölçmekte ve performans ödülleri resmi performans değerlendirmesi olmaksızın dağıtılmaktadır (OECD, 2005: 11-12).

Bu çalışma kapsamında, öncelikle farklı ülkelerin kamu yönetiminde gerçekleştirilen performansa göre ücret uygulamaları kısaca açıklanacaktır. Daha sonra, ABD, İngiltere ve Türkiye’de performansa göre ücret programlarının başarısını/başarısızlığını inceleyen bireysel araştırmalar ve önceki araştırmaların verilerini kullanarak gerçekleştirilen meta analizler¹ irdelenecektir. Ayrıca, bu bölümde Türkiye’de gerçekleştirilen sınırlı sayıda araştırma özetlenecektir. Nihai olarak, yapılan araştırmaların büyük çoğunluğunun kamuda bireysel performansa göre ücret uygulamalarının başarısız olduğunu göstermesine karşın bu uygulamaların niçin yaygınlaştığına dair paradoksal duruma açıklamalar getirilecektir.

1. Dünyadaki Uygulamalar

Performansa göre ücret politikaları genel olarak 1980 sonrası kamu reformlarının bir unsuru olarak yaygınlaşsa da bu tarihten önce de bazı ülkelerde “üstün performansın” ödüllendirildiği bazı uygulamalar mevcuttu.

1 Meta analiz; bir konuda yapılmış birbirinden bağımsız çalışmaların sonuçlarını birleştirme ve araştırma bulgularının istatistiksel analizini yapma yöntemi olarak tanımlanabilir. Meta analizler araştırmacılara önceden yapılmış çok sayıda çalışmanın sonuçlarını özetleyen nicel yöntemler sunmakta, araştırma sonuçlarının birleştirilmesine yardım etmektedir (Akgöz vd., 2004: 107).

Örneğin, Fransa’da 1946 yılında yürürlüğe giren kanun gereği “olağanüstü performans” gösteren kamu çalışanlarına grup olarak veya bireysel bazda parasal ödül verilmekteydi. Benzer olarak Japonya’da başarılı bürokratlar 1950’lerin başından beri “çalışkanlık ödeneği” almaktaydı. Kanada’da 1964 yılında kamu çalışanlarına performans ödemesine imkan tanıyan bir düzenleme uygulamaya konulmuştu (OECD, 2005).

Bununla birlikte, literatürde performansa göre ücret programının kapsamlı kamu reformunun bir parçası olarak uygulanmasının ABD’de 1978 yılında hayata geçirilen Kamu Hizmetleri Reform Kanunu (Civil Service Reform Act) ile başladığı kabul edilmektedir. Reform Kanunu önce ABD’de başlayan, sonra pek çok ülkede uygulanan başlıca dört unsurdan oluşmaktadır; performans değerlendirme sistemi, performansa göre ücret, üst düzey yönetici sistemi (Senior Executive System) ve uygulayıcı ve düzenleyici kurumların birbirinden ayrılması. İngilizce konuşan ülkeler genel olarak reform unsurlarını görece erken bir tarihte adapte etmişlerdir. ABD’nin en yakın komşusu olan Kanada, performans değerlendirme sistemini aynı yıl uygulamaya koymuştur. Commonwealth üyesi olan Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere reform unsurlarını diğer ülkelere kıyasla daha erken tarihlerde benimsemişlerdir. Pek çok Avrupa ve Asya ülkesi reform unsurlarını 2000’li yılların başında uygulamaya başlamışlardır. Reform unsurlarından hiçbirini uygulamayan tek OECD ülkesi Yunanistan’dır. Bulgular, OECD ülkelerinin %40’ından fazlasının reformun dört unsurunu da adapte ettiğini göstermektedir. Reformun en az üç unsurunu uygulayan ülkelerin oranı ise %73,3’tür.²

ABD’de, Reform Kanunu’nun yürürlüğe girdiği yıl olan 1978’de yarım milyon Federal çalışandan yalnızca 700 tanesi terfi ücreti almamıştı. Bu durum kamuoyunda ve politikacılar arasında tepkiye neden olmuştur. Reform Kanunu ile çalışanların performanslarını objektif ölçütlere göre değerlendiren bir sistem oluşturulması hedeflenilmiş, performans değerlendirmesi doğrudan bireysel ve kurumsal çıktılarla ilişkilendirilmeye çalışılmıştır (Nigro, 1981; Pearce ve Perry, 1983). Lah ve Perry (2008: 285) Reform Kanunu’nun performansa göre ücrete ilişkin düzenlemelerinin Amerikan kamu personel yönetiminde en radikal uygulamalardan birisi olduğunu ifade etmektedir. Kanunun getirdiği düzenlemeler hizmet süresine (kıdeme) dayanan ve otomatığe bağlanan ücret sisteminde bir kopuşa/kırılmaya işaret etmektedir. Özel sektör istihdam uygulamalarından ödünç alınan sistem Federal yöneticilerin iyi performansını ödüllendirmeyi kötü performansını ise cezalandırmayı amaçlamaktaydı.

Amerika’da Reform Kanunu’yla kurulan performansa göre ücret uygulamalarına dair yapılan ilk 12 çalışmayı analiz eden Perry (1988)

2 Daha fazla bilgi için bkz. Lah ve Perry, 2008: 289.

bulguların bireysel performansa göre ücret programlarının başarılı olmadığını gösterdiğini ifade etmektedir. Performansa göre ücret uygulamaları sonucu federal yönetici ve kurumların daha duyarlı, verimli ve etkin olması öngörülmekteydi. Kısa bir süre sonra beklentilerin tam tersine sistemin moral bozucu ve çalışanların performansını olumsuz olarak etkilediği anlaşıldı. Bu başarısızlığın arkasındaki başlıca nedenler olarak kaynak yetersizliği, yönetici ve yönetici olmayanlar arasındaki ücret eşitsizliği ve yanlış uygulanan performans değerlendirmeleri olduğu belirtildi (Pearce ve Perry, 1983; Perry, 1986). Reform Kanunu'nun ortaya çıkardığı performansa göre ücret uygulamalarının en önemli amacı kurumsal performansın artırılması olarak belirlenmişti. Ancak, bu alanda yapılan araştırmalar performansa göre ücret sistemi ile kurumsal performans arasında ciddi bir ilişki bulamamıştır. Nitekim bu tür başarısızlıkların sonucu sistem 1984 yılında Performans Yönetimi ve Takdir Kanunu (Performance Management and Recognition System) ile değiştirilmiştir (Perry, 1988: 391).

Performans Yönetimi ve Takdir Sistemi (PYTS), Kamu Hizmetleri Reform Kanunu'nun olumsuz etkilerini gidermeyi amaçlamaktaydı. Bu sistem kapsamında çalışanlar beş düzeyde değerlendirilmekteydi. Başarılı düzeyinin altında ve üstünde ikişer düzey daha bulunmaktaydı. PYTS başlıca üç ücret unsurundan oluşmaktaydı. Başarılı veya daha üst düzeyde performans değerlendirmesine sahip çalışanlar genel ücretin tamamını ve ayrıca performans ücretini de almaktaydı. Performans ücretinin miktarı çalışanın pozisyonu ve performans düzeyine göre değişmekteydi. Uygulamada performans ödülü ücretin %2'sinden az %10'undan fazla olamamaktaydı (Perry vd., 1989).

Reform Kanunu'nun ömrü yedi yıl sürdü. Performans düzeyindeki farkların yeterince ayırt edilememesi, kaynak yetersizliği, performans ölçümündeki manipülasyonlar ve belki de en önemlisi sistemin kamu kurumlarının performansını artırdığına ilişkin hemen hiçbir kanıtın olmaması nedenleriyle Reform Kanunu, 1984-1991 arasında uygulandıktan sonra yürürlükten kaldırıldı (Perry vd., 2009). ABD'de 2000'li yılların başlangıcında, daha önce uygulanan ve sorunlar nedeniyle vazgeçilen performansa göre ücret programları bazı kurumlarda yeniden canlandırıldı. Performansa göre ücret ilk olarak 2002 yılında çıkarılan bir kanunla gündeme geldi. Bu kapsamda, performansa göre ücret programları iki büyük federal kurum olan Güvenlik Bakanlığı (Department of Homeland Security) ve Savunma Bakanlığında uygulamaya konuldu. Savunma Bakanlığı 2006 yılında, 2004 yılında Kongre tarafından onaylanan Ulusal Güvenlik Personel Sistemi kapsamında performansa göre ücret sistemini uygulamaya başladı (Perry vd., 2009).

Bireysel performansa göre ücret sisteminin ABD'deki uygulamalarındaki başarısızlıklara karşın, 1980'lerin sonuna doğru Danimarka, Hollanda, Yeni Zelanda, İspanya, İsviçre ve İsveç performansa göre ücret programlarını farklı

formatlarda uygulamaya koymuştur. Finlandiya ve Almanya’da performansa göre ücret bazı kamu hizmetlerinde pilot uygulama olarak uygulanmıştır. 1990’ların sonu ve 2000’li yılların başında Almanya, Kore, İsviçre, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovak Cumhuriyetini içeren bazı ülkeler performansa göre ücret programları uygulamaya başladılar (OECD, 2005).

2000’li yılların başından itibaren kamuda performansa göre ücret uygulamaları başta gelişmiş ülkeler olmak üzere hızla yaygınlaştı. Performansa göre ücret programlarını uygulayan ülkeler arasında kendisine mahsus bir kamu yönetimi geleneğine sahip olan Fransa da yer almaktadır. Fransa’da 2002 yılında çıkarılan bir kararname kamu görevlilerinin değerlendirilmesi ve terfisi açısından önemli bir yere sahiptir. Kararname kamu çalışanlarının sistematik olarak değerlendirilmesini öngörmektedir. Performansa göre ücret uygulaması, 2004 yılında Fransa üst düzey kamu çalışanları için altı bakanlıkta (Maliye, Savunma, İçişleri, İmar ve Ulaşım, Tarım ve Kamu Hizmetleri) ikramiye ödemeleri şeklinde uygulamaya konulmuştur (temel aylığın en fazla %20’sine kadar). 2004 yılında İç Güvenlik ve Savunma Bakanlıklarına kendi performanslarına göre ücret sistemlerini oluşturma yetkisi verilmiştir. Ayrıca, 2005 yılından itibaren Ekonomi, Maliye ve İstihdam Bakanlığı performans değerlendirmesi ile terfileri ilişkilendiren bir bireysel değerlendirme programı uygulamaktadır. Bununla birlikte performansa dayalı ücret yalnızca üst düzey yöneticilere uygulanmaktadır. Son zamanlarda merkezi yönetimde çalışan bütün yöneticiler için “performans ikramiyesi” ödemesi yapılmaktadır. Performans ikramiyesi oranı yöneticilerin brüt maaşlarının %20’si kadar olabilmektedir. Benzer olarak 2000’den bu yana hakimler yargının daha iyi işlemesine katkıları oranında temel maaşın %10’u kadar ikramiye alabilmektedir. Aynı uygulama bazı sağlık çalışanları (cerrahlar, psikiyatrist gibi) için de geçerlidir (Forest, 2008: 237).

Türkiye’de de performansa göre ücret uygulamaları devletin resmi belgelerinde son otuz yıldır yer almakta, konu belirli aralıklarla da olsa kamuoyunun gündemine getirilmekte ve tartışılmaktadır. Performansa göre ücret uygulamasına geçme niyeti ve gerekliliği VI. ve VII. Kalkınma Planları ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı gibi pek çok resmi belgede ve raporda yer almasına karşın kapsamlı ve sistematik uygulamaya bir türlü geçilememiştir. Yakın zamanda performansa göre ücret uygulaması akademisyenler için de gündeme gelmiş, sistemin uygulanması 2016 yılına ertelenmiştir.

Performansa göre ücret uygulamalarının Türk kamu yönetiminde yaygın ve sistematik bir şekilde uygulandığı kurum Sağlık Bakanlığıdır. Sağlık Bakanlığında performansa dayalı ücret uygulaması, 2003 yılında pilot uygulama olarak on hastane ve bir il sağlık müdürlüğünde başlatılmış, 2004 yılından başlayarak tüm Sağlık Bakanlığı birimlerine yayılmıştır (Demir, 2007:

87). Günümüzde Sağlık Bakanlığının uygulamaya koyduğu döner sermaye gelirinden performansa dayalı ek ödeme sistemi Türkiye çapında uygulanmakta olup, performansa dayalı değerlendirme ve ödeme sisteminin tüm bakanlık düzeyinde uygulandığı tek örnektir (Özkal Sayan ve Şahan, 2011: 35). Bununla birlikte Sağlık Bakanlığındaki uygulamanın performansa göre ücret uygulamasına ne derece uyduğu tartışmalıdır. Performansa göre ücret programlarında performans ücreti toplam ücretin en fazla %10 ila 20'sini oluştururken, Sağlık Bakanlığındaki uygulamada performans ücreti miktarı aylık maaşın birkaç katı olabilmektedir.

2. Uygulamalar Başarılı Mı? ABD, İngiltere ve Türkiye'den Ampirik Bulgular

Kamuda performansa göre ücret uygulamalarının başarısını irdeleyen çok sayıda bireysel araştırma mevcuttur. Bazı akademisyenler daha önceki araştırmaların verilerini kullanarak meta analizler yapmışlardır. Bulgular kamuda performansa göre ücret uygulamalarının en iyimser ifadeyle “beklentileri karşılamadığını” göstermektedir. Bu bölümde ABD, İngiltere ve Türkiye’de gerçekleştirilen araştırmalar ele alınacaktır.

2.1. ABD

Pearce ve arkadaşları (1985) Amerika’da bir sosyal güvenlik merkezinde performansa dayalı ücret ile kurumsal performans arasında ilişkiyi incelemiş, yöneticilere liyakata göre ücret verildiği durumlarda bile bu iki değişken arasında anlamlı bir ilişki bulamamışlardır. Bu çalışma yine Perry ve arkadaşları (1989) tarafından gerçekleştirilen bir araştırma ile teyit edilmiştir. Yine Perry’nin 1986 yılında yaptığı araştırma, performansa göre ücretin etkilerini Performans Yönetimi ve Takdir Sistemi kapsamında irdeleyen ilk araştırmadır. Söz konusu araştırma, performansa göre ücretin kamu yöneticileri üzerinde pozitif bir etkisini bulamamıştır. Yazara göre bunun en önemli nedeni üst düzey yöneticilerin kendi altında çalışanların performansını değerlendirebilecek sağlıklı bilgiye sahip olmamasıdır. Performansa göre ücreti irdeleyen diğer iki araştırma 1993 yılında Ingraham (1993a ve 1993b) tarafından yayınlanmıştır. Avrupa ve ABD’yi kapsayan bu araştırmalar daha çok performansa göre ücretin bir reform politikası olarak yayılma düzeyi ve arkasındaki nedenlere odaklanmaktadır. Bununla birlikte yazar uygulamaların başarı düzeyine de değinmekte, kamudaki mevzuatın ve ekonomik kısıtların kamu sektöründe başarılı uygulamaların önündeki başlıca engeller olduğunu ileri sürmektedir.

Kellough ve Lu'nun 1993 yılında yayınlanan çalışması ABD'de federal, eyalet ve yerel düzeydeki yöneticileri ve yerel yönetimlerde yönetici düzeyinde olmayan çalışanları incelemektedir. Bu çalışmada, performansa göre ücret uygulamalarını araştıran 14 ampirik çalışmanın bir özeti yer almaktadır. Araştırma bulguları genel olarak performansa göre ücretin bireysel ve kurumsal performansa çok az olumlu etkisi olduğunu göstermektedir. Bunun bir istisnası olarak ABD Deniz Kuvvetleri gösterilmektedir. Buradaki olumlu etkinin nedenleri olarak ise aynı anda uygulamaya konulan iletişim kanallarının artırılması, basitleştirme ve yüksek performans ücretleri gösterilmektedir. Yazarlara göre performansa göre ücret programlarının başarısız olmasının başlıca nedenleri performans değerlendirmedeki güçlükler ve sistemi desteklemek için kaynakların yetersizliğidir.

Heneman ve Young'ın (1991) ABD'de 120 okul yöneticisini kapsayan araştırmasında performansa dayalı ücretlendirmenin çalışanların motivasyonu üzerindeki etkisi analiz edilmektedir. Araştırma bulguları yeni ücret sisteminin önerilen parasal ödülün negatif algısı nedeniyle yöneticileri motive etmediğini göstermektedir. Yöneticiler performansa dayalı ücret sistemindeki ikramiyelerden daha çok temel ücrette bir artışı tercih etmektedir. Kellough ve Nigro'nun (2002) Georgia Eyaleti'nde gerçekleştirdiği araştırma sonuçları da performansa dayalı ücret sisteminin çalışanları yeterince motive etmediğini göstermektedir. Bu araştırmaya göre, çalışanların yaklaşık %70'i performansa göre ücret programlarının uygun bir motivasyon aracı olmadığını düşünmektedir. Çalışanların yarıdan daha azı ise performanslarının adil bir şekilde değerlendirildiğine inanmaktadır. Ayrıca, katılımcıların yalnızca %21,3'ü ücretin kendi performanslarının karşılığı olduğunu ifade etmektedir. Bu durum performans değerlendirme sistemine güvensizliği işaret etmektedir.

Perry ve arkadaşları tarafından 2009 yılında gerçekleştirilen diğer bir çalışma ise meta analiz niteliğinde olup bu alanda yapılan en kapsamlı çalışmalardan birisidir. Bu çalışmada, ABD ve ABD dışında uygulanan ve farklı düzey (belediye, eyalet ve ulusal) ve statüdeki çalışanları (yönetici ve yönetici olmayan) kapsayan performansa göre ücret programını irdeleyen 57 araştırma analiz edilmiştir. Araştırmaların büyük çoğunluğu performansa göre ücret programlarının çalışanların performansını artırmada yetersiz kaldığını göstermektedir. Parasal ödüllerin değer verilemeyecek kadar az olması (Heinrich, 2007), performansa göre ücretin finansal motivasyon eksikliği (Dowling ve Richardson; 1997), performansa göre ücrete çalışanların negatif bakması (Marsden, 2004) performansa göre ücret sistemi uygulamasının başarılı olamama nedenleri olarak gösterilmektedir. Diğer taraftan amaçların net, ödemelerin yeterli ve performansa göre ücret programlarına yeterli desteğin olduğu durumlarda ise uygulamalar görece olumlu sonuçlar vermektedir (Greiner vd., 1997; Perry vd., 2009).

Performansa göre ücret üzerine çalışanlar performansa göre ücretin etkililiğinin bir dizi bağlamsal/çevresel faktörlere bağlı olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Bu faktörler arasında yüksek düzeyde güven, ödül düzeyinin yeterli olması, coğrafi yakınlık ve profesyonellik düzeyi (Brudney ve Condrey, 1993; Condrey ve Brudney, 1992; Andersen, 2007; Perry vd., 2009 içinde) ve en önemlisi kamu hizmetinin bağlı olduğu sektör öne çıkmaktadır. Bu çerçevede sağlık sektörüne ilişkin araştırmalar genellikle pozitif sonuçlar vermektedir (Andersen 2007; Dowling ve Richardson, 1997; Hickson vd., 1987; Kouides vd., 1998; Shaw vd., 2003; Perry vd., 2009). Bunun tersine düzenleyici kurumlarda ve mali sektörde performansa göre ücret genel olarak başarısız olarak algılanmaktadır (Bertelli, 2006; Marsden, 2004; Marsden ve Richardson, 1994). Benzer olarak eğitim sektöründe de istisnalar dışında performansa göre ücretin çalışanların tutumları ve içsel motivasyonu üzerindeki etkisi olumsuzdur (Andersen ve Pallesen, 2008; Heneman ve Young, 1991; Murnane ve Cohen, 1986; Perry vd., 2009 içinde).

Performansa göre ücretin yöneticilere mi yoksa yönetici kadrosunda olmayanlara mı daha etkili olarak uygulanabileceği hususu diğer bir araştırma alanıdır. Performansa göre ücret programlarının çoğunluğu yönetici kadrosuna yönelik olmasına karşın pozitif performans sonuçları genel olarak yönetici kadrosunda olmayanlara ilişkindir. Bu kapsamda Milkovich ve Wigdor (1991) performansa göre ücret programlarının görevlerin daha somut ve ölçülebilir olduğu alt kademe için daha uygun olduğunu ifade etmektedir. Benzer olarak Lee ve Whitford (2008) performansa göre ücret programlarının yönetici kadrolarında olmayanlar için görece daha az dışlayıcı etkiye (crowding out) sahip olduğunu tespit etmiştir. Buna karşılık Perry ve arkadaşları (2009) bu gruplar arasındaki farklılığın fazla abartılmaması gerektiğini ifade etmektedir. Araştırmacıların incelediği çalışmaların büyük çoğunluğu iki grup arasında anlamlı bir fark bulamamıştır. Yönetici kadrosunda olmayanları kapsayan araştırmaların yalnızca %20'si pozitif etki bulurken bu oran yönetici kadroları için %14'tür. Bu bulgu gerek literatürde gerekse uygulamada genel kabul gören “performansa göre ücretin genel olarak üst düzey yöneticiler için daha etkili olacağı” görüşüne ters düşmektedir (Perry vd., 2009).

Daha önemlisi performansa göre ücret programlarının başlamasından sonra çalışanların tutumundaki değişiklikler kesin olmaktan uzaktır. Nachmias ve Moderacki (1982) alt kademe memurların performans ödemeleri uygulamalarına en fazla destek veren grup olduğunu ifade etmektedir. Diğer taraftan, Gabris (1986) ve Kelloough ve Nigro (2002) siyasi olarak atanmaların ve üst düzey yöneticilerin programı daha fazla desteklediklerini ifade etmişlerdir. Bu durum politika oluşturma sürecine katılımı açıklanabilir. Bu bağlamda, politika oluşturma sürecine en fazla katılanlar performansa göre ücret uygulamalarını en fazla destekleyenlerdir (Gabris ve Mitchell, 1986).

Diğer taraftan, kamu çalışanları genel olarak performansa göre ücret uygulamalarını adaletsiz bulmaktadır (Gabris ve Mitchell, 1988; Kellough ve Selden, 1997). Araştırmalar bunun çok farklı faktörlerden kaynaklandığını saptamışlardır. Kurumsal güvenin düşük olması (Condrey ve Brudney, 1992), sistemin yeterince şeffaf olmaması (Egger-Peitler vd., 2007) performans ölçüm sistemine güvenin olmaması (Gabris ve Ihrke, 2000) bu faktörlerin bazılarıdır. “Performansa göre ücretin hiçbir yararı bulunmamakta mıdır?” sorusu akla gelebilir. Araştırmalar performansa göre ücret sisteminin yararının ücret programlarında daha çok performans standartları geliştirmesinden kaynaklandığını saptamışlardır. Diğer bir ifadeyle, performansa göre ücret programlarının en yararlı sonucu kurumların performans standartları geliştirmesidir (Fletcher ve Williams, 1996; Gaertner ve Gaertner, 1986; Perry vd., 2009).

Perry ve arkadaşları, önceki araştırmaların sonuçlarına dayanarak performansa göre ücretin kamu sektöründeki geleceğine yönelik kötümser bir görüşe sahiptir. Araştırmalar uygulamaların nadiren başarılı olduğunu gösterirken, genel olarak performansa göre ücret programları orta ve uzun dönemli beklentilerin çok altında kalmaktadır. Performansa göre ücretin başarısız olması özetle; kamu kurumlarının kurallarıyla genel olarak uyum gösterememesi, uygulayıcıların programları uygulamadaki yetersizlikleri ve gönülsüzlükleri ve insanların kamuda çalışmasını harekete geçiren güçlü motivasyonlarla olan uyumsuzludur (Perry vd., 2009).

Weibel ve arkadaşlarının (2010) yapmış oldukları meta analiz, performansa göre ücret alanında yapılan diğer önemli bir çalışmadır. Araştırma bulgularına göre görevin niteliği performansa göre ücret programlarının performans üzerindeki etkisini belirlemektedir. Performansa göre ücret sıradan ve yaratıcılık gerektirmeyen işler üzerinde güçlü bir pozitif etkiye sahiptir. Bunun tersine performansa göre ücret sıradışı ve yaratıcılık gerektiren işler üzerinde negatif bir etkiye sahiptir. Bu kapsamda, performansa göre ücret davranış için ücret etkisi oluşturarak dışsal motivasyonu güçlendirmekte ve dışlama etkisi oluşturarak içsel motivasyonu zayıflatmaktadır. Bu iki zıt etkinin gücüne bağlı olarak performansa göre ücret personelin çabasını desteklemekte veya zayıflatmaktadır. Başlangıçta içsel motivasyon ne kadar güçlü ise maddi ödüller bu motivasyonu o kadar azaltmaktadır. Ayrıca, ücretin etkisi dışlama etkisinden daha güçlü olsa bile gizli bir maliyet ortaya çıkmaktadır. Bu durumda içsel motive edilen davranışın kaybı sürekli olarak dışsal ödüllerle telafi edilmelidir (Weibel vd., 2010).

Araştırmacılara göre performansa göre ücretin kamu sektöründe kayda değer bir etkisinin olmamasının en az beş nedeni bulunmaktadır. Birincisi, kamu hizmetlerinin güçlü içsel motivasyona sahip olması söz konusudur (Cwerson, 1997; Jurkiewicz ve Massey, 1997; Perry, 1997; Houston, 2000;

Buelens ve Van den Broeck, 2007; Weibel vd., 2010). İkincisi, kamu kurumlarının performansa göre ücret için ayırabileceği kaynaklar özel sektöre göre çok daha sınırlıdır (Kellough ve Lu, 1993; Moon, 2000 içinde Weibel vd., 2010). Buna karşılık kamuda ilgi çekici, cazip ve içsel olarak çalışanları motive etme potansiyeline sahip işlerde dışlama etkisi oluşması çok daha olasıdır. Dışlama etkisi kuramı; dışsal, özellikle parasal ödüllerin, çalışanların içsel motivasyonunu azalttığını iddia etmektedir. Parasal ödüllerle çalışanların dışsal motivasyonu artmakta ancak içsel motivasyonu azalmaktadır. Dışsal motivasyon içsel motivasyonun yerini aldığı için toplam motivasyon değişmemektedir (Georgellis vd., 2011: 477-478). Üçüncü olarak performansa göre ücret, Gailmard ve Patty'nin (2007) çalışmalarında da işaret ettiği gibi insanların periyodik ve kısa vadeli başarılarına dayalı olduğu için kurumların uzun dönemli insan kaynakları politikaları oluşturmasına engel olabilmektedir. Dördüncüsü kamu görevlilerinin birden fazla görevi yerine getirme durumu kamuda performans ölçümünü güçleştirmektedir. Bilindiği gibi performansa göre ücretin etkin olarak uygulanabilmesi için performansın doğru olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, kamu kurumları karmaşık ürün ve hizmetler vermek zorundadır. Bu gibi durumlarda görevin tüm özelliklerini tanımlamak ve ölçmek oldukça zordur. Bunun bir sonucu olarak, performans ücreti almak isteyen bir kamu görevlisi yalnızca kolayca ölçülebilen ve değerlendirilebilen görevleri yerine getirmekte, ölçümü kolay olmayan görevleri yapmama yolunu seçmektedir (Van Bockel ve Noordegraaf, 2006). Beşincisi, politik-ekonomik bakış açısından performansa dayalı ödüllendirme siyasi manipülasyon riski taşımaktadır. Politikacılar ve politik olarak atanan kamu görevlileri kendilerini değerlendirme ölçütlerini manipüle edebilmektedirler. Bu bakış açısına göre politikacılara ve siyaseten atanmış üst düzey kamu görevlilerine performansa göre ücret ödemek anlamsızdır. Bunun nedeni bu kişilerin performansa göre ödeme standartlarını bizzat kendilerinin belirlemesidir (Weibel vd., 2010). Bu durumda bu kişiler hem kural koyan hem de denetleyen konumundadırlar.

2.2. İngiltere

İngiltere'de Marsden ve Richardson (1994) tarafından Inland Gelir İdaresinde (Inland Revenue Services) gerçekleştirilen araştırma, performansa dayalı ücret ile iş motivasyonu arasındaki ilişkiyi değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Araştırma bulgularına göre çalışanların yarısından fazlası ücretin performansla ilişkilendirilmesini desteklemektedir. Buna karşın çalışanların üçte ikisi performanslarının yeterince ödüllendirilmediğine inanmaktadır. "Performans-sonuç/çıktı" ilişkisi negatif olduğu için araştırmacılar söz konusu ücret sisteminin çalışanları motive etmede yetersiz olduğu sonucuna

varmaktadır. Ayrıca, çalışanların çoğunluğu önerilen ek ödemelerin davranışlarını değiştirecek düzeyde olmadığını ifade etmektedir. Çalışanlar pozitif değerlendirmelere kota konulması nedeniyle sisteme güvenmemektedir. Bu araştırma daha sonra iki geniş çalışma tarafından (Marsden ve French, 1998; Marsden, 2004) tamamlanmıştır. Bu iki araştırma kamu görevlilerinin iş motivasyonunu irdeleyen en kapsamlı araştırmalar arasındadır. Araştırmalarda iki tür kamu kurumu (mekanik ve profesyonel) irdelenmiştir. Birinci araştırma iş merkezi çalışanlarını kapsamakta, ikinci araştırma ise kamu hastaneleri ve okulları kapsamaktadır. Sonuç olarak, çalışanların yaklaşık %85'i bu tür düzenlemelerin çabalarını artırmadığını ifade etmişlerdir. Uygulamanın en olumsuz etkisi meslektaşlar arası ilişkide gözlenmiştir. Bu kapsamda, performansa dayalı ücretlendirme sistemi ekip çalışmasına zarar vermiş, çalışanlar arasında kıskançlığa neden olmuştur. Daha önceki araştırmaya benzer olarak çalışanların yaklaşık %61'i yöneticilerin pozitif değerlendirmelerinin kota nedeniyle sınırlandırıldığına inanmaktadır. Bu tür sonuçlar adaletsizlik kavramının gelişmesine neden olmaktadır. Benzer olumsuzluklar Perry ve arkadaşlarının (2006) yaptığı çalışmada da ele alınmaktadır (Forest, 2008: 332-333).

Marsden ve French (1998)'in İngiltere'de kamu hastanelerinde gerçekleştirdiği araştırmaya göre hastane çalışanlarının %90'a yakın bir bölümü işlerinin önemine vurgu yapmakta, başkalarına yardım etmenin mesleklerinin önemli bir niteliği olduğuna inanmaktadır. Benzer bir sonuç diğer sektörler için de ortaya çıkmaktadır. Örneğin, eğitim çalışanları da performansa dayalı ücret sistemine büyük oranda karşı çıkmakta, işlerinin kamusal niteliğine vurgu yapmaktadır.

Marsden ve Richardson (2002)'un İngiltere Gelir İdaresinde çalışan 2.500 kişiyi kapsayan araştırmasının bulgularına göre performansa göre ücret programlarının çalışanların motivasyonuna etkisi en iyimser yorumla sınırlı düzeydedir. Daha kötüsü uygulamaların çalışanların motivasyonunu olumsuz etkilediğine ilişkin güçlü kanıtlar bulunmuştur. Araştırma sonuçları bunun başlıca üç nedeni olduğunu ortaya koymaktadır. En önemli neden çalışanların performans ödemelerinin adaletsiz olduğuna inanmasıdır. Ödüller yalnızca iyi performans değerlendirmesine sahip çalışanlara verilmekte; ancak, çalışanların büyük çoğunluğu performans değerlendirme sisteminin yozlaşmış olduğuna inanmaktadır. İkinci neden çalışanların performans ödeme miktarının davranışlarını değiştirmeye değmeyecek kadar küçük olduğuna inanmasıdır. Üçüncü neden ise çalışanların halihazırda doğru standartta çalıştıklarına, bu standardı geliştiremeyeceklerine inanmasıdır.

2.3. Türkiye

Türkiye’de performansa göre ücret uygulamalarına ilişkin sınırlı sayıda ampirik çalışma mevcut olup bunların büyük kısmı sağlık alanıyla ilgilidir. Söz konusu çalışmalar kamu çalışanlarının performansa göre ücret hakkındaki görüşlerini irdelemektedir. Bakan ve Büyükmeşe (2005: 248-249) tarafından gerçekleştirilen ve doktorları kapsayan araştırma sonuçlarına göre katılımcıların yarıya yakını (%49) doktorların özlük haklarının iyileştirilerek sistemden vazgeçilmesini istemektedirler. Katılımcıların yarısı ise sistemde iyileştirmeler yapmak şartıyla devam edilebileceğine ilişkin görüş bildirmişlerdir. Zaim (2007: 370-372) tarafından yapılan araştırma kamuda çalışan doktorların performansa göre ücret uygulamalarından memnun olduğunu ortaya koymaktadır. Bu araştırmaya göre doktorlar, performansa göre ücret uygulaması yoluyla gelirlerinde, mesleki tatminlerinde ve performanslarında ciddi bir artış olduğunu ifade etmektedirler. Bununla birlikte doktorların %74,5’i sistemde suistimal olduğuna inanmaktadır. Araştırmaya katılan doktorların önemli bir oranı (%40,5) sistemin kalıcılığı olmadığını düşünmektedir. Katılımcıların %24’ü bu konuda görüş bildirmezken, sistemin kalıcı olduğuna inananların oranı yalnızca %35,2’dir. Manisa’da birinci ve ikinci basamak sağlık kuruluşlarında gerçekleştirilen başka bir araştırmada doktorların %73,9’u performans puanlama sisteminden hoşnut olmadığını ifade etmişlerdir. Katılımcıların %63’ü performans ödemesinin mesleki saygınlık ve doyumunu olumsuz etkilediğini düşünmektedir (Nesanır vd., 2006). Haydarpaşa Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesi’nde çalışan 382 hekime uygulanan diğer bir çalışma da benzer sonuçlar ortaya koymaktadır. Doktorların %65’i performansa göre ücret uygulamalarının mesleki saygınlık ve doyum duygusunu olumsuz şekilde etkilediğini düşünmektedir. Katılımcıların %81’i bu sistemle yaptıkları işin gerçek şekilde değerlendirilmediğini ve emeğine saygı gösterilmediğini, %91’i sistemin etik dışı uygulamalara ve kötüye kullanımlara yol açabileceğini beyan etmektedir (Mansur, 2005; Medimagazin, 2005).

Türkiye’de performansa göre ücrete ilişkin diğer bir çalışma Soydan (2012)’ın Ankara ili merkez ilçelerinde devlete ait ilköğretim ve ortaöğretim okullarındaki yönetici ve öğretmenleri kapsayan araştırmasıdır. Araştırma bulgularına göre performans değerlendirme sisteminin önemli bir parçasını oluşturan performansa dayalı ücret konusunda yönetici ve öğretmenler genel olarak olumsuz bir yargıya sahiptir. Katılımcıların büyük bir oranı performansa göre ücret ödemelerinin eğitim çalışanları arasındaki dayanışmaya zarar vereceğine inanmaktadır. Yönetici ve öğretmenler eğitim alanında performans sisteminin hakkaniyetli bir şekilde uygulanabileceğine inanmamaktadır. “Öğretmenler performans değerlendirme sistemi ile hakkaniyetli bir şekilde değerlendirilebilir” şeklindeki görüşe deneklerin %10,76’sı kısmen, %5,98’i

ise tamamen katılmaktadır. Benzer olarak çalışanların %85'inden fazlası performansa göre ücret ödemelerinin eğitim çalışanları arasındaki dayanışmaya zarar vereceğine inanmaktadır. Araştırma bulgularına göre bu konuda yönetici ve öğretmenlerin görüşleri arasında, eğitim basamağı, cinsiyet, görev, kıdem, gelir düzeyi, göreve başladıkları istihdam biçimi, öğretmenlik statüsü değişkenleri açısından istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık bulunmamaktadır. Diğer taraftan sendika üyeliği açısından anlamlı bir farklılık ortaya çıkmaktadır. Sendikalı yönetici ve öğretmenler sendikalı olmayanlara göre performans değerlendirme sistemi hakkında daha olumsuz görüşe sahiptirler.

Kamu çalışanlarının performansa göre ücret sistemine ilişkin görüşlerini irdeleyen bir diğer araştırma Tozlu (2014: 138-139) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu araştırma, İŞKUR'da çalışan İş ve Meslek Danışmanlarını kapsamaktadır. Ankete katılan İş ve Meslek Danışmanlarının %65'i performans değerlendirme sisteminin verimliliklerini artırmayacağını ifade etmişlerdir. Buna gösterilen en önemli gerekçe (%36,6) tarafsız bir değerlendirmenin olmayacağına yönelik inanç olarak öne çıkmaktadır. Katılımcıların yarıdan fazlası (%51 ve kararsızlar 15,2) takım değerlendirmesinin daha etkin olacağını beyan etmişlerdir. Araştırmanın belki de en çarpıcı sonucu katılımcıların küçük bir oranının başarılı performansa verilecek ödül olarak performans ücretini tercih etmeleridir. Katılımcıların çok büyük bir oranı eğitim fırsatı, yabancı dil kursu, yurtdışı ve içi staj programı, yazılı ve sözlü takdir gibi maddi olmayan ödülleri tercih etmektedir. Bu bağlamda, eğitim ve geliştirme faaliyetleri %19,2, yurtdışı eğitim ve staj %17,4, iş geliştirme ve zenginleştirme %16,2 oranında tercih edilmektedir. Performans ücretini tercih edenlerin oranı %17,4'te kalmaktadır.

Yukarıdaki araştırma ve açıklamalara bakıldığında, ABD ve İngiltere'de eğitim, sağlık ve vergi gibi farklı sektörlerde gerçekleştirilen ve yönetici ve yönetici olmayan kamu çalışanlarını kapsayan bireysel araştırmalar ve meta analizler bireysel performansa göre ücret uygulamalarının istisnalar dışında başarılı olmadığını göstermektedir. Bunun pek çok nedeni vardır. Bu faktörler arasında çalışanların sisteme güvenmemesi ve negatif bakması, performans değerlendirmedeki güçlükler, kamuda performans ücretlerine ayrılacak kaynakların kısıtlı olması, sistemin yeterince şeffaf olmaması, uygulayıcıların programları uygulamadaki gönülsüzlükleri ve başarısızlıkları öne çıkmaktadır. Benzer olarak, Türkiye'deki nicel araştırmalar da kamu çalışanlarının önemli bir oranının performansa göre ücret programlarına güvenmediklerini, programların adil ve tarafsız olarak uygulanabileceğine inanmadıklarını göstermektedir.

Gelinen nokta itibarıyla bireysel düzeyde ödüllendirmenin kamu kurumlarında faydadan çok zarar getirdiği, çalışanların motivasyonunu olumsuz etkilediği, iş barışını bozduğu, çalışanlar arasında kıskançlığa yol açtığı ve

takım ruhunu zedelediği genel olarak kabul görmektedir. Bu nedenlerle bireysel ödemeler yerine kamu kurumları için grup ödemelerinin daha uygun olacağı ifade edilmektedir. Önceleri bireysel performansa dayalı programlar pek çok ülkede başlıca performans programlarını oluştururken, son yıllarda grup ve takım temelli performans ücret programlarında önemli artışlar olmuştur. Bireysel performansa dayalı ücret programlarının bazı kısıtlarından dolayı kolektif performans esas alan programlar uygulamaya konulmuştur. Hatta kolektif performansa göre ücret programlarının son yıllarda önemli bir akım haline geldiği söylenebilir. Pek çok ülke kolektif performans ücretini güçlü bir şekilde desteklemektedir. Örneğin, İngiltere’de 2004 yılından bu yana pek çok bakanlık bireysel performans ücreti programından takım temelli performans sistemine geçiş yapmıştır. Finlandiya, İspanya, Almanya, Kore gibi pek çok ülkede çok sayıda kamu kurumu takım/ekip performansını temel alan ödeme programları geliştirmiştir. ABD’de de Federal Havacılık Kurumu başta olmak üzere bazı kamu kurumları performans ücretlerini ekip düzeyinde uygulamaktadır (OECD, 2005: 48).

3. Neden Yaygınlaşmakta?

Başta ABD olmak üzere diğer ülkelerde yapılan araştırmalar performansa göre ücret programlarının büyük ölçüde başarısız olduğunu göstermektedir. Peki, buna rağmen niçin uygulamalar hem yatay (küresel düzeyde) hem de dikey (ülkelerin kendi içinde üst düzey kamu yöneticilerinden başlayarak diğer kademelere doğru) yaygınlaşmaktadır?

Literatürde kurumların yönetsel uygulamaları kabul ve reddetme nedenleri geniş bir şekilde tartışılmıştır. Rogers (2003: 35) bir düşüncenin ve programın yayılmasını veya yaygınlaşmasını bir sosyal sistemin üyeleri arasında yeniliğin belirli kanallarla zamanla nakledilme süreci olarak tanımlamaktadır. Bu konuda iki farklı yaklaşım mevcuttur; iletişim yaklaşımı ve kurumsal yaklaşım. Yayılmayı bir iletişim süreci olarak ele alan yaklaşım, temel olarak yeni uygulamalara ilişkin bilgilerin yeni teknolojiyi/tekniki kullananlarla kullanmayanlar arasında çeşitli iletişim kanalları vasıtasıyla değişimi olarak görmektedir. Rogers (2003)’a göre iletişim kanalları iyi gelişmiş olduğunda, yeni fikirlere ilişkin belirsizlikleri gideren daha fazla bilgi olduğunda ve sürece katılanların sosyal statüsü, eğitim ve değerler gibi niteliklerinin görece benzer olması durumunda yenilikler daha hızlı yaygınlaşmaktadır (Lah ve Perry, 2008: 284).

Kurumsalcı yaklaşım yeniliklerin yaygınlaşmasını birtakım izomorfik süreçlerin bir sonucu olarak görmektedir. Bu süreçler sonucunda kurumlar diğer kurumlardan bazı uygulamaları adapte ederek sözkonusu uygulamaları kendi problemlerinin çözümü için kullanırlar. Böylece, kurumlar diğer

kurumların yenilikçi uygulamalarını yayılma mekanizmaları yoluyla ödünç alırlar. Kamu kurumları da yüksek performansa sahip olduklarını kanıtlamak için paydaşlara “iyi yönetimi” benimsediklerini göstermek ve kendilerinin iyi bir şekilde yönetildiklerini kanıtlamak isterler. Bunun bir sonucu olarak kamu kurumları gittikçe benzeşirler (izomorfizm/eş yapılilik) (Lah ve Perry, 2008: 284).

İzomorfizm farklı biçimlerde olabilmektedir. Zorlayıcı/mecburi (coercive) izomorfizm üst düzey kurum ve iradenin yasal olarak bir uygulamayı zorunlu kıldığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. İkinci izomorfik süreç olan taklitçi (mimetic) izomorfizm bir kurumun diğer kurumları taklit etme konusunda güçlü bir irade gösterdiği durumlarda sözkonusudur. Teknolojiye ilişkin bilgilerin zayıf, amaçların muğlak ve çevredeki belirsizliklerin yüksek olduğu koşullarda kurumların başkalarını taklit etme eğilimi artmaktadır. Belirsizliğin yüksek olduğu durumlarda diğer ülkelerin uygulamalarını taklit etmek kurumların kendilerini güvenli hissetmelerini sağlamakta, fazla uzmanlık bilgisi gerektirmeden sistemlerini yeniden tasarlamalarına imkan vermektedir. Diğer bir benzeşme türü olan normatif izomorfizm profesyonellerin çabaları sonucu ortaya çıkmakta, böylece profesyoneller kendi mesleklerinin bağımsızlığı için ahlaki bir meşruiyet zemini oluşturmaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983). Profesyoneller ortak eğitimlerinin bir sonucu olarak benzer beceri ve bilgiye sahip olmakta ve profesyonel ağbağlarına üye olmaktadır. Bu yolla yeniliklerin yaygınlaşması sağlanmaktadır. Bu bakımdan normatif izomorfizm iletişim kuramına benzemektedir. Bununla birlikte normatif izomorfizm sosyal yükümlülükten, iletişim kuramı ise bilgi akışından kaynaklanmaktadır (Lah ve Perry, 2008: 284).

İletişim ve kurumsalcı yaklaşım kavramsal olarak farklı olmasına karşın yeniliklerin yayılma süreçlerini açıklamak için birlikte kullanılmaktadır. Lah ve Perry (2008) kamu yönetimi reformlarının transfer edilmesinin başlangıçta kurumsal ihtiyaçlardan kaynaklandığı fakat daha sonraki aşamalarda dışsal aktörlere yönelik olarak kurumun meşrulaştırılması amacının öne çıktığını ifade eder. Önceki uygulamalar daha sonraki uygulamalar için meşruiyet zemini oluşturmaktadır. İzomorfizm meşruiyet sağladığı için bu durum daha sonraki uygulamalar için “sürü etkisi” yaratmaktadır. Kurumlar belirsizliğin ve dışsal baskıların etkisiyle diğerlerini taklit etmektedir. Bunun bir sonucu olarak ülkeler arasında büyük benzerlikler oluşmaktadır. Diğer taraftan tüm bu uygulamaların etkili olup olmadığı fazlaca sorgulanmamaktadır. Bu bağlamda, Roy ve Seguin (2000) kamu kurumlarının bir sistemi adapte etmelerinin başlıca nedeninin teknik verimlilik olmadığını ifade etmektedir. Kurumsal izomorfizm uygulamalarındaki maliyet- fayda analizlerinin sonuçlarını kullanan yazarlar rasyonellik ve verimlilik kazanımlarının tesadüfi hatta

olumsuz olduğunu iddia etmektedir. Onlara göre yeniliklerin adaptasyonu belli bir aşamadan sonra verimlilikten daha çok meşruiyet sağlamaktadır.

Rasyonalist yaklaşımın reformların yaygınlaşmasını açıklamada özellikle kamu reformlarını geç adapte eden kamu kurumları için yetersiz olduğu iddia edilmektedir. Bununla birlikte, bazı yazarlar izomorfik mekanizmaların performansa göre ücret uygulamalarını erken adapte eden kurumlar için de geçerli olduğuna inanmaktadırlar (Ingraham, 1993a; Perry vd., 2009). Performansa göre ücret uygulamalarını kamu kurumlarında ilk uygulayan ülkeler özel sektör şirketlerini taklit etme yolunu seçmişlerdir. Diğer taraftan, performansa göre ücret uygulamalarının özel sektördeki uygulamalarının başarısı baştan beri tartışmalıdır. Reformları uygulayanlar bu gerçeği göz ardı etmişlerdir (Ingraham, 1993a). Ingraham (1993a: 349) ABD’de 1978 yılında kamu reformları kapsamında uygulamaya konulan performansa göre ücret uygulamalarının tüm federal kurumlarda uygulanmadan önce etkinliğinin test edilmediğini, bunun başlıca nedeninin ABD Personel Yönetimi Departmanı üst düzey yönetiminin “sistemin özel sektörde etkin çalıştığına yönelik” inancının olduğu ortaya koymaktadır.

Perry ve arkadaşları (2009) performansa göre ücret uygulamalarının son yıllardaki yaygınlaşmasının en önemli nedeninin politikacıların bürokratları daha fazla hesap verebilir kılma isteğinden kaynaklandığını iddia etmektedir. Onlara göre taklitçi (mimetic) izomorfizm, reformları erken adapte edenleri daha iyi açıklarken, zorlayıcı (coercive) izomorfizm reformları geç adapte edenleri daha iyi açıklamaktadır. Ingraham (1993a) ABD’de Performans Yönetimi ve Takdir Kanunu’nun yasalaşma sürecinde teknik verimlilikten daha çok meşruiyet kaygılarının öne çıktığını ifade etmektedir. Bu görüşe göre performansa göre ücretin ABD’deki ikinci dalga uygulaması zorlayıcı (coercive) izomorfizmin bir sonucudur. Kamu kurumlarının performansa göre ücret sistemine geçmesi konusunda baskı yapan politikacılar bürokratları hesap vermeye çağırırken, onları politikacıların tercihlerini kabul etmeye zorlamakta ve bürokratların kamunun ve politikacıların beklentilerine uyum sağlamasını talep etmektedir (Kellough ve Lu, 1993).

Lah ve Perry’nin (2008: 289) yaptığı araştırmanın bulgularına göre OECD üyesi ülkeler kamu yönetimi reformlarını teknik verimlilik ve etkililikten daha ziyade meşruiyet kaygılarıyla adapte etmektedirler. Bu, reformların hiçbir zaman kamu hizmetlerini iyileştirmek ve etkinliğini artırmak için adapte edilmediği anlamına gelmemekte, yalnızca kurumsal izomorfizmin iletişim kuramına göre daha baskın olduğunu göstermektedir. Bazı bulgular iletişim kuramının kısmen de olsa etkili olduğunu göstermektedir. Özellikle başlangıçta İngilizce konuşan bazı ülkelerde reform unsurlarının erken dönemde adapte edilmesi yenilikçi iletişim süreçlerinin etkili olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda 1984 tarihinde uygulanmaya başlanan kapsamlı

Avustralya kamu yönetimi reformlarının ABD ve Avusturyalı yöneticilerin yakın etkileşiminden kaynaklandığı iddia edilmektedir.

Performans ücretlerinin ABD'deki uygulamalarının başarısız olduğunu gösteren çok sayıda araştırma göz önünde bulundurulduğunda izomorfik süreçlerin teknik verimlilikten çok daha önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu reformlarının gelişmiş ülkeler arasında yaygınlaşması zorlayıcı (coercive) izomorfizm ihtimalini zayıflatmakla birlikte Doğu Avrupa ülkeleri örneğinde aynı durum söz konusu olamayabilir. Çek, Slovak ve Polonya Cumhuriyetlerinin 2004 yılında AB'ye üye olmadan hemen önce kamu reformlarının unsurlarını kabul etmesi bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bununla birlikte kamu reformlarının unsurlarının gelişmiş ülkeler arasında yaygınlaşması taklitçi veya normatif izomorfizmin bir sonucu gibi gözükmektedir. Kamu reformlarının başta ABD olmak üzere diğer önde gelen ülkeler arasında hızla kabul edilmesi diğer ülkelerin benzer uygulamaları adapte etmesi sürecini hızlandırmıştır. Bu süreçte, diğer ülkeler reform uygulamalarını taklit etmişler (taklitçi izomorfizm) ve aynı zamanda üzerlerinde AB kulübüne üye olmak için normatif (normatif izomorfizm) bir baskı hissetmişlerdir. Belirsizlik durumu ülkelerin diğer ülkeleri takip ve taklit etmesini zorlamış, uygulamalar beklenen sonucu doğurmasa bile hiç bir şey yapmamaktansa diğer ülkelerin sistemlerini taklit etmek kamuoyundan daha az eleştiri almıştır (Lah ve Perry, 2008: 292-293).

Bellé (2010)'nin İtalya'da özel, gönüllü ve kamu (yerel yönetimler) kurumlarını kapsayan araştırma bulguları performansa göre ücret programlarının uygulanmasında zorlayıcı (coercive), taklitçi (mimetic) ve normatif baskıların hepsinin etkili olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte normatif baskının en güçlü etkiye sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, performansa göre ücret uygulamalarının en güçlü tahmin edicisi (predictor) insan kaynakları personelinin uluslararası profesyonel kuruluşlarla olan ilişki düzeyidir. Ayrıca, benzer kurumların performansa göre ücret programlarına sahip olması kurumların taklit etme ihtimalini artırmaktadır. Zorlayıcı etki en fazla özel sektörde en az yerel yönetimlerde geçerlidir. Taklitçi etki her üç sektörde güçlü gibi gözükmektedir. Diğer taraftan normatif etki kamu kuruluşları ve gönüllü kuruluşlarda özel sektöre göre daha etkin olarak ortaya çıkmaktadır.

Kellough ve Lu (1993) performansa göre ücret uygulamalarının yaygınlaşmasında birbiriyle ilişkili altı faktörden bahsetmektedir. Birinci açıklama sembolik politika ile ilgilidir. Günümüzde çoğu kamu politikaları araçsal değerinden daha çok sembolik önemi nedeniyle uygulanmaktadır. Performansa göre ücret programları da siyasilerin bürokrasiyi kontrol etme girişimi olarak kabul edilmektedir. Bu görüş bürokrasinin verimsiz olduğunu savunmakta, performansa göre ücret programlarıyla hesap verebilir hale

getirildiğini iddia etmektedir (Kellough ve Lu, 1993: 55). Diğer bir açıklama özel sektörün başarılı olduğuna ilişkin önyargılardır. 1980 sonrası kamu reformları (Yeni Kamu İşletmeciliği adı altında) kamu kurumlarının daha fazla özel sektör gibi çalışması gerektiğini savunmaktadır. Bu yaklaşım performansa göre ücret uygulamalarının özel sektörde başarılı olduğunu, kamuda da başarılı olacağını iddia etmektedir. Oysaki Ingraham (1993)'ın belirttiği gibi özel sektördeki uygulamaların başarılı olduğuna ilişkin çok az kanıt mevcuttur. Yazarlara göre performansa göre ücret politikalarının başarısızlıklara karşın giderek yaygınlaşmasının diğer bir nedeni kontrol mekanizması olarak algılanmasıdır. Bu kapsamda performans değerlendirme sürecini kontrol eden üst düzey yönetimin kurumsal ödülleri ve çalışanların davranışlarını yönlendireceği varsayılmaktadır. Diğer bir faktör siyasilerin performansa göre ücret programlarını bürokrasi üzerinde bir denetim mekanizması aracı olarak değerlendirmeleridir. Özellikle 1980 sonrası kamu reformlarının önemli argümanlarından birisi de bürokrasi üzerindeki siyasi denetimin artırılmasına yöneliktir. Bu kapsamda performans ücretlerinin siyasilerin özellikle üst düzey kamu yöneticileri üzerindeki denetimlerini artıracakları düşünülmektedir (Kellough ve Lu, 1993; Park ve Joo, 2010).

Araştırmacılara göre performans ücreti uygulamalarından vazgeçilememesinin iki nedeni daha vardır. İlk olarak, pek çok kamu kurumu performansa göre ücret programlarını başlangıçta kurumların etkinlik ve verimliliğini artırmak için uygulamaya koymuşlardır. Bu doğrultuda büyük emekler ve paralar harcanmış, çalışanlara ve yöneticilere eğitimler ve seminerler verilmiştir. Bu nedenlerle başarısız olsa dahi performansa göre ücret programlarından vazgeçmek kolay olmamaktadır. İkincisi ise, çoğu kez performansa göre ücret uygulamalarının sağlam bir kurama dayandığı, programların esas itibarıyla doğru olduğu ancak başarısızlıkların uygulamadaki sorunlardan kaynaklandığı iddia edilmektedir. Performansa göre ücret programlarını savunanlar esas itibarıyla doğru yaptıklarını, sorunların uygulamadaki bazı küçük sorunlardan kaynaklandığını, bu sorunlar çözüldüğünde uygulamaların başarıya ulaşacağını düşünmektedirler. Bu bağlamda, performansa göre ücretin kuramsal düzeydeki sorunları ve muhtemel kurumsal olumsuzlukları (dysfunctions) göz ardı edilme eğilimindedir. Oysaki performansa göre ücret programlarına kuramsal düzeyde de çok ciddi eleştiriler gelmektedir (Kellough ve Lu, 1993: 57-58).

Houston (2009) performansa göre ücret uygulamalarının kamu kurumlarında yaygınlaşma nedeninin çalışanların motivasyonuna ilişkin temel varsayıma dayandığını iddia etmektedir. 1980'lerden itibaren neoliberal ideoloji ile beraber kamu görevlilerinin kamu çıkarından daha çok kendi çıkarlarını düşündüğü görüşü yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu görüşe göre kamu görevlilerini kamu çıkarlarına hizmet eder hale getirmek için bu tür davranışları

ödüllendiren kurumsal düzenlemeler yapmak gerekmektedir. Akademik olarak bu tür motivasyon görüşü tüm ilişkileri bir takım sözleşmeler düzeyine indirgeyen vekalet kuramına (principal-agent) dayanmaktadır. Bu kurama göre vekil ve asıl (vekalet veren) kendi çıkarlarını düşünen aktörlerdir. Asıl, kamu çıkarlarına uygun hareket etmesi yönünde bir takım ödül mekanizmalarıyla vekili yönlendirmelidir. Performansa göre ücret uygulamalarının bunu sağlamaya yönelik kurumsal bir araç olduğuna inanılmaktadır. Kamu çalışanlarının dışsal olarak motive oldukları ve dışsal ödüllere (external incentives) duyarlı oldukları varsayımına dayanan performansa göre ücret politikaları vekalet kuramının kamuya uygulanmasından başka bir şey değildir. Esasında bu ideoloji 1980 sonrası kamu reformlarının temelini oluşturmaktadır.

4. Değerlendirme

Performansa göre ücret programları otuz yılı aşkın bir süredir farklı ülkelerin kamu yönetiminde uygulama alanı bulmuştur. Diğer taraftan performansa göre ücret programlarının kamu kurumlarında uygulanması hem kurumsal düzeyde hem de uygulamada ciddi zorluklarla karşılaşmıştır. Kamu kurumlarında uygulanan performansa göre ücret programları verimlilik ve etkinlik bağlamında bekleneni karşılamaktan uzaktır. Bu çalışma kapsamında ele alınan bireysel araştırmalar ve meta analizler en iyimser yorumla bireysel performansa göre ücret uygulamalarının kamu çalışanlarının performansı üzerinde çok sınırlı düzeyde olumlu etkisi olduğunu göstermektedir. Daha da önemlisi, ABD, İngiltere ve Türkiye’de yapılan araştırmalar kamu çalışanlarının önemli bir oranın performansa dayalı ücret programlarının adil ve nesnel olarak uygulanacağına inanmadıklarını ortaya koymaktadır. Bireysel performansa dayalı ücret sistemi çalışanlar arasında kıskançlığa neden olmakta, ilişkileri olumsuz etkilemekte ve takım ruhuna zarar vermektedir. Bu nedenlerle, İngiltere ve ABD’nin içinde bulunduğu pek çok ülkede bireysel ödemeler yerine grup ve takım performansını temel alan programlar öne çıkmakta ve yaygınlaşmaktadır.

Esasında ister bireysel, isterse grup/takım temelli olsun performansa göre ücret programlarının çalışanların motivasyonunu artırmada ne derece etkin olduğu kurumsal düzeyde tartışmalıdır. Performansa göre ücret uygulamalarını savunanlar daha çok motivasyonun dışsal faktörleri üzerinde durmakta, özellikle kamu hizmetlerinde içsel motivasyon faktörlerinin önemini göz ardı etmektedir. Kamuda performansa dayalı ücret uygulaması örtülü olarak kamu kurumlarının ve çalışanlarının verimlilik açısından özel sektöre benzediği anlayışını benimser. Bu düşünce kamu çalışanlarını motive eden faktörlerin özel sektör çalışanlarıyla aynı olduğunu varsaymaktadır.

Uygulamadaki başarısızlıklara ve kuramsal eleştirilere karşın son otuz yıldır bireysel performansa göre ücret programları kamuda artarak devam etmektedir. Bireysel performansa göre ücret programlarının yaygınlaşması rasyonel bir temele dayanmamaktadır. Programların yaygınlaşmasının temelinde iddia edildiği gibi kamu kurumlarının daha rasyonel/etkin çalışması tezi bulunmamakta, rasyonellik dışında pek çok faktör rol oynamaktadır. Sembolik açıdan performansa göre ücret programları politikacıların, üst düzey kamu yöneticilerinin ve kamuoyunun bürokrasiyi kontrol etmeye yönelik çabalarını temsil etmektedir. Politikacılar bu yolla bürokrasinin, seçilmişlerin ve dolayısıyla toplumun kontrolünde olduğu mesajını vermektedir. Özetle, performansa göre ücret miti ve ritüeli yeni yönetim sisteminin meşrulaşmasına yardım etmektedir. Performansa göre ücret programlarının bireysel ve kurumsal performansa pozitif etkisi en olumlu yorumla çok sınırlı düzeydedir. Uygulamadaki tüm başarısızlıklara karşın bireysel performansa göre ücret uygulamalarının özellikle demokratik yönetimlerde hızla yaygınlaşmasının nedenini bu sembolik ve araçsal işlevlerinde aramak yerinde olacaktır.

Türkiye’de kamu sektöründe performansa göre ücret uygulamalarının sağlık sektörü dışında kapsamlı olarak uygulanmadığı görülmektedir. Öte yandan, performansa göre ücret programlarının tüm kamu kurumlarına uygulanması düşüncesi zaman zaman gündeme getirilmektedir. Diğer pek çok alanda olduğu gibi kamu reformlarında da Türkiye gelişmiş ülkeleri geriden takip etmektedir. Geriden gelmek her ne kadar çoğunlukla olumlu bir durum olmasa da performansa göre ücret uygulamaları açısından bir şans olarak kabul edilmelidir. Bu alanda Türkiye’nin Batıyı geriden takip etmesi ülkeye Batının hatalarında ders çıkarma, Batının yaptığı yanlışları yapmama fırsatı vermektedir. Performansa göre ücret programları ile siyasetçiler kamuoyuna “bürokrasiyi kontrol ediyoruz” mesajı vermekte, dolaylı olarak bürokrasideki sorunların kaynağı olarak kamu çalışanlarını göstermektedir. Böylece başarı siyasetçilere, başarısızlık kamu çalışanlarına mal edilmektedir. Türkiye’de kamu çalışanlarının maaş ve ücretleri ile ilgili olarak öncelikle ele alınması gereken konu, başarısı son derece tartışmalı olan performansa göre ödeme değil, şeffaf, anlaşılabilir, hakkaniyete uygun bir ücret sistemi oluşturmaktır. Performansa göre ödeme sistemini yaygınlaştırmak sorunları çözmek yerine var olan problemleri daha da karmaşık hale getirecektir.

Kaynakça

- Akgöz, Semra, İlker Ercan ve İsmet Kan (2004), "Meta-Analizi", *Uludağ Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi*, 30 (2): 107-112.
- Andersen, Lotte B. (2007), "Professional Norms, Public Service Motivation, or/and Economic Incentives: What Motivates Public Employees?", *Presented at the European Group of Public Administration Annual Conference*, Madrid, Spain, September 19-22.
- Andersen, Lotte B. ve Thomas Pallesen (2008), "'Not Just for the Money?' How Financial Incentives Affect the Number of Publications at Danish Research Institutions", *International Public Management Journal*, 11(1): 28-47.
- Bakan, İsmail ve Tuba Büyükmeşe (2005), "Sağlık Sektöründe Uygulanan Performansa Göre Ücretlendirme Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Bir Alan Çalışması," *XIII. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildirileri*, 12-14 Mayıs, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Balcı, Asım ve Hamza Kırılmaz (2005), "Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemleri ve Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği: Sağlık Bakanlığında Döner Sermaye Gelirlerinden Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi", Nohutçu, Ahmet ve Asım Balcı (Der.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1* (İstanbul: Beta Yayınları): 169-201.
- Bellé, Nicola (2010), "Cosi Fan Tutte? Adoption and Rejection of Performance- Related Pay in Italian Municipalities: A Cross- Sector Test of Isomorphism", *Review of Public Personnel Administration*, 30 (2): 166-188.
- Bertelli, Anthony (2006), "Motivation Crowding and the Federal Civil Servant: Evidence from the U.S. Internal Revenue Service", *International Public Management Journal*, 9 (1): 3-23.
- Brudney, Jeffrey L ve Stephen E. Condrey (1993), "Pay for Performance: Explaining the Differences in Managerial Motivation", *Public Productivity & Management Review*, 17 (2): 129-144.
- Buelens, Marc ve Herman Van den Broeck (2007), "An Analysis of Differences in Work Motivation Between Public and Private Sector Organizations", *Public Administration Review*, 67: 65-74.
- Cardona, Francisco (2006), "Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States", *Seminar on Remuneration System for Civil Servants and Salary Reform* (Vilnius, Lithuania: Sigma Program, OECD).
- Condrey, Stephen E. ve Jeffrey L. Brudney (1992), "Performance- Based Managerial Pay in the Federal Government: Does Agency Matter?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2 (2): 157-174.
- Demir, Serdar (2007), *Performansa Dayalı Ücret Sistemleri*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Crewson, Philip (1997), "Public-service motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (4): 499-518.
- DiMaggio, Paul J. ve Walter W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48 (2): 147-160.
- Dowling, Bernard ve Ray Richardson (1997), "Evaluating Performance-Related Pay for Managers in the National Health Service", *The International Journal of Human Resource Management*, 8 (3): 348-366.

- Egger-Peitler, Isabell, Gerhard Hammerschmid ve Renate Meyer (2007), "Motivation, Identification, and Incentive Preferences as Issues for Modernization and HR Strategies in Local Government—First Evidence from Austria", *Presented at the European Group of Public Administration Annual Conference*, Madrid, Spain, September 19-22.
- Fletcher, Clive ve Richard Williams (1996), "Performance Management, Job Satisfaction, and Organizational Commitment", *British Academy of Management*, 7 (2): 169-179.
- Forest, Virginie (2008), "Performance Related Pay and Work Motivation: Theoretical and Empirical Perspectives for the French Civil Service", *International Review of Administrative Sciences*, 74 (2): 325-339.
- Gabris, Gerald T. (1986), "Can Merit Pay Systems Avoid Creating Discord between Supervisors and Subordinates? Another Uneasy Look at Performance Appraisal", *Review of Public Personnel Administration*, 7 (1): 70-89.
- Gabris, Gerald T. ve Kenneth Mitchell (1986), "Personnel Reforms and Formal Participation Structures: The Case of the Biloxi Merit Councils", *Review of Public Personnel Administration*, 6 (3): 94-144.
- Gabris, Gerald T. ve Kenneth Mitchell (1988), "The Impact of Merit Raise Scores on Employee Attitudes: The Matthew Effect of Performance Appraisal", *Public Personnel Management*, 17 (4): 369-386.
- Gabris, Gerald T. ve Douglas M. Ihrke (2000), "Improving Employee Acceptance toward Performance Appraisal and Merit Pay Systems: The Role of Leadership Credibility", *Review of Public Personnel Administration*, 20 (1): 41-53.
- Gaertner, Karen N. ve Gregory H. Gaertner (1985), "Performance- Contingent Pay for Federal Managers", *Administration and Society*, 17 (1): 7-20.
- Georgellis, Yanius, Elizabetta Iossa ve Vurian Tabvuma (2011), "Crowding Out Intrinsic Motivation in the Public Sector", *Journal of Public Administration Research Theory*, 21 (3): 473-493.
- Gailmard, Sean ve John Patty (2007), "Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise", *American Journal of Political Science*, 51: 873-889.
- Greiner, John M., Roger E. Dahl, Harry P. Hatry ve Annie P. Millar (1997), "Monetary Incentives and Work Standards in Five Cities: Impacts and Implications for Management and Labor", (Washington, DC: Urban Institute Press).
- Heinrich, Carolyn J. (2007), "False or Fitting Recognition? The Use of High Performance Bonuses in Motivating Organizational Achievements", *Journal of Policy Analysis and Management*, 26 (2): 281-304.
- Heneman, Herbert G. ve Phillip Young I. (1991), "Assessment of a Merit Pay Program for School District Administrators", *Public Personnel Management*, 20 (1): 35-47.
- Hickson, Gerald B., William A. Altemeier ve James M. Perrin. (1987), "Physician Reimbursement by Salary or Fee-for-Service: Effects on Physician Practice Behavior in a Randomized Perspective Trial", *Pediatrics*, 80 (3): 344-350.
- Houston, David J. (2000), "Public-Service Motivation: A Multivariate Test", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (7): 13-28.
- Houston, David J. (2009), "Motivating Knights or Knaves? Moving Beyond Performance-Related Pay for the Public Sector", *Public Administration Review*, 69 (1): 43-57.
- Ingraham, Patricia W. (1993a), "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance", *Public Administration Review*, 53 (4): 348-356.
- Ingraham, Patricia W. (1993b), "Pay for Performance in the States", *American Review of Public Administration*, 23 (3): 189-200.

- Jurkiewicz, Carole L. ve Tom Massey (1997), "What Motivates Municipal Employees: A Comparison Study of Supervisory vs. Non-supervisory Personnel", *Public Personnel Management*, 26 (3): 67-77.
- Kellough, Edward J. ve Lloyd G. Nigro (2002), "Pay for Performance in Georgia State Government: Employee Perspectives on Georgia Gain after Five Years", *Review of Public Personnel Administration*, 22 (2): 146-166.
- Kellough, J. Edward ve Haoran Lu (1993), "The Paradox of Merit Pay in the Public Sector: Persistence of a Problematic Procedure", *Review of Public Personnel Administration*, 13 (2): 45-64.
- Kellough, J. Edward ve Sally C. Selden (1997), "Pay-for-Performance Systems in State Government: Perceptions of State Agency Personnel Managers", *Review of Public Personnel Administration*, 17 (1): 5-21.
- Kouides, Ruth W, Nancy M. Bennett, Bonnie Lewis, Joseph D. Coppuccio, William H. Barker ve F. Marc LaForce (1998), "Performance-Based Physician Reimbursement and Influenza Immunization Rates in the Elderly", *American Journal of Preventive Medicine*, 14 (2): 89-95.
- Lah, T. J. ve Perry James L. (2008), "The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD countries: A Tale of Two Paths to Reform", *Review of Public Personnel Administration*, 28 (3): 282-299.
- Lee, Soo-Young Lee ve Andrew B. Whitford (2008), "Exit, Voice, Loyalty, and Pay: Evidence from the Public Workforce," *Journal of Public Administration Research Theory*, 18 (4): 647-671.
- Mansur, Ayşe T. (2005), "Performansa Dayalı Çalışma Sisteminin Uzmanlık Eğitimine Etkileri", Konferans Metni, Haydarpaşa Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesi, İstanbul.
- Marsden, David (2004), "The Role of Performance-related Pay in Renegotiating the 'Effort Bargain': The Case of the British Public Services", *Industrial and Labour Relations Review*, 57 (3): 350-70.
- Marsden, David ve Stephen French (1998), "What a Performance: Performance-related Pay in the Public Services", (London: LSE Centre for Economic Performance Special Report).
- Marsden, David ve Richard Richardson (1994), "Performing for Pay? The Effects of "Merit Pay" on Motivation in a Public Service", *British Journal of Industrial Relations*, 32 (2): 243-61.
- Medimagazin (2005) "Suistimale Yol Açıyor, Motive Etmiyor", Pazartesi, 16 Mayıs 2005, <http://www.medimagazin.com.tr/medimagazin/tr-8220suistimale-yol-aciyor-motive-etmiyor8221-1-230-1803.html> (24.12.2014).
- Milkovich, George T. ve Alexandra K. Wigdor (1991), *Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay* (Washington, DC: National Academy Press).
- Moon, M. Jae (2000), "Organizational Commitment Revisited in New Public Management: Motivation, Organizationalculture, Sector, and Managerial Level", *Public Performance & Management Review*, 24 (1): 77-94.
- Murnane, Richard J. ve David K. Cohen (1986), "Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive", *Harvard Educational Review*, 56 (1): 1-17.
- Nachmias, David ve Paul J. Moderacki (1982), "Patterns of Support for Merit Pay and EEO Performance: the Inherent Difficulties of Implementing Innovation", *Policy Studies Journal*, 11 (2): 318-327.
- Nesanır, Nasır, Erem Ali, Bilge Bedri ve Ahmet Saltık (2006), "Manisa'da Birinci ve İkinci Basamak Sağlık Kurumlarında Çalışan Hekimlerin Bakış Açısıyla Performansa Dayalı Döner Sermaye Uygulaması", *Toplum ve Hekim*, 21 (3): 231-238.

- Nigro, Lloyd (1981), "Attitudes of Federal Employees Toward Performance Appraisal and Merit Pay: Implications for CSRA Implementation", *Public Administration Review*, 4 (1): 84-86.
- OECD (1993), *Private Pay for Public Work. Performance-related Pay for Public Sector Managers* (Paris: OECD).
- OECD (1997), *Performance Pay Schemes for Public Sector Managers: An Evaluation of the Impacts* (Paris: OECD).
- OECD (2005), *Performance Related Pay Policies for Government Employees, Organisation For Economic Co-operation And Development* (Paris: OECD).
- Park, Chun-Oh ve Jaehyun Joo (2010), "Control over the Korean Bureaucracy: A Review of the NPM Civil Service Reforms Under the Roh Moo-Hyun Government", *Review of Public Personnel Administration*, 30 (2): 189-210.
- Pearce, Jone L. ve James. L. Perry (1983), "Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis", *Public Administration Review*, 43 (4): 315-325.
- Pearce, Jone L., William B. Stevenson ve James L. Perry (1985), 'Managerial Compensation Based on Organizational Performance: A Time Series Analysis of the Impact of Merit Pay', *Academy of Management Journal*, 28 (2): 261-278.
- Perry, James L. (1986), "Merit Pay in the Public Sector: The Case for a Failure of Theory", *Review of Public Personnel Administration*, 7 (1): 57-69.
- Perry, James L. (1988), "Making Policy by Trail and Error: Merit Pay in the Federal Service", *Policy Studies Journal*, 17 (2), 389-405.
- Perry, James L. (1997), "Antecedents of Public Service Motivation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (2): 181-197.
- Perry, James L., Beth Ann Petrakis ve Theodore K. Miller (1989), "Federal Merit Pay, Round II: An Analysis of the Performance Management and Recognition System", *Public Administration Review*, 49 (1): 29-37.
- Perry, James L., Trent A. Engbers ve So Yung Jun (2009), "Back to the Future? Performance-related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence", *Public Administration Review*, 69 (1): 39-51.
- Rogers, Everett M. (2003), *Diffusion of Innovations*, 5th ed., (New York: Free Press).
- Roy, Claude ve Francine Seguin (2000), "The Institutionalization of Efficiency-Oriented Approaches for Public Service Improvement", *Public Productivity & Management Review*, 23 (4): 449-468.
- Shaw, Jason D., Michelle K. Duffy, Atul Mitra, Daniel E. Lockhart ve Matthew Bowler. (2003), "Reactions to Merit Pay Increases: A Longitudinal Test of a Signal Sensitivity Perspective", *Journal of Applied Psychology*, 88 (3): 538-544.
- Soydan, Tarık (2012), "Eğitim Alanında Performans Değerlendirme Sisteminin Geçerliliği Üzerine Yönetici ve Öğretmen Görüşlerine Dayalı Bir Araştırma", *Ege Eğitim Dergisi*, 13 (1): 1-25.
- Swiss, James E. (2005), "A Framework for Assessing Incentives in Results-based Management", *Public Administration Review*, 65 (5): 592-602.
- van Bockel, Jeroen ve Mirko Noordegraaf (2006), "Identifying Identities: Performance-driven, but Professional Public Managers", *International Journal of Public Sector Management*, 19 (6): 585-97.
- Weibel, Antoinette, Katja Rost ve Margit Osterloh (2010), "Pay for Performance in the Public Service- Benefits and (Hidden) Costs", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (2): 387-412.
- Zaim, Halil (2007), "Performansa Dayalı Ücret Uygulanmasının Doktor Memnuniyeti Üzerindeki Etkileri", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 53: 359-374.