

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE
PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMLERİNİN ANALİZİ

Yüksek Lisans Tezi

Köksal DEMİRBAŞ

Enstitü Ana Bilim Dalı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

Enstitü Bilim Dalı: İnsan Kaynakları ve Çalışma İlişkileri

Tez Danışmanı: Yrd.Doç.Dr. Abdullah URAL

Şubat, 2013

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMLERİNİN ANALİZİ

Yüksek Lisans Tezi

Köksal DEMİRBAŞ

Enstitü Ana Bilim Dalı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

Enstitü Bilim Dalı: İnsan Kaynakları ve Çalışma İlişkileri

Bu tez 19/02/2013 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Doç.Dr.Selami ÖZCAN

Yrd.Doç.Dr.H.Yunus TAŞ

Yrd.Doç.Dr.Abdullah URAL

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Köksal DEMİRBAŞ

24.12.2012

ÖNSÖZ

Türkiye’de son dönemde, özellikle de hükümet tarafından kamu kesiminde çalışanlar için önümüzdeki yıllarda klasik ücretlendirme sisteminden vazgeçilerek performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçileceği beyan edilmektedir. Aslında, ülkemizde son on yıl içinde kamu yönetimini yeniden düzenleyici birçok hukuki düzenleme hayata geçirilmiştir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de 1980’ler sonrasında yaşanan küreselleşme süreci ile birlikte klasik kamu yönetimi anlayışını terk ederek, yeni kamu yönetimi anlayışını benimsemeye başlamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde tüm dünyada kamu yönetimi konusunda son yirmi yılda en çok tartışılan konulardan birisi de performans yönetimi konusudur. Bu gün birçok gelişmiş ülke kamu kesiminde performans yönetim sistemini uygulamaktadır. Performansa dayalı ücret sistemi ise performans yönetiminin tamamlayıcı unsuru olarak görülmektedir. 1990’lı yılların sonuna doğru OECD ülkelerinin önemli bir kısmında kamuda performansa dayalı ücret uygulamasına geçilmiştir. Birbirinden farklı özellikler arz eden bu uygulamalardan önemli tecrübeler elde edilmiştir.

Türkiye’de ise 2003 yılından itibaren kamuda performans yönetimine geçiş için bir takım yasal düzenlemeler yapılmış, dolayısıyla artık performans yönetimine geçiş bir yasal zorunluluk halini almış bulunmaktadır. Ancak kamu kesiminde performansa dayalı ücret sistemi uygulamaları yalnızca kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma olanağına sahip kurumlar ile sağlık bakanlığı uygulamalarıyla sınırlı kalmıştır. Tüm kamu kurumlarında performans yönetimine geçişin yasal zorunluluk olmasıyla birlikte kapsamlı olarak performansa dayalı ücret sistemine geçiş de bir gereklilik gibi gözükmektedir. Bu nedenle bu çalışmada ülkemizde son dönemlerdeki kamuda performansa dayalı ücret sistemine geçiş tartışmalarına katkı sağlayacağı düşüncesiyle dünyadaki ve Türkiye’deki uygulamaları ele alarak sonuçlarını değerlendirmeye çalıştık.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	vi
TABLO LİSTESİ	vii
ŞEKİL LİSTESİ	viii
ÖZET	ix
SUMMARY	x
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1:KAMU YÖNETİMİ VE PERFORMANS YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL DEĞERLENDİRMESİ	6
1.1.Kamu Yönetiminin Değerlendirilmesinde Kullanılan Ölçütler veya Beklentiler.....	6
1.1.1.Rasyonellik.....	8
1.1.2.Etkililik.....	10
1.1.3.Verimlilik	10
1.1.4.Ekonomiklik	12
1.1.5.Katılım.....	13
1.1.6.Etik	14
1.1.7.Sosyal Sorumluluk	18
1.2.Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Uygulamalarını Gerektiren Gelişmeler.....	19
1.2.1.Devletin Görevlerinin Artması.....	19
1.2.2.Kamu Yararı.....	21
1.2.3.Geleneksel Yönetim Anlayışındaki Yetersizlikler	22
1.2.4.Özel Sektördeki Gelişmeler	23
1.2.5.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı	23
1.2.6.Küreselleşmenin Etkileri	25
1.2.7.Uluslararası Kuruluşların Etkileri	25
1.2.8. Mali Saydamlık İhtiyacı	26
1.2.9. Hesap Verme Zorunluluğu	26
1.2.10.Kamusal Sorumluluk.....	27

1.2.11.Vatandaşın Beklentileri	27
1.2.12.Sonuçlara Odaklanmış Yönetim Anlayışı	28
1.3.Performans Yönetimi	28
1.3.1.Performans Yönetimi Geliştirme Programı.....	34
1.3.2.Performans Yönetim Sisteminin Kapsamı.....	34
1.3.3.Performans Yönetiminin Amaçları	36
1.4.Performans Planlama	38
1.4.1.Örgütsel Performans Planlama.....	38
1.4.2.Bireysel Performans Planlama.....	38
1.4.3.Bireysel Performans Planlama Süreci.....	38
1.5.Performans Ölçümü ve Performans Değerlendirmesi.....	39
1.5.1.Performans Ölçümü.....	39
1.5.2.Bireysel Performans Ölçümü.....	40
1.5.3.Örgütsel Performans Ölçümü.....	41
1.5.4.Performans Değerlendirmesi.....	42
1.6.Performansın Ödüllendirilmesi.....	46
1.7.Performansa Dayalı Ücretlendirme.....	47
1.8.Performansa Dayalı Ücret Sistemleri.....	48
1.8.1.Liyakata Dayalı Ücretlendirme.....	48
1.8.2.Beceri Temelli Ücretlendirme.....	49
1.8.3.Yetkinliklere Göre Ücretlendirme.....	50
1.9.Performansa Dayalı Ücret Sisteminin Kurulması ve Uygulanması Süreci	51
1.9.1.Sistemin Kullanım Amacının Belirlenmesi.....	52
1.9.2.Sisteme Kimlerin Dahil Olacağıın Belirlenmesi	52
1.9.3.Performans Ölçütlerinin Belirlenmesi.....	53
1.9.4.Performans Düzeyleri ve Ödüllerin Belirlenmesi	54
1.9.5.Sistemin Değerlendirilmesi.....	54

**BÖLÜM 2.TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE
PERFORMANSA DAYALI ÜCRET YÖNETİMİNE GEÇİŞ SÜRECİ.....55**

2.1.Türk Kamu Yönetiminin Sorunları.....	55
2.1.1.Örgütsel Büyüme.....	58
2.1.2.Merkeziyetçilik.....	59
2.1.3.Gelenekçilik.....	60
2.1.4.Nitelikli İşgücü Kaybı.....	62
2.1.5.Askerî Vesayet.....	63
2.1.6.Hantallık.....	64
2.1.7.Diğer Sorunlar.....	66
2.2.Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi.....	68
2.3.Türk Kamu Yönetiminde Personel Değerlendirme.....	71
2.4.2002 Yılı Sonrası Kamu Personel Sisteminde Yapılan Değişiklikler.....	73
2.4.1.Personel Sayısının Azaltılması.....	74
2.4.2.Norm Kadro Uygulaması	75
2.5.Türk Kamu Yönetiminde Ücretlendirme Sistemi.....	77
2.6.Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücretlendirme Hukukî Dayanakları ...	81
2.6.1.657 Sayılı DMK.....	81
2.6.2.5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	82
2.6.3.Kamu Personel Kanunu Taslağı.....	83

**BÖLÜM 3.TÜRKİYE'DEKİ VE DÜNYADAKİ KAMU KESİMİNDE
PERFORMANSA DAYALI ÜCRETLENDİRME UYGULAMALARI VE BU
UYGULAMALARIN ANALİZİ.....85**

3.1.Türk Kamu Kesiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi Uygulamaları.....	85
3.1.1.Sözleşmeli Personel Uygulaması.....	85

3.1.2. Devlet Personel Başkanlığı.....	85
3.1.3. Milli Prodüktivite Merkezi.....	86
3.1.4. Türkiye İstatistik Kurumu	87
3.1.5. Kamu İktisadi Teşekkülleri Sözleşmeli Personeli Teşvik Sistemi.....	88
3.1.6. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Üretimi Teşvik Primi.....	89
3.1.7. Sağlık Bakanlığı Uygulaması.....	89
3.1.8. Türk Kamu Kesiminde Performansa Dayalı Ücret Uygulamalarının Değerlendirilmesi.....	98
3.2. Performansa Dayalı Ücret Sisteminde Ülke Uygulamaları.....	100
3.2.1. ABD.....	100
3.2.2. İngiltere.....	103
3.2.3. Avustralya.....	107
3.2.4. Kanada.....	108
3.2.5. Danimarka.....	109
3.2.6. Finlandiya.....	114
3.2.7. Fransa.....	115
3.2.8. Almanya.....	117
3.2.9. İtalya.....	121
3.2.10. Kore.....	123
3.2.11. Dünyadaki Performansa Dayalı Ücretlendirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi.....	130
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	134
KAYNAKLAR.....	145
ÖZGEÇMİŞ.....	150

KISALTMALAR

DPB	:Devlet Personel Başkanlığı
OECD	:Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Örgütü
IMF	:Uluslar arası Para Fonu
UNCTAD	:Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı
ISO	:Uluslar arası Standardizasyon Organizasyonu
MEHTAP	:Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
DMK	:Devlet Memurları Kanunu
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu
MPM	:Milli Prodüktivite Merkezi
KİT	:Kamu İktisadi Teşekkülleri
TODAİE	:Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Hedeflerle Yönetim, Performans Değerleme ve Performans Yönetimi.....	31
Tablo 2: Gelişme Potansiyeline İlişkin Kriterler	45
Tablo 3: Uygulamada En Çok Kullanılan Performans Değerleme Kriterleri.....	45
Tablo 4: Memur Kadrolarının Sınıflar İtibarıyla Dolu Boş Durumları.....	76
Tablo 5: Kamu İdarelerindeki Kadro ve Pozisyonların Yıllara Göre Dolu Kadro Dağılımı...77	
Tablo 6: 1452 Sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Tedaülüne Dair Kanunu'na Göre Derecelere Ödenecek Maaş Miktarları.....	80
Tablo 7: Kurum Performans Puan Ortalaması.....	93
Tablo 8: Dolaylı Bireysel Puan.....	93
Tablo 9: Kadro Unvan Katsayısı.....	94
Tablo 10: Unvanlara Yapılan Aylık Ödeme Ortalaması.....	95
Tablo 11: Sağlık Bakanlığı Yıllara Göre Nominal Maaş Miktarları (TL).....	96
Tablo 12: Danimarka Eski ve Yeni Maaş Sistemi.....	111
Tablo 13: Danimarka Maaş Sisteminin Üç Unsuru.....	112
Tablo 14: Danimarka'da 2007 Yılı Performansa Dayalı Ücret Sistemi Anket Sonuçları....	113
Tablo 15: Kore'de Performans Prim Politkası.....	125
Tablo 16: Değerlendirme Derecesi, Ödeme Kapsamı ve Performans Ücret Oranı.....	126
Tablo 17: Ülkelerin PDÜ Sistemi Uygulama Yöntemleri ve Özellikleri.....	135

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Performans Yönetiminde Rol ve Sorumluluklar	32
Şekil 2: Performans Yönetiminin Bileşenleri	34
Şekil 3: Performans Yönetim Sistemi Döngüsü	36

YÜ,Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tez Özeti

Tezin Başlığı: Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Analizi

Tezin Yazarı: Köksal DEMİRBAŞ

Danışman: Yrd.Doç.Dr. Abdullah URAL

Kabul Tarihi:

Sayfa Sayısı: X(ön kısım)+149(tez)

Anabilimdalı: Çalışma Ekonomisi

Bilimdalı: İnsan Kaynakları ve Endüstri İlişkileri

Son birkaç yıl içinde Türkiye’de kamu çalışanları için performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçilmesi konusu tartışılmaktadır. Türkiye’de son on yılda bazı kamu kurumlarında performansa dayalı ücretlendirme uygulamaları görülmüştür. Ancak bu uygulamalar, başbakanlığa bağlı kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma yetkisine sahip kurumlar ve Sağlık Bakanlığı ile Tarım Bakanlığının döner sermayeli kurumlarıyla sınırlı kalmıştır. Son dönemlerde hükümet tarafından yapılan açıklamalardan kamu yönetiminde kapsamlı bir şekilde performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçileceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle çalışmamızın amacı performansa dayalı ücretlendirme sisteminin tartışıldığı bu ortamda tartışmalara katkı sağlamaktır.

Çalışmamızda, öncelikle kamu yönetimi, performans yönetimi ve performansa dayalı ücretlendirme konuları kavramsal olarak değerlendirilmiştir. Sonrasında ise, Türk kamu yönetiminin sorunları, kamu yönetimimizin tarihsel perspektif içinde performans yönetimi bakımından geldiği nokta ve performansa dayalı ücretlendirme konusundaki yasal altyapı ele alınmıştır. Son olarak dünyadaki ve Türkiye’deki kamu çalışanları için performansa dayalı ücretlendirme uygulamaları kapsamlı bir şekilde incelenmiştir. Aynı zamanda uygulamalar sonucunda yapılan araştırmaların bulguları da ele alınmıştır.

Sonuç olarak, performansa dayalı ücret sistemi performans yönetiminin bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Yapılan araştırmalar sonucunda performansa dayalı ücret sistemlerinin anlamlı bir performans artışına neden olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak uygulayan ülkelerde performans yönetimi kültürünün oluşmasına katkı sağladığı görülmüştür. Günümüz dünyasında Türkiye’nin de kamuda performans yönetimine geçişi, saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması bakımından bir zorunluluktur. Performans yönetimine geçiş sonrasında kurumların performanslarının değerlendirilip personelin performansının değerlendirilmemesi düşünülemez. Bu bakımdan kamuda performansa dayalı ücret sistemine geçişin de gereklilik olduğunu değerlendirmekteyiz. Ayrıca, yerinden yönetime önem veren ülkelerde sistemin daha sağlıklı işlediği görülmektedir. Türk kamu yönetiminde sistemin başarılı olabilmesi için yetki devrinin artırılması gerekmektedir. Ancak bunlar gerçekleştirildikten sonra da performansa dayalı ücret sistemlerinin ciddi şekilde performansı arttıracığı düşünülmemelidir.

Anahtar kelimeler: performans, ücret, kamu yönetimi, personel rejimi

Yalova University Insitute of Social Sciences Master Thesis Summary

Thesis Title: Performance Management in Turkish Public Sector and Analysis of Performance Related Pay Systems	
Thesis Author: Köksal Demirbaş	Advisor: Assist.Prof.Dr. Abdullah Ural
Date of Acceptance:	Total Number of Pages: X(pre text)+149(main body)
Department: Working Relations	Field of Study: Human Resources Management and Industrial Relations
<p>For several years Performance related pay issue has been discussed in Turkey. During last decade some Performance related pay implementations have been observed in Turkey. But these experiences have been limited to the implementations of departments such as Ministry of Health and Ministry of Agriculture which are authorized to employ contracted personnel by using working capital funds. It is understood from the statements made by government authorities that Performance related pay system will be effective broadly. Our study aims to make a contribution to the performance related pay system issue which is discussed in several platforms.</p> <p>In our study, public administration, performance management and performance related pay system have been primarily analyzed conceptually. Then problems of Turkish public Administration, The level Turkish Public Administration system reached in terms of Performance management and the legal basis for performance related pay have been considered. Finally performance related pay implementations in the world and Turkey have been analyzed broadly.</p> <p>PRP should be considered as a part of performance management. Surveys shows that PRP does not cause significant performance increase but produce a Performance management culture for those implementing PRP. In todays world changing over to PRP is a necessity for Turkey in terms of enhancing transparency and accountability. In this respect we think changing over to PRP is a necessity. Countries giving decentralization a significant importance seem to be experiencing a better success. Systems success in Turkish public administration is linked with the transfer of authority. Only after these reforms have been made PRP is supposed to increase performance significantly.</p>	
Keywords: Performance, Pay, Public Administration, Personal Policy	

GİRİŞ

1980'lerle birlikte dünya siyaseti yeni bir rota belirlemiş ve her alanda daha liberal politikalar belirlemeye başlamıştır. Yaşanan değişim ekonomiden siyasete ve yönetim sistemlerine geniş bir alanda çok yönlü olmuş ve bu değişim sürecinin yönetim ayağında ise etkin ve verimli bir kamu yönetimi oluşturma çabası öne çıkmıştır. Kamunun rolünün yeniden tanımlanması ihtiyacını doğuran değişimler, özellikle özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklinde gelişen eğilimleri desteklemektedir. Kamu kuruluşları özel sektörün daha verimli üretim yaptığı alanları terk etmekte, eskiden doğal tekel olarak düşünülerek devletin kontrolüne bırakılan alanlar dahi düzenleyici yapılar kurulmak suretiyle özel kesime açılmakta, bazı kamu hizmetleri sivil toplum kuruluşlarına devredilmekte, merkezi yapılar yerine yerinden yönetim anlayışı hakim hale gelmektedir. Birçok gelişmiş ülke küreselleşme ve bilgi toplumu şartları tarafından ana çerçevesi çizilen bu yeniden yapılanma sürecinde öncü bir rol oynamıştır.

İnsan kaynaklarının bireysel olarak ya da bir bütün halinde yönlendirilmeleri, motive edilmeleri ve desteklenmeleri sonucunda performansları artar ve bu da örgütün performansını artırır. Bu yüzden etkili bir performans sistemi kurulmalı, personele performansları hakkında geri bildirim verilmeli, performansı artırmak üzere eğitim ve gelişme olanakları sağlanmalıdır. Ayrıca, performansı yüksek olan personel ödüllendirilmelidir. Alınan önlemlere rağmen ve verilen desteğe rağmen performansları sürekli olarak düşük olan personel için ise kurumun disiplin kuralları işletilmelidir.

Kamu çalışanlarının verimliliğini arttırmanın en önemli araçlarından birisi olarak performansa dayalı ücretlendirme sistemleri görülmektedir. Personelin alacağı ücretin sunduğu hizmet ve bu sırada göstermiş olduğu performansla ilişkilendirilerek, ücretin bir araç olarak kullanılması sonucu, verimliliğin arttırılması amacı etrafındaki uygulamalar gerek literatürdeki performans değerlendirme metotları gerekse ülke ve kurumların oluşturduğu özgün fikirler doğrultusunda şekillenmiştir. Bu farklılıkların oluşması kurumların işleyişlerinin ve personel yapılarının birbirinden farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle her ülkede, hatta her kurumda personelin performansının denetlenmesi ayrı bir sorun olarak ele alınmış ve farklı çözümler aranmıştır.

Uygulama aşamasına gelindiğinde performansın ölçülmesi, değerlendirilmesi ve performansa göre ücret belirlenmesinin önünde çeşitli engellerin olduğu görülmektedir. Geçtiğimiz on beş yılda birçok OECD ülkesi merkez teşkilatlarında, gelir idareleri, eğitim kurumları ve sağlık kurumları gibi teşkilatlarında performansa dayalı ücretlendirme sistemini uygulamışlardır. OECD ülkelerinin yaklaşık üçte ikisinin çeşitli metotları uygulayarak performansa dayalı ücretlendirme sistemini uyguladıkları görülmektedir.

Bu gün geldiğimiz noktada performansa dayalı ücretlendirme konusunda gelişmiş ülkelerin tavrı Türkiye açısından belirli olmaktadır. Ülkemizde son on yıldaki siyasal ve ekonomik gelişmeler Türkiye'yi gelişmiş ülkeler standartlarına oldukça yaklaştırmış bulunmaktadır. Dünyaya açık bir ekonomisi olan Türkiye'nin diğer ülkelerle rekabet edebilmesi için kamu yönetimini de dünya standartlarına ulaştırması kaçınılmaz bir zorunluluk arz etmektedir. Bu kapsamda son on yılda kamu kesiminde performans yönetimine geçilmesi için çeşitli adımlar atılmıştır. 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu performans yönetim sürecinin bütçe boyutu ile ilgili olmakla birlikte, performans üzerine yaptığı vurgu bakımından bir ilktir. Kanun, kurumsal bazda bütün kamu kurumları için performansa dayalı bütçelemeyi, dolayısıyla performans yönetimine geçişi zorunlu kılmıştır.

2003 yılından itibaren kamu yönetiminin merkez teşkilatlarında ve yerel yönetimlerde performans yönetimine geçiş çalışmaları devam etmektedir. Ayrıca 2010 yılında yürürlüğe giren Sayıştay Kanunu ile Sayıştay'a kamu kurumlarının performanslarının denetlenmesi yetkisi ve görevi verilmiştir. Ancak her sistemi bir bütün olarak el almak gereklidir. Kamu kurumlarının performanslarının değerlendirilip, personelinin değerlendirilmemesi bir eksiklik olarak görülmektedir. Bu nedenle ülkemizde de kamu kesiminde performansa dayalı ücret uygulamasına geçilmesi konusu son dönemlerde hükümet tarafından sıkça gündeme getirilmektedir.

Bazı batı ülkelerinde olduğu gibi kurumsal bazda performansa dayalı ücretlendirme imkanı Türkiye'deki mevzuat sayesinde bazı kurumlar için mümkün olmuştur. Ancak bu uygulamalar ülkemizde sınırlı bir uygulama alanı bulabilmiş ve parçalı bir görüntü arz etmiştir. Daha kapsamlı bir performansa dayalı ücretlendirme sistemi çalışmaları özellikle 2011 yılı içinde yürürlüğe giren 6111 sayılı yasa ile bir ivme kazanmıştır. Bu

yasa 657 sayılı DMK'da değişiklik yaparak sicil sistemini kaldırmış, bunun yerine personelin performans değerlendirmesinin yapılmasını öngörmüştür.

Çalışmamızda kamu personeline yönelik bir denetim sistemi arayışının olduğu ve özellikle bu denetimin ücretle ilişkilendirerek verimliliğin arttırılması amacıyla bir takım çalışmaların yapıldığı bu ortamda performansa dayalı ücretlendirme sistemi değerlendirilecektir. Çalışmamızın birinci bölümünde kamu yönetimi, performans yönetimi ve performansa dayalı ücret sistemleri teorik olarak ele alınacaktır. İkinci bölümde ise Türk kamu yönetiminin genel olarak sorunları, Türkiye'de kamu yönetiminde performans yönetimine geçiş konusunda yapılan çalışmalar ve performans yönetimi konusunda gelinen nokta değerlendirilecektir. İkinci bölümde ayrıca, Türk kamu yönetiminde ücret sistemi tarihsel perspektif içinde ele alınacaktır.

Son bölümde ilk önce gelişmiş ölkelerdeki performansa dayalı ücretlendirme sistemleri detaylı bir şekilde incelenmiştir. Bu kapsamda özellikle anahtar ölkeler olması bakımından Kara Avrupa'sı, İşkandinav ve Anglo Sakson ölkelerden örnekler seçilmiştir. Bunlara ek olarak Kore farklı bir kültür olması bakımından değerlendirmeye alınmıştır. Son bölümde ayrıca, Türkiye uygulamalarına yer verilmiştir. Türkiye uygulamaları genel olarak iki kısma ayrılmaktadır. Birinci kısımda kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma imkanı bulunan Devlet Personel Başkanlığı, Milli Prodöktivite Merkezi, Türkiye İştatistik Kurumu gibi kuruluşların uygulamaları ele alınmıştır. Son olarak da Tarım Bakanlığı primli teşvik sistemi ve Sağlık Bakanlığı performansa dayalı ek ödeme sistemi ele alınmıştır. Sağlık Bakanlığı uygulaması Türkiye uygulamalarında en kapsamlı uygulama olma özelliğini taşımaktadır.

Araştırmanın Amacı

Son on yılda Türkiye'de kamu yönetimi alanında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu gelişmeler çerçevesinde kamu yönetiminde performans yönetimine geçişin yasal altyapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Aynı zamanda performans yönetimiyle birlikte performansa dayalı ücretlendirme sisteminin de ele alınması kaçınılmazdır. Ancak ölkemizde performansa dayalı ücretlendirme sistemi başbakanlığa bağlı kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma imkanı bulunana bazı kurumlar ve Sağlık Bakanlığı ile Tarım Bakanlığındaki döner sermayeli kurumlarda çalışan sözleşmeli personel ile sınırlı kalmıştır. Son dönemlerde hükümet tarafından kamu yönetiminde

kapsamlı bir şekilde performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçileceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle çalışmamızın amacı performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçişin ülkemiz açısından faydalı olup olmayacağını dünyadaki uygulamalar ışığında araştırıp tartışmalara katkı sağlamaktır.

Araştırmanın Önemi

Performansa dayalı ücretlendirme sistemleri dünyada son yirmi yıldır tartışılmakta ve OECD ülkelerinin önemli bir kısmında kamu çalışanları için çeşitli şekillerde uygulanmaktadır. Ancak, ülkemizde kamu çalışanları için kapsamlı bir performansa dayalı ücretlendirme sistemi tartışmaları henüz yenidir. Araştırmada, Türkiye'deki uygulamalar ve dünyadaki uygulamalar detaylı bir şekilde incelenmiş ve sonuçları değerlendirilmiştir. Dünyadaki yaklaşık yirmi yıllık tecrübelerin değerlendirilmesi ve ülkemizdeki tartışmalara ışık tutması araştırmanın önemini ortaya koymaktadır.

Araştırmanın Yöntemi

Araştırmaya başlamadan önce öncelikle detaylı bir kaynak bir kaynak taraması yapılmıştır. Öncelikle konu ile ilgili teorik yaklaşımlar incelenmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde Türk kamu yönetiminin geleneksel yapısı ele alınmıştır. Aynı zamanda birinci bölümde kamu yönetiminde performans yönetiminin değerlendirmesi yapılmıştır. İkinci bölümde ise Türk kamu yönetiminde personel rejimi ve ücret sistemi tarihsel perspektif içinde değerlendirilmiştir. Yine ikinci bölümde performansa dayalı ücretlendirme sistemleri teorik olarak incelenmiştir. Üçüncü bölümde de dünyadaki ve Türkiye'deki uygulamalar kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Son olarak ise bu uygulamaların değerlendirmesi yapılarak öneriler sunulmuştur.

Hipotezler

Performansa dayalı ücret sisteminin verimliliği arttırıp arttırmadığı en önemli tartışma konularından birisidir. Doğru yönetildiğinde performansa dayalı ücret sistemi kişisel performansı arttıracaktır. Performansa dayalı ücret sistemlerinin uygulamalarının nasıl olacağı üzerinde durulmalıdır. Örnek olarak, ölçülebilirlik sorununun nasıl halledileceği gibi konulara odaklanılmalıdır.

Kamu kesiminde güncel reformlar öncelikle üst yöneticileri hedeflemektedir. Üst yöneticiler daha alt seviyedeki çalışanlara göre daha ilgi çekici iş yapısına sahiptirler, işlerinin içerikleri daha kapsamlı, daha ilgi çekici ve zordur. Bu nedenle, performansa dayalı ücret sistemleri yalnızca üst düzey yöneticileri hedeflediğinde bu yanlış bir seçim olacaktır. Performansa dayalı ücret sisteminin amaçlarından birisi motivasyonun artırılmasıdır. Üst yöneticiler teşvik edicilere çok ihtiyaç duymaksızın motive olurlar.

Kamu kurumlarında çalışanların işleriyle ilgili kararları kendilerinin vermeleri sağlanmalıdır. Kamu kesimi motivasyon seviyesini yüksek tutmak için ilgi çekici işler gibi parasal olmayan faydalar sağlayarak özel sektörle aradaki farkı ortadan kaldıracak imkanlar geliştirmelidir.

Ülkemizde kamu kesiminde çalışmanın tercih edilmesinin en önemli nedenlerinden birisi ömür boyu istihdam garantisidir. Halk arasında kamu kesiminde çalışma “sırtını devlete dayama” olarak isimlendirilmektedir. Mevcut istihdam yapısı içinde kapsamlı bir performansa dayalı ücret sisteminden olumlu sonuç alınması imkansız gözükmektedir. Öncelikle kamu çalışanlarının statüleri yeniden ele alınmalıdır.

Genellikle performansa dayalı ücret sistemlerinin yalnızca özel sektörde etkin bir şekilde uygulanabileceği düşünülmektedir. Ancak, bu ödeme sistemi başarılı bir şekilde kamu kesiminde de uygulanabilir.

BÖLÜM 1:KAMU YÖNETİMİ VE PERFORMANS YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL DEĞERLENDİRMESİ

Konumuzun kamu kesiminde performansa dayalı ücret sistemleri olması nedeniyle, öncelikli olarak bu bölümde kamu yönetimi ve performans yönetimi ile ilgili olarak kavramsal çerçeve ele alınacaktır. Çalışmamızın bu bölümünde öncelikle kamu yönetiminin değerlendirilmesinde kullanılan ölçütler, ikinci olarak kamu yönetiminde performans yönetimini uygulamanın gerekleri, üçüncü olarak ise performans yönetimi kavramı ve performansa dayalı ücret sistemleri üzerinde durulacaktır.

1.1.Kamu Yönetiminin Değerlendirilmesinde Kullanılan Ölçütler veya Beklentiler

Yönetim bilimi bir örgütün yapısı ve işleyişi ile personelinin çalışmalarını inceleyen sosyal bir bilim dalı olarak tanımlanmaktadır. Organik anlamda yönetim bilimi kamu yönetimi anlamında kullanılmakta ve örgüt ve personelini kapsamaktadır. Fonksiyonel anlamda ise yönetimin çalışmalarını içermektedir. Bu anlamda hem kamu yönetimini hem de özel sektörü kapsamına almaktadır. Sonuç olarak yönetim biliminin konusu, yönetimin nasıl olduğu ve nasıl olması gerektiğinin incelenmesidir. Yönetim kavramının bir alt kolunu oluşturan kamu yönetimi 1950'lerden itibaren ayrı bir bilim dalı olarak değerlendirilmeye başlamıştır(Aydın, 2011:25). Bu anlamı ile yönetim bilimi ile eş anlamlı hale gelmektedir. Aşağıda kamu yönetimi çeşitli yönleriyle ele alınacaktır.

Yönetim geniş anlamda başkalarını sevk ve idare etme eylem ya da sürecidir. Başkaları üzerinde otorite kurma ve başkalarına iş yaptırma bir yönetim faaliyetidir. Yönetim kaynakların belli bir amacı gerçekleştirmesi için düzenlenmesi ve kullanılması faaliyeti olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanım, eşyanın ve insanların yönetimini kapsamakta ve dolayısıyla işletme yönetimi ve kamu yönetimini de içine almaktadır. Eşya, çeşitli şekillerde bir araya getirilip şekillendirildiği halde sevk ve idare edilememektedir. Sevk ve idare yalnızca insanla ilgili bir kavramdır. Ayrıca yönetim kavramı çeşitli ülkelerin yönetim sistemlerini anlatmak amacıyla da kullanılmaktadır. Son olarak yönetim kavramı belli bir örgütü ya da kuruluşu anlatmaktadır. Örgütten bahsettiğimizde yönetim, yönetimden bahsettiğimizde örgüt akla gelmektedir. Yönetim olgusu büyük

küçük bütün gruplarda söz konusu olmaktadır. Toplumun içinde yaşayan herkesin yönetimle veya onun bazı sorunlarıyla iç içe olduğunu görebiliriz. Yönetim en küçük sosyal birim olan aileden başlayarak en büyük siyasi otorite olan devlete kadar çeşitli aşama ve düzeylerde yürütülen faaliyetler bütününden oluşmaktadır (Eryılmaz, 2010:4).

Yönetim sözü dar anlamda, işbirliği ederek çalışan çeşitli kümelerde ortaklaşa bulunan, ancak ne belirlenen amaçlara ne de bu amaçları gerçekleştirmek için kullanılan yöntemlere bağlı olmayan davranış biçimlerini anlatmak için kullanılır. Dar anlamda kullanılan yönetim, bir işi yaparken kullanılacak yöntem değil, bu yöntemin nasıl belirlendiği, bu işi yapanların nasıl seçildiği, işin başarılması için çalışanların nasıl motive edildiği, işbölümünün nasıl yapıldığı, yapılan işin bütünü içindeki yerinin neresi olduğu ve işin dağılım biçiminin nasıl olduğu gibi konularla ilgilenir (Mihçioğlu, 1985:2).

Devlet insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkilerin normlara uygun olarak işlenmesini sağlayan, anlaşmazlıkları çözümlleyen, kamusal mal veya hizmet üreten ve yöneten en üst egemen meşru gücü temsil etmektedir. Günümüzde devletlerin yürüttüğü hizmetler sayı bakımından artmış ve nitelik yönünden gelişmiştir. Bu gelişmeyle birlikte devletlerin örgütsel yapıları da büyümüş ve işleyişleri de daha karmaşık hale gelmiştir. Aynı zamanda kamu çalışanlarının sayısı da artmış ve kamu bütçeleri de artmıştır. Devletlerin toplum üzerindeki etkisinde de önemli ölçüde artış meydana gelmiştir. Kamu yönetimi siyasi sistemlerin ortaya çıkmasından bu yana varlığını sürdürmektedir. Ancak sistematik bir inceleme alanı olarak kamu yönetimi oldukça yenidir (Eryılmaz, 2010:3).

Kamu yönetiminin özelliklerini şu şekilde özetleyebiliriz(Aydın, 2011:25):

1. Yönetim birden fazla kişinin yer aldığı bir grup içinde söz konusu olmaktadır. Bir işi eğer bir kişi yapıyor ise kendi başına planlayıp uygulayabilir. Ancak, işin hacmi büyüyüp birden fazla kişinin çalışması gerektiği durumlarda örgütlenme gerekmektedir. Bu durum planlama, iş bölümü, hiyerarşi, koordinasyon ve denetim gibi kavramları da beraberinde gerektirmektedir.

2. Yönetim, planlama, kaynakların temin edilmesi, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi faaliyetlerden meydana gelir. Bu faaliyetler her çeşit işte az ya da çok söz konusu olur.
3. Yönetim biçimsel olarak örgütlerde hiyerarşik bir düzen içinde meydana gelir. Biçimsel yapı içinde o faaliyete katılanların rolleri önceden belirlenmektedir. Hiyerarşi ise bir örgütte en üstten en alta kadar örgüt bünyesinde bulunanların ast üst ilişkilerinin belirlenmesidir. Hiyerarşik sistemde üstlerin rolü haklar, astların rolü ise ödevler olarak tanımlanmaktadır.
4. Yönetim düzenli faaliyetlerden meydana gelmektedir. Düzen kavramı, faaliyetlerin uyumlu ve sistemli olmasını ifade etmektedir. Unsurları arasında uyum bulunmayan ve bir bütünlük göstermeyen faaliyetlere yönetim denemez. Ancak süreç içinde kurum bünyesinde çeşitli anlaşmazlıklar ve çatışmaların da çıkması mümkündür. Fakat bu çatışmaların işleyişi bozacak düzeyde olmaması yani, süreklilik göstermemesi gerekmektedir.
5. Yönetim belli bir amacı gerçekleştirmeyi amaçlayan faaliyetler bütününden meydana gelmektedir. Yönetimdeki amaçlar plan ve programlarda somutlaşmaktadır. Çalışanların asıl görevi ise bu amaçları gerçekleştirmektir. Sonuç olarak yönetim, tamamen amaçsal faaliyetlerden meydana gelmektedir.

Kamu yönetimi kavramına dair bu açıklamalar sonrasında aşağıda sırasıyla kamu yönetiminin değerlendirilmesinde kullanılan ölçütler üzerinde durulacaktır.

1.1.1.Rasyonellik

Rasyonel yaklaşımın kurucusu olarak görülen sosyal bilimci, Herbert Simon'dur. Simon, yönetim teorisinin uygulama ve işlemleri kadar, karar verme işlemleri ve süreçleriyle ilgilenmek zorunda olduğunu belirtmiştir. Bu yaklaşıma göre bir kamu politikası maksimum sonuca ulaşmayı amaçlar. Rasyonel bir kamu politikası maksimum toplumsal kazanımı başaran politikadır. Temel olarak hükümetler maliyeti aşan kazançları netice veren politikaları uygulamalı diğerlerini ise terk etmelidirler(Balcı,vd., 2003:140).

Rasyonel modelin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- a) Belli bir sorunun varlığı
- b) Hedeflerin belirlenmesi
- c) Alternatif seçeneklerin saptanması
- d) Seçeneklerin belirlenmesi
- e) Tercih edilen alternatiflerin seçimi
- f) Uygulama
- g) Sonucu izleme ve geri besleme yapma

Ancak rasyonel yaklaşıma bir takım eleştiriler getirilmiştir. Getirilen eleştiriler şu şekilde özetlenebilir: Kamu politikalarını oluşturan ve karar veren yöneticilerden beklenti çok yüksektir. Ancak karar vericilerin elinde her zaman bu kadar imkan bulunmayabilir. Ayrıca, alternatif politikalar için ayrı ayrı ve öncelikli hedeflerin belirlenmesinin çok fazla mümkün olamayacağı düşünülmektedir. Karar verenlerin bilgi eksiklikleri ve ellerinde yeterli imkan olmaması, hedef ve amaç belirlemede yetersizliklere neden olabilir. Diğer bir eleştiri konusu ise kar ve zararların önceden belirlenmesinin zorluğudur. Değerlendirme yapmak için yeterli bir yöntemin geliştirilmesi imkansız olabilir (Balcı, vd., 2003:141).

Bürokrasinin rasyonel olması klasik örgüt teorisinin başka bir yönüdür. Örgüt bürokrasisinde rasyonellik ve verimlilik arasında bir ilişki vardır. Weber rasyonel bürokrasiyi modern dünyada sosyal hayatın rasyonalizasyonundaki temel öğelerden biri olarak değerlendirmektedir. Bürokratik örgütler, örgütü derleyip toparlayan rasyonel ve verimli sosyal birimlerdir. Dolayısıyla bürokratik ve rasyonel olan bir örgüt verimlidir. Weber bürokrasiyi bir verimli üretim sistemi olarak, fakat aynı zamanda bir grubun başka bir grup üzerinde egemenlik kurduğu bir sistem olarak görür. Bu egemenlik genellikle kanunlar yoluyla meşrulaştırılır. Başarı kurallarının yönetici ve liderler için geçerli olmadığı gerçeği bürokratik rasyonalizasyonun olumsuz yönünü oluşturmaktadır. Rasyonel bürokrasi rasyonel ve verimli tarzda bir karar verme sürecine izin verir (Aydın, 2011:98).

1.1.2.Etkililik

Etkililik, istenen amaca ulaşma düzeyini ifade etmektedir. Yönetim biliminde etkililik, daha önceden belirlenmiş hedeflere maksimum seviyede ulaşmayı ve aynı zamanda bu hedefleri sürekli güncelleyerek sürekli geliştirmeyi ifade etmektedir. Ayrıca etkililik, bir değerlendirme ve derecelendirme kriteridir. Bu nedenle etkililik, OECD tarafından geliştirilen beş temel değerlendirme kriterinden biri olmuştur. Proje uygulamalarında, projenin hedefine ulaşmasında elde edilen sonuçların sağlanan başarıya katkısının değerlendirilmesi ve varsayımların proje sonuçlarını nasıl etkilediğinin incelenmesi amacıyla kullanılmaktadır. Literatürde etkililik ve etkinlik kavramlarının kullanımında bir karışıklık söz konusudur. Genel olarak bu iki kavram eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.

Etkinlik mevcut kaynakların kullanımı ile ilgili bir kavram iken, etkililik amaçlar ve sonuçlarla ilgili bir kavramdır. Etkinlik kullanılan girdilerle optimum çıktının elde edilmesi olarak değerlendirilirken, etkililik ise eldeki girdilerle mümkün olan en iyi sonucun elde edilmesi olarak değerlendirilmektedir (Sarı, 2010:27).

Bir kurum iyi organize edildiği ölçüde verimli olabilir. Eğer kurumun yapısı karmaşık bir yapıya sahipse, personel ve araçlar ne kadar iyi olursa olsun verimlilik düşük olacaktır. İyi bir iş akış düzeni verimlilik için ön şarttır. Yönetim bakımından ise, çalışma şartlarının iyileştirilmesi, çalışanların iş tatminlerinin sağlanması gibi amaçları gerçekleştirilmeye yöneliktir. (Ekinci, 2008:177)

Yönetim hedefe ulaşabilmek için kararlar vermektedir ve hedefine ulaşan yönetim etkin yönetim olarak kabul edilmektedir. Bu yüzden etkinlik, genel olarak hedefe ulaşma başarısı olarak değerlendirilmektedir.Yeni kamu yönetimi reformlarında örgütsel hedefler ve başarılar örgütsel performans üzerinde durulan önemli hususlardır (Temizel, 2007:43).

1.1.3.Verimlilik

Verimlilik genel olarak, üretilen mal ve hizmet miktarı ile bu mal ve hizmet miktarının üretilmesinde kullanılan girdiler arasındaki oran olarak ifade edilmektedir. Ya da bir üretim sonucunda elde edilen çıktılarla üretim sürecinde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişki olarak tanımlanmaktadır. Kullanılan girdiler; işgücü, sermaye, enerji, malzeme ve

bilgi gibi üretim faktörleridir. Bu faktörler üretim süreci sonunda çıktıya dönüşmektedirler. Verimlilik, aynı zamanda istenen bir sonucu elde etmek için harcanan zaman arasındaki ilişki olarak da tanımlanabilir. Zaman genel olarak insan denetimi dışında kaldığı için evrensel bir ölçüdür. İstenen sonucu elde etmek için harcanan zaman azaldıkça sistemin verimliliği artar. Verimliliğin girdilerin çıktılara oranı biçiminde ele alınması, verimlilik artışında gerekli olan çeşitli faktörlerin göz ardı edilmesi anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle verimlilik kavramını yalnızca ekonomik faktörlerle açıklamak bilimsel olmaktan uzaklaşmaktır. Verimlilik olgusunu ekonomik, eğitsel, sosyo-kültürel, yönetsel, teknolojik, çevreyle ilgili, psikolojik ve daha başka etkenlerin ortaklaşa ortaya çıkardıkları bir sonuç olarak değerlendirmek gerekir (Gökdemir, 2011:12).

Bu gün yönetim ilkelerinin başında verimli çalışma ve bunu sağlayacak verimlilik unsuru gelmektedir. Çünkü verimlilik değeri, örgütün yaptığı girdiler ile elde edilen toplam sonuçlar arasındaki oranı ifade etmektedir. Verimliliğin sağlanabilmesi ise, yönetimin türü, planlama, örgütlenme, koordinasyon, uzmanlaşma, işbölümü, denetim, eğitim gibi çeşitli faktörlerden etkilenmektedir (Temizel, 2007:43).

Kamu yönetiminde ise verimlilik şu şekilde değerlendirilmektedir. Yönetimi değerlendirirken bireylerin önünde bulunan çeşitli eylem seçenekleri arasında yaptıkları seçimlerin uygun olup olmadığı değerlendirilmektedir. Bu durumu iki açıdan değerlendirebiliriz. Birincisi yapılan planın varılmak istenen amaca götürüp götürmediğidir. İkincisi ise, planın amacı gerçekleştirmede ne derece etkili olduğudur. Verimlilik sözü yönetim sözlüğünün en çok anılan neredeyse kötüye kullanılan sözcüklerinden biridir. Bu sözcük çoğu kez en geniş anlamda, akla uygunlukla eş anlamda kullanılır. Verimlilik veya verimsizlikten söz ederken daha çok belirli değerler üzerinde anlaşma veya anlaşmazlık dile getirilir (Mihçioğlu, 1985:387).

Verimlilik her zaman yönetimin istediği düzeyde olmayabilir. Çünkü verimliliği sermaye yatırımlarının yetersizliği, araştırma geliştirme çalışmaları, çalışanların ve yöneticilerin dikkatsizliği, enerji maliyeti, hizmet sektörünün büyüklüğü, bürokrasinin hantallığı, satış ve üretim düşüklüğü gibi birçok değişken olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilir. Siyasallaşma, aracı kullanımı ve rüşvetin yaygınlığı sistemi yozlaştırmaktadır. Bunların yanında kırtasiyecilik, parlamentonun yavaş işlemesi,

yönetimde istikrarsızlık gibi hususlar yönetim sistemini etkilemekte ve verimliliğini azaltmaktadır. Verimlilikte amaç optimum seviyeye ulaşırken en uygun kaynak kullanımı ve en düşük maliyetle başarılı sonuçlar elde etmektir. Verimlilik daha çok nicel verilere dayanır (Ateş ve Engin, 2007:87).

Kamu sektörü, dünyanın en büyük ve en eski sektörüdür. Fakat kamu sektörünün çalışmasıyla ilgili şikayetler her ülkede artmaktadır. Kamuoyunda, genel yönetim ve yerel yönetimlerle ilgili olumsuz görüşler giderek yaygınlaşmaktadır. Özel sektörde gittikçe artan etkililik ve verimlilik ve kalite endişeleri kamu sektöründe kendisini tam olarak hissettirememektedir. Halbuki kamu hizmetlerinin verimli ve etkili olması, kaliteli hizmetler sunması tüm ülke ekonomisini ve özel işletmeleri doğrudan etkilemektedir. Verimlilik değerlendirilirken dikkat edilmesi gereken hususlardan birisi de yönetimlerin büyüklükleridir. Verimli hizmet sunulabilmesi için kurumun optimum büyüklükte olması gerekir. Optimal büyüklükte olmayan yönetimler personelin motivasyonunu olumsuz yönde etkiler ve hizmetlerin düzensiz yürümesine ve sonuçta verimsizliğe neden olur (Aydın, 2011:201).

1.1.4.Ekonomiklik

Ekonomiklik, yapılan işlerin planlı, programlı ve zamanında yapılması, kaliteli ve mümkün olan en az bedelle gerçekleştirilmesi demektir. Kamuya ait iş ve işlemlerle ilgili girdilerin en ekonomik şekilde sağlanması, insan, araç-gereç ve teknolojinin en ekonomik şekilde kullanılması, yönetim faaliyetlerinin makul ve mantıklı bir şekilde ve plan-program içerisinde gerçekleştirilmesi gibi hususlar kamu yönetiminde ekonomiklik kavramı içerisinde mütalaa edilmelidir. Bu hususa ilişkin somu örnekler vermek gerekirse, kamuya ait dikey hiyerarşinin azaltılması, ayrıca iş tanımlarının iyi bir şekilde yapılarak en az personel çalıştırılması ve iş yükünün dengeli ve adil dağılımı, kamuya ait bir işyerindeki bilgisayarların mümkün olduğunca uzun yıllar içinde değiştirilmesi, bir caddedeki kaldırım taşlarının en uzun süre diliminde değiştirilmesi, kamuya ait bir binanın dış cephesinin boyanması işinin mümkün oldukça uzun yıllar aralığında gerçekleştirilmesi vb. durumlar ekonomiklik kavramı ile ilgilidir.

1980'lerde gözlemlenen idari reformlarda küresel ve ulusal ekonomik durgunluk ve bunun ortaya çıkardığı sorunlar sonuçta daha az kaynakla daha çok hizmet arzusunu doğurmuştur. Bu dönemlerde tam istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler dengesi ve

ekonomik büyümenin sağlanması hükümetlerin ortak hedefiydi. Bu dönemde merkezi ve yerel yönetimler, sosyal güvenlik, kapsamlı sağlık hizmetleri , eğitim ve konut konularında geniş çaplı hizmetler sunmuşlardır. 1970'ler boyunca görülen ekonomik durgunluk, işsizlik, ve kamu yatırımlarının azalması savaş sonrası kurulan dengeyi sarsmaya başladı. Kamu sektörü maliyetli, israf içinde ve köklü reformlara ihtiyacı olduğu şeklinde nitelendirilmeye başladı. Çare olarak bazı kamu kurumlarının özelleştirilmesi, bazı alanların özel sektöre açılarak rekabete açık hale getirilmesi gibi uygulamalar gündeme gelmeye başladı. Geleneksel olarak kamu sektöründe kalması uygun olduğu düşünülen alanlarda özel sektör benzeri, performans hedefli ve paranın yerinde israf edilmeden harcanması gibi ilkeler öne çıkarıldı. (Balcı vd., 2003:30)

1.1.5.Katılım

Katılımcılık, sıkça kullanılan yönetim kavramıyla yakından ilgilidir. Yönetişim, karar alma ve uygulama süreçlerinde, resmi yönetim anlayışı ve hiyerarşik basamaklar yerine, yatay iletişimi ve etkileşimi esas alan sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerine aktif olarak katılmasını sağlamaya çalışan yaklaşımdır. Katılım kavramı siyasi ve yönetim bakımından iki şekilde ele alınabilir. Siyasi katılım vatandaşların ulusal ve yerel düzeyde kendi yöneticilerini seçme ve kendi istekleri doğrultusunda yönlendirme faaliyetleridir. Yönetim bakımından katılım ise, seçim faaliyetleri dışında kamu hizmetleri ile ilgili kararların alınmasında ya da uygulanmasında, bu süreçlerin herhangi bir aşamasında veya bu süreçlerin tamamında, bunlardan birine veya birkaçına ya da tamamına doğrudan ya da dolaylı katkıda bulunulmasını ifade eder. Katılım süreci sayesinde yönetim, vatandaşları kamu politikası oluşum sürecine dahil eder. Vatandaşların talepleri dinlenerek alınan kararlarda vatandaşların tepkisi dikkate alınmış olur.

Katılımcı anlayışla kamu politikalarının oluşturulması, vatandaşla kamu yönetimi arasındaki ilişkileri güçlendirmektedir. Öncelikle bir kamu politikasının oluşumunda vatandaşların katkısı alınmışsa, bireyler o kamu politikasına sahip çıkmaktadırlar. Diğer taraftan farklı kesimlerin ve farklı görüşlerin kamu politikası oluşumuna katılması kamu yönetiminde kaliteyi artırmaktadır. Ayrıca vatandaşların kamu politikalarının planlama, oluşum ve uygulama aşamaları hakkında daha fazla bilgi sahibi olmaları ülkedeki demokratik katılım ve kültür düzeyini artırmaktadır. Sonuç olarak katılım, kamu

politikalarının ve uygulamalarının kalitesini artırdığı gibi bu kararların meşruiyetini de güçlendirmektedir (Eryılmaz, vd., 2011:46).

Neoliberal devlet modelinde katılımcılık, bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklığına dayalı yönetim formülünden ibarettir. Bu formülün asıl amacı bir anlamda iktidarı paylaşmayı amaçlamasıdır. Daha mikro düzeydeki Toplam Kalite Yönetimi de katılımcılık kavramının diğer bir boyutunu oluşturmaktadır. Örneğin okullarda TKY sayesinde yalnızca okul müdürü yerine öğretmen, öğrenci ve velinin okul yönetimine katılımıyla bu gruplar arasındaki ilişkilerin yumuşadığı görülmektedir. (Güler, 2003:11)

1.1.6.Etik

Etik kavramsal olarak; Yunanca, karakter ve davranış anlamına gelen “etos” kelimesinden türetilmiş olup, felsefenin, ahlaki değerleri konu alan dalıdır. Ahlak kavramının İngilizce karşılığı olan “morality” ise Latince “moralis” kelimesinden türetilmiş olup, gelenek ve görgü anlamlarına gelmekle birlikte (Cambridge 1998), iyi veya kötü davranış ya da karakterin veya doğru, dürüst veya kabul edilirliliğin bireysel ya da sosyal kalite standartlarıdır şeklinde açıklanmaktadır. Ahlak, kişinin doğru ya da yanlış davranışlar arasında bir ayırım yapması ya da yapabilme yeteneğine sahip olması olarak da tanımlanmaktadır. Bu şekliyle ahlaki davranış, kişinin, toplumun iyi ya da doğru olarak kabul ettiği standartlara uygun davranması olarak belirtilmektedir. Ahlak, (Kılavuz, 2003) toplumsal anlamda var olan davranış ve inançları yönlendiren bir değerler sistemi ve yazılı olmayan, geniş tabanlı ve nasıl davranılması gerektiğine ilişkin genellikle insanların kendisine göre yaşadıkları bir ilkeler topluluğu, bir kurallar toplamı anlamına da gelmektedir. Böylelikle bir meslek ahlakından, bir ticaret ahlakından ve hatta bir evlilik ahlakından söz etmek mümkündür. Ahlak insanın değer ve tutumlarını içerirken etik, bu alanda yapılan akademik çalışmaları içermektedir. Etik iyi olanı değil, bir şeyin iyi olduğu hükmüne nasıl varıldığını söyler. Yani etik ahlak üretmez, ahlak üzerine konuşur (Kılavuz, 2003:12).

Özdemir’e göre ise ahlak, bizlere yaşantımızın tüm alanlarında yapmamız ve yapmamamız gereken hususların neler olduğunu gösterir. Aynı zamanda ahlak, insanların birbirleriyle ya da devletle olan ilişkilerinde ortaya çıkan ve insanlardan yapmaları istenen eylemlerdir. Etik ise Türkçe’ye daha ziyade ahlak felsefesi ya da

ahlak bilimi olarak çevrilmektedir. Etik, bir olgu olan ahlaktan farklı olarak bu olgunun araştırılmasını ve böylece ahlaki açıdan insanlar için nelerin doğru ve nelerin yanlış olduğuna dair ilkelerin belirlenmesini irdeler (Özdemir, 2009:305).

En yalın haliyle etik; kişilerin davranışlarında başlıca referans olarak benimsediği ilkelerinin ve sahip olduğu değerler sisteminin bütünüdür. Farklı bir açıdan bakacak olursak etik, kişilere “neyin nasıl yapılması gerektiğini” belirlemede yardımcı olan rehber değerler, ilkeler ve standartlardır. Etik, A. Stroll’un ifadesiyle; ‘insanların, davranışlarını kendilerine göre düzenlediği bir ilkeler sistemi ya da dizisini ifade eder’ şeklinde tanımlanmıştır. Etik olgusu, aynı zamanda bir süreçtir. Bu süreçte karar verirken ve uygularken, belirli değerlere bağlı kalınarak davranışlar belirlenir. Diğer bir ifadeyle etik, felsefenin ahlakla ilgilenen dalı olarak ta tanımlanmaktadır. Felsefenin bu dalı, bireysel ve toplumsal ilişkilerin temelini oluşturan normları, değerleri, kuralları, doğru-yanlış ya da iyi-kötü gibi bakış açılarından inceleyen bir disiplindir(Türkeri, 2008:23).

Etik, günümüzde pek çok meslek dalının icra edilmesinde tabi olunması gereken değerlerin başında gelmektedir. Yönetimde, siyasette, yargıda, ticaret hayatında, tıpta, eğitimde, bilim, sanat ve basın yayın alanlarında, etik ilke ve değerler ön plana çıkmaktadır. Etik değerlere sahip olmayan toplumlar etik değerlerin yokluğunda ortaya çıkan yozlaşma, bozulma, kokuşma ve bu paralelde gelişen bütün sistemsel ve toplumsal arızaların sonucunda kamu düzenlerindeki işlevselliği yitirmekte ve bunun sonucu olarak da bütün bütün gerilemeyi yaşamakta ve kaybetme kısır döngüsüne girmektedir.

Etik değerlerin hakim olduğu toplumlar ise yönetsel, ekonomik, kültürel, politik ve daha pek çok açıdan gelişme döngüsüne girmekte ve bu döngü sonucunda topluma ait bütün unsurlar zincirleme olarak birbirini geliştirmeye ve bir yeniden yapılanmaya zorlamakta ve sonuç olarak her alanda gelişmiş bir toplum ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütününe denir. Bu ilke ve değerleri benimseyen, karar ve işlemlerinde uygulayan yönetime ‘etik yönetim’ adı verilir (Eryılmaz, 2010:123).

Kamu kesiminde yönetici ve görevli pozisyonunda bulunan kişilerin davranışlarında iki ana unsur bulunmaktadır. Birincisi; yasalar, diğeri ise etik değerlerdir. Yasalar, kamu görevlilerinin davranışlarını dışsal olarak belirleyerek denetlerken, etik değerler, davranışları içsel olarak belirlemekte ve denetlemektedir. Davranışların dıştan belirlenmesinde etkili olan yasalar ve kurallar, kamu görevlilerini kamu yararı amacına yönelik olarak hareket etmeye zorlamaktadır. Bu anlayış çizgisinde kamu yönetimi etiğini, kamu çalışanlarının bütün davranışlarını yasalara, etik kodlara ve çeşitli kurallara göre yapması olarak tanımlamak doğru olacaktır. Kamu görevlilerinin davranışlarının içsel yönlendiricisi olarak düşünüldüğünde ise kamu yönetimi etiği, kamu görevlilerinin davranışlarını, kişisel ahlaki değerler çizgisinde yapması anlamını taşımaktadır. Bu anlayışta önemli olan, kamu görevlisinin etik değerleri benimseme düzeyi ve ahlaki gelişmişlik seviyesidir. Kamu yönetiminde etik, devlete ve kurumlarına karşı güven oluşturma ve bunu korumanın hayati bir unsurudur. Etik ayrıca, kamudaki uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınındığı bir temel oluşturarak, kamuoyuna çıkarların korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven verir (Yüksel, 2005:34).

Yönetimde etik tartışmaların ilk örnekleri antik Yunan kent devletlerinde görülmektedir. Örneğin, antik Atina kent-devletinde kamu hizmetine alınan kamu yöneticileri işe başlamadan önce kenti, kendilerine teslim edildiğinden daha da ileri seviyelere götürmek adına bir yemin etmekte zorunlu tutulmuşlardır. Yemin metninde kamu görevlilerinin, görevlerini yaparken başkalarına karşı dürüst, saygılı ve hoşgörülü olmaları gerektiği yönünde ifadeler bulunmaktadır. Bu dönemde başta Aristo olmak üzere bazı düşünürler, etik konusunda düşüncelerini dile geliştirmişlerdir. Aristo mutluluğun ancak “erdem” sayesinde gerçekleşebileceğini düşünmüştür. O’na göre insanı mutlu bir yaşama götürecektir etkenler akıl, erdem ve etik davranışlardır. Aristo’ya göre erdem, ahlaki ve entelektüel alanlarda mükemmele ulaşmaktır. Dolayısıyla ahlaksız ve entelektüel kapasitesi gelişmemiş olan insanların erdem sahibi olması mümkün değildir. İnsanı erdemli kılmanın yolu ise bilgiden geçmektedir. Bilgi ise, öğrenilen ve öğretilen bilişsel bir süreçtir. Bilginin öğrenilebilen bir süreç olması dolayısıyla da erdem ve etik öğrenilebilir ve öğretiler gerçekliklerdir. Dolayısıyla, kamu yönetimi etiği de bilişsel süreçlerle ilgili olduğundan dolayı öğrenilebilir bir değerdir (Aristotle, 2000).

Kamu yönetiminde etik davranışlara ilişkin yaklaşımları Türk tarihinde de bulmak mümkündür. Örnek verecek olursak, geleneksel Osmanlı toplum sisteminde önemli görevler yüklenmiş olan Loncaların başında bulunan yöneticilerinin (*Kethüda*), kanunen etik değerlere bağlı kalmaları mecburi tutulmuştur. Kethüdanın, görevi sırasında, herhangi bir şekilde kötü bir davranış içerisine girdiği tespit edilirse görevinden uzaklaştırılması yönünde yaptırımlar düzenlenmiştir. Fakat bu yaptırımlara rağmen Osmanlı kamu düzeninde etiğe aykırı davranışların yaygın olduğu görülmektedir. Osmanlı Devleti'nin yıkılmasında rol oynayan nedenlerden birinin de yönetim ve yargıda rüşvetin yaygınlaşması olduğu öne sürülmektedir (Mumcu, 1969:308).

Fakat kamu yönetiminde etik tartışmaların giderek ivme kazanması modern kamu yönetimi sistemlerinin gelişmesiyle başlamıştır. Amerika'da 1800'lü yıllarda "yağma sistemi" kamu yönetiminin temelini oluşturmuştur. Yağma sistemine göre, iktidara gelen siyasi parti, kamu bürokrasisini kendi istediği şekilde baştan aşağıya değiştirebilme yetkisine sahip olmuştur. Yağma sistemi zaman içerisinde giderek bozulmuş ve kamu yönetimi sisteminde büyük bir ahlaki yozlaşma baş göstermiştir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak Amerika'da yağma sisteminin kaldırılması ve siyasetten bağımsız bir kamu yönetimi sistemi kurulması yönünde bir uzlaşma iklimi oluşmuştur. Nitekim, ülkede 1883 yılında yağma sistemine son verilmiş ve siyasetten bağımsız profesyonel bir kamu yönetimi sistemi oluşturulması konusunda önemli adımlar atılmıştır. Özellikle kamu personel sisteminde liyakat ilkesinin egemen kılınmasıyla beraber, başta yolsuzluklar olmak üzere kimi etik dışı uygulamanın ortadan kalkacağı önünde beklentiler artmıştır (Ergun, 2004:20).

Kamu görevlileri, görevlerini çağdaş yönetim yaklaşımının belirlediği esaslara uygun olarak yerine getirmek durumundadır. Bu esaslar, çalışanların gelişmelere ve yeniliklere daima açık olmasını, çalışanların ve hizmet alanların yönetime katılabilmesini, kurumların karar verme süreçlerinin genel anlayış olarak şeffaf bir yapıda ve halka açık olmasını, yönetimin verdiği kararların halka duyurulmasını, resmi bilgi ve belgelerin talep edilmesi durumunda yönetimden alınabilmesini, vatandaşlara karşı tarafsız davranmayı, doğru, dürüst ve adil olmayı, şahsi çıkarlardan çok toplumun yararını göz önünde tutmayı, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi esnasında hesap verebilirliği, kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık olmayı, iş ve işlemlerle ilgili

prosedür ve süreçlerin tahmin edilebilir olmasını, hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesini, vatandaşın beyanına güvenmeyi öngörmektedir. Yukarıda kısaca anlattığımız kamu yöneticilerinin, görevlilerinin ve hatta toplumların uymak zorunda oldukları etik davranış ilkelerini topluma sağlayacağı katkılar nedeniyle ayrıntılı bir şekilde incelemekte fayda vardır. Bu ilkeler şu şekilde sıralanabilir(Şen, 2010:35):

1. Halka Hizmet Etme Bilinciyle Hareket Etme
2. Hizmet Standartlarına Uyma, Vatandaşa Yol Gösterme, Nezaket ve Saygı
3. Amaç Ve Misyona Bağlılık:
4. Dürüstlük Ve Tarafsızlık
5. Takdir Yetkisinin Kullanımından Kaçınma veya Kişisel Çıkar Sağlama Amacıyla Kullanılması
6. Hizmet Kayırmacılığı
7. Saygınlık Ve Güven
8. Yetkili Makamlara Bildirim
9. Çıkar Çatışmasından Kaçınma

1.1.7.Sosyal Sorumluluk

Kurumsal sosyal sorumlulukla ilgili çok farklı tanımlamalar bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun yaptığı tanımlamaya göre; işletmelerin gönüllülük esasına dayalı olarak sosyal ve çevresel meselelerini, örgütsel faaliyetleriyle ve sosyal paydaşlarıyla olan etkileşimleriyle bütünleştirebildiği bir kavramdır. Sosyal sorumluluk sahibi olmak sadece resmi beklentileri yerine getirmek değil, gönüllülüğten ileri giderek, insan sermayesine ve çevreye daha çok yatırım yapmaktır. Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) sosyal sorumluluğu kurumların toplumun ihtiyaçları ve amaçlarıyla ne kadar ilgili olduğu noktasından ele almaktadır. Uluslar arası Standardizasyon Organizasyonu (ISO) kurumsal sosyal sorumluluğu insanlara ve topluma yarar sağlayacak bir şekilde, organizasyonların ekonomik, sosyal ve çevresel sorunlara işaret ettikleri bir yaklaşım olarak ele almaktadır (Aktan, 2007:12).

1.2.Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Uygulamalarını Gerektiren Gelişmeler

1.2.1.Devletin Görevlerinin Artması

Devletin asli görevinin olumsuz olduğu söylenmektedir. Yani, devletin negatif görevi, toplum için zararlı olan şeylere engel olmak, iç ve dış güvenliği sağlamaktır. İbn Haldun devletin niteliklerini yasakçı ve hakim olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Devletin yasakçı özelliği toplumu çekişme ve kavgadan korumak, hakim özelliği ise toplumda adaleti sağlamaktır. Günümüzde ise önceki görevleri devam etmekle birlikte, devletin görevleri önemli ölçüde olumludur. Devletin olumlu olan bu yeni görevi toplumun ortak ihtiyacı olan mal ve hizmetleri üretmektir. Günümüzde devlet, toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla gerekli mal ve hizmetleri üretmek için piyasaya girerken aynı zamanda ekonomik faaliyetleri düzenleme ve gelirlerin yeniden dağıtılması görevini de üstlenmiştir. Gelirlerin yeniden dağıtılması politikası genel olarak, zenginlerden fakirlere doğru bir gelir transferini amaçlar. Devletin fonksiyonları, klasik, kaynakları harekete geçirici ve sosyal olmak üzere üç grupta toplanabilir. Klasik fonksiyonlar, vergi toplama, adalet, güvenlik ve dış ilişkiler gibi devletin varlığı için zorunlu olan işlevlerdir. Devletin kaynakları harekete geçirici fonksiyonları ise, tarım, sanayi ve ulaştırma gibi bazı sektörlerle yardım etmesidir. Üçüncü fonksiyonu ise yaşlılar yoksullar ve öğrenciler gibi gruplara doğrudan yaptığı sosyal yardımlardır. Bu fonksiyon sosyal devlet anlayışının etkisiyle son elli yılda önemli bir gelişme göstermiştir (Eryılmaz, 2010:61).

Devletin görevlerinin artmasının sebepleri şu şekilde sıralanabilir(Eryılmaz, 2010:64):

1. Devletin büyümesine neden olan faktörlerin başında sanayileşme gelmektedir. Sanayileşme ile birlikte işsizlik, altyapı, sağlık, konut ve eğitim gibi bir çok sorun ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan bu yeni sorunlar piyasa ekonomisi tarafından çözülememiş, bu durum devletin müdahalesini gerektirmiştir.
2. Firmaların oluşturdukları fakat çoğu kez tazmin etmedikleri zararlara dış maliyet ya da sosyal maliyet denilmektedir. Piyasada meydana gelen sosyal maliyetleri düzenlemek ya da engel olmak devletin görevleri arasındadır.

3. Devletin ekonomiyi kontrol etmek istemesi ekonomideki anahtar endüstrilere hakim olmasını gerektirmiştir. Devlet aynı zamanda monopol ile mücadele etmek için piyasaya rakip olarak girmiş ve bu amaçla iktisadi işletmeler kurmuştur.
4. Devletin ekonomik hayata girmesinin bir sebebi de siyasidir. Bazı ekonomik kuruluşlara sahip olarak toplum üzerindeki siyasi etkisini artırmayı amaçlamaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu işletmeler siyasi rejimle toplum arasında bütünleştirici bir rol oynamaktadır.
5. Ülkelerde nüfusun artması ya da nüfusun kompozisyonunun değişmesi devletin görevlerini artırmaktadır. Gençlerin eğitimi, çalışanların ve yaşlıların sosyal güvenliğinin sağlanması, artan nüfusa yeni iş temini gibi hususlar devletten beklenmektedir. Nüfusun yaşlanmasıyla birlikte devletin emeklilik harcamaları da artmaktadır.
6. Şehirleşmenin artmasıyla birlikte yeni kamu hizmetleri ve yeni talepler ortaya çıkmaya başlamıştır. Örnek olarak şehirleşme suç oranlarını artırmıştır. Bu nedenle daha çok polise ihtiyaç hissedilmektedir. Ayrıca hava ve su kirliliğinin, gıda maddelerinin, otel, lokanta gibi kamuya açık yerlerin denetimi, gürültünün azaltılması, konut, ulaşım ve altyapı ilgili çalışmalar devletin yeni çalışma alanlarıdır.
7. Kişi başına düşen gelirin artması da devletin harcamalarını artırabilir. Eğitim, kültür ve eğlence hizmetlerinde daha lükse olan talep artmaktadır. Bu durum özellikle gelişmiş ülkelerde gözükmektedir.
8. Gelişmiş ülkelerde eğitim, sağlık, konut ve refaha daha çok kaynak aktarılır. Bu durum devlet harcamalarını artırır ve devletin büyümesine neden olur. Bu programlar bir yönüyle insani diğer yönüyle oy hesaplarına dayanmaktadır.

Sonuç olarak devletin görevlerinin bu denli artmış olması doğal olarak devletin hacmini oldukça büyütüştür. Bu nedenle günümüzde kamu hizmetlerinin verimli ve etkin olarak gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Verimliliğin ve etkinliğin artırılması ve halka hesap verebilirliğin geliştirilebilmesi için performans yönetimine geçiş bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.2.2.Kamu Yararı

Kamu yararı kavramı da kamu yönetiminde performans yönetimi uygulanmasının gereklerinden birisidir. Kamu yararı kavramının sözlük anlamına bakıldığında devlet tarafından gerçekleştirilen toplumun yararına olan hizmetlerin topluma sağladığı menfaati ifade etmektedir. Ayrıca kamu yararı, kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin veya tümünün yararını kollamaya yönelik genel hedef olarak nitelendirilmektedir (Ergun, Bozkurt ve Sezen, 1998:25).

Kamu yararı kavramının tanımıyla ilgili genel olarak iki yaklaşım mevcuttur. Birincisi kamu yararının hukuki dar anlamda, diğeri ise siyasi ve ideolojik bakımdan geniş anlamıdır. Kamu yararı, kamusal işlerin hukuka uygunluğu ölçmede, temel hakların sınırlandırılmasında başlıca nedenlerden biridir. Yönetim hukukunun belirlenmesinde temel alınan bir kavramdır. Kamu yararına ilişkin görüşler genel olarak üç başlık altında toplanmaktadır(Dik, 2006:13):

1. Bireyci görüş: Bireyin refahını ön planda tutan ve toplumdaki tek tek bireylerin çıkarlarının kamu yararının oluşturacağını savunan görüştür. Bireylerin davranışlarında rasyonel olduklarını ve kendileri için iyi olanı kendi iradeleri ile seçebileceklerine inanmaktadır. Bu görüş devletin piyasaya müdahale etmesine karşı çıkmaktadır.
2. Ortak Yarararcı Görüş: Toplumdaki tüm üyelerin ortak yararının kamu yararını oluşturacağını savunan görüştür. Çıkarlar arası çatışmayı reddederler.
3. Tekçi Görüş: Toplumsal çıkarı kişisel çikardan üstün tutan yaklaşımdır. Bu nedenle bireysel yararı ön plana çıkaran faydacı görüşe karşı çıkmaktadırlar.

20.yy başlarına kadar hakimiyetini sürdüren liberal öğretilerde bireysel yarar ve toplumsal yarar ayrımı yoktur. Toplum sonuçta bireylerden oluşur. Bu nedenle topluma bireyden ayrı bir kimlik tanınması yanlıştır. Bireysel çıkarların tatmin edilmesi toplumun da çıkarlarının gelişmesi anlamına gelecektir. Hedef bireysel gereksinimlerin gerçekleştirilmesidir. Bu nedenle devlete toplumsal çıkarları gerçekleştirecek görevler verilmesi düşünülmemiştir. Bu yaklaşıma göre bireysel yararın sağlanmasını amaçlayan kanunlar piyasa ekonomisinin kanunlarıydı (Dik, 2006:42).

Bireylerin kendi çıkarlarının peşinden gitmesi, serbest rekabet esasına dayanan liberal ekonomik düzende, sonuç olarak toplumun da çıkarına olacağı, toplumda sosyal denge ve refahın sağlanacağı ileri sürülmüştür. Ancak, sefahat içinde yaşayanların ölçülemeyecek kadar artan servetine karşılık, sefalet içinde yaşayanların sayısı da giderek artmıştır. Zamanla bir şeyler yapılması gerektiğini düşünenler reform amacı güden bir hareket başlatmışlardır (Özdemir, 2007:187).

Kamu yararı yönetim hukukunun her alanında işlevsel bir kavramdır. Kamu yararı, yasanın oluşumunda belirleyici bir kavram olduğu kadar uygulanmasında da belirleyicidir. Çünkü yönetimin genel amacı kamuya yararlı olmaktır. Kamu yönetimi de kamu yararı için vardır. Kamu yönetimi kamunun ihtiyaçlarını gidermek için topluma veya bireylere hizmet götürür. Kamu yönetimi, bu hizmetleri götürürken bireyleri değil bireyin içinde yer aldığı toplumu, ya da toplumun bir kesimini dikkate alır. Toplumsal çıkarla bireysel çıkar çatıştığında yönetim toplumun çıkarından yana tavır alır (Dik, 2006:65). Demokratik toplum, katılımcı toplum anlayışlarının gelişmesiyle birlikte kamu yararının gerçekleştirilmesi daha da önemli hale gelmiştir. Açık toplumlar bu anlamda devletten hesap sorar hale gelmişlerdir. Bu anlamda kamu yararının tesis edilmesi bakımından kamuda performans yönetimine geçişin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

1.2.3.Geleneksel Yönetim Anlayışındaki Yetersizlikler

Kamu yönetiminde 1980'lere kadar geleneksel anlayış hakimiyetini sürdürmüştür. Geleneksel model, katı hiyerarşiye, sürekli ve tarafsız kamu görevlilerine dayalı, kamu yararı tarafından motive edilen, hükümet organlarına eşit bir şekilde hizmet eden, siyasetçiler tarafından belirlenen politikaları yürüten bir yönetim biçimidir. Geleneksel anlayışın başlıca özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz(Ateş, 2011:67):

1. Kamu yönetimi doğrudan kamu hizmetinin sunulmasına odaklanmıştır
2. Kamu yöneticileri politika üretmekte sınırlı rol oynarken belirlenen politikaları uygulamakla görevlidirler
3. Hizmetlerin dağıtım işlerinde sınırlı takdir yetkisi olan yöneticiler tarafından uygulanır

4. Kamu programları denetim yetkisini kullanan yöneticilerden oluşan hiyerarşik örgütler aracılığıyla yerine getirilir
5. Kamu kurumlarının temel değerleri verimlilik ve rasyonalliktir
6. Kapalı bir sistem olduğu için vatandaş katılımı sınırlıdır
7. Kamu yöneticilerinin rolleri geniş anlamda, planlama, örgütleme, personel yönetimi, yönlendirme, koordinasyon, raporlama ve bütçeleden oluşur.

Yukarıda sıralanan özellikler nedeniyle geleneksel yönetim anlayışı kamu yönetiminde performans yönetimine geçişte bir engel oluşturmaktadır. Kamuda performans yönetimine geçişin ön şartlarından birisi de bu geleneksel yönetim anlayışının terk edilerek yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmesidir.

1.2.4.Özel Sektördeki Gelişmeler

Yalnızca kamu kurumlarının yapısı değil aynı zamanda özel sektördeki gelişmeler de kamu yönetiminin yapısını değişime zorlamıştır. Uluslar arası rekabetin artması nedeniyle girişimciler gelişen teknolojileri izleyerek bu yenilikleri işletmelerinde uygulamaya, üretim anlayışlarını değiştirerek müşteri odaklı ve çeşitliliğe dayalı esnek üretim anlayışını benimsemeye zorlanmaktadır. Bu gelişmeler özel sektörde örgütlenme ve işleyişte kaliteyi, verimliliği, etkinliği, rekabetçiliği, esnekliği ve katılımcılığı esas alan yeni yönetim yaklaşımlarını gündeme getirmiştir. Özel sektörde yaşanan gelişmelere, etkinlik, verimlilik, kalite ve müşteri memnuniyeti gibi alanlarda kaydedilen ilerlemelere kamu kesimi de ilgisiz kalmamıştır(Ateş, 2011:68).

1980'lerdeki kamu yönetimi reformları özel sektördeki anlayış değişikliğinden kaynaklanmıştır. Kamu yönetiminin piyasa ile ilişkilerini özelleştirme, deregülasyon ve devletin küçülmesi gibi politikalarla yeniden düzenlenmesi performans yönetimi gibi özel sektör yönetim yaklaşımlarının kamu kesimine aktarılmasını kolaylaştırmıştır.

1.2.5.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı

İlk önce Thatcher döneminde İngiltere'de ortaya konan uygulamalarla başlayan bu akım daha sonra muhafazakâr hükümetler eliyle tüm gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini etkilemeye başlamıştır. Yeni kamu yönetimi akımının temel amaçlarından birisi de geliştirdiği yeni anlayış doğrultusunda devlet yönetiminde etkinliğin nasıl

sağlanacağı sorusunun cevaplanmasıdır. Önceden belirlenmiş amaçlara ulaşılması konusunda öncelikle hizmetlerden yararlananlara ve daha geniş anlamda kamuya direkt olarak hesap verebilen (accountable) ve tamamıyla etkinlikle etkenliği amaçlayan bir kamu örgütlenme biçimine ulaşılmalı istenmektedir (Balcı, vd., 2003:34).

Günümüz modern toplumunda halkın kamu hizmeti sunan kuruluşlardan beklentileri hem sayıca artmış, hem de çeşitlenmiştir. Kamu hizmeti veren kuruluşların sadece hizmeti sunması da günümüzde yeterli olmamakta bu hizmetlerin kaliteli, hızlı ve vatandaş memnuniyetini sağlayıcı olması da gerekmektedir. Toplam kalite yönetiminin en önemli felsefesi olan müşteri odaklılığın kamu kuruluşlarınca da benimsenmesi hizmetlerin etkin ve kaliteli sunumu açısından zorunluluk halini almıştır (Sezer, 2008:153).

Kısaca yeni kamu yönetimi anlayışını savunanlar, devlete şu rolleri yüklemektedirler(Eryılmaz , 2010:23):

1. Devlet, mal ve hizmet üreten firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir.
2. Devlet, yönetimde bürokrasinin yaptığı kontrolü, topluma aktarmak suretiyle vatandaşları yetkilendirmelidir.
3. Devlet, kendi kurumlarının performansını, dikkatleri girdilerden çıktılara (sonuçlara) yönlendirmek suretiyle ölçmelidir.
4. Kamu kurumlarını, onların hedefleri, misyonları yönlendirmeli, onların kuralları ve düzenlemeleri yönlendirmemelidir.
5. Kamu kurumları, çevrelerini 'müşteriler' olarak yeniden tanımlamalı ve onlara seçenekler sunmalıdır.
6. Kamu kurumları, problemleri ortaya çıkmadan önce önlemelidir. Problem ortaya çıktıktan sonra düzeltici hizmet sunmak iyi bir yaklaşım değildir.
7. Kamu kurumları, enerjilerini, sadece para harcamak için değil, para kazanmak için de kullanmalıdır.

8. Kamu kurumları, katılnmalı yönetimi kapsayacak şekilde otoritelerini desantralize etmelidir.
9. Devlet, bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmalarını tercih etmelidir.
10. Devlet, dikkatini yalnızca kamu hizmetlerinin hazırlanması-sunulmasına yoğunlaştırmamalı, fakat aynı zamanda toplumsal sorunları çözmek için kamu, özel ve gönüllü sektörler arasında katalizör görevi yapmalıdır.
11. Kamu yöneticileri, kaynak tüketen kişiler değil, kaynak üreten girişimci ruha sahip olmalıdır.

1.2.6.Küreselleşmenin Etkileri

Küreselleşmenin devlet yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya çıkardığı genel olarak kabul edilmektedir. Küreselleşme, ulusal kamu politikalarının giderek birbirine benzeşmesine neden olmuştur. Yeni kamu yönetiminin önemli unsurları arasında bulunan bütçe kısıtlamaları, kamu kurumlarının özelleştirilmesi gibi ilkeleri artık evrensel ilkeler haline gelmiştir. Performans yönetiminin kavram, söylem ve düşünce bakımından bir benzeşme sağladığı, ancak uygulamada benzeşmeden çok farklılıkların ortaya çıktığı söylenmektedir. Günümüzde siyasal ve yönetsel kurumların yayınladıkları politika belgelerinde performans yönetimi ve buna ilişkin kavramların tartışıldığı görülmektedir. Ülkelerin ve kurumlarının yönetsel kapasiteleri, yönetim kapasiteleri, yönetim gelenekleri, kamu yöneticilerinin liderlik kapasiteleri ve bürokratik kültürleri gibi bir çok faktör performans yönetiminin başarısını etkilemektedir (Ateş, 2011:70).

1.2.7.Uluslararası Kuruluşların Etkileri

Uluslar arası kuruluşlar ve Avrupa Birliği gibi bölgesel oluşumlar genel olarak kamu yönetimi reformlarının ve performans yönetiminin yayılmasında önemli bir rol oynamaktadırlar. En başta OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) ve IMF (Uluslar arası Para Fonu) yeni kamu yönetimini üye olan ve işbirliği içinde olan devletlerde geliştirmeye çalışmaktadır. OECD bünyesinde Kamu Yönetimi Komitesi (PUMA) yeni kamu yönetimi reform sürecinde öncü bir rol oynamaktadır(Ateş, 2011:71).

1.2.8. Mali Saydamlık İhtiyacı

Mali saydamlık kamu yönetiminin hesap verilebilirliğinin artırılmasında önemli bir faktördür. Kaliteli yönetişimin sağlanmasının bir gereği de mali saydamlıktır, bu nedenle son yıllarda dünyada mali alanda yaşanan reform çabalarında önemli bir yeri olmuştur. Kamu yönetiminde saydamlık, devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunması şeklinde tanımlanabilir. Kamu mali yönetiminde saydamlık ise, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığı bilgisinin var olması demektir (Atiyas ve Sayın, 1997). Bu anlamda mali saydamlık ihtiyacı performans yönetimi anlayışı ile uyum sağlamaktadır. Çünkü performans yönetiminin amaçlarından birisi de her anlamda saydamlığın sağlanmasıdır.

Geniş anlamda inceleyecek olursak saydamlık, kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin bütün kalemler itibarıyla (harcama, vergi, borç yönetimi), devletin görev ve fonksiyonlarına göre oluşturulan amaçların, geleceğe yönelik politika hedeflerinin açık, anlaşılır, tutarlı ve güvenilir bir şekilde kamuoyuna sunulması şeklinde tanımlanabilmektedir. Mali saydamlık, hükümet yapısı ve fonksiyonları, mali politikaları, kamu sektörü hesapları ve projeksiyonları hakkında kamuya geniş bir anlamda açık olmak anlamına gelmektedir. Seçmenlerin ve finansal piyasaların, hükümetin finansal pozisyonunu, hükümetin şimdiki ve gelecekteki sosyal ve ekonomik uygulamalarını içeren hükümet faaliyetlerinin gerçek maliyet ve faydalarını doğru bir şekilde değerlendirebilmeleri için hükümet faaliyetleri hakkında güvenilir, anlaşılır, çok yönlü ve uluslararası alanda kıyaslanabilir bilgilere ulaşabilmelerini sağlamaktadır.

1.2.9. Hesap Verme Zorunluluğu

Mali saydamlık gibi iyi yönetişim ilkeleri arasında sayılmakta olan hesap verme sorumluluğu en basit anlamıyla, birinin kendisine verilmiş olan sorumlulukların yerine getirmesinin hesabını vermesi zorunluluğunu ifade etmektedir. Kamusal açıdan hesap verme sorumluluğu ise üzerinde anlaşmaya varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğa ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki şeklinde tanımlanabilmektedir (Auditor, 1997).

Bir başka tanımıyla her düzeydeki kamu yöneticisinin sorumluluğuna teslim edilen kamu kaynağının, hukuka uygun ve verimli bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının hesabının verilmesi olarak ifade edilen hesap verme sorumluluğu, negatif anlamda ele alındığında kontrol ve cezalandırmayı, pozitif anlamda ele alındığında ise kamuoyunu hedefler ve kullanılan kaynaklar konusunda detaylı bir şekilde bilgilendirmeyi ifade etmektedir.

Kamu kurumları özellikleri itibarıyla vatandaşlara karşılıklı ya da karşılıksız hizmet vermeye göre oluşturulmuş kurumlardır. Devlet ile vatandaş ilişkisinden söz edilirken aslında kamu kurumları ile vatandaş ilişkisinden söz edilmektedir. Buradaki ilişki hizmet ve mal alışveriş ilişkisidir. Bu bakımdan kamu kurumları ya da kamu çalışanlarının yaptıklarının ölçülmesinin bazı önemli nedenleri vardır. Yani neden kamu kurumlarının ve personelinin performansı ölçülmelidir. Aşağıda sırasıyla bu gerekçeler açıklanmaya çalışılacaktır.

1.2.10.Kamusal Sorumluluk

Kamu kuruluşlarının topluma karşı bir takım sorumlulukları vardır. Öncelikle paranın kurallara uygun ve görüş birliğine varılan hizmetler için kullanılıp kullanılmadığı sorumluluğu vardır. İkinci olarak kamu kurumları kaynakların verimli bir şekilde kullanıldığından sorumludur. Son olarak ise amaçlara uygun çalışmanın yapılıp yapılmadığı konusunda topluma karşı sorumludurlar. Ayrıca politikacılar da aldıkları kararlar ve uygulamalar için topluma karşı sorumludurlar. Hizmet veya malların üretimi için aktarılan paranın nasıl harcandığı önemli bir sorundur. Çünkü yönetici ve kamu kurumlarının performanslarının ölçülmesi bakımından önemli bir unsurdur. Ayrıca bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılması da hizmetlerin değerinin ölçülmesi açısından önem arz etmektedir. Kamu hizmetlerinde bazı görevliler için en iyi nasıl yapılacağını bildiklerini iddia edebilirler. Bunların performanslarının ölçümü zor olabilir. İşte etkililik ölçümü ile kamusal sorumluluğun sorgulanması bilinci altında bu sorunların üstesinden gelmek zorundadır. Hizmetleri üretmek için kaynakları kullanan kamu kurumlarının performanslarının ölçülmesi kamusal bir zorunluluktur (Çelik, 2007:27).

1.2.11.Vatandaşın Beklentileri

Kamu hizmetlerinin hitap ettiği geniş bir vatandaş topluluğu mevcuttur. Hizmetler sunulurken vatandaşların bir kısmı memnun olup bir kısmı memnun olmayacaktır. Bu

durum kamu yöneticilerinin bir ikilem içinde bırakabilir. Kamu yöneticileri için en uygun yol daha az güce sahip baskı gruplarını hayal kırıklığına uğratmadan daha güçlü baskı gruplarını tatmin etmeyi başarmaya çalışmaktır. Bu durumda performans yönetimi toplumsal çıkar gruplarının çoğunun çıkarlarını yansıtacak şekilde karmaşıklaşacaktır (Çelik, 2007:28).

1.2.12.Sonuçlara Odaklanmış Yönetim Anlayışı

Günümüzde ölçülebilir bir sonuç elde etmek için personeli yönetme ve yönlendirme, mali kaynakları yönetmenin önüne geçmiştir. Ödüllerle ve cezalarla oluşturulmuş bir performans sistemi yöneticilerin ve memurların başarmadaki dikkatlerine odaklanmaktadır. Diğer taraftan kamu yöneticisi kamusal sorumluluk bakımından kurallara bağlı kalma zorunluluğu duymaktadır. Bu durumda yöneticilerin karşısına bir ikilem çıkmaktadır. Sonuca ulaştıracak en etkili yöntem kuralların ihlalini gerektiriyorsa ne yapılacaktır. Burada en ideal yol hem kurallara uyararak hem de en ideal metodu kullanarak sonuca ulaşmak en uygun çözümdür. Ancak bu idealden öteye gitmeyebilir. Sonuç olarak performans yönetiminin başarılabilceği hedeflere kilitlenmiş bir yönetim anlayışının benimsenmesi gerekmektedir (Çelik, 2007:28).

1.3.Performans Yönetimi

Performans kelimesi, Türkçe'ye İngilizce "performance" kelimesinden girmiştir. "Perform" kökünden gelen kelimenin anlamı "bir işi, bir hareketi yapmak, icra etmek, başarmak" şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Cambridge International Dictionary of English, 1998). Kamu yönetimi sözlüğü (Bozkurt, 2008); iş başarımı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesi derken bu konuda Falay; "bir işi yapan bireyin, grubun veya kurumun bununla amaçladığı şeyi ne kadar gerçekleştirdiğinin nicelik ve nitelik olarak ifadesidir" (Falay, 2000:378) demektedir. Yönetim bilimi açısından da Ateş'se bu kavramı "önceden belirlenen amaçlara ve standartlara uygun olarak bir işin (faaliyetin) yerine getirilmesi ya da iş görenin bir işte gösterdiği başarıyı ifade etmektedir" (Ateş, 2011:14). şeklinde tanımlamaktadır.

Bütün tanımların ışığında performanstan bahsedebilmek için hedeflenen bir amaç ve bu amaca ulaşmak için standartlara ihtiyaç vardır. Bu nedenle performans; amaca yönelik tespit edilmiş standartlara uygun davranışların gösterilmesi ve hedefe yaklaşma

seviyesi olarak anlaşılmalıdır. Öte yandan, literatürde performans ve verimlilik kavramları genellikle birbirine karıştırılmakta ve eş kavramlar gibi görülmektedir. Oysaki verimlilik performans kavramının sadece bir bölümünü açıklamakta olup, performans verimlilikten çok daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Çünkü, temelde verimliliğe dayansa bile performansın etkililik, kalite ve tutumluluk gibi bileşenleri de bulunmaktadır (Ateş ve Kırılmaz, 2007:2).

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere, performans, genel olarak, amaçlanan hedefe yönelik yapılan tüm işlerin o hedefin neresinde olduğunu, o hedefe ulaşıp ulaşılamadığının anlatılması olarak tanımlanabilir. Performans kavramını kullanabilmek için öncelikle belirlenmiş hedefin olması gerekir. Hedefe ulaşılması başarılı olmak olarak anlaşılacaksa performans kavramının başarı ile paralel olduğu söylenebilir. Performans yönetimi terimi incelendiğinde üzerinde uzlaşılan net bir tanımın olmadığı görülmekle birlikte genel çerçeveye itibariyle: belirlenmiş önceliklere yani hedeflere ulaşmak üzere sahip bulunulan imkan ve kaynakların en etkili ve verimli bir şekilde kullanılarak kurumun tepe yöneticisinden en alt çalışanına kadar herkesin neyi ve nasıl yapması gerektiğini gösterir plan ve projeleri içeren bir yönetim sistemi olarak tanımlamak mümkündür (Öztürk T. , 2010:24).

Performans gözden geçirme ve değerlendirme ile ilgili metotların ne zaman kullanılmaya başladığı konusunda kesin bilgi yoktur. Çin’de MÖ 221-265 döneminde imparatorluk, hanedanın yaptığı işleri ve performansını değerlemek amacıyla İmparator Değerleri adıyla bir sistem uygulandığı bilinmektedir. İlk yapısal performans denetleme sistemi 1. Dünya Savaşı’ndan önce kurulmuştur. 1920 yılında Amerikan ordusu büro personelinin değerlendirilmesinde ilk uygulamayı gerçekleştirmiştir. Başarı değerlendirme, önce Amerika sonra İngiltere’de 1950 ve 1960’lı yıllarda uygulanmaya başlandı. 1960 ve 1970 döneminde ise hedeflere göre yönetim ve eşzamanlı olarak kritik olay tekniği ve davranış değerlendirme ölçümlerine başlandı. Performans yönetimi terminoloji olarak ilk defa 1970 yılında kullanıldı ve 1980 yılından itibaren sistem olarak uygulanmaya başlandı (Öztürk Ü. , 2009:16).

Performans yönetimi kavramı politikada, ekonomide, muhasebe ve yönetim teorisinde aynı anlamda olmamakla birlikte sıkça kullanılmaktadır. Bazılarına göre, örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesi için kullanılan kaynakların en az maliyetle elde edilmesi

ve verimli kullanılmasıdır. Diğer bazı yazarlara göre ise, performans yönetiminin ekonomiklik, verimlilik, etkililik, yetkinlik ve teşebbüs olmak üzere beş boyutu bulunmaktadır. Bazıları ise bu beş boyuta hakkaniyeti de ilave etmektedir. Hakkaniyet iki açıdan önemlidir. İlk olarak hakkaniyet, kamu kurumlarının en kritik yönüdür. İkincisi ise hakkaniyet kavramının boyutlarının tam olarak belirlenememesidir (Halis ve Tekinkuş, 2003:175).

Performans yönetimine göre bir kamu kuruluşunu yönetmek isteyen bir yönetim, üretilen mal ve hizmetlerin girdilere oranı anlamındaki verimlilik arayışının yanı sıra, hedef kitle için de beklenen faydayı verebilmeli, diğer bir deyişle etkili olabilmelidir. Bu manada bir performans yönetimi ise, bize öncelikle kuruluşun en önemli kaynağı olan insan kaynaklarını başarıyla yönetmesi gerektiğini göstermektedir. Çünkü insan kaynağı örgütün diğer kaynaklarını birleştirici, üretime dönüştürücü, harekete geçirici ve kuruluş amaçları doğrultusunda mal ve hizmetlerin üreticisi rolünü üstlenmektedir (Bilgin, 2002). Bu anlamda performans yönetiminde insan kaynağının önemi açık bir şekilde görülmektedir.

Performans Yönetimi kullanılan kurumun niteliğine göre farklı uygulama süreçlerini ve sonuçlarını ortaya koyar. Bununla birlikte genel olarak kamu sektöründe performans yönetimi uygulamalarında geçerli olan aşağıdaki ortak noktalar tespit edilebilir (Ateş 2011:28):

1. Zamanında ve düzenli olarak elde edilip gerçeği yansıtan performans verileri,
2. Güçlü liderlik ile bütünleşen yapabilme ve sonuç alma kültürü ,
3. Üzerinde uzlaşılan bireysel ve kurumsal hesap verebilme mekanizmaları,
4. Üst yönetim tarafından belirli aralıklarla yapılan performans yönetimine ilişkin gözden geçirmeler,
5. Şeffaf performans ödül ve cezaları.

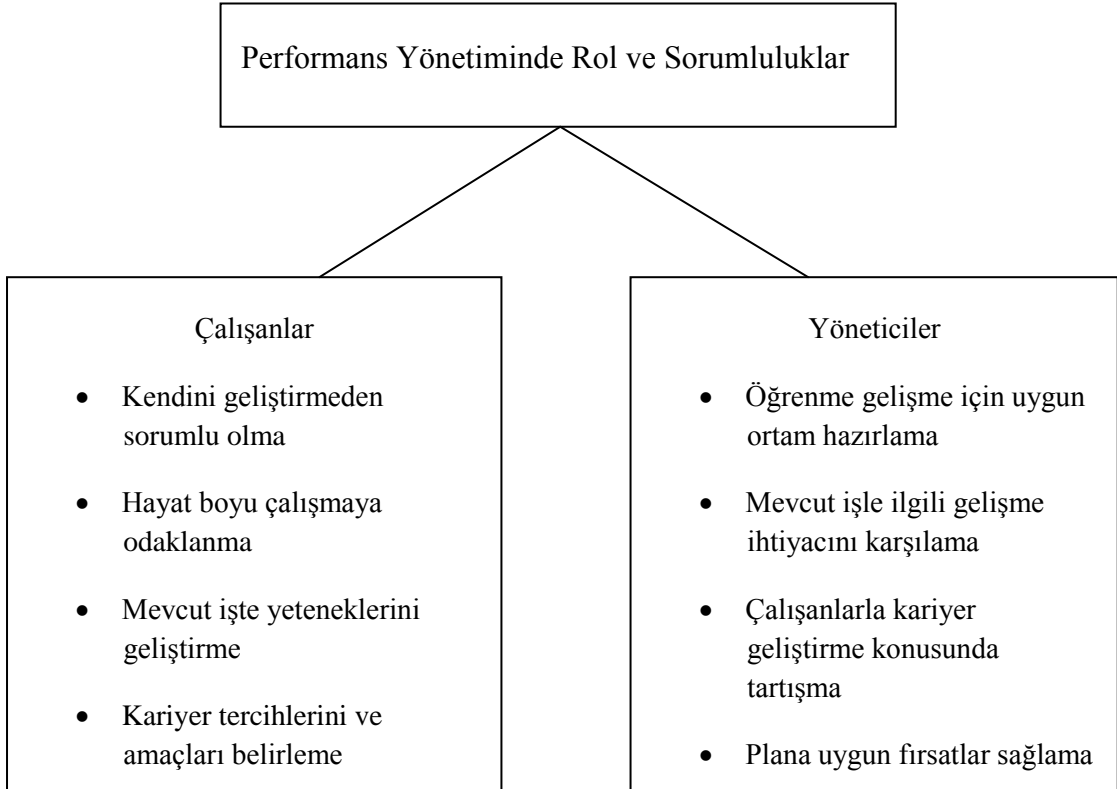
Tablo 1: Hedeflerle Yönetim, Performans Değerleme ve Performans Yönetimi Karşılaştırması

Hedeflerle Yönetim	Performans Değerleme	Performans Yönetimi
Paket sistem	Genellikle şirkete özel uygulama	Şirkete özel uygulama
Bireysel hedefler	Bireysel hedefler dahil edilebilir	Şirket hedefleriyle bütünleşik takım ve birey hedefleri
Ölçülebilir performans hedefleri	Sayısal olmayan performans hedefleri dahil edilebilir	Yetkinlik ihtiyaçlarına göre sayısal hedefler
Yıllık değerlendirme	Yıllık değerlendirme	Sürekli gözden geçirme, bir veya daha fazla yapısal görüşme
Yukarıdan aşağı değerlendirme	Yukarıdan aşağı değerlendirme	Sürece katılım, ortak değerlendirme
Performans ücret ilişkisi kurulmaz	Performansa bağlı ücret	Performans ücret ilişkisi kurulmaz
Katı sistem	Katı sistem	Esnek süreç
Kağıt kırtasiye yoğunluğu	Kağıt kırtasiye yoğunluğu	Minimize edilmiş dökümantasyon
Sistemin sahibi yöneticiler ve personel bölümü	Sistemin sahibi personel bölümü	Yönetim

Kaynak: (Öztürk. Ü, 2009: 35)

Performans yönetimi kavramı, çok tekrar edilerek kendisinden faydalanılacak büyüklü bir kelime olmanın ötesinde bazı görev ve sorumluluklar üstlenmeyi, çaba harcamayı gerektiren ve ancak uzun dönemler sonunda fayda sağlayan bir faaliyettir. Performans yönetimi sürecinde çalışanların ve yöneticilerin bir dizi rol ve sorumluluklar üstlenmeleri gerekmektedir (Halis ve Tekinkuş, 2003:176).

Şekil 1: Performans Yönetiminde Rol ve Sorumluluklar



Kaynak: (Halis ve Tekinkuş, 2003:177)

Kamu ve özel sektörde performans yönetimi kültürel ve siyasal nedenlere bağlı olarak farklılık göstermektedir. İyi bir performans yönetiminde temel ilke yönetimin amaç ve önceliklerinin neler olduğu ve ne yapılması gerektiğinin ve yapılan işin kurumun performansına katkısının ne olduğunun çalışanlar tarafından bilinmesidir. Performans yönetimi bir kurumun varlığını sürdürmesinde önemli bir unsurdur. Bireysel performans yönetimi ise yönetici ve çalışanların kurumun stratejik amaçları doğrultusunda davranış sergileme sürecidir. Etkin bir performans yönetiminin dayandığı üç temel öğe vardır(Aydın, 2011:183):

1. Kuruluşun belirlenen stratejik amaçları doğrultusunda bireyden beklenen performansın tanımlanması,

2. Performansın önceden belirlenen yöntemlerle ölçülmesi veya değerlendirilmesi
3. Performans ile ilgili olarak toplanan bilgilerin geri besleme olarak ilgili kişi ve birimlere ulaştırılmasının sağlanması.

Performans yönetimi, yöneticiler için bir takım olanaklar sağlar. Bunlar şu şekilde sayılabilir:

1. Kurumdaki insan kaynağının sürekli olarak yüksek performansla çalışmasını sağlar
2. Personelin tam kapasite ve tam potansiyele ulaşmasını sağlar
3. Çalışanların gizli kalmış yeteneklerinin ortaya çıkmasını sağlayıcı bir ortam hazırlar
4. Örgütün ortak kültürünü güçlendirir veya gerektiğinde değiştirir.

Performans yönetiminin Kamu kurumlarının kaliteli hizmet üretip sunmalarını dolayısıyla kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasını sağladığı savunulmaktadır (Aydın, 2011:184).

Şekil 2: Performans Yönetiminin Bileşenleri

Performans Geliştirme ve Planlama	Performans Değerleme	Performans Denetimi
1.Amaç ve beklentileri tanımlama 2.Ölçüm kriterleri belirleme 3.Amaçlara ulaşmak için gereken bilgi veya yetenekteki açıkları tanımlama 4.Özel gelişme faaliyetleri belirleme	1.Çalışanların performansını gözden geçirme 2.İş sorumluluklarını açıklama 3.Gelişme ihtiyaçlarını belirlemeye yardımcı olma 4.Dürüst ve olumlu geribildirim sağlama	1.Kendilerinden bekleneni bilmelerine izin verme 2.İşlerini yapmaları için yeterli fırsatı sağlama 3.Nasıl yapıyor olduklarını bilmelerine yardım etme 4.Fikirlerini alma 5.Çalışanlardan performanslarını artırmanın yollarını tanımlamalarını isteme

Kaynak: (Halis ve Tekinkuş, 2003:178).

1.3.1.Performans Yönetimi Geliştirme Programı

Performans yönetiminin geliştirilmesi 10 aşamada gerçekleştirilebilir. Her aşamada çalışanları dikkate almak için düzenlemeler yapılmalıdır. Geliştirme çalışmalarına çalışanların dahil edilmesi çalışanların bağlılığının sağlanması açısından önemlidir. Bu aşamaları şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Aşama: İşletmenin bulunmak istediği duruma karar vermesi
2. Aşama: Performans yönetiminin amaç ve ilkelerinin belirlenmesi
3. Aşama: Üst yönetim ve diğer yöneticilerin aktif katılımının sağlanması
4. Aşama: Performans yönetiminin uygulanmasında temel ilkelerin belirlenmesi
5. Aşama: Performans yönetim sürecinin ve dökümantasyonun tanımlanması

6. Aşama: Pilot uygulama yapılması
7. Aşama: İletişim kurulması
8. Aşama: Performans yönetiminde eğitim planlaması yapılması
9. Aşama: Uygulama
10. Aşama: Değerleme

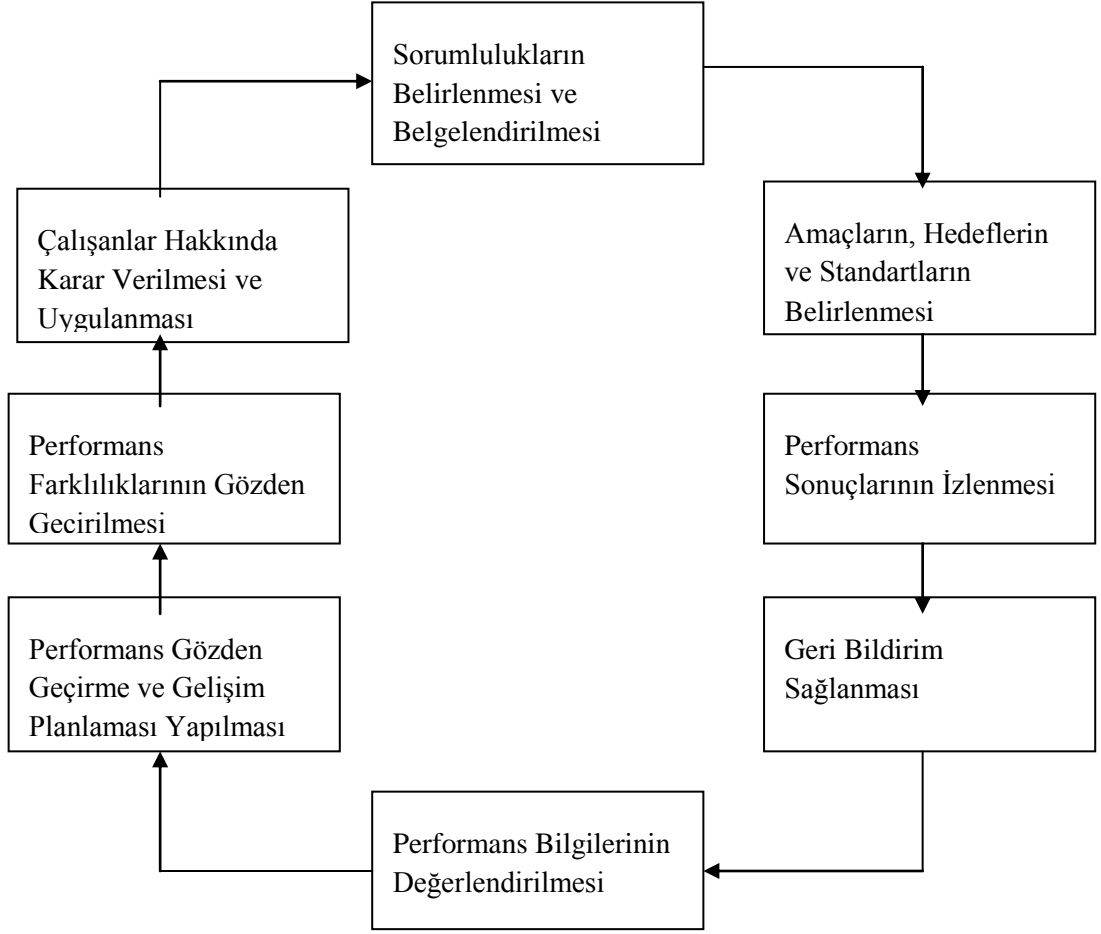
Performans yönetim sisteminin uygulanması sonucunda işletmenin sağladığı avantajların değerlendirilmesi yapılır. Gerektiği durumda değişme ve düzeltmeler yapılır. Beklenenler ile elde edilenlerin karşılaştırılması yapılır. Önemli olan işletme için olumlu katkıların olumsuz olanları geçmiş olmasıdır (Acar, vd., 2011:23).

1.3.2. Performans Yönetim Sisteminin Kapsamı

1980'li yıllarda performans değerlendirme bir dönem içinde çalışanların neler yaptığını ve bu yaptıklarına göre alacakları prim ve maaşları içermektedir. Ancak, bunların dışında gelişim ve dokümantasyon olmak üzere iki önemli faktör daha bulunmaktadır. Performans değerlendirme ile çalışana amaçlanan noktaya ulaşma derecesi bildirilir. Hedefler ve performans ölçüleri belirlenirken yönetici ve çalışanlar birlikte hareket etmelidir. Çalışanın çabası ve bu çabanın performansa etkisi konusunda iki yönlü geri bildirim olmaması çalışanın motivasyonunu olumsuz yönde etkiler. Çalışanın gelişiminde mevcut yöntemin değiştirilmesi ya da yeni yöntemlerin ilave edilmesi performansın gelişmesini sağlamaktadır. Bir çalışanın işine son verildiğinde performans dokümanları çalışanlara eşit davranıldığını göstermesi bakımından önemlidir. Performans dokümanları alınan kararı destekler nitelikte olmalıdır (Acar, vd., 2011:24).

Performans yönetim sisteminin işleyişinin anlaşılır olması için sistemi bir bütün olarak görmek ve aşamaları teker teker incelemek önemlidir.

Şekil 3: Performans Yönetim Sistemi Döngüsü



Kaynak: (Acar ve Cevat, 2011:25)

1.3.3. Performans Yönetiminin Amaçları

Performans yönetiminin tasarlanmasında ve hayata geçirilmesinde ulaşılmaya çalışılan amaçlar ve bunların içerdiği reform stratejileri, her ülkede farklılık göstermektedir. Buna rağmen amaçlar ana hatlarıyla, yönetimin ve iç işleyişin iyileştirilmesi, hesap verme sorumluluğunun, kontrollerin güçlendirilmesi ve tasarruf olarak gruplandırılabilir (Gören, 2000:231).

- **Yönetimin ve Kurumsal İşleyişinin İyileştirilmesi:** Kamu kurum ve kuruluşlarının yönetimlerinin rasyonalizasyonu ve iç işleyişlerinin yeniden düzenlenmesi çabaları, faaliyet ve hizmetlerin iyileştirilmesini, kurumsal yapı, işleyiş ve ilişkilerin sürekli olarak gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Bu amaca ulaşmak amacıyla yönetimin

sonuçlara odaklanmasının sağlanması, yetkinin devri ve yöneticilere daha fazla esneklik tanınması gerekmektedir. Bunların yanı sıra hizmet standartlarının, performans ölçülerinin, süreçlerin yeniden yapılandırılması, müşteriye odaklanma gibi hizmet kalite ölçülerinin kamu yönetimine sokulması gerekmektedir. Bu belirtilenlere ek olarak, stratejik planlamanın ve iş planlamanın bir yönetim aracı olarak belirlenmesi, orta vadeli kaynak planlaması, tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesi, kamu kurumları ve çalışanları arasında rekabet ortamının yaratılması, diğer seviyelerdeki kamu yönetimleri ve özel sektörle iş ortaklıklarının kurulması, bilişim teknolojilerinden olabildiğince fazla yararlanılması gibi yeniden yapılanmalar bu grup içerisinde gösterilen çaba ve amaçlar olarak ifade edilmektedir.

- **Hesap Verme Sorumluluğunun ve Kontrollerin Güçlendirilmesi:** Hesap verme sorumluluğu ve kontroller iyileştirilerek, güçlendirilerek ve yeni hizmet ifa biçimlerine uyarlanarak performansın arttırılacağı düşünülmektedir. Performansın iyileştirilebilmesi için ön şart olarak gösterilen yöneticilere daha fazla esneklik ve serbestlik tanınması, kamu kurum ve kuruluş yöneticilerinin yerine getirmeleri gereken daha sıkı ve ağır performans koşulları, daha güçlendirilmiş hesap verme sorumluluğu, kamuya daha saydam ve anlamlı raporlar sunma zorunluluğundan ayrı olarak yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle uygulamada kendilerine yetki ve esneklik tanınmış yöneticilerin, yöntemlerini mevcut kaynaklar dahilinde icra ederek, önceden belirlenmiş performans hedeflerine ulaşmada sorumluluk üstlenmeleri şart koşulmaktadır. Bunun için kullanılan en önemli araçlar ise performans sözleşmeleri ve performans ölçümü olmaktadır.

- **Tasarruf:** Burada amaç kamu hizmetlerinin topluma maliyetlerinin azaltılması ve dolayısıyla bütçede tasarruf sağlamaktır. Yönetim kademelerinin ve bu yolla idari giderlerin azaltılması, kamu kurum ve kuruluşları tarafından üretilen bazı mal ve hizmetleri fiyatlandırılması, devlet yardımlarının (sübvansiyonların) kaldırılması, tahakkuk esaslı muhasebe sistemini benimseyerek kamu yönetiminde maliyet bilincinin uyandırılması tasarruf amacına yönelik reform stratejilerine örnek olarak gösterilmektedir.

1.4.Performans Planlama

Performans planlaması, kamu performans yönetiminin başlangıcını oluşturmaktadır. Performans planlaması genel planlama anlayışına uygun olarak yapılmaktadır. Ancak, genel planlama içinde stratejik planlama anlayışı farklılığı görülebilir. Stratejik planlama, stratejik insan kaynakları planlamasının ilk aşamasını oluşturmaktadır. Stratejik planlama, kurumun temel yönetim işlevleri arasında denge kuran, performansı geliştiren uzun dönemli planlar yaparak kararlar alma anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, stratejik planlama daha alt düzeylerdeki planlara temel oluşturmaktadır. Performans planlama aşamasında, önceden belirlenmiş olan amaçlara göre, kurumun dışındaki ve içindeki etkenler göz önünde bulundurularak, mal ve hizmet üretimi sürecine etki edecek her türlü kaynağı en optimum şekilde kullanarak kurumun ikincil amaçlarını belirlemektir (Arslan, 2007:38).

1.4.1.Örgütsel Performans Planlama

Stratejik planlama günümüzde çokça kullanılan, uzun dönemli planlama yaklaşımıdır. Örgütün gelmek istediği yeri ve oraya nasıl ulaşılacağını belirleyen yaklaşımdır. Kurumsal kimliğin tanımlanmasına ve gelecek için hazırlık yapılmasına yardımcı olur. Örgütün çevresel değişimlere ayak uydurmasına yardımcı olur. Bu süreçte örgütün iç ve dış çevresi verilere dayalı olarak analiz edilir. Bu bilgilere bağlı olarak örgütün uzun dönem hedefleri belirlenir. Buna bağlı olarak temel stratejiler ve alt stratejiler belirlenir. Bireysel performansın belirlenmesi için örgütün hedeflerinin belli olması gerekir. Hedefler, örgütün bütününün, bölümlerin ya da bireylerin ulaşmak istedikleri sonuçtur. Strateji ise belirlenmiş bir hedefe ulaşmak için uygulanan eylem planıdır. Misyon, kurumun varlık nedenidir. Misyon ise kurumun gelecekte varmak istediği yeri ifade etmektedir.

Planlama sürecinde belirlenen misyon, vizyon, stratejik amaçlar ve hedefler uygulanmadığında bir dilek olarak kalırlar. Bir performans yönetimi planlamasında tüm bunların uygulanabilmesi için bir faaliyet planı yapılmalıdır. Hedefe ulaşmada uygulanacak faaliyetler ayrıntılı bir şekilde detaylandırılır. Örgütlerde performans boyutların belirlemede ve izlemede kullanılan çeşitli yaklaşımlar vardır. Bu yaklaşımların ana unsurları etkenlik, verimlilik, kalite, yenilik, çalışma yaşamı kalitesi, karlılık ve bütçeye uygunluktur (Acar, vd... 2011:43).

1.4.2.Bireysel Performans Planlama

Başarılı bir performans yönetiminin şartlarından birisi de, performans planı yapılacak iş hakkında detaylı bir bilgiye sahip olma ihtiyacıdır. Hangi görevlere ihtiyaç olduğu, bu görevlerin nasıl yapılacağı, görevin gerektirdiği bilgi ve becerilerin neler olduğu iş analizi yoluyla tespit edilir. Bunları tespit ettikten sonra bu işin başarısı için kriterler oluşturmak kolaylaşacaktır. Bireysel performans planlaması için çalışanların performans yönetim sistemini bilmeleri gerekir. Her performans döngüsünün başlangıcında yönetici ve çalışanlar neyin yapılması gerektiği ve nasıl yapılması gerektiği konusunda tartışarak ortak bir karara varırlar. Ancak, performans yönetimi çalışanların geliştirilmesi ile de ilgilidir. Çalışanların öğrenmelerine yardımcı olunarak gelecekteki işlere de kendilerini hazırlamalarına yardımcı olunmuş olur.

Performans planlaması çalışanların ve yöneticilerin ortak katılımıyla gerçekleştirilir. Performans planları için başlangıç noktası işe ilişkin temel yetkinliklerin ortaya konmasıdır. Bunun anlamı çalışandan istenen bilgi, beceri ve davranışların açıkça ortaya konmasıdır. Hedef belirleme performans yönetimi sürecinin önemli bir parçasıdır. Hedefler bireyden beklenen üzerinde anlaşmaya varılmış sonuçlardır. Bu anlaşma bireyin kuruma karşı bir taahhüdüdür. İyi hedeflerin ayırt edici özellikleri şu şekilde sıralanabilir(Acar, vd., 2011:45):

1. Tutarlılık
2. Belirginlik
3. Dozunda zorlayıcılık
4. Ölçülebilirlik
5. Ulaşılabilirlik
6. Üzerinde anlaşma sağlanmışlık
7. Zaman boyutluluk

1.4.3.Bireysel Performans Planlama Süreci

Bireysel performans planlama sürecinde genel olarak şu adımlar takip edilir(Acar, vd., 2011:51):

- Örgütün Hedeflerinin İncelenmesi: Stratejik planları olan kurumlarda bölümlerden örgütü hedeflerine ulaştıracak kurum stratejisine bağlı olarak kendi performans planlarını hazırlamaları beklenir.
- Çalışanın İş Tanımının İncelenmesi: Performansın planlanmasında iş tanımının önemi büyüktür. Teknolojinin etkisiyle işlerin yapılış biçimleri sık sık değişmektedir. Bu yüzden iş tanımlarının güncellenmesi de önem taşımaktadır.
- Çalışanın Güçlü ve Güçlendirilmesi Gereken Yönlerinin Belirlenmesi: Yöneticinin çalışanı tanıması bireysel performans planlamasında kolaylaştırıcı rol oynar. Çalışanın güçlü ve güçlendirilmiş yanlarının belirlenmesiyle performans planları için girdiler elde edilmiş olur.
- Çalışanın İşle İlgili Çevresel Koşulların Belirlenmesi: Performans düşüklüğünün nedeni genel olarak çalışanda aranır. Ancak çevre koşulları da bazı durumlarda önemli rol oynar. Planlama yaparken çevrenin performans üzerindeki etkisi tespit edilmelidir.
- Hedef Belirleme Görüşmesinin Yapılması ve Performans Planının Onaylanması: Çalışan ile yönetici hedeflerin son kez tartışılıp görüşülmesi ve bir sonuca varılması planların etkinliğinde önemli rol oynar. Revize edilmiş plan her iki taraf tarafından imzalanarak süreç sonlandırılacaktır.

1.5.Performans Ölçümü ve Performans Değerlendirmesi

Yapılan faaliyetlerin başarılı olup olmadığını, başarılı olundu ise ne ölçüde ve hangi personelin katkısıyla başarılı olunduğunun bilinmesi gerekir. Bu aşamada performans düzeyinin belirlenmesi gerekmektedir. Performans ölçümünde kişiler arası karşılaştırmaya, ortak ve bireysel performans kriterlerine dayalı farklı yöntemler kullanılmaktadır.

1.5.1.Performans Ölçümü

Personelin performansının kimler tarafından ölçüleceği önemli bir sorundur. Yapılan araştırmalar göre performans değerlendirme sistemi olan işletmelerin büyük çoğunluğu tek kaynaklıdır. Değerlemenin bir kişi tarafından yapılması sistemin güvenilirliğini

zedelemektedir. Nezaretçi değerlemeleri subjektif yargılara ve hatalara açıktır. Değerlemeyi yapan kişi bazen yumuşak olup yüksek puan verebilir ya da çok sert olup çok düşük puanlar verebilir. Bu nedenle bir performans yönetiminde tek başına nezaretçilerin değerlendirmelerine güvenilmesi yanlış kararlar verilmesine neden olabilir. Günümüzde işletmelerin performans ölçümünde çok kaynaklı performans ölçümünü tercih etmeye başladıkları görülmektedir. Bu sistemlerde astlar üstlerini, aynı düzeyde çalışanlar birbirlerini, her personel kendisini, müşterilerse hizmet aldıkları personeli değerlendirmektedir (Acar, vd., 2011:74).

Performans yönetim sistemleri gerektiği şekilde tasarlanıp uygulanmaz ise personelin ve yönetimin performansını düşürecek olumsuz gelişmelere neden olabilir. Bu tür sorunları önlemek için şu önlemler alınabilir(Acar, vd., 2011:75):

1. Üst yönetimin sistemi açık bir şekilde desteklemesi sağlanmalıdır.
2. Sistemin kullanıcıları tarafından kabul edilmesi ve benimsenmesi sağlanmalıdır.
3. Personele doğru, yeterli ve zamanında geri bildirim verilmelidir.
4. İzlenecek prosedürlerin tamamı bütün işletme için standart olmalıdır.
5. İleride ortaya çıkabilecek sorunları önlemek için ölçme ve değerlendirme sonuçları belgelenmelidir.
6. Etkili bir haberleşme sistemi kurulmalıdır.
7. Performans yönetim sisteminin uygulamaları sürekli izlenmeli ve gerekli düzeltici önlemler alınmalıdır.

1.5.2. Bireysel Performans Ölçümü

Her yönetici başında bulunduğu birimin, bu birimin içinde bulunduğu kurumun hedefleriyle uyumlu olarak, hedeflerini netleştirilmesi gerekir. Yapılacak her işe bu şekilde bakılması gerekmektedir. Bu işin temel hedef içinde bir yeri olmalıdır. Daha sonra hedefler çalışanlara aktarılır ve onlarla paylaşılır. Böylece çalışanların da hedefleri görmeleri sağlanır. Bu paylaşım yapılırken içinde buldukları kuruma sağlayacağı katkı anlatılarak personel motive edilmeye çalışılabilir (Çevik, 2007:36).

Çalışanın performansının ölçülmesi ile her şahıs bir bütün olarak kurum performansına olan katkısını görebilir. Personelin yaptığı iş algılaması, kurum içinde kendisinden bekleneni algılayarak kendiliğinden ilerleme kaydetmesini sağlar. Performans kültürü gelişip yerleştiğinde çalışanlar gündelik işleri yanında kurumun performansının arttırılmasına da katkıda bulunacaklardır. Performans ölçümü yaptırım amacıyla da kullanılır. Performans ölçümüne dayanılarak değerlendirme yapılır. Bu değerlendirme sonucunda iyi performansın ödüllendirilmesi ve kötü performansın da cezalandırılması mümkündür. Performans ölçümü performans yönetiminin en önemli parçasıdır. Performans ölçümünün sonuçlarından yararlanılması için performans yönetimi amacıyla kullanılması gerekir. Performans ölçümü ile yönetimde bilgiye dayalı karar alma süreçlerinin oluşturulması hedeflenmektedir (Yenice, 2006:59).

Performansın izlenme aşamasında yöneticinin hem yönlendirici hem de izlenimlerini değerlendirmede önemli yeteneklerinin olması gerekir. Geri besleme döneminde yönetici kişilerin performansını izlerken sicil amiri gibi davranmalıdır. Yöneticiler için bu zor bir durumdur. Hedeflenen amaçlar için önce memurlarına bir arkadaş ve rehber gibi davranıp, diğer taraftan performansı izleme döneminde ise tarafsız olarak izleyerek objektif olarak değerlendirme yapması gerekecektir. Özellikle Türkiye gibi duygusal ilişki ve bağların güçlü olduğu ülkelerde bu durum oldukça zorlaşmaktadır. İzlem aşamasında işlerle ilgili memurların katkıları zaman zaman not edilir. Hedeflenen ve yapılan arasındaki fark da kaydedilir. Son adımda ise resmi değerlendirme yapılır. Bu aşamada aynı zamanda iyi performansa neyin engel olduğu belirlenir. Önemli olan değerlendirmenin yönetici ve çalışanların diyalogu ile yapılmasıdır. Mevcut sistemimizde memurların sicili doldurulduğunda memur bu değerlendirmenin sonucunu bilmemektedir (Çevik, 2007:37).

1.5.3.Örgütsel Performans Ölçümü

Örgütsel performans, kaynakların ekonomik kullanımına, verimliliğe, etkinlik ve müşteri memnuniyeti gibi ölçülere göre yapılabilir. Ekonomik olarak ölçüm yapılırken , en basit şekilde bir kamu kuruluşunun belli bir dönem içinde ne kadar harcama yaptığına bakılır. Bütçelerin yıllık olması bakımından bu tür ölçekler önem arz etmektedir. Bu sınırlı kaynakların nasıl ve ne kadar ekonomik kullanıldığı ve girdilerin maliyeti önemlidir. Bir kamu kurumunun ne kadar parayla hangi hizmet ve malı

ürettiğine bakılır. Böylece harcanan para ile elde edilen çıktıların karşılaştırılması yapılabilir. Ancak hizmet dağıtımında halkın tercihlerine göre yapıldığında verimliliği sağlamak oldukça zorlaşacaktır. Diğer bir ölçme aracı da hizmette etkililiktir. Etkililik sunulan hizmetin ürettiği sonuç ve çevreye etkisi olarak tanımlanmaktadır. Bu açıdan çıktılarından farklıdır. İki çeşit sonuçtan söz edilebilir. Birincisi, durumdaki değişiklik, ikincisi, davranışta değişikliktir. Ayrıca müşteri memnuniyeti açısından da bir kamu örgütünün performansı ölçülebilir. Özellikle kamu hizmetinin sunulduğu bölgelerde yapılacak anketlerle vatandaşların hizmetlerden memnuniyeti ölçülebilir (Çevik, 2007:38).

1.5.4. Performans Değerlendirme

Performans değerlendirme, belirlenen hedeflere yönelik olarak yapılan çalışmaların sonuçlarını iyileştirmek amacıyla performans bilgilerini toplama, değerlendirme ve sonuçları yayma işlemleridir. Performans değerlendirme, çalışmalarla ilgili gelinen noktadaki başarıları, kurumun veya bireylerin güçlü yönlerini ve varsa başarısızlıkları ayrıntılı bir değerlendirmeye tabi tutan sistemsal bir süreçtir (Acar, vd., 2011:76).

Performans değerlendirmesi, kamu kesiminde belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak amacıyla, takip ettikleri yol ve yöntemlerin, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yol ve yöntemler ile yürütülen kamusal faaliyetler ve projelerin ve bunların neticesinde ortaya çıkan çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir (Yenice, 2006:125) .

Performans değerlendirilmesi yoluyla aşağıdaki sonuçlara ulaşılabilir;

- Kamusal politikaların seçimi ve uygulanması sonucunda oluşan başarı ve başarısızlığın ortaya çıkarılması,
- Başarısızlıkla karşılaşılmaması durumunda nedenlerinin araştırılarak, gerekiyorsa devam eden faaliyet ve proje uygulamalarına son verilmesi,
- Geleceğe dönük politikaların doğru bir şekilde oluşturulması amacıyla karar vericilere gerekli bilgilerin sağlanması amaçlanmaktadır.

Kamu yönetimin geleceği bağlamında güncel trendler içerisinde değerlendirdiğimiz performans yönetiminin ve ölçümünün tam anlamıyla yapılabilmesi durumunda ortaya

çıkacak sonuç; kamu faaliyetleri ve hizmetlerinin nitelikli bir şekilde icra edilmesi, yöneticilerin daha etkin yönetim için gerekli bilgilere zamanında sahip olması, hesap verme sorumluluğunun artması, mali şeffaflığın sağlanması ve yönetimin sadece o andaki sorunlarının tespitinin ötesinde, gelecekteki muhtemel problemlerin öncü işaretlerinin algılanması temin edilecek ve politika belirleme ve doğru karar alabilme yeteneği artacaktır.

Gelecekte kamu yönetiminde performans yönetimi, ölçümü ve değerlendirilmesi daha etkin bir biçimde yapılacak ve hatta bunun da bir adım ötesine geçilerek çok daha az kaynak tüketerek daha fazla sonuç elde etmenin yeni yöntemleri uygulamaya geçirilecektir. Bu anlamda günümüzde anladığımız performans yönetimi ve bununla birlikte gelen alt unsurları da geleceğin etkin, verimli, tutumlu ve etkili kamu yönetimine temel teşkil edecektir(Yenice, 2006:125).

Performans değerlemesi sonucu elde edilen verilerin uygun yerde kullanılması önemlidir. Sonuçların uygun şekilde kullanılması performans değerlendirme sistemine olan güveni artıracaktır. Güven duyulan bir performans değerlendirme sisteminin ise örgüte çeşitli faydaları bulunmaktadır. Bir anlamda kurumda çalışanların hem kendileri hem de kurum tarafından gözden geçirilmelerini sağlayacaktır. Performans değerlemesinin yöneticiler, çalışanlar ve örgüt için çeşitli yararları vardır(Gedikli, 2007:61).

Performans değerlemesinin yöneticiler için yararları:

1. Planlama ve kontrol işlevleri daha etkili olur
2. Astlar ile iletişim ve ilişkiler daha olumlu olur
3. Çalışanların güçlü ve gelişmesi gereken yönlerinin belirlenmesine yardımcı olur
4. Çalışanların değerlendirilmesini kolaylaştırır
5. Çalışanların yakından tanınması yetki devrini kolaylaştırır
6. Yönetimsel becerileri geliştirir.

Performans değerlemesinin çalışanlar için yararları:

1. Üstlerin kendilerinden neler beklediğini ve performanslarının nasıl değerlendirildiğini öğrenirler
2. Güçlü ve zayıf yönlerini tanırlar
3. Kurum içinde üstlendikleri rol ve sorumlulukları daha iyi anlarlar

4. Geri belseme yolu ile iş tatmini ve kendine güven duygularını geliştirirler

Performans değerlemesinin organizasyon için yararları:

1. Kurumun etkinliğini ve karlılığını artırır
2. Hizmet ve üretim kalitesi gelişir
3. Eğitim ihtiyacı ve eğitim bütçesi daha kolay ve doğru biçimde belirlenir.
4. İnsan kaynakları planlaması için gerekli bilgiler daha güvenilir biçimde elde edilir
5. Bireylerin gelişme potansiyeli daha doğru belirlenir.

Performansın nasıl ölçüleceği veya bu ölçümde hangi kriterlerin kullanılacağı önemlidir. Kriterlerin rasyonel bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Performans değerlendirme sisteminin başarıya ulaşabilmesi için öncelikle iş analizinin yapılması daha sonra da çalışanları değerlendirme kriterlerinin tanımlanması gerekmektedir. Sonrasında ahlak, liderlik, işbirliği, yenilik, düşünme kabiliyeti ve kurumun değerlerine uyum gösterip göstermedikleri açısından değerlendirilir. Üçüncü olarak işin yapılması sonucu elde edilen çıktılar değerlendirilir. Son olarak ise kişinin iyileşme ve gelişme potansiyeli değerlemeye alınır (Gedikli, 2007:63).

Tablo 2.Gelişme Potansiyeline İlişkin Kriterler

Sıra No	Değişkenler
1	Hangi göreve muktedir olduğu
2	Öğrenme ve yeni durumlara uyma
3	Özel yetenek ve nitelikler
4	Olağanüstü durumlarda karar verme
5	Ek kabiliyet
6	Yönetici olabilme yeteneği
7	Yaratıcılık yeteneği
8	İş kontrol yeteneği
9	Temsil yeteneği
10	Planlama ve örgütlenme yeteneği

Kaynak: (Gedikli, 2007: 55)

Tablo 3. Uygulamada En Çok Kullanılan Performans Değerleme Kriterleri

Kriterler	Büro Tipi	Üretim İşleri %
Kalite	93	91
Miktar	90	91
İş Bilgisi	85	85
Devamlılık	79	86
İnisiyatif	87	83
İşbirliği	87	83
Güvenirlilik	86	86
Gözetim	67	77

Kaynak: (Gedikli, 2007: 65)

1.6. Performansın Ödüllendirilmesi

Ödüllendirme, finansal ya da finansal olmayan şekilde bir eylemi ya da hareketi belirli bir istikamete doğru yönlendirir ve motive eder. Ödüllendirme ile insanların belli bir şekilde davranma konusunda cesaretlendirilmeleri sağlanmış olur. Ödüllendirme emeğin karşılığının ödenmesi, moral ödüllendirme yani insanın doğru şeyi yapması nedeniyle elde ettiği memnuniyet ve sosyal olarak tanıma yada ödüllendirme gibi uygulamaları bulunan parasal olmayan ödüllendirmeler olarak sınıflandırılmaktadır. Ancak, kamu çalışanları için kullanılan en yaygın güdüleyici araç performansa dayalı ücretlendirme sistemidir. Verimliliğin artırılması için performansa dayalı ücret sisteminin kullanılması ABD’ de 1800’ lerin sonundan beri yönetim düşüncesinin temel elemanlarından birini oluşturmaktadır. Bu dönemlerde bu sistem fabrikalarda üretim hattında parça başı ücret olarak adlandırılmaktaydı. Bilimsel yönetim düşüncesine göre bu sistemin amacı işyerinde mavi yakalıların verimliliğini arttırmaktı. Kamuda liyakata dayalı ücret sistemi mali stresin olduğu bir iklimde ortaya çıkmış ve mavi yakalıların motivasyon ve verimliliğinin artırılmasına vurgu yapmaktadır(Gedikli, 2007: 70).

Bazı OECD ülkelerinde performansa dayalı ücret sistemlerinin uygulanmaya başlaması 1980 ve 1990’ larda gerçekleşmiştir. Hükümetler 1970’ lerin ortalarından itibaren

ortaya çıkan maliye kaynaklı ekonomik krizlerin üstesinden gelebilmek için çözüm yolları aramaya başladılar. Bu durum hükümetleri kamu idaresinde özel sektör yaklaşımına yönlendirmeye başladı. Kamudaki çalışma süreci yeniden ele alınmalı ve daha etkin hale getirilmeliydi ve çalışanlara daha çok üretmeli ve daha iyi sonuçlar elde etmeliydi. 1980'ler öncesinde OECD ülkelerindeki kamu çalışanlarının maaşları performanslarına bakılmaksızın işgal ettikleri mevki ile doğrudan ilişkili idi. Sistem farklı teknikler kullanılarak elde edilmiş iş derece ve tanımları ile ilişkili iş değerlemesine dayanmaktaydı. Bu sistemde kariyer ilerlemesi makam ve hizmet süresine göre vurgu yapan anlayışla desteklenmekteydi. 1980 ve 1990'ların sonunda birçok hükümet personel değerlendirmedeki hizmet süresinin ağırlığını azaltarak bunun yerine kişisel ve grup performansına dayalı ödemeyi bir enstrüman olarak kullanmanın yollarını aramaya başladılar. Bu dönemde OECD ülkelerinde genel eğilim mevcut ücret sisteminin değiştirilerek performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi idi. Performansa bağlı ödeme sisteminde bir kereye mahsus ödeme, değişken ücret, taban maaşın sürekli artırılması, grup primi ya da kazanç paylaşımı gibi farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Performansa bağlı ücret genel bir kavram olup, paraya dayalı değişik teşvik mekanizmalarını içermektedir(Acar, vd., 2011:80).

1.7.Performansa Dayalı Ücretlendirme

Performansa dayalı ücret sistemi, bireysel, grup ve örgüt performansına dayalı olmak üzere üç farklı yöntemle ya da bunların karması olarak planlanabilmektedir. Bireysel performansa dayalı ücret sistemlerinde bireyin kendisi için belirlenen hedeflere ve standartlara ne ölçüde ulaşıldığına bakılmaktadır. Personel belirlenen hedeflere ulaşmışsa belirlenen başarı kriterlerine göre ödüllendirilebilir. Böylece yüksek performans ödüllendirilirken düşük performansla çalışanlar da daha iyi performans gösterme konusunda teşvik edilmiş olacaktır(Perry, Mesch ve Paalberg 2006).

İşin türü, iş akışı, işin yapısı gibi nedenlerle grup çalışmasının yapılması gerektiği durumlarda kişisel performansın ölçülmesi zorlaşabilir. Bu gibi durumlarda performansa dayalı ücretlendirme grubun performansına göre yapılmalıdır. Bu sistem etkili bir biçimde uygulandığında grup çalışmasını teşvik etmesi bakımından önem taşımaktadır. Ölçülebilen ve standartlaştırılabilen her tür grup çalışmasında performansa dayalı ücret sistemleri grup performansına dayandırılabilir.

Örgüt performansına dayalı ücret sistemlerinde ise çeşitli tedbirlerle sağlanan tasarruflar nedeniyle elde edilen gelirin belli bir oranda personele dağıtılması uygulanan yaygın yöntemlerdendir. Bu yöntemle tasarruf özendirilmekte, personel arasındaki işbirliği arışı sağlanmakta ve iyi ilişkilerin gelişmesi sağlanmaktadır. Gelir artışına dayalı performans ücret sisteminde ise en çok kar paylaşımı yöntemi uygulanmaktadır. Bu sistemle personel daha fazla çalışmaya teşvik edilmekte, olumlu bir çalışma ortamının sağlanması amaçlanmaktadır(Perry, Mesch ve Paalberg 2006).

Performansa dayalı ücret teorik olarak beklenti teorisi(Pearce ve Perry 1983) ve pekiştirme teorisi (Perry, Mesch ve Paalberg 2006) iki farklı yaklaşımla ele alınmaktadır. Beklenti teorisi insanların yaptıkları bir iş sonunda değer verecekleri bir şey elde edeceklerini beklediklerinde daha fazla gayret sarf edecekleri düşüncesine dayanmaktadır (Van Earde and Thierry 1996). Bu teoriye göre sonuçta bir beklentisi olan çalışanların iş potansiyelinin artacağı varsayılır. Pekiştirme teorisi istenen hedef davranış yani performans ile bunun sonuçları yani ücret arasında doğrudan ilişki kurar. Bu teori ücretin arzu edilen davranışın meydana getirilmesinin devamlılığını sağlamak için kullanılabileceğini öne sürmektedir. Örnek olarak yüksek performans davranışları pekiştirecektir(Perry, Mesch ve Paalberg 2006).

Performansa bağlı ücret sisteminde, ücret artışları veya prim ayarlamaları, bireylerin performansının değerlendirilmesi ile ilişkilidir. Performansa dayalı ücret artış sınırı iş ve ücret artış limitleri ile ilişkilidir. Performansa dayalı artışın sınırı %3-%10 arasında değişmektedir. Ancak bu oran farklı ücret kategorilerinde çok büyük ücret artışlarına neden olabilir. Performansa dayalı ücret sisteminde şu konuların dikkate alınması gerekir(Öztürk Ü. , 2009:119):

1. Etkin bir teşvik unsurudur, çünkü insanlara finansal destek sağlar. Performans ölçüleri ve hedefler üzerinde fikir birliği sağlanması, sonuçların gerçekleşmesi durumunda ulaşılabilecek veriler herkese açık olarak açıklanmalıdır.
2. Üstün performans sağlayan herkesin ulaşabileceği eşit ve doğru bir ödüllendirme sistemi mesajının tüm çalışanlara iletilmesi gereklidir.
3. Kurumun hedeflerine ulaşmasına katkısı olan ve yüksek performans sergileyen bireylerin katkıları oranında ücretlerini etkileyebilecekleri mesajı verilmelidir.

1.8.Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemleri

Bu bölümde performansa dayalı ücretlendirme planlarından liyakata dayalı ücretlendirme, beceri temelli ücretlendirme ve yetkinliklere göre ücretlendirme planları ele alınmıştır. Bunların dışında da çeşitli ücretlendirme planları bulunmaktadır. Ancak diğer ücret planlarının daha çok özel sektörü ilgilendirmesi ve konumuzun da kamu yönetimi olması bakımından bu bölümde diğer ücret planlarını değerlendirmeye almadık.

1.8.1.Liyakata Dayalı Ücretlendirme

Liyakata dayalı ücret en çok rastlanan performansa dayalı ücret biçimi olduğu görülmektedir. Liyakata dayalı ücret planları çalışanın temel ücretini doğrudan kişinin iş performansı ile ilişkilendiren ayarlamadır. Liyakata dayalı ücretlendirme sisteminin ayırıcı özelliği çalışanın bir önceki döneme ait performansının değerlendirilmesinde esas alınması, bireysel performansı esas alması ve gelecek dönemdeki yüksek performansı güdülemeye yönelik olmasıdır. Liyakata dayalı ücret planları performansı değerlendirmedeki standartlara göre farklılık gösterir. Ayrıca, çeşitli liyakata dayalı ücret planlarında ücretin aldığı biçim de farklılık taşıyabilir. Geleneksel liyakata dayalı ücret planlarında liyakata dayalı ücret temel ücrette yapılan doğrudan bir artış biçiminde görülür. Ancak son dönemlerde liyakata dayalı ücretin performans temelinde dolaylı ücret biçiminde uygulamaları da görülmektedir. Liyakata dayalı ücret artışını hesaplamalar da değişiklik gösterebilir. Artış mutlak parasal miktar ya da ücrette yüzdelik artış biçiminde hesaplanabilir. Ücret artışının sürekliliği de değişebilir.

Performans değerlendirmesi liyakata dayalı ücretin en önemli unsurlarından biridir. Yöneticiler liyakata dayalı ücret artışlarını çalışanın performansının değerlendirilmesi üzerine dayandırır. Yöneticiler çalışanların performanslarını belli dönemlerde gözden geçirerek çalışanın verilen görevleri daha önceden belirlenmiş standartlara göre nasıl yerine getirdiğini değerlendirirler. Bu ücret uygulamasında personelin ücret ile performans arasında bir ilişki olduğunu anlamaları önemlidir. Çalışanların standartları yerine getirmelerinin ücret artışına yol açacağını bilmeleri gerekir. Ayrıca ücret dağıtımının adaletli bir şekilde yapılması gerekmektedir. Ücret artışları önceki iş performansını yansıtmalı ve çalışanları ellerinden gelenin en iyisini yapmaları için

güdülemelidir. Son olarak, örgütler çalışanların ücretlerini enflasyona göre ayarladıktan sonra liyakata dayalı ücret artışlarını yapmaları gerekmektedir (Demir S. , 2007:174).

1.8.2.Beceri Temelli Ücretlendirme

Beceri temelli ücretlendirme, çalışanları işle ilgili kazandıkları becerileri için ödüllendirir. Beceri temelli ücret planları, işin ayrıntılı biçimde sınıflandırılıp tanımlanabildiği durumlarda kullanılır. Bu sistemde çalışanlar görev sorumlulukların toplamı olan çeşitli becerileri öğrenirler. Çalışanlar belirli bir beceri grubunda ustalaşıp bunu belgeledikleri zaman o beceri için öngörölmüş ücret artışını alırlar. İş temelli sistemlerin dar uzmanlık alanına dayanması, işin parçalara ayrılarak basitleştirilmesi çalışanların katılımına gerek duyulmaması yeni iş sistemlerinin esneklik gereksinimleriyle örtüşmemesi beceri temelli ücretin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Demir S. , 2007:169).

Beceriye dayalı ücret sistemlerinde çalışanlara halen yapmakta oldukları işler için değil, kullanabildikleri bilginin ve becerinin miktarına, tipine ve derinliğine göre ödenir. Bu sistemde ödeme planları genellikle iki şekilde hazırlanır:

1. Bir işle ilgili bilginin derinliği ile ödeme bağlantısını kuran bilgi sistemleri.
2. Bir personelin yapma niteliği bulunan farklı sayıdaki iş bilgisi ve becerisi ile ödeme bağlantısını kuran çoklu beceri sistemi.

Bu tür sistemleri kullanan işverenler genellikle piyasa ücretinin altında istihdam yaparlar. Personel bilgi ve becerisini arttırdıkça taban ücretleri arttırılır. Sonuçta bir çalışanın yapabileceği farklı işlerin sayısıyla doğrudan ilişkilendirilen bir ödeme planı elde edilir. Personelin şu anda çalıştığı işinde bu becerileri kullanıp kullanmadığı önemli değildir. İşle ilgili farklı yeni beceriler elde ederek ücret artışı elde edebilir. Gerektiğinde çalışan bilgi ve becerisini kullanabileceği işte çalıştırılabilir (Acar, vd., 2011).

Beceri temelli ücret geleneksel iş temelli ücretten önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir. İkisini birbirinden ayıran en önemli özellik, temel ücretin işin özellikleri yerine sahip oldukları becerilere dayandırılmasıdır. Beceri temelli ücret işler yerine bireylerin özelliklerine odaklanmaktadır. Beceri temelli ücretlendirme

sistemlerinde öncelikle beceri ya da beceri birimleri ücretlendirilebilir faktörlerdir ve çalışanın belirli bir zamanda yaptığı iş ikincil öneme sahiptir. Çalışanların beceri grubundaki ustalığı değerlendirilir ve belgelenir. Ücret artışları çalışanın yeni beceriler kazandığını göstermesinden sonra gerçekleşir. Ancak iş temelli sistemlerde çalışanların işi yapmak için gerekli beceriye sahip olduğu varsayılır. İş temelli sistemlerde kıdeme önem verilirken bu sistemde kıdemin önemi yoktur. Sonuç olarak klasik ücret yöntemine göre beceriye dayalı ücretlendirme sistemlerinde ücret artışı fırsatları daha çoktur (Demir S. , 2007:170).

1.8.3.Yetkinliklere Göre Ücret

Yetkinliği “bireyin performansını sağlayan bilgisini, becerisini ve davranışlarını içeren sergilenebilir özellikleri” olarak tanımlanmaktadır. Tanımda bireyin özelliklerine yapılan vurgu, yetkinliklerin bir işten ya da pozisyondan bağımsız olduğunu, bir bireyin sahip olduğu yetkinlikleri bir işten transfer edebileceğini gösterir. Ayrıca yetkinliklerin ürete dönüşebilmesi için sergilenebilir olması gerekir. Yetkinlik sisteminde performansa geriye doğru değil de performans için sahip olunan potansiyele işaret edilmektedir. Yetkinlik modelini kullanan organizasyonlar genellikle liderlik, esneklik, girişim gibi daha çok yetkinliği içeren benzer listeler uyguladıkları görülmektedir (Acar,vd., 2011:146).

Yetkinliklere uygulaması performansa dayalı üretin bir türü olarak değerlendirilmektedir. İş temelli üret yüksek performanslı çalışanı ayırt edememekle, liyakata göre ücretlendirme ise performansı ödüllendirmek yerine enflasyon ya da piyasa ayarlaması işlevi görmeye eleştirilmektedir. Yetkinliğe dayalı ücretlendirme ise, iş yerine kişiye odaklanarak çalışanların işin doğasını etkilemelerine olanak sağlayan üret tasarımına izin vermekte, çalışanların becerilerini artırmalarını özendirme, çalışanlara sahip oldukları bilgi ve beceri nedeniyle yüksek ücret verilmesini haklılaştırması gibi gerekçelerle savunulmaktadır. Ayrıca, yetkinliğe dayalı ücretlendirme sisteminin insan kaynakları yönetimini daha basit ve anlaşılır hale getirdiği iddia edilmektedir.

Örgütler yetkinliklerle ücret arasındaki bağlantıyı temel olarak üç biçimde kurarlar. İlk yöntem iş değerlemesiyle gerçekleştirilir. İkincisi performansa dayalı ücret biçimlerinden her hangi birini kullanarak, üçüncüsü ise kişi temelli ücret biçimine dayalı yetkinlik

ücretidir. Yetkinlikleri iş değerlemesi ile temel ürete bağlamak yaygın bir yöntemdir. Örgütler klasik iş değerlemesi yapmak yerine örgüt için önemli olan yetkinlikleri içerecek biçimde yeniden düzenlemektedir. Yetkinlikleri ücretle ilişkilendirmenin diğer bir yolu da performansa dayalı ücret planlarıdır. Yetkinliklerin özellikle takım ücret uygulamalarına dahil edildiği görülmektedir. Yetkinliklerle ücreti ilişkilendirmenin diğer bir yöntemi ise kişiye odaklı yetkinlik ücretidir. Ancak bu yöntem her bireyin katkısı, beceri ve davranışlarının nasıl değerlendirileceği ve tanımlanacağı bakımından sorunludur. Yetkinliklerin ücretle ilgili kararlarda kullanılması, eşitlik açısından olumsuzluklar yaratabilmesi ve kötüye kullanılabilme potansiyeli nedeniyle sakıncalarının olduğu değerlendirilmektedir (Demir S. , 2007:189).

1.9.Performansa Dayalı Ücret Sisteminin Kurulması ve Uygulanması Süreci

Birçok ülkede kamu çalışanları kamu maaş sistemlerinden genel olarak memnuniyetsizlik duymaktadırlar. Bu durum performansa dayalı ödeme sistemlerinin de dahil olduğu mevcut ödeme sistemlerinde olduğu kadar çalışanlar ve yönetim arasında güvensizlik meydana getirmektedir. Performansa dayalı ücret sisteminin başarılı olması için öncelikle personelin bu sisteme inanması gereklidir. Sonuç olarak, personelin alacağı ödemeyi anlamlı bulabilmesi için performansa dayalı ücret sisteminin adil bir fonlama sistemine sahip olması kritik önemi haizdir. Çalışanların performans değerlendirmesi birimlerin taahhüt ettiği hedeflerle ilişkili olmalıdır. Örnek olarak, istenen hedeflere ulaşılmışsa politika geliştirme takımının her bir üyesine hak ettiği artışın verilmesi gerekir. Bunu gerçekleştirmek için alternatif ve destekleyici metotlar kullanılabilir. Örnek olarak, teşvik ödemesi ve bir göreve özel prim kamuda performansı arttırmak için diğer alternatifler olarak kullanılabilir. Bu tür prim ödemeleri genelde belirli miktar ve değişken ölçülere bağlıdır ve subjektif personel değerlendirmelerine bağlı değildir (OECD, 1997:22).

1.9.1.Sistemin Kullanım Amacının Belirlenmesi

Performansa dayalı ücret sisteminin uygulanması normalden çok bir maliyete yol açabilir. Ancak sistemin amacı kurumun giderlerini azaltmak olmamalıdır. Performansa dayalı ücretlendirme sistemi ücretler için ayrılan fonların etkin ve verimli bir şekilde

kullanılmasını amaçlamaktadır. Bireylerin ya da grupların, kurumun faaliyetlerine yaptıkları katkının ödüllendirilerek motivasyonlarının artırılmasını sağlamaktır (Acar vd., 2011:137). Kurulacak sistemin iş ortamındaki huzuru bozmamasına özen gösterilmelidir. Çalışanların yakın seviyelerde ücret almaları ve işleri gerekli özenle yapıp yapmamalarına bakılmaksızın ücretlerin devlet güvencesinde olması huzursuzluklara neden olabilmektedir. Performansa dayalı ücret sistemi kurulduğunda verimlilikle ilgili bir takım aksaklıkları ortadan kaldırmakla birlikte kurumda bazı huzursuzluklara da neden olmaktadır. Kurulacak sistemde amire aşırı şekilde değerlendirme yetkisi verilmesi de kurumda sübjektif değerlendirme riskini arttırmaktadır. Bu bakımdan sistem kurulurken amaçlar iyi belirlenmelidir (Eraslan ve Tozlu, 2011:40).

1.9.2.Sisteme Kimlerin Dahil Olacağıının Belirlenmesi

Performansa dayalı ücretlendirme sistemi uygun şekilde tasarlandığında her türlü işte ve her nitelikteki personel için başarılı olması mümkündür. Performansa dayalı ücretlendirme sistemleri üzerine yapılan araştırmalar sistemin daha çok beyaz yakalılar ve teknik personel üzerinde etkili olduğunu göstermektedir. Performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinde satış, pazarlama, büro işleri, yöneticiler, bireysel, grup ve örgüt performansı gibi çok çeşitli uygulama yöntemleri geliştirilmiştir. Her sistemin kendi içinde faydalı ve sakıncalı yanları bulunmaktadır. Önemli olan kurumun öncelikle amaçlarının belirlenmesi ve mümkün olduğunca çok personelin sisteme dahil edilmesi gerekmektedir. Ters durumlar personel arasında çatışmaya neden olabilir (Acar vd., 2011:138).

1.9.3.Performans Ölçütlerinin Belirlenmesi

Performansa dayalı ücret sistemlerinde görüldüğü gibi sistemler çeşitli kriterler esas alınarak hazırlanmıştır. Üretim çıktıları, çalışma süresi, hizmet sonuçları, satışın parasal değeri, sağlanan tasarruflar, kalite, elde edilen karlar gibi pek çok kriter personelin ücret düzeylerini belirleyebilmektedir. Ayrıca son dönemlerde, iş çıktılarının ve sonuçlarının yanı sıra personelin bilgilerinin, becerilerinin ve yetkinliklerinin de sisteme dahil edildiği görülmektedir. Performans değerlendirmelerinde artık ne yapıldığının yanı sıra bir işin nasıl yapıldığının da üzerinde durulmaktadır (Acar vd., 2011:138).

Genel olarak klasik performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinde personel amir tarafından değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu tür sistemlerde çalışanlar kendilerini sistemin bir parçası olarak hissetmemektedirler. Bu durumda doğal olarak çalışanların sisteme katkısı az olmaktadır. Alternatif uygulamalarda personel sürece dahil edilerek aktif olarak katılımı sağlanmaya çalışılmaktadır. Dönem başında personel ile karşılıklı performans kriterleri belirlemek seçeneklerden biridir. Personelin performans kriterleri belirleme ve değerlendirme sürecine dahil edilmesiyle sistemin çalışanın yararına olduğunu benimsemesiyle sistemin daha sağlıklı çalışmasına neden olacaktır. Kriterlerin belirlenmesinde iki yöntem mevcuttur. Bunlar sübjektif ve objektif kriterlerdir. Sübjektif kriterler değerlendirmeyi yapanın yargılarına bağlıdır. Ancak objektif kriterlerde böyle bir durum söz konusu değildir.

Kamu kurumlarında kriter belirleme süreci sübjektif ve objektif kriter dengesini ve çalışma barışının korunması bakımından özel önem verilmesi gereken bir konudur. Objektif kriterlerin belirlenebildiği durumlarda amirin sübjektif değerlendirmeleri asgari düzeye ineceği için çalışma barışına olumlu katkı sağlayacaktır. Bunun bir yolu da kurum veya personele dair dönem başında hedefler belirlenmesidir. Mümkün olması durumunda her bir personel için de dönem başında hedeflerle birlikte kriter setleri oluşturulabilir. Bu yöntemle bir personele verilecek hedeflerin tahmini yükü önceden bilineceği için adaletsizlik algısı da azalmış olacaktır (Eraslan ve Tozlu, 2011:43).

1.9.4. Performans Düzeyleri ve Ödüllerin Belirlenmesi

Adil bir ücret sistemi kurulmak isteniyorsa sistemin geçerli ve güvenilir bir değerlendirme sistemine sahip olması gerekir. Yine yukarıda da belirtildiği gibi performans düzeyleri belirlenirken de personelin sürece katılması önemli bir husustur. Sistem uygulanmaya başladığında yöntem ve süreç değişikliği olması durumunda beklenen performans düzeylerinde ve ücretlerde yapılacak değişiklikler önceden belirlenmelidir. Personelin teşvik edilmesinde tüm personelin aynı şeylere değer vereceğini varsaymak ya da yöneticilerin değer yargılarının personel tarafından da kabul edileceğini varsaymak bir yanılgı olacaktır. Doğal olarak teşvik türleri konusunda herkesin farklı değer yargıları olacaktır. Bu teşvikler, maddi, dolaylı parasal ya da parasal olmayan veya karma modellerden oluşabilir (Acar vd., 2011:140).

Ancak bu ödüllendirme sisteminin amacı personeli cezalandırmaktan çok motivasyonu arttırmaya yönelik olmalıdır. Aynı zamanda bu ücret sistemi kurumdaki çalışma huzurunu bozmamalıdır. Bu konudaki genel görüşe göre, kurulacak değerlendirme sisteminin yıl sonunda personelin eline geçecek ücreti en fazla %10 düzeyinde etkilemesi gerekmektedir. Bu şekilde performans değerlendirme sisteminin olası bir olumsuzluğunun da önüne geçilecektir (Eraslan ve Tozlu, 2011:44).

1.9.5.Sistemin Değerlendirilmesi

Performansa dayalı ücretlendirme sistemi oldukça dinamik bir sistem olması nedeniyle bir kez kurulup uygulanmaya başladıktan sonra kendi başına bırakılmamalı sürekli olarak kontrol edilerek değerlendirmesi yapılarak aksaklıklar giderilmelidir. Programın başarılı bir şekilde işlemesi bakımından bu husus hayati önem taşımaktadır. Eğer kurulan bir sistem değerlendirmeye tabi tutulup güncellenebiliyorsa başarılı olacak ve bununla birlikte başarılı olan bu sistem personel tarafından da benimsenerek sahiplenilecektir. Uygulamalardan anlaşıldığı kadarıyla sistem kurulup işlemeye başladıktan sonra çeşitli aksaklıkların giderilmesi üç yıl sürebilmektedir. Ayrıca sistemin etkili olduğunun kabul edilebilmesi için personelin örgüt performansına yaptıkları katkının artmış olması gerekir. Sonuç olarak bu katkıların değerlendirilmesi gerekmektedir. Sürecin sonunda sistem her yönüyle analiz edildikten sonra geri bildirim yapılarak tekrar sürecin başına dönülerek aynı aşamalardan geçilir (Acar vd., 2011:140).

BÖLÜM 2:TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE PERFORMANSA DAYALI ÜCRET YÖNETİMİNE GEÇİŞ SÜRECİ

Bu bölümde öncelikle Türk kamu yönetiminin mevcut sorunları ele alınmıştır. Sonrasında ise Türk kamu yönetiminin performans yönetimi bakımından şimdiye kadar yapılan çalışmalar ve geldiğimiz nokta açısından değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Son olarak ise Türk kamu yönetiminde performansa dayalı ücret sisteminin yasal altyapısının ne durumda olduğu ve yapılan yasa çalışmaları incelenmiştir.

2.1.Türk Kamu Yönetiminin Sorunlarının Değerlendirilmesi

Türk kamu yönetiminin özellikleri çok eskilere giden tarihi bir kültür mirasına dayanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda kamu yönetimi sistemini genel olarak Osmanlı Devletinden devralmıştır. Bu yönetim sistemini kısmen günün şartlarına uyarlamış olsa da kendinden önce yaşanan sorunları büyük oranda devralmıştır. Türk kamu yönetiminin sorunları örgütsel ve işlemsel olarak iki başlık altında değerlendirilebilir. Ayrıca bunlara kamu kesiminde çalışan personelden kaynaklanan sorunlar da ilave edilebilir (Eryıldız, 2006:61).

Yönetim tarihimizde, devlet yönetimi ile ilgili açıklamalar ve öneriler içeren önemli çalışmaların olduğu görülmektedir. Bunların başlıcaları Yusuf Has Hacib tarafından yazılan Kutadgu Bilig, Kaşgarlı Mahmut'un Divan-ı Lügati't Türk'ü, Nizamülmülk'ün Melikşah'a sunduğu Siyasetname'si, Defterdar Sarı Mustafa Paşa'nın Devlet Adamlarına Öğütleri, Koçi Mustafa Bey'in 4. Murat'a sunduğu Risale'si isimli çalışmaları sayılabilir. Osmanlı devletinin zayıflamasıyla birlikte Tanzimat döneminden itibaren devlet yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında Fransa'nın merkezîyetçi sisteminin örnek alındığı görülmektedir. III. Selim döneminde meşveret kurumu getirilmiş, ayanlar seçimle işbaşına gelmeye başlamış ve yurtdışına elçiler gönderilmeye başlamıştır. II. Mahmut döneminde ise ilk anayasacılık çalışması olarak kabul edilen Sened-i İttifak kabul edilmiştir. Yine ikinci Mahmut döneminde ilmiye, seyfiye, mülkiye ve kalemiye adı altında dört farklı yönetici grubu oluşturulmuştur. Ayrıca bu dönemde bürokrasi alanında yapılan düzenlemelerle devlet memurlarına

maaş sistemi getirilmiş, adliye, harp okulu, posta idaresi gibi kurumlar oluşturulmuştur (Nohutçu, 2010:429).

Türk tarihinde, devlet yönetiminin nasıl olması gerektiğine dair bu eserlerin yanında yöneticileri yetiştirmek için kurulan Enderun Okulu'ndan söz etmek gerekir. Enderun devlet yöneticisi yetiştirmek için kurulmuş tarihteki ilk eğitim kurumudur. Okul, ilk kez eğitimine I.Murat döneminde Edirne'deki sarayda başlamıştır. Okula çoğunlukla savaş esirleri ya da devşirmeler alınmaktaydı. Öğrenciler yönetici sınıfın özel dallarına girmeleri için sıkı bir eğitimden geçirilmekteydiler. Enderun Osmanlı meritokrasisinin önemli kurumları arasında seçkin bir yere sahip olmuştur (Eryılmaz, 2010:34).

Klasik dönem sonrasında 19.yy' da Tanzimat Fermanıyla birlikte Osmanlı bürokrasisi ve personel politikaları bakımından önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Esas olarak bu fermanla birlikte hukuk kurallarına dayalı merkeziyetçi bir devlet oluşturulması amaçlanmıştır. Tanzimat öncesi ıslahatlarla Divan-ı Hümayun kaldırılıp yerine batı tarzı bakanlıklar kurulmuştu. Ancak, ilk kez bu dönemde Bab-ı Ali Osmanlı Hükümeti olarak adlandırılmıştı. Ayrıca, taşrada geniş yetkilerle donatılmış valilerin yetkileri sınırlandırılmış ve merkeziyetçiliğe doğru yaklaşılmaya başlanmıştır. Bu dönemde kamu personelini ilgilendiren ilk kanun sadece memur hukukunu içeren ceza kanunudur. Ayrıca bu dönemde memurlar, tımar ve iltizam sisteminden gelir elde etme usulüne son verilmiş ve memurlar düzenli maaşa bağlanmıştır. (Akbal, 2011:64)

19. yy Osmanlı Devleti, devletin içine düştüğü durumu atlatabilmek için batının birçok alandaki üstünlüğünü kabul ederek daha önce askeri alanla sınırlı kalan reformları devlet yönetiminin bütününe yaymaya başlamıştır. Bu dönemde devlet yönetimi batı tarzı merkeziyetçi bir yapıya bürünmeye başlamıştır. Bürokrasi de klasik dönemdeki askeri ve dini kimliğinden sıyrılarak sivil bürokrasi görünümüne geçmeye başlamıştır. Bu bürokratları yetiştirmek için çeşitli eğitim kurumları açılmıştır. Diğer taraftan kamu çalışanlarının hak ve ödevlerini düzenleyen kanunlar çıkarılmıştır. Yapılan bu yeniliklere karşın istenilen seviyeye ulaşılamamış, bazı yönlerden klasik dönemin bile gerisinde kalınmıştır. Bunda en büyük etkenin bu yeni değişikliklerin personel tarafından özümsememesi ve modern bürokrasinin gerek duyduğu dinamik ve rasyonel personel tipinin oluşturulması olarak gösterilmektedir (Akbal, 2011:70).

1923'te Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte siyasal rejim değişmiştir. Cumhuriyetin ilk yılları siyasal ve hukuki reformların oturtulmaya çalışılmasıyla geçmiştir. Daha sonraki yıllarda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için bazı yabancı araştırmacılara raporlar hazırlanmıştır. Neumark, Thormburg, Barker raporları bunlardan bazılarıdır. 1958 yılında çıkarılan bir yasayla kurulan TODAİE, Türkiye'de kamu yönetiminin gelişmesi doğrultusunda öğretim ve iyileştirme, araştırma ve yardım, derleme ve yayın olmak üzere üç ana alanda görev yapmaktadır. Daha sonra, 1957 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde ilk Kamu Yönetimi Kürsüsü kuruldu. Kamu yönetiminin kurumsal çerçevede genişlemesi 1960 yılında kurulan DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) ve 1982 anayasası ile kurulan DPB (Devlet Personel Başkanlığı) ile devam etmiştir (Nohutçu, 2010:432).

Türkiye'de bir çok alanda olduğu gibi kamu yönetimi ile ilgili yeniden yapılanma çalışmaları 1960 sonrasındaki planlı kalkınma dönemi ile başlamıştır. Yönetimin yeniden yapılandırılması kapsamında hazırlanan kalkınma planlarında yerel yönetimler önemli bir yer tutmuştur. Bu dönemde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan en önemli proje MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi 1962) projesidir. Yerel yönetimlerde yeniden düzenleme çalışmaları arasında 1978 yılında kurulup 1979' da kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığı denemesi önemli bir yere sahiptir. Bu deneyim ülkemizde güçlü merkezi yönetim düşüncesinin resmini ortaya koyması bakımından önemlidir (Yılmaz, 2006:12).

1980'e kadar ülkemizde kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine geleneksel kamu yönetimi anlayışının hakim olduğu söylenebilir. Mazisi Tanzimat dönemine uzanan bürokratik, devletçi, gelenekçi ve merkezîyetçi bir yönetim anlayışı varlığını sürdürmüştür. Bütün önemli kararlar merkez tarafından alınmakta ve taşradaki uygulamalar merkezin yakın denetim ve gözetiminde gerçekleştirilmektedir. Hesap verme mekanizması neredeyse yok denecek kadar az ve şekil görünümünden ibaret kalmıştır. Kamu yönetiminin iyileştirilme çalışmaları günlük karşılaşılan sorunların çözümüne odaklanmış, çalışma usulleri ve bunlara ilişkin kuralların gözden geçirilmesi gibi kamu yönetiminin iç işleyişi iyileştirilmeye çalışılmıştır. Reform çalışmaları bu yüzden idari reform çalışmasının ötesine geçememiş, bürokrasinin kendi içinde ürettiği raporlar olarak kalmış ve pratik hayata geçirilememiştir (Eryılmaz, 2010:38).

1980' e gelindiğinde ekonomik kriz nedeniyle uygulanan mevcut ekonomik model terk edilerek liberal ve dışa açık ekonomik modele geçilmiştir. Doğal olarak bu değişiklik ekonomik alanla sınırlı kalmamıştır. Ancak, ekonomideki reform çalışmaları, kısmi yasal değişiklikler yapılmakla birlikte, kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik, hesap verebilirlik gibi ilkelere dayalı ciddi reformla takip ettirilememiştir. Daha sonra AB (Avrupa Birliği) uyum süreci kapsamında yılların biriktirdiği yılların sorunlarını aşmak için kamuoyunda ve siyasette yeni arayışlar gündeme gelmiştir. 2003 yılında yapılan anayasa değişikliği başta olmak üzere kamu yönetiminde kapsamlı reform çalışmaları başlatılmıştır. Kamu yönetiminde, şeffaflık, adem-i merkeziyetçilik, vizyon, misyon, hesap verebilirlik, performansa dayalı yönetim, kaynakların etkin ve verimli kullanılması gibi değerler hakim olmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2010:39). Ancak tüm bunlarla birlikte Türk kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan sorunlar önemli ölçüde devam etmektedir. Aşağıda bu sorunlar sırasıyla ele alınacaktır.

2.1.1.Örgütsel Büyüme

Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından birisi de örgütsel büyümedir. Örgütsel büyüme; bir kamu kurumunun personel miktarı, bütçe, araç gereç ve hizmet birimleri bakımından büyümesi olarak tanımlanmaktadır. Büyüme eğilimi kamu bürokrasisinin doğasında vardır. Genelde bürokrasi hizmet kalitesini artırmaktan ziyade, örgütsel yapıyı, bütçe imkanlarını, personel sayısını ve hizmet vasıtalarını artırma eğilimindedir. Bunu yapmaktan maksat diğer kurumlarla bu alanda rekabet edebilme çabasıdır. Merkezi yönetimin ülke çapında örgütlenmesi sebebiyle ihtiyacın ötesinde büyümüş bulunmaktadır. Ayrıca nüfus artışı ve nüfusun yaşlanması gibi demografik değişiklikler nedeniyle kamu hizmetlerinde çeşitlenme ve artış meydana gelmiştir. Bu nedenle devlet bünyesinde yeni ortaya çıkan bu hizmetleri karşılayabilmek için yeni birimler oluşturulması gerekmiştir.

Kamu örgütünün aşırı şekilde büyümesinin nedenlerinden birisi de KİT olarak adlandırılan Kamu İktisadi Teşekkülleri'dir. Adından da anlaşılacağı üzere devletçilik ilkesi kapsamında ülkemizde devlet tarafından kimi zaman ekonomiyi canlandırma, temel ihtiyaçların yurt içinde karşılanması ya da istihdam sağlama gibi maksatlarla iktisadi teşkilatlar kurulmuştur.Bu uygulama 1980'lere kadar devam etmiştir. Bu kuruluşlar zamanla siyasi rant aracı haline gelmiştir. Zamanla bu kurumlar olağanüstü

büyümüş ve devletin büyümesindeki baş etkenlerden biri haline gelmiştir. Son dönemlerde ise belediyeler büyüme konusunda başta gelmektedir. Özellikle büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin artması büyüme eğilimine girmelerine neden olmuştur (Eryıldız, 2006:63).

Devletin aşırı şekilde büyümesi doğal olarak hantallaşmaya ve verimsizliğe neden olmaktadır. 1990'lar sonrasında bu kurumlar özelleştirme sürecine girmiştir. Ancak önemli bir kısmı günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. Son dönemlerde devletin bu alanlardan çekilme eğilimi devam etmektedir. Devletin bu büyük ve hantal yapısı performans yönetimine geçişte engel teşkil edecek önemli faktörlerden birisidir.

2.1.2.Merkeziyetçilik

Ülkemizin tanzimattan beri en önemli sorunlarından birisi de merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçilik kısaca yetkinin ve kamuya ait kaynakların merkezi yönetim tarafından kullanılmasıdır. Coğrafi merkeziyetçilik ve örgütsel merkeziyetçilik olmak üzere kamu yönetiminde iki çeşit merkeziyetçilik görülmektedir. Coğrafi merkeziyetçilik merkezi yönetimin taşra teşkilatlarına ve yerel yönetimlerine karar alma ve uygulama konusunda çok az yetki vermesidir. Örgütsel merkeziyetçilik ise bir örgütte karar alma ve uygulama yetkisinin en üst yönetimde toplanmasını ifade etmektedir(Eryılmaz, 2010:248).

Merkeziyetçiliğin en önemli sakıncalarından birisi, yerel ihtiyaçların merkezi yöneticilerce belirlenmesini ve değerlendirilmesini gerektirmesidir. Yer olarak çok uzakta bulunan yöneticilerin doğru karar almaları oldukça zordur. Merkezden alınan kararlar genel olarak yerel gerçeklere, ihtiyaçlara ve sorunlara uygun düşmemektedir. İsabetsiz kararların alınması sorunları daha da derinleştirmektedir. Merkeziyetçi yapıya sahip devlet sistemlerinde sistemin bütünlüğü ve kapsayıcılığı nedeniyle kamu hizmetlerini yürüten kurumların örgütlenme, istihdam ve işleyiş bakımından kendi başına hareket edebilecek mali özerkliğe sahip değildir. Mali açıdan yaşanan bu kısıtlılık durumu hizmet birimi niteliği taşıyan alt düzeydeki kamu kuruluşlarının etkinlik ve verimliliklerini azaltmaktadır. (Yıldırım, 2008:114)

Bu durumda taşra teşkilatları yeterince yetkili olmadığı için yerel sorunların çözümü de tamamıyla merkezi yönetime kalmaktadır. Yerel yöneticiler yalnızca halkla merkezi

yönetim birimleri arasındaki iletişimi sağlamaktadır. Böylece kırtasiyecilik artmakta ve hizmetler gecikmekte ya da yapılmamaktadır. Bu işleyiş düzeni verimsizliğe neden olmaktadır. Kırtasiyecilik yetki devredilmemesinin bir sonucudur. Genel olarak yöneticiler yetkilerini başkalarına devretmek istememekte, otoritelerini başkalarıyla paylaşmak istememektedirler. Bu yüzden üst yöneticiler çoğunlukla zamanlarını alt birimlerden gelen evrakları imzalamak veya bu yazılara cevap vermekle geçirirler. Yöneticiler zamanlarının çoğunu bu işlerle harcadıkları için örgütün sorunlarını çözmek için düşünecek zaman bulamazlar.

Otoritenin hep üst kademede olması yönetim kapasitesinin gelişmesine de engel olmaktadır. Bunun bir yönetim kültürü haline gelmesi durumunda astlar her türlü konuyu üstlerine aktarma ve verilen talimata göre hareket etme eğilimine girerler ve sorumluluk almaktan kaçınırlar. Ülkemizde merkeziyetçiliğin diğer bir boyutu ise, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet sistemidir. Aslında bu denetim mekanizması özünde hukuka uygunluk bakımından olması gerekirken verilen hizmetlerin yerindeliğini değerlendirmeye kadar uzanmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yeterli uzman olmaması o dönem için mazeret teşkil ederken, günümüzdeki şartlar tamamen değişmiş bulunmaktadır. Artık günümüzde yerel yönetimlerde de her konuda uzmanların istihdam edilebilme imkanları mevcuttur. Diğer bir sorunda devletin kurulma amaçlarından birisinin siyasi rejimi toplumu kontrol etme ve devleti toplum karşısında koruma amacına yönelik biçimlendirilmiş olmasıdır. Bu nedenle yetki devrine, yerinden yönetime ve sivilleşmeye çok açık değildir. Sistemin bu genel niteliği devam ettiği sürece merkeziyetçilik ağırlığını belli ölçüde devam ettirecektir (Eryılmaz, 2010:249). OECD ülkelerindeki performans yönetimi uygulamalarında yeni yönetim sisteminin en iyi uygulandığı ülkelerin yetki devrine önem veren ve yerel yönetimlerdeki yetkilerin yüksek olduğu ülkeler olduğu görülmektedir. Devletin büyük ve hantal yapısında olduğu gibi merkeziyetçi yapı da performans yönetimine geçişte ve performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinin başarılı olması önünde engel teşkil etmektedir.

2.1.3.Gelenekçilik

Kamu yönetiminde yaşanan en önemli sorunlardan birisi de yöneticilerin ve memurların eskiden beri yaptıkları işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten

kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı sıkıya bağlı kalmalarıdır. Genellikle bürokraside değişiklik isteği kendi içinden değil de, siyasi iktidarlar tarafından gelmektedir. Bürokrasi kendisi değişmeye kapalı olduğu gibi, dışarıdan gelebilecek değişim zorlamalarına karşı her çeşit direnci göstermektedir. Siyasi iktidarlar kendi programlarını uygulayabilmek için ya üst düzey yöneticileri değiştirir ya da onları ikna etmeye çalışırlar (Eryılmaz, 2010:251).

Batıda yaşanan modernleşme sürecine bakıldığında yapısal ve işlevsel farklılaşma, geleneksel bir norm düzeyinden esnek, dinamik bir norm düzeyine geçildiği görülmektedir. Bu değişiklik sosyal tabakadaki yatay ve dikey hareketlilikten çok, geleneksel, basit bir toplum yaşantısından karmaşık bir toplumsal yapıya geçiş şeklinde gözlenmiştir. Bu durum kişinin dar ve kapalı toplumsal hayatın duyguya, hisimliliğe, arkadaşlığa dayalı ilişkilerden akla, işlevsel ve biçimsel temellere dayanan ilişkiye geçmesi anlamına gelmektedir. Tutum ve davranışlar mikro düzeyde gerçekleşirken aynı değişiklikler makro düzeyde de gerçekleşmiştir. Birinci kategorideki normlar durgun bir toplum karakterini temsil etmekte ve değişimi esas itibarıyla reddetmektedir. İkinci kategorideki normlar ise rasyonel, analitik ve deneysel temele dayanmaktadır.

Ülkemizde ise cumhuriyetin kurulması ile birlikte, Osmanlı toplumunun kapalı, birincil ilişkilere dayalı gelenekçi yapısı aşılmaya çalışılmıştır. Ancak bu ilişkiler belli ölçülerde varlığını sürdürmektedir. Henry Main'e göre toplumlar statüye dayalı ve sözleşmeye dayalı toplumlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Statüye dayalı toplumlarda kişinin hak ve görevleri büyük ölçüde aile ve akrabalık kriterlerine göre belirlenmektedir. Sözleşmeye dayalı toplumlarda ise, kişiler birbirlerine rasyonel bağlarla bağlıdırlar ve ilişkiler içinde olduğu işlevin gereklerine göre belirlenmektedir. Bu aşamalardan geçen batı toplumlarında insan davranışları işleve ve yaratıcılığa yönelik olarak nesnelleşmiştir.

Toplumumuz yapısında demokratik davranışları engelleyen, kişileri gelenekçi ve katı hiyerarşik yapı varlığını sürdürdüğü için uluslararası kalite ve etkinlik standartlarına ulaşamamaktadır. Kamu yönetiminde de yaratıcı ve girişimci davranışlar yerine boyun eğici davranışların teşvik edilmesi entrikaya açık tutum ve davranışların çalışma yaşamına egemen olmasına neden olmaktadır. Gelenekçi katı davranış kalıplarının gerek kamu yönetiminde gerekse özel yönetimlerde toplumsal bir yaşam felsefesi

durumuna getirilmesi bağımlı ve ürkek insan tipini teşvik etmektedir. Bu durumda birimler üretici ve yaratıcı olamamaktadırlar.

Otoriter ve boyun eğdirici önderlik davranışları astların pasif tutum ve davranışlarıyla teşvik edilmektedir. Yanlış kadercilik anlayışı pasif davranışların egemen konumda olmasına yol açmaktadır. Astların edilgen tutum ve davranışları yönetsel birimlerin üyelerini durağan bir çalışma ritmi içine sokmaktadır. Ancak, normal zamanlarda amirlerini eleştiren, eziklik duymadan görüşlerini belirten personel kritik zamanlarda destek rolü oynar. Tevekkül içinde ezilen personelin ise bağımlılığından emin olunamaz. Ülkemizde kamu yönetiminin ve kamu kuruluşlarının çalışmalarında boş vermişlik, ilgisizlik, özensizlik, dağınıklık, unutkanlık gibi öğeler vatandaşlarımızın yaşamlarında büyük sıkıntılara yol açmakta, yakınmalar önemli boyutlara ulaşmaktadır (Külebi, 1990:79).

2.1.4.Nitelikli İşgücü Kaybı

Beyin göçü, iyi eğitim görmüş, kalifiye, nitelikli, seçkin, uzman ve yetenekli işgücünün yetiştiği az gelişmiş veya gelişmekte olan bir ülkeden daha gelişmiş bir ülkeye en verimli olduğu dönemde çalışmak veya araştırma yapmak için göç etmesi olarak tanımlanmaktadır. Kıt kaynakları ile yetiştirilen vasıflı işgücünü kaybeden az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin beyin göçü nedeni ile gelişmeleri yavaşlamakta, diğer taraftan, gelişmiş ülkelerin yetişmiş beyinlere daha yüksek ücret ve daha iyi olanaklar sağlaması ile gelişmeleri daha da hızlanmaktadır. Bu itibarla, beyin göçünün ülkeler arasındaki gelişmişlik farkının daha da artmasına neden olduğunu söylemek yerinde olur.

Beyin göçü 1960'lı yıllarda başlamış olup, önce doktorlar, mühendisler ve sonra bilim adamları arasında yaygınlaşmıştır. Beyin göçü iç ve dış beyin göçü olarak ikiye ayrılabilir. Ülke içindeki beyin göçüne iç ve ülke dışına olan beyin göçüne ise dış beyin göçü adı verilir. Ülkemizde iç beyin göçü çoğunlukla devlet sektöründen özel sektöre olmaktadır. Örneğin Devlet Üniversitelerinden Vakıf Üniversitelerine Öğretim Üyesi erozyonu veya devlet dairelerinde yetişen elemanların özel sektöre geçişi iç beyin göçü olarak adlandırılabilir. İç beyin göçünün ülke açısından pek fazla zararı yoktur. Dış beyin göçü ise iyi yetişmiş yetenekli işgücünün gelişmiş ülkelere akışı şeklinde algılanabilir ve ülkeye zararı çok büyüktür. Türkiye beyin göçü en fazla olan 34 ülke

içinde 24. sırada yer almakta olup, maalesef ülkemiz iyi eğitim gören yüz kişiden 59'unu elinden kaybetmektedir (Yıldırımoglu, 2005:4).

1950'lerden sonra devletin ekonomik ve toplumsal alanlardaki rolünün giderek artması yeniden örgütlenmesini gerektirmiş, buna bağlı olarak yeni bakanlıklar ve yeni kurumlar kurulmuştur. Ekonominin hızlı bir şekilde büyümesiyle özel sektörde büyük işletmeler kurulmuş ve yeni iş sahaları açılmıştır. Bu yeni iş imkanları kamu kesiminde çalışanlar için de cazip hale gelmiş, kamuda çalışanların da özel sektöre geçmesine neden olmuştur. Ayrıca çok sayıda memur alınmasına ve devlet yapısının büyümesine rağmen geleneksel uygulama ve davranışların devam etmesi ve yetersiz ücretlendirme politikası gibi nedenlerle kamu yönetimi yetenekli elemanlarını sürekli kaybederek özel sektöre kaymasına neden olmuştur (Öktem, 1989:20).

Gelişmiş ülkelerdeki kamu sektöründeki performans yönetimi ve performansa dayalı ücretlendirme sistemi uygulamalarına bakıldığında, bu sistemlerin uygulanmasının önemli nedenlerinden birisinin de nitelikli iş gücünün kamu kesiminde istihdam edilebilmesi ve bu personelin kamuda tutulabilmesinin sağlanması olduğu görülmektedir. Belli ölçüde uygulamaların amacına ulaştığı görülmektedir. Ülkemizde de son dönemlerde bu uygulama başbakanlığa bağlı TÜİK ve DPB gibi bazı kurumlarda nitelikli personel istihdamı maksadıyla performansa dayalı ücretlendirme sistemi uygulanmış ancak bu uygulamalar oldukça sınırlı kalmıştır.

2.1.5. Askeri Vesayet

Ülkemiz kamu yönetiminin önemli sorunlarından birisi de askeri vesayettir. Osmanlı mirası asker sivil ilişkileri üzerindeki etkisini halen sürdürmektedir. Osmanlı devletinin büyümesi yeni yerlerin fethedilmesi esasına dayanmaktaydı. Bu durum devletin büyümesine en büyük katkıyı sağlayan kurum olması bakımından orduya özel bir önem verilmesini sağladı. Aynı zamanda bu durum vatandaşın da orduya olan bağımlılığını artırmakta idi. Çünkü vatandaşın gözünde ordu yeni yerler fetheden kahramanlardan meydana gelmektedir. Askeri otorite ile sivil otoriteyi birbirinden ayırmak mümkün değildi. Komutanlar aynı zamanda imparatorluğun idarecileri idi. Cumhuriyet Türkiye'sindeki sivil asker ilişkilerinin karmaşıklığı ve askeri idarenin devlet işlerine müdahalesinin altında yatan nedenlerden birisi de kuruluşundan gelen bu yapıdır.

Bunlara ilave olarak, Osmanlı İmparatorluğu gücünü kaybetmeye başladığında, idareciler kurumların modernleştirilmesi gerektiğine karar verdiklerinde, bu işleme öncelikle ordudan başladılar. Ancak bu modernizasyonun amacı ordunun rolünü ve statüsünü değiştirmeye yönelik bir adımdan çok orduyu güçlendirmeye yönelikti. Böylece ordunun politik alandaki etkisi daha fazla artmış oldu (Aygün, 2009:68).

Osmanlı İmparatorluğundaki gelenekler gibi ordu Kurtuluş Savaşı'nda da önemli rol oynayarak politik gücünü artırdı ve yasama sürecinde önemli bir etkiye sahip oldu. Savaş bittiğinde ordu insanların gözünde kahraman haline geldi. Bu durum askerlere daha sonraki eylemleri için meşruiyet zemini oluşturdu. Savaşı kazanmalarından kaynaklanan meşruiyete dayanarak cumhuriyeti kurup birçok reformu gerçekleştirdiler. Daha sonraki yıllarda da ordu her zaman cumhuriyetin ve laikliğin koruyucu ve kollayıcısı olarak kendisini görmeye devam etmiştir. 1950'li yıllarda DP ve CHP arasında yaşanan sürtüşmede CHP'den yana tavır alarak 1960 yılında ilk askeri müdahaleyi gerçekleştirerek devlet üzerindeki varlığını bir kez daha güçlendirmiştir.

Daha sonra sırasıyla 1971 ve 1980'de tekrar askeri müdahaleler gerçekleşmiştir. Her müdahale sonunda kimi zaman anayasayı tamamen değiştirerek ya da kısmen değişiklikler yaparak konumu güçlendirmiştir. Özellikle 1960 müdahalesinden sonra MGK (Milli Güvenlik Kurulu)'nun kurulmasıyla birlikte askeri yönetim politikadaki rolünü meşrulaştırmış oldu. 1982 anayasasıyla MGK'nın görevleri bunu düzenleyen yasalarla daha da genişletildi. Bu kurumun yetkileri o kadar genişledi ki, okullardaki ders programlarının belirlenmesi, televizyonların yayın saatleri, televizyon istasyonlarının kapatılmasına varana dek geniş bir spektruma ulaştı. (Çelenk, 2003:39)

Darbeler sonrası kabul edilen anayasalar, aslında askeri darbelerin gücünü nereden aldığını göstermektedir. Darbenin kaynağı, darbe sonrası TSK eliyle hazırlanan anayasadır. Gerçekleştirilen her bir askeri müdahale, sivil rejimi kesintiye uğratmakta ve sivil idarenin kurumsallaşmasını, sürekli hale gelmesini engellemektedir. Bunun en güçlü delili tarihsel süreçteki kritik darbeler sonrasındaki yeni anayasalar veya anayasal değişikliklerdir. Özellikle 1960 müdahalesi sonrasında kurulan MGK (Milli Güvenlik Kurulu) askerinin siyasi hayata doğrudan etki etme yönünde yaptığı baskının somut bir örneğidir (Özçelik, 2009:89).

Askeri idarenin siviller üzerindeki bu ağırlığı kamu yönetiminin gelişmesini de sürekli olarak engellemiştir. Türkiye yakın zamana kadar bu baskı nedeniyle dünyadaki gelişmelere paralel yenilikleri yapma fırsatı bulamamıştır. Ancak son onbeş yıldır ülkemizdeki ekonomik büyüme ve AB ile bütünleşme süreci çerçevesinde askeri vesayetin azaldığı ve neredeyse yok olduğu görülmektedir. Kamu alanında son on yılda geç de olsa yapılmaya çalışılan reform çalışmaları bu durumu açıkça ortaya koymaktadır.

2.1.6.Hantallık

Yukarıda izah edilen diğer etkenler gibi Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanıp yeni kamu yönetimi anlayışına geçişin önündeki engellerden bir diğeri de hantallıktır. Türkiye Cumhuriyeti kurulurken bürokratik devlet yapısı özelliği ağır basmıştır. Bunda iki temel neden öne çıkmıştır. Birincisi, kuruluş aşamasında egemen olan anlayıştır. Cumhuriyet kurulurken devletin bürokratik nitelikte şekillenmesi, Kurtuluş Savaşı'nın önderliğini yapan asker-sivil bürokrasinin ülke gelişmesinin kendi kontrollerinde olmasını istemeleri ve halka kendilerinin öncülük etmesini ülkenin gelişmesi için zaruri görmelerindendir. İkinci olarak, 1920'ler Türkiye'sinde Cumhuriyet'in kuruluş aşamasında demokratik bir devlet yapısı kurulmasını sağlayacak nesnel koşullar mevcut değildir. Genç Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı'dan devir aldığı toplumsal yapı ise merkeziyetçi, otoriter ve kırsal niteliği ile öne çıkan bir yapıdır. Böyle bir toplumsal yapı üzerine kurulan devletin bürokratik olması kaçınılmazdır.

Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışı, refah ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamışsa da, değişen şartlar karşısında hantallığın nedeni haline gelmiştir. Weberyen bürokrasi modeli, yöneticilerin risk almasını engellemekte, kıt kaynakları, etkin ve verimli bir şekilde kullanmak yerine, onların israf edilmesine neden olmaktadır. 1960'ların sonlarında ve 1970'lerin başlarında kamu yönetimi disiplini konusunda yeni görüşler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu yaklaşımlara göre kamu yönetimi halkın ihtiyaçlarına daha fazla önem veren, daha fazla müşteri odaklı, daha kuralcı gerçekleştirilmelidir. Bu dönem aynı zamanda İkinci Dünya Savaşından sonra devletin büyüyen gelişen ve hantallaşan bir yapıya dönüştüğü bir dönemdir. Merkezi yönetimin, günlük ve rutin işlerin içine girmesi, aşırı derecede hizmetle yüklü olması sonucunu doğurur.

Merkezi yönetimin hizmet yükünün artması, temel fonksiyonları yürütmesine engel olmakta ve etkinliğini azaltarak hantallaşmasına neden olmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi anlayışında birtakım değişiklikler gözlenmektedir. Kamu yönetimindeki verimsizlik ve hantallık gibi hususlar kamuoyunda tartışmalara neden olmuştur. Bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için verimlilik, etkinlik, tutumluluk ve kalite gibi ilkelere daha çok vurgu yapılmaya başlanmıştır (Eryılmaz, vd., 2011:87).

Kamu örgütlerinin çok büyük olması, performans değerlendirme çalışmalarının başarısında bir engel oluşturmaktadır. On binden fazla çalışanı olan örgütlerde bireysel performans değerlendirme uygulamalarının yapılabilmesi ve başarılı olabilmeleri oldukça zordur. Dünyanın birçok ülkesinde eğilim kamu örgütlerinin küçülmesi yönündedir. Türk personel sisteminin başta bu yapısal sorunlardan kaynaklanmak üzere toplumdaki değişimleri takip edememekten performans yönetimi, demokratikleşme, katılım ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelere ayak uyduramamaktan kaynaklanan verimsiz ve hantallaşmış yapısı göze çarpmaktadır. (Yıldırım, 2008:110)

2.1.7.Diğer Sorunlar

a) Yönetimde gizlilik: Ülkemizde kamu bürokrasisi, yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiştir. Gizliliğin en önemli sebebi yöneticiler ve bürokratların halkın kendilerini eleştirmek istememeleridir. Ülkemizdeki yönetime dair yasalar gizlilik konusunu yöneticilerin ve bürokratların kendi arzularına göre yorumlayıp istismar edebilecekleri bir şekilde ele alıyordu. Örnek olarak, yakın zamana kadar bilgi verme bir görev olarak kamu görevlilerine yüklenmemiştir. Bu durum, yönetimin içine girilemez, dışa kapalı vatandaşın üzerinde mutlak bir güç olarak algılanmasına neden oldu. Neyin gizli, neyin açık olması gerektiği yasalarda belirtilmediği için buna o birimin yöneticileri karar vermekteydi. Bu nedenle yolsuzlukların üstü kolayca örtülebiliyordu.

Ülkemizde şeffaf yönetime geçiş süreci 2003 tarihinde kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun kabul edilmesiyle başlamıştır. Kanunun amacı eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak vatandaşların bilgi edinme hakkını nasıl kullanacaklarını düzenlemektir. Kanunla, kamu kurumlarının elindeki her türlü veri bilgi edinme kapsamına alınmıştır. Kurumlar kanunla belirlenen istisnalar hariç her

türlü bilgiyi ilgili kişilere bildirmekle yükümlü hale getirilmiştir. Bu amaçla kurumlarda bilgi edinme birimleri kurulmuştur (Eryılmaz, Kamu Yönetimi, 2010:250).

Yeni kamu yönetimi anlayışına geçişin ve performans yönetiminin en önemli amaçlarından birisi kamu yönetiminde halka hesap verilebilirliğin artırılmasıdır. Bu nedenle gizlilik kavramı yeni yönetim anlayışının önünde bir engel olarak durmaktadır. Çıkarılan yasa ile gizliliğin kısmen önüne geçildiği görülmekle birlikte yılların alışkanlığının uygulamada değişmesi zaman alacaktır.

b) Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma: Genellikle yasaların ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi yöneticilerin sorunlar karşısında inisiyatif kullanmaması sonucunu doğurur. Kuralların bu şekilde ayrıntılı olması siyasi iktidarın bürokrasiyi kendi istekleri doğrultusunda hareket ettirmeyi arzulamasından kaynaklanmaktadır. Bir başka açıdan ise kuralcılığa bürokratlar denetim riskinden kaçınmak için başvururlar. Ayrıntılı kurallar, yönetimin işleyişini yavaşlatmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına neden olmaktadır. Ayrıca ayrıntılı kurallar yeni şartlara uyum sağlayamamakta bu sebeple sık sık kanun ve yönetmelik değiştirilmesi zorunluluk haline gelmektedir. Bu nedenle yasaların ayrıntılı bir şekilde çıkarılmaması ve yöneticilerin esnek hareket edebilme imkanları sağlanması kaçınılmazdır (Eryılmaz, Kamu Yönetimi, 2010:252).

c) Yönetimde Siyasallaşma ve Kayırmacılık: Yönetimde siyasallaşma yönetimdeki yozlaşmanın önemli göstergelerinden birisidir. Bu olgu daha çok gelişmekte olan ülkelerde yaşanmaktadır. Siyasallaşmada en önemli gösterge kamu görevlerine yapılan atamalarda siyasi görüşün öncelikli olmasıyla ortaya çıkmaktadır. Türk kamu personelinin en önemli ilkeleri liyakat ve tarafsızlık olması gerekirken uygulamada tam tersi uygulamalar sıkça görülmektedir. İktidar değişiklikleriyle birlikte müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, emniyet müdürleri, valiler ve elçiler değiştirilmekte bu değişiklik kimi zaman orta seviye yöneticilere kadar uzanmaktadır. Memurluk bazı dönemlerde hükümete ve onu meydana getiren siyasi partiye bağlı bir kurum haline gelmektedir. Bu durum memurların yükselmek için bilgi ve becerilerini artırarak liyakat gelişimini sağlamaya yöneleceklerine siyasi iktidarlara yakın durmaya çalışmalarına neden olmaktadır. Sonuç olarak bu durum memur kalitesinin azalmasına ve hizmet kalitesinin düşmesine neden olmaktadır.

Siyasi iktidarlar, siyasallaşmayı kolaylaştırabilmek için yeni kadrolar oluşturma yoluna gitmektedirler. Mevcut personel rejiminden dolayı memurları işten çıkarmak mümkün olmadığı için bu işte en çok üst düzey kadrolar kullanılmaktadır. Merkez valiliği, uzmanlık, müşavirlik gibi kadrolar istenmeyen personelin bekletildiği yerler haline gelmektedir. Kayırmacılık yönetimde yozlaşmanın başka bir çeşididir. Öncelikle işe alımlarda liyakat yerine eş, dost, akraba ve tanıdıkların işe alınması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında aynı okuldan mezun olma ve meslektaşlık gibi etkenler de ilave edilebilir. Ancak 1999 yılından itibaren birçok alanda geçilen merkezi sınav sistemiyle personel alımı önemli ölçüde iyileşmeye neden olmuştur. Türk kamu personel sisteminde liyakat temelli sisteme geçilmeye başlandığı söylenebilir (Eryılmaz, 2010:253).

Günümüz devlet anlayışı refah devleti anlayışından daha çok klasik devlet görevlerine yoğunlaşan, topluma yakın, toplumu yönetimin bir paydaşı olarak gören, karar alma süreçlerinde vatandaşları ortak kabul eden, piyasada hakemlik rolünü yerine getirmeye çalışan bir yapıya dönüşmektedir. Çağımız devletinin bu dönüşümüne paralel olarak kamu personelinin de rolü değişmiştir. Kamu personelinin halka karşı sorumluluğu, seçilmişlere karşı duyarlılığı, nitelikleri, performansı gibi hususlar ön plana çıkmaya başlamıştır. Ülkemizde personel sistemini düzenleyen temel yasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. 657 sayılı kanun personel rejimi ile ilgili olarak sınıflandırma, kariyer ve liyakat olmak üzere üç temel ilke belirlemiştir.

2.2.Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi

Performans yönetimi, özel sektör kaynaklı olmakla birlikte kamu sektöründe de kullanılan bir yönetim yaklaşımıdır. Özel sektörle kamu kesimi arasındaki farklar nedeniyle performans yönetimi kamu sektöründe aynen özel sektörde olduğu gibi uygulanamamaktadır. Kamu yönetiminin kendine has özellikleri performans yönetiminin yerleşmesini zorlaştırmaktadır. Bazı kamu hizmetlerinin ölçülebilir nitelik taşınamaması, mal ve hizmetlerde etkinlik ve verimlilikten çok prosedürlere önem verilmesi, performans ölçütlerinin tespit edilmesinin zor olması gibi nedenlerle performans yönetiminin kamu kesiminde uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Ancak, performans yönetimine geçişte bir takım zorlukların olması performans yönetiminin kamu kesiminde kesinlikle uygulanamayacağı anlamına gelmemektedir. Günümüzde

kaynakların kıtlığı, teknolojideki gelişmeler gibi nedenlerle devletten beklenen hizmetlerin niteliğinin ve niceliğinin değişmesini gerektirmiş, verimliliği ve etkinliği ön plana almayı zorunlu hale getirmiştir (Ateş, 2011:59).

Hizmetlerin nasıl elde edileceğine ve halkın neye ihtiyacı olduğuna yöneticilerin karar vermesi hizmetlerin etkinliğini azaltmaktadır. Kamudan hizmet bekleyenlerin etkisizliği ve kamu hizmetlerinin karmaşıklığı performans yönetimini engellemektedir. Bu gelişmeler kamu örgütlerinde yeni bir performans kültürüne ihtiyaç duyulduğunu ortaya koymuştur. 1970'lerin ortalarından itibaren kamu hizmetlerinde performansın geliştirilmesi temel bir politika haline geldi. Bu süreçteki önemli değişimlerin başında müşteriye yönelme gelmektedir. Artık kamu kesiminde de temel soru ne satmak ve üretmek istediğimiz değil, vatandaşın ne istediğidir. (Halis ve Tekinkuş, 2003:169)

Ayrıca giderek küresel ölçekte yaşanan rekabette öne çıkabilmenin yolu değişime ayak uydurarak dinamik bir yapıya sahip olmaktan geçer. Bu bakımdan etkin devlet hedefinin gerçekleştirilmesi, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması ve kamu personelinin de etkin çalışmasını gerektirmektedir. Kamu personelinin etkinliğinin sağlanması için performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi, elde edilen sonuçlara göre ödüllendirme ya da cezalandırma mekanizmalarının çalıştırılması kamu yönetiminin performansının artırılması bakımından en önemli unsurdur. İşgücünün etkinliğini sürekli kılacak en önemli insan kaynakları yönetim aracı, performans yönetimi uygulamalarıdır. Etkin bir performans yönetimi için performansın objektif kriterler dahilinde ölçülmesi ve etkinliğin sürekli olabilmesi için değerlendirilmesi önem taşımaktadır (Ceylan, 2010:46).

Türk kamu yönetiminin örgütlenme biçimi katı bir merkeziyetçi yapıya sahiptir. Ülkenin en ücra köşesindeki kurumların çalışmaları dahi merkezi yönetim tarafından yönlendirilmektedir. Ülkemizde kamu yönetiminde kamu örgütlerinin değerlendirilmesinden çok personelin değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmaktadır. En yaygın değerlendirme yöntemi de, memurların sicillerinin yıllık olarak doldurularak personelin o yıl içindeki tutum ve davranışlarının amiri tarafından değerlendirilmesidir. Kamu kuruluşlarında her birimle ilgili etkili ve verimli çalışmanın nasıl olması gerektiğine dair standartların neler olması gerektiğinin belirlenmesi oldukça zordur. Özel sektörde kar ve müşteri memnuniyeti anında belirlenebilmekte, mal ve hizmetlerin

benzerleriyle karşılaştırması yapılabilmektedir. Ancak, kamu kesiminde sunulan mal ve hizmetlerin verimlilik ve kalitesinin tespit edilmesi bu kadar kolay olmamaktadır (Çevik, 2007:32).

Türkiye’de özellikle merkezi yönetime bağlı kuruluşların ürettikleri hizmetlerle ilgili olarak topluma karşı tam olarak sorumluluk duyma konusunda sorunları bulunmaktadır. Bu durumun en önemli nedeni çalışanların hizmet verdikleri vatandaşa karşı değil de, amirlerine karşı kendilerini sorumlu hissetmeleri, vatandaşa karşı doğrudan hesap verme zorunluluğunun olmamasıdır. Ayrıca vatandaşın verilen hizmeti beğenip beğenmediği dikkate alınmamaktadır. Performans ölçümünde en azından ilke olarak kamusal sorumluluk önem kazanmalıdır. Türk kamu yönetiminde performans yönetim programlarının uygulanması, toplumda uzun yıllardır oluşmuş olan sosyal siyasal ve kültürel normlar nedeniyle oldukça uzun zaman alacaktır. Ülkemiz dünyadaki bir çok gelişmekte olan ülkeyle benzerlikler göstermektedir. Bu yüzden performans yönetiminin uygulanmasında bir takım zorluklar çıkabilir (Çevik, 2007:33).

Günümüzde kamu kesiminde çok çalışana herhangi bir teşvik yapılmadığı gibi, az çalışana da herhangi bir yaptırım uygulanmamaktadır. Bu yüzden çalışanlar işi ve kendilerini geliştirmede, teşebbüs ve atılım isteğinde bulunmada gönülsüz davranmaktadırlar. Kamu çalışanları çalıştıkları düzene katkı yapmak yerine mevcut düzen içinde çalışmayı tercih etmektedirler. Herhangi bir yeni düşünce veya projenin üst yöneticiler tarafından reddedilme olasılığı oldukça yüksektir. Dolayısıyla bir çalışan ileri süreceği bir yenilik ya da projenin reddedileceğini önceden bildiği için mevcut çalışma şartları içinde çalışmaya devam ederek çalışmasını sürdürmeyi tercih edecektir. Bu durum etkili bir yönetimin ortaya konmasını ve performansın ölçülmesini zorlaştırmaktadır (Çevik, 2007:34).

Türk kamu yönetiminde geleneksel olarak çalışanlardan hiyerarşik yapı içerisinde yalnızca itaat etmeleri beklenir. Eğer bir emir için gerekçe açıklanırsa, bu tür bir açıklama ast tarafından, üstü hakkında bir zayıflık olarak algılanacağı düşünülür. Halbuki performans yönetimi birlikte sorun çözmeyi gerektirmektedir. Ayrıca Türk kamu yönetiminde güçlü bir devlet anlayışı, aşırı merkezîyetçi bir yapı, reformların yukarıdan aşağıya doğru yapılması anlayışı hakimdir. Ülkemizde bürokratlar, özelliklede üst düzey yöneticiler kendilerini halka değil de devlete karşı sorumlu

hissetmektedirler. Bu yüzden verilen hizmetlerin amacına ulaşip ulaşmadığı tartışılmamaktadır. Aslında, kamu hizmetleri halktan toplanan vergilerden elde edildiğine göre kamu görevlilerinin kendilerini halka karşı sorumlu hissetmeleri gerekmektedir (Çevik, 2007:35).

Ancak tüm bu olumsuzluklara rağmen son on yıldır kamu kesiminde performans yönetimine geçiş için bazı çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi 5018 sayılı mali kontrol yasasıdır. Yasa, tüm kamu kurumlarının performans planları yaparak hedefler belirlemesini ve performans esaslı bütçe hazırlamalarını zorunlu hale getirmiştir. Kanun aynı zamanda, Sayıştay'a da bütün kamu kurumlarının performans denetiminin yapılması yetki ve sorumluluğunu vermiştir. Kurumsal anlamda performans yönetimine geçiş bir zorunluluk halini almış bulunmaktadır. Bütün bu çalışmalarla birlikte kapsamlı bir performans yönetimine geçildiği tam olarak söylenemez.

2.3.Türk Kamu Yönetiminde Personel Değerlendirmesi

2.3.1.Sicil

2011 yılında torba yasa olarak adlandırılan 6111 sayılı yasa yürürlüğe girene kadar kamu personeli sicil sistemi doğrultusunda değerlendirilmekte idi. Bu yasanın 657 sayılı DMK'da yaptığı değişiklikle sicil sistemi kaldırılmıştır. Sicil sistemine göre yapılan değerlendirme kamu personelinin amiri tarafından değerlendirilmesi temeline dayanmakta ve personelin aldığı ücretle ilişki kurmamaktaydı. Ancak 1980'lerde batıda yaşanan değişim dalgası kamu hizmetleri ve kamu personeli alanında da etkisini göstermiş ve etkin-verimli bir kamu yönetimi amacıyla yapılan çalışmaların önemli noktalarından biri de kamu personelinin verimliliğinin ölçülmesi ve göstermiş olduğu performansa göre ücret verilmesi düşüncesi olmuştur (Eraslan ve Tozlu, 2011:36).

Değişiklik sonrasında kanununun 109. Maddesinde her memur için bir özlük dosyasının tutulması öngörülmüştür. Özlük dosyasına memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri, varsa inceleme raporları, soruşturma ve demetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgeleri konulacaktır. Memurların başarı, yeterlilik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyalarının göz önünde bulundurulacağı belirtilmektedir. Bu özlük dosyalarının tutulma esasları ile

özlük dosyasında yer alacak belgelere ilişkin esas ve usullerin Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenecektir (DMK Md.109).

Yine aynı kanunun değiştirilen 122. Maddesinde “Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde arttırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir” ifadesi yer almaktadır. Ayrıca aynı maddede; “üstün başarı verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler tarafından uygun görülmesi halinde en yüksek devlet memuru aylığının %200’üne kadar ödül verilebilir ifadesi yer almaktadır. Bu maddeye göre bir mali yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü kadroları için binde yirmisinden fazla olamayacaktır(DMK Md.122).

Yine aynı maddenin devamında; “kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydı ile, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir” ifadesine yer verilmektedir. Yukarıda verilen bilgilerden anlaşıldığı kadarıyla sicil sistemi kaldırılmış ancak bunun yerine kapsamlı bir personel performans değerlendirme sistemi ve buna bağlı olarak performansa dayalı bir ücretlendirme sistemi getirilmediği açıktır. Ancak ödül sisteminde yapılan değişiklikler ve kurumlara personel değerlendirme ölçütleri belirleme yetkisinin verilmesi ile birlikte, sonraki aşamada performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçişin altyapısının hazırlanmaya çalışıldığını değerlendirmekteyiz.

2.3.2. Disiplin Cezaları

Kamu personelinin meslek hayatını ve görev esnasındaki davranışlarını ilgilendiren, hizmetlerin kurallara göre işlenmesini sağlamak amacıyla hukuki ve idari önlemler disiplin sisteminin oluşturur. Disiplin cezaları, kamu görevlilerinin işlerini dikkatli bir şekilde ve tarafsız olarak yapmalarını sağlamaya yönelik olmalıdır. Personelin

kurumdaki disiplini bozucu davranışlarına uygulanan yaptırımlara disiplin cezaları denilmektedir. Disiplin cezaları, Ceza Kanunundaki cezalardan ayrılmaktadır. Disiplin cezaları ağırlık derecesine göre şu şekilde sıralanmaktadır(Eryılmaz, 2010:297):

1. Uyarma: Kamu görevlisine görevinde ve davranışlarında dikkatli olması gerektiği bir yazı ile bildirilir.
2. Kınama: Personele görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğu yazı ile bildirilir.
3. Aylıktan Kesme: Memurun brüt aylığından 1/30-1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.
4. Kademe İlerlemesinin Durdurulması: Memurun bulunduğu kademe ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır.
5. Devlet Memurluğundan Çıkarma: Bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarılmasıdır.

2.4.2002 Yılı Sonrası Kamu Personel Sisteminde Yapılan Değişiklikler

2002 genel seçimleri sonucu kurulan 58. Hükümet'in acil eylem planında hedef şu şekilde belirlenmiştir: Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek, göreve alma ve yükseltmede objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek, maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecek, esnek çalışma usulleri getirilecektir. Merkezi yönetimde yapılacak reform çalışmalarına paralel olarak yerel yönetim reformu öncelikli bir alan olarak ele alınacaktır. Ve bu reform bir yıl içinde tamamlanacaktır. Bu kapsamda taşra teşkilatı ve personeli il idarelerine devredilecektir. Devlette genel kurumsal gözden geçirme çalışması yapılacak ve bu çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları konusunda düzenlemeler yapılacaktır. Yolsuzluğun önlenmesinde en önemli araç olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda toplam kalite yönetim anlayışı getirilerek bu hizmetlerin sunum standartları ve süreleri, sorumlu olacak personel ve birimler açık olarak belirlenecektir. Kamu görevlilerinin bu işlemlerle ilgili takdir hakları objektif kriterlere bağlanacaktır (Güler, 2003:25).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı AB'ye uyum süreci dikkate alınarak yapılmıştır. Bu güne dek yapılan personel rejimi çalışmaları var olan yapıda kısmi iyileştirmeler yapılmasını sağlamasına rağmen toplumun hızla değişen ihtiyaçlarına cevap vermekten uzak kalmıştır. Kamu personel rejiminin sorunları personel alımından başlayarak, mali kaynakların yetersizliği, mali kaynaklar bakımından kurumlar arası uyumsuzluk, sosyal haklardaki dağılım dengesizliği, nitelikli personel alınmasını ve bu personelin hizmette tutulmasını güçleştirmektedir. Kamu yönetimi sistemi ile ilgili hazırlanmış birçok raporda öngörülen değişiklikler çeşitli nedenlerle gerçekleştirilememiştir. Bu raporlarda, personel sayısının fazlalığı, mevcut personelin niteliksiz oluşu, eleman bulmada yetersizlik, kariyer ve liyakat anlayışının benimsenemeyişi, ücret politikalarındaki adaletsizlik gibi sorunlar tekrarlanmıştır. Çıkarılan tüm yasalara rağmen sorunlar aynı şekilde varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Sorunlar ve çözüm yolları bilindiği halde uygulamaya geçilememiştir (Kademli, 2006:102).

Plana göre Devlet Personel Rejimi Reformu şu temel ilkelere göre yapılacaktır:

1. Bütün kamu kurumlarında norm kadro uygulamasın geçilecektir
2. İşe almada ve yükselmede objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklar giderilecektir.
3. Maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve esnek çalışma usulleri getirilecektir.
4. Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması statü, ekonomik ve sosyal yönden hak kaybı olmaksızın kaldırılacaktır.
5. İstihdam fazlası olan birimlerden ihtiyaç olan birimlere personel aktarımı yapılacaktır.
6. Uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecektir.
7. Devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu görevi yürütenlerin dışındakiler İş Kanunu'na göre çalıştırılacak, asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanların belli bir oranını geçemeyecektir.
8. Müsteşar ve bazı üst düzey yöneticilerin görev süresi, hükümetin görev süresi ile sınırlandırılacaktır.

2.4.1. Personel Sayısının Azaltılması

Kamu Personel Rejimi Yasa Tasarısının kamu personel rejiminde öngördüğü değişikliklerden biri kamu çalışanlarının sayısının azaltılmasıdır. Kamu hizmetlerinin yerleştirilmesi, ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesini esas alan reform ile personel sayısı azaltılacak ve kamu personeli olarak kalanların ise niteliği ve çalışma koşulları değişecektir. Yapılacak olan yeni düzenlemelere göre devletin bir çok kamu hizmetinden çekilmesi sağlanırken, bu alanlar doğrudan veya yerel yönetimler aracılığıyla özelleştirilecektir (Kademli, 2006:105).

2.4.2. Norm Kadro Uygulaması

ABD' de uygulanan ve kadroların standardizasyonuna dayanan norm kadro sisteminde, pozisyon unvanlarında da standardizasyona gidilmekte, kadrolar için belirlenen görev, yetki ve sorumluluklar, çalışma koşulları ve görev gerçekleri ücretle ilişkilendirilerek eşit işe eşit ücret ilkesi doğrultusunda adil bir ücret sistemi oluşturulmaktadır. Norm kadro sistemiyle, adama göre iş yerine işe göre adam yaklaşımı getirilmekte, etkinlik verimlilik, nesnellik ve liyakat ilkelerinin personel rejiminde egemen olması amaçlanmaktadır.

Yeni belediye kanunlarında, belediye personeliyle ilgili tüm düzenlemeler norm kadro sistemi temelinde kurgulanmaktadır. Kadro oluşturma, iptal ve değişimlerinde belediye meclislerinin yetkili kılınması, sözleşmeli personel çalıştırabilme olanağı verilmesi gibi yeniliklerle norm kadro çalışmalarının ön koşul ve zorunluluk olarak konması, belediye personel rejimimizde ayrı personel sistemine yakın karma personel sistemine geçiş olarak değerlendirilmektedir. Tüm bu yenilik ve dönüşümlerin çerçevesini oluşturan norm kadro sistemi, merkezi olarak işlerin güçlük ve sorumluluk düzeylerine göre derecelendirilerek ortak özellikler taşıyan kadrolardan sınıflar oluşturulmasını içermektedir (Nohutçu, 2010:327).

Norm kadro uygulamalarına eğitim bakanlığında başlanmış olmakla birlikte bir çok kamu kuruluşunda da çalışmalar sürmektedir. Norm kadro uygulamasının temel amacı çalışan sayısının azaltılmasıdır. Çalışanların fazla olması durumunda bir kısmı ihtiyaç duyulan başka kurumlara gönderilecek, diğer bir kısmı ise emekliye sevk edilecektir (Kademli, 2006:144).

Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre 24.07.2012 tarihinde ülkemizde memur kadrolarının doluluk oranları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 4: Memur Kadrolarının Sınıflar İtibarıyla Dolu Boş Durumları

Hizmet Sınıfları	Toplam Serbest	Dolu	Boş	D.Oranı
Avukatlık Hizmetleri	4552	2565	1987	58,35
Din Hizmetleri	119066	90339	28727	75,87
Eğitim Hizmetleri	777230	748062	29168	96,25
Emniyet Hizmetleri	255611	243390	12221	95,22
Genel İdare Hizmetleri	663206	398020	265186	60,01
Mülki İdare Hizmetleri	2393	2096	297	87,59
Sağlık Hizmetleri	478562	323272	155290	67,55
Teknik Hizmetler	140163	89932	50231	64,16
Yardımcı Hizmetler	178258	108231	70027	60,72
Toplam	2619041	2005907	613134	76,59

Kaynak: DPB (Devlet Personel Başkanlığı),www.dpb.gov.tr

Tablo 5 : Kamu İdarelerindeki Kadro ve Pozisyonların Yıllara Göre Dolu Kadro Dağılımı

		SÖZLEŞMELİ PERSONEL	SÜREKLİ İŞÇİ	KAPSAM DIŞI PERSONEL	TOPLAM
2001	1.641.925	199.060	275.932	18.706	2.200.918
2002	1.653.369	195.180	247.415	17.908	2.179.150
2003	1.670.157	146.316	304.039	6.309	2.155.492
2004	1.672.374	124.997	306.833	5.067	2.135.639
2005	1.686.689	134.615	252.121	4.520	2.099.368
2006	1.695.180	132.553	199.890	3.603	2.041.088
2007	1.717.267	188.875	197.746	3.819	2.119.071
2008	1.724.486	212.581	206.556	3.200	2.154.789
2009	1.727.376	236.801	205.848	3.268	2.181.169
2010	1.776.412	262.555	226.820	3.096	2.276.688
2011	1.824.628	291.155	156.451	1.807	2.274.041

Kaynak: DPB (Devlet Personel Başkanlığı), www.dpb.gov.tr

Eğer ülkemizde tam anlamıyla kapsamlı bir performans yönetimi ve performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçilmesi düşünülüyorsa öncelikle norm kadro uygulamasına tüm kamu kurumlarında geçilmesi gerekmektedir. Herhangi bir birimde eksik ya da fazla personel bulunması sistemin uygulanmasını imkansız hale getirecektir.

2.5.Türk Kamu Yönetiminde Ücretlendirme Sistemi

Ekonomik mal ve hizmetlerin yaratılması için yapılan faaliyetlerin tümüne üretim denmektedir. Üretimi fiziksel ve insan kaynaklarından oluşan çıktılar olarak ele aldığımızda karşımıza üretim faktörleri çıkmaktadır. Ekonomik faaliyetlere katılan faktörler birbirleriyle sebep sonuç ilişkisi içinde fonksiyonel olarak birbirlerine bağlıdırlar. Emek faktörünün üretim faaliyetine katılan toplamına işgücü denmektedir. Üretime emek faktörüyle katılan ve karşılığında ücret geliri elde eden insanların toplamı da ücretliler grubunu meydana getirir. Ücret, mal veya hizmet üretimine doğrudan ya da dolaylı olarak katkıda bulunan tüm zihinsel veya fiziksel çabanın karşılığı olarak ödenen aynı veya nakdi değerdir (Acar, vd., 2011:107).

Ücretliler grubu da kendi içinde işçiler ve memurlar olarak ikiye ayrılır. İşçi gruplar iş kanununa tabidirler. Toplu sözleşme ve grev hakları vardır. İstihdam koşullarını işverenle birlikte düzenleme olanağına sahiptirler. Memurlar ise, bir çeşit güdümlü iş piyasası koşulları içinde çalıştırılmakta ve çalışma koşulları kanunla belirlenmektedir. Sendikaları olmasına rağmen grev hakları yoktur. Ücret, ödeme biçimindeki farklılıklardan dolayı değişik adlar almaktadır. Uygulamada aylık ya da maaş memurlara ödenen ücret anlamında kullanılmaktadır. Ülkemizde kamu kesiminde maaşlar peşin olarak ödenmektedir. Bu uygulama, bireye yönelik kariyer sisteminin gereği olmaktadır. Birey devletin tek yanlı olarak saptadığı memurluk statüsüne girdiğinde hizmete hazır olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle aylık ödemeleri kişiye bağlı olarak ve peşin yapılmaktadır (Acar, vd...2011:118).

Kamu görevlilerinin geçimlerini sağlamada en önemli araçları maaşları olduğu için, kamu kurumlarındaki başarı ve verimlilik artışı için ücret sistemi büyük önem taşımaktadır. Kamu kesiminde iyi bir ücret sisteminin özellikleri şu şekilde sıralanabilir(Nohutçu, 2010:273):

1. Ücret miktarı yeterli olmalıdır. En az geçim düzeyini ve temel ihtiyaçları karşılayacak derecede olmalıdır.
2. Ödenen ücretler arasında iç denge olmalıdır. Özel sektörde ödenen ücretlerle de bir dış denge olmalıdır. İç dengenin olmaması personelin moral ve

motivasyonunu olumsuz yönde etkiler. Dış dengenin olamaması durumunda ise kamu kesiminde çalışan nitelikli personelin özel sektöre kaymasına neden olur.

3. Ücretler dönemsel değişiklikleri takip edebilmelidir.
4. En düşük ve en yüksek aylık arasında makul bir açıklık olmalıdır. Yel pazenin dar olması motivasyonu azaltır, geniş olması ise toplumsal adaletsizliğe neden olur.
5. Bölgesel farklılıklar ücretlere yansıtılmalıdır. Ekonomik yönden geri kalmış bölgelerde ağır koşullar tazminatlarla telafi edilmelidir.
6. Aynı işi yapanların ücretlerine öğrenim ve kıdem durumları yansıtılmalıdır.
7. Çalışma koşullarının zorluğuna göre ücretler farklı olmalıdır.
8. Aile durumu ve koşulları da ücretlere yansıtılmalıdır.

Ülkemizde kamu kesimi çalışanlarına ödenen ücretlerde büyük karmaşa ve adaletsizlik yaşanmaktadır. Bu karmaşa ücretliler arasında huzursuzluklara neden olmaktadır. Bu durum personelin verimini önemli ölçüde azaltmaktadır. Personel rejiminde düzeltmeye yönelik çalışmalar yapılmasına rağmen karmaşa daha da artmaktadır. Ücretlerin sadeleştirilmesi ve hizmet sınıfları arasında iş yoğunluğuna göre ve işin önemine göre adil bir ücret sistemi belirlenmelidir. Geçmişten günümüze dek çeşitli ücret düzenlemeleri yapılmıştır. Bunlardan ilki 1965 yılına kadar uygulanan barem sistemidir (Öztürk, 2001:3).

2.5.1.1927-1965 Dönemi Barem Uygulaması

Barem dar anlamda personele kadro derecesine göre ödenen ücret miktarını ifade etmektedir. Personel ücretlerini 1452 sayılı kanunda belirlenen cetveldeki kadro derecelerine göre ücretlerini almaktaydılar. Barem sisteminin en belirgin özelliği derecelerin unvanlara sıkı sıkıya bağlı olmasıdır. Öncelikle görev unvanları belirlenip bu unvan için kadro dereceleri tespit edilmektedir. Ücret skalası dereceye bağlı olduğu için personel sahip olduğu unvan karşılığındaki ücreti alacaktır. Dikey olarak yükselme ancak personelin kadro unvanının değişmesine bağlıdır. Bununla birlikte kadro derecesi

de değişmektedir. Aynı derecede geçen hizmet süreleri ise kıdem olarak değerlendirilmektedir (ztrk, 2001:5).

Tablo 6: 1452 Sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Tedaülüne Dair Kanunu'na Göre Derecelere denecek Maaş Miktarları.

Derece	1 Sayılı Cetvel	arpım Katsayısı	denecek Tutar	Derece	1 Sayılı Cetvel	arpım Katsayısı	denecek Tutar
1	150	4	600	10	40	3	108
2	125	4	500	11	35	3	98
3	100	4	400	12	30	3	84
4	90	3	288	13	25	3	75
5	80	3	256	14	22	3	66
6	70	3	210	15	20	3	60
7	60	3	180	16	18	3	56
8	50	3	150	17	16	3	52
9	45	3	126	18	14	4	49
10	40	3	108	19	12	4	45
11	35	3	98	20	10	4	40

Kaynak: (ztrk, 2001:6)

2.5.2.1965-1983 Dönemi

1960'lı yıllardan sonra gelişen ekonomik ve toplumsal yapıya uyum sağlayamayan personel rejimini ıslah çalışmaları başlatılmıştır. İstenilen amaçların yerine getirilmesi için devlet memurları personel rejimi ile ücret sistemi kökten değiştirilerek, gösterge ve katsayı esaslı ücret rejimi 1965 tarihinde kabul edilmiştir. 657 sayılı DMK sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkesine dayanmaktadır. Bu yeni sistemde derece ve kademeler, öğrenim durumuna göre memuriyete girişte bir notadan başlayarak meslek hayatı boyunca devam etmekte ve belli bir yeri geçmemektedir. Derece yükselmesinin yanında, derece içindeki hizmet süresini değerlendiren kademe sistemi de getirilmiştir. Ücret, personelin gösterge tablosundaki derece ve kademesi için belirlenen göstergenin bütçe kanunuyla belirlenen memur maaş katsayıları ile çarpımından oluşmaktadır (Öztürk , 2001:14).

2.5.3.1983 Sonrası Dönemi

Bu dönemde yapılan düzenlemelerin tamamına yakını kanun hükmünde kararnameler ile yapılmıştır. Bu dönemden yapılan en büyük düzenlemelerden birisi de 1989 yılında çıkarılan 366 sayılı KHK' dır. Bu kararname ile gösterge tablosu yeniden düzenlenmiş asgari ve azami ücret farkları üç kata kadar düşürülmüştür. 2000'li yıllara gelindiğinde genel uygulamanın devam ettiği görülmektedir. 2000, 2001 ve 2002 yıllarında Echell Mobil sistemine geçilmeye çalışıldığı gözlemlenmektedir. Bu usule göre enflasyon oranları dikkate alınmaktadır. Verilen zamlar enflasyonun altında kaldığında aradaki fark çalışanlara ödenmektedir. Böylelikle kamu çalışanlarının enflasyon karşısında ezilmemeleri amaçlanmıştır. Tüm bunlarla birlikte kamuda performans dayalı ücret sistemine geçişe yönelik çalışmalar devam etmektedir. Maliye Bakanlığı 2006 yılı faaliyet raporunda temel politika olarak performansa dayalı ücret sisteminden bahsedilmektedir. Raporun uygulamayı düşündüğü diğer bir politika ise maaşların sadeleştirilmesidir (Demir, 2007:144).

2.6.Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücretlendirmenin Hukuki Dayanakları

Bu bölümde kamu yönetimimizde performansa dayalı ücretlendirme sisteminin yasal dayanakları olarak Devlet Memurları Kanununun ilgili maddeleri ve bu kanunda son

yıllarda yapılan değişiklikler ele alınacaktır. Sonrasında ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu değerlendirilecektir. Özellikle 5018 sayılı kanun Türk Kamu Yönetiminin performans yönetimine geçişi açısından bir dönüm notası olarak görölmektedir. Son olarak ise bu bölümde kamu personel kanun tasarısı değerlendirilmiştir.

2.6.1.Devlet Memurları Kanunu (657 Sayılı)

Ülkemizde kamu kesiminde mevcut personel sistemi memuriyet kavramı doğrultusunda kurgulanmış ve bu hedefler istikametinde en temel hükümler 1982 anayasasında belirlenmiştir. Anayasanın 128. Maddesinde “ Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” ifadesine yer verilmiştir. 2010 yılında yapılan bir değişiklikle bu fıkraya “ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” ifadesi eklenmiştir. DMK’nın 4. Maddesi “kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürölür” ifadesine yer vermektedir. Buna bağlı olarak statü hukuku olarak adlandırabileceğimiz iş ve sosyal güvenceli memurluğun haricinde başka uygulamalara olanak doğmuştur.

Zamanla 4/B ve 4/C gibi kısaltmalarla anılan personel grupları oluşturulmuştur. Bu gruplar isimlerini DMK’nın 4. Maddesinin fıkralarından almaktadır. Memurların aldıkları maaşlar ise buldukları derece ve kademeye göre hesaplanmaktadır. DMK’da memurlara yönelik motivasyon unsuruna değinilmiş ancak bunun karşılığında maddi bir getiri belirtilmemiş, ayrıca başarılı olma hali açığa kavuşturulmamış, bu uygulama keyfi bir araç olarak kalmıştır.

2.6.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu(5018 Sayılı)

2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı kanun performans yönetimi sürecinin bütçe boyutu ile ilgilidir. Ancak, performans yönetimi üzerine yaptığı vurgu bakımından bir ilki teşkil etmektedir. Kanunun amacının “Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, verimli ekonomik bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini,

raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” olarak ifade edilmektedir. Kanunda belirtilen kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ifadesi personeli de kapsayan oldukça geniş bir ifadedir. Kanunun 9. Maddesinde kamu idarelerinin ölçülebilir hedefler saptayacağı ve önceden belirlenmiş performans göstergeleriyle ölçme değerlendirme yapacağı karara bağlanmıştır. Yasaya göre her dönem sonunda hazırlanacak faaliyet raporlarıyla idarenin performansı ile hedefler ve bütçe arasındaki ilişkinin sorgulanması bir zorunluluk olarak gözükmektedir (Kurnaz, 2010:43).

Kurumsal olarak ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik gibi hedefler öngören 5018 sayılı yasa, bireysel olarak performans denetiminden bahsetmemiş ve kamu görevlileri ile ilgili olarak bir performans ilişkisi kurmamıştır. Ancak performansın kurumsal olarak ölçüldüğü bir durumda kamu hizmetini sağlayan ana unsur olan kamu personelinin performansının ölçülmesi de yaşanan süreç sonucunda kaçınılmaz bir zorunluluk haline geleceği açıktır (Eraslan ve Tozlu, 2011:38).

2.6.3.Kamu Personel Kanunu Taslağı

10 Ekim 2005 tarihinde Başbakanlık tarafından hazırlanan taslak görüş alınmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilmiştir. Kamu Personel Kanunu Taslağı çokça tartışılmış ancak, bu haliyle henüz yasalasmamıştır. Ancak taslak incelendiğinde personel başarı değerlendirmesi başlıklı onbirinci bölümdeki öngörülen değişikliklerin 2011 yılında 657 sayılı kanunda yapılan değişikliklerle yürürlüğe girdiği görülmektedir. Taslağın öngördüğü şekilde sicil sistemi kaldırılmış, bunun yerine personel için performans değerlendirmesi getirilmiştir. Taslağın diğer bölümleri kamu personelinin özlük hakları ve yükümlülüklerini yeniden düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bu bölümlerle ilgili henüz bir yasal değişiklik yapılmamıştır(Akçakanat, 2009:77).

2011 yılında yapılan değişiklik sicil sistemini kaldırıp yerine performans değerlendirmesini getirmiş olmakla birlikte performansa dayalı ücret sistemini getirmemiştir. Kamu Personel Kanunu Taslağının 111. Maddesinde “Personelin yıllık performans değerlendirme sonuçlarına göre, temel görev aylığının veya temel görev ücretinin yüzde beşini ve ilgili kurum bütçesine memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personel için konulan toplam personel giderleri ödeneğinin yüzde birini geçmemek üzere öngörülen performans ödeneğinden karşılanmak suretiyle, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üst yöneticilerinin, belediyelerin kurdukları

birliklerde birlik meclisinin, kamu iktisadî teşebbüsleri ile bağı ortaklıklarında yönetim kurulunun onayı üzerine, değerlendirmeyi takip eden yılda aylık olarak performans ödemesi yapılabilir. Bu şekilde bir malî yıl için ödenmesi öngörülen performans ödemesi toplam tutarı, kurum bütçesinde öngörülmüş olan performans ödeneği tutarını geçemez” ifadesi yer almaktadır(www.maliyeokulu.org.tr.).

Yukarıdaki maddede görüldüğü üzere performans değerlendirmesi sonucunda performansa dayalı bir ücret ödenmesi öngörülmüştür. Ancak, performans değerlendirmesi yapılması yasal zorunluluk halini almış olmakla birlikte 111. Madde ile ilgili henüz bir çalışma yapılmamıştır ve bu konuda tartışmaların devam ettiği görülmektedir. Ayrıca aynı maddede “Yıllık performans değerlendirmesine esas olmak üzere kurumlarda ve bunların birimlerinde uygulanacak performans kriterleri, Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine ilgili kurumlarca belirlenerek performans değerlendirmesinin yapılacağı malî yılın ilk ayı içinde kurum personeline duyurulur. Performans ödemesine esas teşkil edecek kriterlerde, personelin yılı içinde yaptığı fazla çalışma süreleri de göz önünde bulundurulur. Kurumlarda, varsa en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası temsilcisinin katılımıyla ilgili kurumun üst yöneticisinin belirleyeceği beş kişilik performans değerlendirme komisyonu veya komisyonlarınca, Haziran ve Aralık aylarında yapılacak değerlendirme sonuçlarına göre, memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personelin yıllık performans değerlendirme sonuçları, uygun araçlarla ilan edilir” ifadesi yer almaktadır (www.maliyeokulu.org.tr). Görüldüğü üzere taslak sendikaların da katılımıyla birlikte performans değerlendirme kurullarının oluşturulmasını öngörmektedir. Ancak bu konuda da herhangi bir çalışma yapılmadığı anlaşılmaktadır.

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE VE DÜNYADA KAMU KESİMİNDE PERFORMANSA DAYALI ÜCRETLENEDİRME UYGULAMALARI VE BU UYGULAMALARIN ANALİZİ

Bu bölümde öncelikle sınırlı olmakla birlikte ülkemizdeki uygulamaları ele aldık. Sonrasında ise dünyada özellikle gelişmiş ülkelerdeki uygulamaları bizim için örnek teşkil etmesi bakımından detaylı bir şekilde inceledik. Türkiye’deki ve dünyadaki uygulamaları ayrı ayrı değerlendirdikten sonra son olarak genel bir değerlendirme yaparak tecrübelerden çıkan sonuçları ele aldık.

3.1. Türk Kamu Kesiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi Uygulamaları

Bu bölümde öncelikle sözleşmeli personel uygulaması üzerinde durulacaktır. Sonra sırasıyla Devlet Personel Başkanlığı, Milli Prodüktivite Merkezi, Türkiye İstatistik Kurumu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri uygulamaları ele alınacaktır. Son olarak ise Tarım Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı’ndaki döner sermaye teşvik sistemi incelenecektir.

3.1.1. Sözleşmeli Personel Uygulaması

Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması 1986 yılında başbakanlık ve bağlı kuruluşlarının teşkilat kanunlarına, ücret konusunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na bağlı kalmaksızın özel hükümler konulması ve sınırlı bir kadronun bu statüde çalıştırılmasıyla başlamıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli personelin ücretleri bakanlar kurulu kararı ile belirlenmekte ve personel ile kurum arasında sözleşme bu taban-tavan ücret aralığında belirlenmektedir. Bu kurumlara örnek olarak, Başbakanlık Merkez Teşkilatı, Kalkınma Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Devlet Personel Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Adli Tıp Kurumu gibi kurumlar gösterilebilir. İlk uygulandığı tarihten itibaren bu kurumların sözleşmeli personel sayıları sürekli artmıştır. Ancak, bu uygulama performansa dayalı ücretlendirme ile verimliliği arttıran bir araç olarak değil de kurumlar arasında ücret farklılaşmasına neden olan bir araç olarak kullanılmıştır.

3.1.2.Devlet Personel Başkanlığı

1990 yılında 217 sayılı kanun hükmünde kararname ile devlet personel başkanlığındaki bazı görevler için kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılabileceği hükmü getirilmiş ve sözleşmenin usul ve esasları ile ücretlendirmenin bakanlar kurulu kararı ile belirleneceği hükme bağlanmıştır. Daha sonra bakanlar kurulu kararı ile bu personelin hizmet sözleşmesi esasları belirlenmiştir. Buna göre sözleşmenin taban ve tavan ücretleri tespit edilmiş ve yılda dört kez ikramiye verilmesi ve başarılı olan personele teşvik primi verilmesi kararlaştırılmıştır. Teşvik ikramiyesinin nasıl verileceği ve performans değerlendirme kriterleri TÜİK'te olduğu gibi yönetmelikte sıralanmıştır. Ancak, TÜİK'te bu kriterler hem sözleşme ücretinin belirlenmesinde kullanılıp hem de teşvik ikramiyesi belirlenirken bir araç olarak kullanılırken Devlet Personel Başkanlığında bu kriterler yalnızca teşvik ikramiyesinin belirlenmesinde kullanılmaktadır. Devlet Personel Başkanlığındaki değerlendirme kriterlerinde de göreve bağlılık ve işleri organize edebilme gibi subjektif kriterler olduğu görülmektedir (Eraslan ve Tozlu, 2011:49).

3.1.3.Milli Prodüktivite Merkezi Performans Yönetimi Projesi

Milli Prodüktivite Merkezi, performans yönetimini kurum içinde ilk olarak 1989 yılında uygulamaya başlamıştır. Kurum, kurumsal performans yerine bireysel performans üzerinde durmuştur. Kurumun personel sayısının az olması uygulamayı kolaylaştırmıştır. Sistem ücretlerin çalışanların performansına göre ödenmesi maksadıyla geliştirilmiştir. Buradaki sistemde kıdem ve temel ücret birlikte ele alınıp sabit tutulmuş bu iki unsurun üzerine performans ücreti ilave edilmiştir. Bunun için öncelikle kurumda iş değerlemesi ve iş tanımları yapılmıştır. Bununla birlikte her iş için puanlama yoluna gidilmiştir. Böylece çalışan ne yapması gerektiği ve işin miktarı konusunda önceden haberdar olabilmektedir. Bu uygulama bu şekliyle 1989 yılından 2000 yılına kadar uygulanmış, ancak zaman içinde değerlendirmelerin adaletten saparak klasik sicil değerlendirmesi kapsamında performans değerlendirmesi yapılmaya başlamıştır. Bu durum yeniden yapılanmayı gerektirmiştir. 2005 yılından itibaren yeni bir performans değerlendirme sistemi uygulamaya konmuştur.

İş değerlendirmeleri yapılırken işi en iyi bilen o işi yapandır prensibinden hareketle sürece çalışanlar da dahil edilmiş, yeni kriter ve hedefler tespit edilmiştir. Bu kapsamda

tüm kurum yeniden sorgulanmıştır. Yapılan çalışmalarda personelin direnciyle karşılaşmıştır. İlk yıl bu huzursuzlukların atlatılmasıyla geçirilmiştir. Bu direnişin önüne geçilmesi maksadıyla personel yöneticilerden başlamak üzere eğitime tabi tutulmuştur. Daha sonra uygulama aşamasında değerlendirmeler yöneticiler ve çalışanlar tarafından birlikte yapılmaktadır. Puanlama yapıldıktan sonra belge karşılıklı imzalanmaktadır. Ancak, imza atıldıktan sonra da çalışan itiraz etme hakkına sahiptir. Çalışmalar sonucunda çalışanların başarılı bir performans sergilemeleri için onlara gerçekçi hedefler verilmesinin önemi anlaşılmıştır. Milli Prodüktivite Merkezi performans yönetimi yedi boyutu önemli görmektedir(Çevik, vd., 2008).:

1. Etkililik
2. Verimlilik
3. Hizmetin kalitesi
4. Verimlilik düzeyi
5. Çalışma hayatının kalitesi
6. Yenilikçilik
7. Performans ölçülmesi

3.1.4. Türkiye İstatistik Kurumu

Türkiye İstatistik Kurumu'nun 5429 sayılı teşkilat kanununun 45. Maddesinde "Başkanlıkta, Başkan, Başkan Yardımcısı, 1. Hukuk Müşaviri... kadroları karşılık gösterilmek suretiyle, 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırma hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli çalıştırılabilir" ifadesi yer almaktadır. Bu personel çalışılan günle doğru orantılı olarak ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında bir aylık sözleşme tutarında ikramiye almaktadır. Ayrıca bu personele yılda iki kez teşvik ikramiyesi verilebilmektedir. Kadro karşılığı sözleşmeli personele yılda iki kez teşvik ikramiyesi uygulaması performansa dayalı ücret uygulaması olarak değerlendirilmektedir. Kanunda bu ücretin "üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptığı tespit edilenlere" verileceği belirtilerek kadro

karşılığı istihdam edilen sözleşmeli personelin verimliliğe teşvik edilmesi amaçlanmaktadır.

TÜİK Başkanlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personelin Hizmet Sözleşmesi Usul ve Esasları Hakkında Karar isimli bakanlar kurulu kararında sözleşmenin taban ve tavan ücretleri belirlenmiş ve bir performans denetim aracı olarak teşvik ikramiyesine yer vermiştir. Bu kararın ardından 2006 yılında bu konuda yönetmelik çıkarılmış ve personelin performansının ölçülmesine ilişkin somut bilgilere yer verilmiştir. Çalışılan pozisyona göre yılda iki kez olmak üzere personelin performans değerlendirmesi yapılmaktadır. Bakanlar kurulu kararına göre önceden belirlenmiş taban ve tavan ücret arasında olmak üzere yıllık ortalama performans puanına göre belirlenir. Aylık brüt sözleşme ücreti;

A düzeyindeki personel için tavan ücretten,

B düzeyindeki personel için tavan ücretten %5 oranında azaltılarak,

C düzeyindeki personel için tavan ücretten %10 oranında azaltılarak,

D düzeyindeki personel için tavan ücretten %15 oranında azaltılarak,

E düzeyindeki personel için taban ücretten belirlenir.

Ayrıca performans değerlendirmesi üzerinden A ve B derecesi alan personel teşvik ikramiyesi almaya hak kazanmaktadır. Değerlendirme formları incelendiğinde performans ölçütü olarak gösterilen “iş kavram kabiliyeti ve çalışkanlığı”, “öğrenme kabiliyeti ve yeniliğe açık olma”, “eleştiriye açık olma ve hatalarını düzeltme” kriterler objektiflikten yoksun ve amirin takdirine bırakılmış sübjektif kriterler olduğu değerlendirilmektedir. TÜİK performans değerlendirme sistemi uygulandığında adaletsizliğe yol açma eğilimine sahip, diğer açıdan da herkese aynı ek ücretin verilmesine neden olabilecek bir sistem gibi gözükmektedir.

3.1.5. Kamu İktisadi Teşekkülleri Sözleşmeli Personeli Teşvik Sistemi

KİT’lerde sözleşmeli personel istihdamı, 1990 tarihli 399 sayılı kanun hükmünde kararnamede düzenlenmiştir. Sözleşmeli personelin ücreti, temel ücret, başarı ücreti ve kıdem ücretinden oluşmaktadır. Bu kararnameye göre, sözleşmeli personelden sicil ve

başarı değerlendirmesi sonucunda sicil ve başarıları A düzeyinde olanlara temel ücretlerinin %8'i, B düzeyinde olanlara %4'ü, C düzeyinde olanlara %2'si oranında hesaplanacak miktarda başarı ücreti ödenmesi hükme bağlanmıştır. D düzeyinde olanlar için ise temel ücretleri tutarında altı aylık yeni bir sözleşme yapılması ve yine aynı başarısızlığı göstermesi durumunda ise sözleşmenin feshedilmesi öngörülmüştür. A, B, C düzeyinde olanlarla başarı ücreti sözleşmeye eklenerek yeni sözleşme yapılmaktadır.

İlgili kararnamede KİT'lerdeki uygulamada da başarıyı ölçmek için somut kriterlerden bahsedilmemiş olmakla birlikte diğer kurumlara göre sonuç verir nitelikte görülmektedir. Çünkü KİT'ler özel sektör gibi gelir-gider, kar-zarar gibi muhasebeleştirilebilen faaliyetler göstermektedirler. Dolayısıyla kar düzeyi, performans ve verimlilik gibi somut hesaplamalar yapılabilmektedir (Eraslan ve Tozlu, 2011:49).

KİT'ler için çıkarılan yönetmelikte yönetici ve çalışanlar için iki değerlendirme formuna yer verilmiştir. Yönetici pozisyonunda olanlar için mevzuat bilgisi, planlama ve organizasyon yeteneği, iş hakimiyeti gibi kriterler mevcutken, diğer personel için çalışkanlık, verimlilik, kendini geliştirme gayreti gibi kriterler bulunmaktadır. Her iki grup için de sübjektif kriterler bulunmakla birlikte yönetici olmayan personel için göreve devam, işi zamanında sonuçlandırma gibi objektif kriterler de bulunmaktadır. Ancak Türkiye'deki genel anlayış nedeniyle yöneticiler çalışma ortamındaki huzurun bozulmaması için bütün personeli ortalama düzeyde değerlendirmeye çalışmakta, sonuç olarak ödemelerin performansa bağlı değişen miktarlarda değil de tüm personele aynı miktarda yapılan ödemelere dönüştüğü gözlenmektedir (Ceylan, 2009:63).

3.1.6. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Üretim Teşvik Primi

Tarım Bakanlığındaki üretim teşvik primi uygulaması da döner sermaye gelirlerine dayanmakta ve performansa dayalı ücret uygulamaları kapsamında değerlendirilmektedir. 969 sayılı kanuna göre “döner sermaye işletmelerinden elde edilen karın en fazla %80'i karın elde edilmesinde emeği geçen personele katkıları oranında, asgari ücretin yıllık brüt tutarının iki katını aşmamak üzere, üretimi teşvik primi olarak ödenebilir” ifadesi yer almaktadır. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği 42. Maddesinde, iş hacmi, performans puanı, grup puanı ve fiilen çalışma gün sayısına dayanılarak hesaplanan üretim teşvik primi ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır. Performans değerlendirme formunda işe

devamlılık, işin güçlüğü ve riski, mesai dışında işe katkı gibi ölçülebilir kriterlerin yanında organizasyon becerisi, teşebbüs yeteneği gibi yoruma açık subjektif kriterlere de yer verilmektedir (Eraslan ve Tozlu, 2011:52).

3.1.7.Sağlık Bakanlığı Uygulaması

1961 yılında kabul edilen 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Rehabilitasyon Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun ek ödeme uygulamasının dayanağı olduğu değerlendirilmektedir. Halihazırdaki ek ödeme uygulamasının ayrıntıları bir yönetmelikle belirlenmiştir. Ek ödeme tutarının hesaplanmasında performansın önemli bir etkisi vardır. Farklı şartlarda çalışanların durumlarını ücret bazında da farklılaştırmak adına birden fazla formül geliştirilmiştir. Yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan Sağlık Kurumları Girişimsel İşlem Puan Listesi'ne göre, net performans puanının tespiti amacıyla tabipler tarafından yapılan tüm girişimsel işlemler belli işlem puanları karşılığında sıralanmakta ve bu da ücretle ilişkilendirmektedir (Eraslan ve Tozlu, 2011:51).

Sistem sadece parasal bir ödeme sistemi olmayıp belirlenen başarı ölçütlerine göre personeli ödüllendirip bireysel verimliliğin artması ve bunun yanında kurumsal performans kriterleri ile birlikte tutumluluk, verimlilik ve etkinlik sağlayan bir uygulama olduğu değerlendirilmektedir. 2003 yılında sağıkta dönüşüm projesinin hayata geçirilmesi ile birlikte 10 hastane ve bir sağık il müdürlüğünde pilot uygulama gerçekleştirilmiştir. 2004 yılından itibaren ise tüm Sağlık Bakanlığı kurumlarında uygulanmaya başlamıştır. 2004 yılında daha çok bireysel ve sayısal performans ölçütlerinin bulunduğu sisteme 2005 yılında kurumsal performans ölçütleri de ilave edilerek nitelik boyutu kazandırılmıştır. Sağlık Bakanlığında performansa dayalı ücretlendirme sistemi dinamik bir uygulama olup uygulanmaya başladığı günden beri geliştirilmekte ve stratejik hedefler doğrultusunda yenilenmektedir. (Demir M. , 2007:270)

2005 yılında SSK'ya ait sağık kuruluşlarının da Sağlık Bakanlığına devri ile birlikte performans uygulaması sağık sistemimizin yaklaşık %90'ında uygulanır hale gelmiştir. Bu sistemin tıp fakültelerinde de uygulanabilmesi için hukuki düzenlemeye gidilmiştir. Performans sistemi iki ayrı yönerge ve bu yönergelerdeki 3 farklı model çerçevesinde uygulanmaktadır. Birinci yönergede, birinci basamak sağık kuruluşlarına yönelik usul

ve esaslar bulunmaktadır. Bu yönergede tedavi edici sağlık hizmetlerine ait ölçütlerin yanında koruyucu sağlık hizmetleri puanları ve kırsal alana doğru artan bölge idari puanları bulunmaktadır. İkinci yönergede ise devlet hastaneleri ile eğitim ve araştırma hastanelerine ait iki model tanımlanmıştır. Her iki modelin benzer yönleri olduğu gibi farklı yönleri de mevcuttur. Eğitim ve araştırma hastanelerindeki uygulama klinikler bazında olup, eğitim ve bilimsel çalışmalar da dikkate alınarak modellenmiştir. Sistemin ana unsurlarından birisi sağlık kurumlarında yapılmakta olan 5300 tıbbi işlemin bağlı değerlerinin bulunarak puanlandırılmasıdır. Hekim sorumluluğunda olsa da cihaz ve yardımcı sağlık personeli tarafından yapılan işlemler puanlandırılmamıştır (Ceylan, 2009).

Her ay hekimlerin yapmış oldukları bütün işlemlerin puanları toplanarak bireysel performansları ölçülmektedir. Hastanede çalışan tüm hekimlerin çalıştıkları günler dikkate alınarak performans puanlarının aritmetik ortalaması ile o dönem performans puan ortalaması tespit edilir. Hastane yöneticilerinin, laboratuvar branşı hekimlerin ve diğer sağlık personelinin unvanları, görevleri, çalışma şartları ve süreleri gibi hususlar esas alınarak tespit edilen katsayıları kurum performans puan ortalaması ile çarpılarak bireysel performans puanları tespit edilmektedir. Tüm personelin bireysel performans puanları serbest meslek katsayısı, aktif çalışma gün sayısı, kadro unvan katsayısı gibi parametrelerle çarpılarak bulunan puana göre ek puanlar da ilave edilerek net performans puanları bulunmaktadır.

Personelin puanları her ay tespit edilen parasal bir katsayı ile çarpılarak performanslarına göre alacakları ek ödeme tutarları tespit edilmektedir. Parasal katsayı sistemde dönem ek ödeme katsayısı olarak ifade edilmektedir. Dönem ek ödeme katsayısı, döner sermaye komisyonunca o dönem dağıtılmasına karar verilen tutarın bütün personelin net performans puanlarının toplamına bölünmesi ile bulunmaktadır (Erkan, 2011:13).

Kurumsal Performansın Değerlendirilmesi:

2005 yılında Sağlık Bakanlığı Yataklı Tedavi Kurumları Kaliteyi Geliştirme ve Performans Değerlendirme Yönergesi hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Kurumsal performans ölçüm yöntemleri dört başlık altında toplanmıştır:

1. Poliklinik hizmetleri
2. Hastane kalite kriterleri
3. Fiziki mekan ve süreçlerin denetimi
4. Hasta ve hasta yakınları memnuniyet anketleri

Poliklinik Hizmetleri Katsayısı: Genel olarak sağlık hizmetlerindeki en büyük tıkanıklık poliklinik hizmetlerinde meydana gelmektedir ve sağlık ocağı hizmetleri talebi karşılamada yetersiz kalmıştır. Bu çerçevede hasta talebini karşılama ve hastanın hekim tercihinin cevap verebilmesi açısından poliklinik hizmetleri yapabilecek tabip sayısının poliklinik oda sayısına oranı bir ölçüm metodu olarak kullanılmıştır. Oranın büyük olması, hasta talebinin karşılanma başarısının, hastanın hekimini seçme hakkının tanındığının, muayene için ayrılan sürelerin uzaması sonucu hasta bakım kalitesinin yükseldiğinin, bekleme süresinin kısaldığının göstergesidir (Demir M. , 2007:45).

Hastane Kalite Katsayısı: Uluslar arası akreditasyon standartlarından belirli sayıda kriterler alınarak bir öz değerlendirme formu hazırlanmıştır. Bu harici bir değerlendirme olmasa da hastanelerin bu süreci gündemlerine almaları sağlanmıştır. Kurumların bu şekilde bir öz değerlendirme ile uluslar arası bir standardın ne kadarını karşıladıkları belirlenmektedir.

Fiziki Mekan ve Süreçlerin Değerlendirme Katsayısı: Sağlık Müdürlüğü her dönem hastaneleri fiziki durum, altyapı, cihaz, hizmet sunumunun gerektirdiği düzenlemeler gibi hususların bulunduğu bir form vasıtasıyla değerlendirilmektedir.

Hasta ve Hasta Yakınları Memnuniyet Anketi Katsayısı: Yatan ve ayaktan hastalarayönelik iki anket seti ve uygulama ilkeleri belirlenmiştir. Anketler ile hasta ve hasta yakınları da performans değerlendirme sürecine dahil edilmiştir. Bu şekilde tespit edilen dört yöntemin ölçütleri belirlenerek her bölüm için bir katsayı tespit edilerek bunların aritmetik ortalaması ile kurumun o dönem kurumsal performans katsayısı belirlenmektedir. Katsayı 0 ile 1 arasında değişmektedir. Kurumsal performans katsayısı personelin bireysel performansına göre alacağı ek ödeme miktarını belirlemektedir. Kanun gereği kurumun gelirlerinin en fazla %40'ı personele ek ödeme olarak dağıtılabilmektedir. Bu rakama ulaşılabilmesi için kurum performans katsayısının 1

olması gerekmektedir. Kurumsal performans puanının 0'a yaklaşması durumunda bireysel ek ödeme miktarları da azalmaktadır (Erkan, 2011:428).

Net Performans Puanının Hesaplanması:

Bireysel puanın dolaylı ve dolaysız belirlenmiş olan katsayılarla çarpılmasından elde edilen puandır.

Tablo7: Kurum Performans Puan Ortalaması

Doktor	Puan
1.Doktor	13000
2.Doktor	15000
3.Doktor	5000
4.Doktor	17000
5.Doktor	7000
Toplam	57000

Kaynak: (Erkan, 2011:428)

Tablo8: Dolaylı Bireysel Puan

Pozisyon	Katsayı	Kurum Ortalaması	Puan
Başhekim	4,50	11400 p	51300 p
Hastane Müdürü	1,00	11400 p	11400 p
Anes.teknisyeni	0,50	11400 p	5700 p
Hemşire	0,40	11400 p	4560 p
Memur	0,25	11400 p	2850 p

Kaynak: (Erkan, 2011:428)

Tablo9: Kadro Unvan Katsayısı

Unvan	Katsayı
Klinik Şef ve Şef Yardımcısı	8
Uzman Tabip	7
Pratisyen Tabip	5
Hastane Müdürü ve Eczacı	2,5
Başhemşire	2
Diğer Personel	1,5

Kaynak: (Erkan, 2011:428)

Net Performans Puanı

X

Kadro Unvan Katsayısı

X

Aktif Çalışma Gün Sayısı

X

Serbest Meslek Katsayısı

+

Ek Puan

= Net Performans Puanı

Sağlık Bakanlığı hastanelerinde tedavi edilen hasta sayısı sistemin uygulanmaya başladığı 2004 yılına göre 2006 yılında iki kat artmıştır. İki yıl gibi kısa bir zamanda gerçekleşen bu artış sonraki yıllarda da devam etmiştir. Serbest meslek icra etmeyen

hekim sayısı %67 oranında artış göstermiştir. Sağlık Bakanlığı 2011 yılı istatistiklerine göre 2002 yılında kamu hastanelerinde çalışan hekim sayısı 57.406 iken, bu rakam 2011 yılında 73.382'ye ulaşmıştır. Performansa dayalı ücret uygulamasıyla birlikte ücretlerin artması kamu kesiminde çalışan doktor sayısını arttırdığı görülmektedir. (Başara, vd., 2012)

Ödemeler aylık olarak yapılmaktadır. Dağıtılan toplam miktar döner sermaye komisyonu tarafından karar verilen tutar olamayıp, yönetmelik esaslarına göre yapılacak hesaplamalar sonucu gerçekleşecek tutar kadardır. Döner sermaye komisyonlarının en önemli fonksiyonu, kurumun gelir gider dengesi ve ihtiyaçlarını gözetenek dağıtılacak ek ödeme miktarını belirlemektir. 2010 yılı itibarıyla bazı unvanlara yapılan aylık ödeme ortalaması aşağıda belirtilmektedir:

Tablo 10: Bazı Unvanlara Yapılan Aylık Ödeme Ortalaması

Serbest Çalışmayan Uzman Tabip	Aylık Ödeme Ortalaması
Ortopedist	4657 TL
KBB Uzmanı	4614 TL
Göz Hastalıkları Uzmanı	4554 TL
Radyoloji Uzmanı	4548 TL
Kardiyoloji Uzmanı	4411 TL
Çocuk Cerrahı	4036 TL
Üroloji Uzmanı	3944 TL
Kadın Doğum Uzmanı	3806 TL
Tüm Tabiplerin Ortalaması	4080 TL

Kaynak: (Erkan, 2011:428)

Tablo 11: Sağlık Bakanlığı Yıllara Göre Nominal Maaş Miktarları (TL)

Yıl	Uzman Doktor	Pratisyen Hekim	Hemşire
2000	398	312	194
2001	662	518	322
2002	1040	677	442
2003	1269	951	606
2004	3464	1128	768
2005	3843	1843	1098
2006	4841	2118	1313
2007	4541	2310	1435
2008	5265	2667	1642
2009	5503	3172	1757
2010	5953	3531	1837
2011	6122	4122	2065

Kaynak: (Başara, vd., 2012:156)

Sağlık Bakanlığı tarafından yayınlanan sağlık istatistiklerinden alınan bilgiler doğrultusunda hazırlanan yukarıdaki tabloya bakıldığında performansa dayalı ücret uygulamasının başladığı 2004 yılından itibaren Sağlık Bakanlığı personelinin maaşında önemli oranda artış olduğu görülmektedir.

Ankara Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nde doktorlar ve hastalar üzerinde yapılan araştırmaya göre; ankete katılan hastaların %87'si kendilerini tedavi eden doktorların muayene için yeterli zaman ayırdığını düşündüklerini beyan etmişlerdir. Hastaların %64,7'si personelin yeterli sayıda olduğunu belirtmiştir. Ayrıca hastaların %83'ü sağlık hizmetlerinden memnun olduklarını belirtmişlerdir. Hastalar performansa dayalı ücret sisteminin hastaya olan ilgiyi arttırdığını düşünmektedirler. Ancak hastalar,

performansa dayalı ücret sisteminin sağlık hizmetlerinin kalitesini arttırıp arttırmadığı konusunda kararsız gözükmektedirler (Gazi, 2006:142).

Sağlık Bakanlığına bağlı altı kamu hastanesinde 267 hekimle görüşülerek yapılan bir ankete göre; doktorlara performansa dayalı ücret uygulamasından memnun olup olmadıkları sorulduğunda doktorların %65,5'i uygulamadan memnun olduklarını ifade etmişlerdir. Araştırmada doktorların %38,6'sı sistemin adil olduğunu düşünürken, %46,8'i ise uygulamanın adil olmadığını düşünmektedir. Uygulamanın performansa katkı yapıp yapmadığı sorulduğunda ise ankete katılanların %64,8'i sistemin performansa olumlu katkı yaptığını beyan etmişler, %21,4'ü ise uygulamanın performansa olumlu bir katkı yapmadığını düşündüklerini beyan etmişlerdir. Ayrıca ankete katılanların %39,7'si uygulamanın başarılı çalışanları ödüllendirdiğine inanırken, %31,1'i de sistemin başarılı çalışanları ödüllendirdiğine inanmadıklarını belirtmiştir. Araştırmanın önemli sonuçlarından birisi de ankete katılanların %70,4'ü uygulamanın çalışanlar arasında huzursuzluklara neden olduğu yönünde görüş bildirmiştir. Ayrıca ankete katılanların %74,5'i sistemde suiistimal olduğunu düşünmektedir. Bütün olumlu sonuçlarına rağmen performansa dayalı ücret sisteminin, doğru performans kriterleri tespit edilemez ve sistem sıkı bir şekilde denetlenemez ise bahsedilen sıkıntılar sistemin geleceğini tehdit edebilir. (Zaim, 2007)

Sisteme yöneltilen eleştiriler şu başlıklar altında toplanabilir(Ceylan, 2009:67):

1. Kurumsal ve bireysel performans sistemi döner sermaye gelirlerinin bölüşümünde istismara yol açacak niteliktedir ve personel arasında çatışmalara neden olmaktadır.
2. Belirli branşlarda daha fazla puan kazanarak daha fazla ödeme almak mümkün olmakla birlikte, diğer branşlara mensup çalışanların daha az ek ödeme alması gibi durumlar ortaya çıkmaktadır.
3. Doktorların daha fazla performans puanı toplayabilmek için hastalara daha az zaman ayırarak daha fazla hastaya bakma eğilimleri ortaya çıkmaktadır. Bu durum hizmet kalitesinin düşmesine neden olmaktadır.
4. Eğitim ve araştırma hastanelerinde eğitim ve araştırmadan daha çok para kazanmanın öne çıkma tehlikesi mevcuttur.

5. Müşteri odaklı anlayışın uygulanmak istenmesi, sağlığı temel bir insan hakkı olmaktan çıkardığı gibi kamu kuruluşlarında hasta sağlık emekçisi arasına para girmesine neden olmuştur.

3.1.8. Türkiye'deki Performansa Dayalı Ücret Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Ülkemizdeki performansa dayalı ücret uygulamalarının genelini değerlendirdiğimizde, Türk kamu yönetiminde tüm personeli kapsayacak şekilde tek bir düzenleme bulunmadığını görmekteyiz. Personelin verimliliğini arttırmak amacıyla yapılan düzenlemeler belli personel grupları için yasa çıkartılarak yapılmaktadır. Bu sistemleri iki şekilde sınıflandırmak mümkündür. Birincisi performans tabirini kullanarak ek ödemelerin düzenlenmesine, ikincisi ise performans kelimesini kullanmadan personelin verimliliğini, hizmete katkısını ve başarı düzeyini değerlendiren sistemlerdir.

Yapılan ödemelerin kaynağına baktığımızda ise iki unsur karşımıza çıkmaktadır. Ödemelerin bir kısmı merkezi bütçeden yapılırken diğer bir kısmı ise kurumların döner sermaye bütçelerinden karşılandığı görülmektedir. Ödemenin usul ve esaslarının belirlenmesinde bazı uygulamalarda Maliye Bakanlığının görüşü aranırken diğer bazılarında bakanlığın görüşü aranmamaktadır. Ödemelerin ortak noktası ise, ödeme yapılırken personelin unvanı, çalışma şartları, hizmet süresi, hizmete katkısı, görevin önemi ve zorluğu gibi hususların dikkate alınarak ödeme miktarlarının belirlenmesidir.

Ülkemizdeki performansa dayalı ücret ödemeleri gelişmiş ülkelerin uyguladığı ücretlendirme sistemlerinden oldukça uzak gözükmektedir. Bu ödemelerin performans ücreti olarak değerlendirilememesinin temel nedeni, ücret ile performans arasında sıkı bir bağın kurulamaması ve bu ödemelerin zamanla maaşın sabit bir unsuru haline gelmesidir. Buna neden olan önemli bir husus da 375 sayılı KHK'ye yapılan değişikliktir. Bu düzenleme ile herhangi bir ek ödemeden faydalanamayan personele ek ödeme getirilmiştir. Ayrıca 375 sayılı KHK'ye göre ek ödemeden faydalanan personelin aldığı miktar kanunun öngördüğü miktarın altında kaldığı takdirde, bu personel de ek ödemeden faydalanabilmektedir. Bu durumda performansa dayalı ücret uygulaması anlamını yitirmekte ve her personel aşağı yukarı aynı ücreti almaktadır.

Merkezi teşkilatlardaki kadro karşılığı sözleşmeli personele uygulanan sistemin dışında farklı olan uygulama Tarım Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı uygulamasıdır. Her iki

uygulamanın da ortak noktası ek ödemelerin döner sermaye gelirlerinden yapılmasıdır. Bu ortak noktanın dışında iki sistemin bazı hususlarda farklılaştığı görülmektedir. Tarım Bakanlığının döner sermaye verilmesi ile ilgili kanunda bu işletmelerden elde edilen karın en fazla %80'inin karın elde edilmesinde emeği geçen personele katkıları oranında asgari ücretin yıllık brüt tutarının iki katını aşmamak üzere prim olarak ödenebileceğini belirtmektedir. Bunu gerçekleştirmek için bakanlık tarafından bir yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmeliğe göre, personelin performans puanı, amirler tarafından doldurulan performans değerlendirme formu esas alınarak belirlenmektedir.

Yönetmelikte döner sermaye işletmelerinde ödenecek prim hesaplanırken, her bir personelin iş hacmi puanının, performans puanının, grup puanının ve fiili çalışılan gün sayısının birbiriyle çarpılarak katkı puanının bulunacağı belirtilmiştir. Ancak 969 sayılı yasanın 3. Maddesinde kriterler arasında personelin performansıyla ilgili bir kritere yer verilmemesi nedeniyle Danıştay tarafından yönetmelikteki performansa ilişkin hükümlerin yürütmesini durdurmuştur. Tarım Bakanlığı da yönetmelikteki performans ibarelerini çıkarmış, ancak daha önceki uygulamaya devam edilmiştir.

Diğer bir benzer uygulama ise Sağlık Bakanlığı uygulamasıdır. Çalışanların verimli ve kaliteli hizmet sunmalarını özendirmek amacıyla Sağlık Bakanlığınca 2004 yılından itibaren performansa göre döner sermaye katkı payı ödemesi uygulaması başlatılmıştır. 209 sayılı kanuna göre personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden, personele unvanı, görevi, çalışma şartları, hizmete katkısı, performansı, muayene, ameliyat, anestezi, girişimsel işlemler gibi unsurlar esas alınarak ek ödeme yapılabilmektedir. Sistemin detayları daha sonra bakanlık tarafından çıkarılan bir yönetmelikle belirlenmiştir.

Ödemeler aylık olarak yapılmaktadır. Dağıtılan toplam miktar döner sermaye komisyonu tarafından karar verilen tutar olmayıp, komisyonca karar verilen tutar üzerinden yönetmelik esaslarına göre yapılan hesaplamalar sonucunda gerçekleşecek dağıtım tutarı kadardır. Ödenecek net miktar, personelin performans puanı ile dönem ek ödeme katsayısının çarpımı sonucunda bulunan tutardan gelir vergisinin kesilmesi ile bulunur. Bu tutar tavan ek ödeme tutarını geçemez. Ayrıca hizmetlerin kayıt altına alınabilmesi için, faturaların kontrol edilmesi için, hizmetlerin uygunluğunun denetlenmesi amacıyla inceleme heyetleri oluşturulmuştur. Bu sayede bir otokontrol

sisteminin devreye girmesi sağlanmıştır. Diğer taraftan uygulamanın gelişmiş ülkelerdeki kriterlere uygun olduğunu söylemek oldukça zordur. Sağlık Bakanlığı tarafından sistemin bize özgü olduğu açık bir şekilde beyan edilmektedir. Ancak burada şunu da belirtmek gerekir ki, her zaman bir sistemin uluslar arası kriterlere uygun olması yerel düzeyde başarılı olacağı anlamına gelmemektedir. Sistemin başarılı olabilmesi için yerel unsurların göz önünde bulundurulmasının sistemin sürdürülebilir başarısı bakımından hayati öneme sahip olduğunu değerlendirmekteyiz.

Sağlık Bakanlığında Uygulanan ek ödeme sisteminin sonuçları bakanlık tarafından şu şekilde özetlenmektedir:

- Performans değerlendirme sistemi, personel verimliliğini sağlayarak artan sağlık hizmeti talebinin karşılanmasındaki en önemli araç olmuştur.
- Hastanelerin mevcut kapasitelerinin daha verimli kullanılması sağlanmıştır.
- Hekimlerin kamuda tam zamanlı çalışma konusunda daha istekli hale geldikleri görülmüştür.

3.2.Performansa Dayalı Ücret Sisteminde Ülke Uygulamaları

Bu bölümde dünyadaki performansa dayalı ücret sistemi uygulamaları ele alınacaktır. Öncelikle dünyanın en gelişmiş ülkesi olması bakımından Amerika Birleşik Devletleri uygulaması incelenmiştir. Avrupa’da ise bu konudaki öncü ülke İngiltere olmuştur. Bu bakımdan İngiltere incelenmiştir. Ayrıca, Anglo Sakson kültürün önemli unsurları olan Kanada ve Avustralya uygulamaları incelenmiştir. Yine kara Avrupa’sında Almanya, Fransa ve İtalya anahtar ülkeler olması bakımından incelenmeye değer görülmüştür. Finlandiya ve Danimarka ise İskandinav ülkelerine örnek olarak ele alınmıştır. Son olarak ise tüm bunların dışında farklı bir kültür ve gelişmiş bir ülke bakımından Kore uygulaması incelenmiştir.

3.2.1.ABD

Performans yönetimi konusunda ABD iyi uygulamaya sahip ülkelerden birisidir. ABD güçlü bir federal yapıya sahip olması nedeniyle, yerel yönetimler kendi eyaletlerinde etkili ve verimli bir yönetim anlayışını geliştirmek için bireysel ve örgütsel performans yönetim anlayışını geliştirmeye çalışmaktadırlar (Çevik, vd., 2008:87).

ABD’de performans ölçümü tartışmaları Taylor tarafından sistemleştirilen bilimsel yönetim yaklaşımı anlayışına kadar gerilere gitmektedir. 1906 yılında kurulan New York Belediye Araştırma Bürosu ABD’de ilk kez performans ölçümü ve hesap verebilirlik uygulamalarını geliştirmiştir. ABD’de performans verisi toplama, sonuç ölçütleri geliştirme, hesap verme sorumluluğunu geliştirme gibi gelişmeler bu kurumun çalışmalarına dayandırılmaktadır (Köseoğlu, 2007:47).

1930’lu yıllarda yaşanan ekonomik krizin etkisiyle kamu harcamalarının kontrol altına alınması, kaynakların ekonomik ve verimli kullanılması ihtiyacının ortaya çıkmasıyla birlikte klasik denetim yöntemlerinin yetersizliği tartışılmaya başlamıştır. 1980’li yıllarda kalite ve sonuçlara odaklanmış yönetim anlayışının gelişmesiyle birlikte kamu sektöründe performans ölçüm sistemleri gelişmeye başlamıştır. İş Eğitimi Ortaklık Yasası sonuç odaklı performans ölçümünün ilk örneklerindedir. ABD’de performans yönetimi anlayışına geçişi önemli ölçüde etkileyen çalışmalar arasında 1993 yılında yayınlanan Osborne ve Gaebler’in Yönetimin Yeniden İcadı adlı kitabı ve başkan yardımcısı Al Gore tarafından yürütülen Ulusal Performans İncelemesi raporu sayılabilir (Köseoğlu, 2007:48).

ABD Sayıştayı kamu yönetiminde performans yönetiminde performans yönetimi uygulamaları ve hesap verme sorumluluğunu desteklemektedir. ABD’de performans yönetimi ve hesap verme sorumluluğu kapsamındaki önemli gelişmelerden birisi de uygulayıcı birimlerin veya performansa dayalı birimlerin oluşturulmasıdır. Bu birimler performans hedeflerine ulaşılması yükümlülüğü karşılığında personel ve mali yönetim alanlarında geniş idari özerkliğe sahiptirler. Performansa dayalı kurumlarla birlikte performans sözleşmeleri kullanılmaya başlanmıştır. Marka ve Patent Bürosu ABD’de performansa dayalı organizasyona dönüştürülen ilk kurum olmuştur (OECD, 1997:110).

Yeni kamu yönetiminin sonuçlarından birisi de performansa dayalı ücret sisteminin yeniden dirilişi olmuştur. Bu yaklaşım yeni kamu yönetiminin performansı arttırmak için sözleşme ağı anlayışı ile uyumluluk göstermektedir. Geçtiğimiz yıllarda Amerikan kongresi İç Güvenlik Bakanlığı ve Savunma Bakanlığı gibi iki büyük kurumunda performansa dayalı ücret reformunu onayladı. Bu reform 2002 yılındaki İç Güvenlik Bakanlığı reformunun ana çatısını oluşturan insan kaynakları politikası reformuydu. 2004 yılında da Savunma Bakanlığının performansa dayalı ücret sistemini içeren Ulusal

Güvenlik Personel Sistemi kongre tarafından onaylandı. Savunma bakanlığı yeni personel sistemine dair son düzenlemelerini 2005 yılında yayınladı ve performans yönetimi 2006 yılında uygulamaya konuldu. Aslında ABD’de Performance Management and Recognition System (PMPRS) olarak adlandırılan 1984’ten 1991 yılına kadar geçerli olan performansa dayalı ücret sistemi kongre tarafından terk edilmişti. PMPRS’nin son bulması performans düzeylerinin ayırt edilememesi, yetersiz fonlar ve performans sisteminin geliştiğinin somut olarak gösterilememesi gibi çeşitli nedenlere bağlanmıştır.

ABD’de James L. Perry, Trent A. Engbers ve So Yun Jun tarafından 2009 yılında kamu kesiminde performansa dayalı ücret uygulamalarına dair 1977’den 2008 yılına kadar yapılan 68 çalışma incelenmiş ve şu sonuçlara ulaşılmıştır(Perry, Engbers, ve Jun, 2009:12):

- Motivasyonu değiştirmek için gerekli çalışan algısını değiştirme beklentisiyle yapılan performansa dayalı ücret sistemi sıklıkla başarısız olmuştur. Araştırmacılar ödeme programlarına motivasyon açısından bütüncül bir anlayışla bakmışlardır. Çalışanların algısı açısından bakıldığında birbirinden farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Birçok vakada beklenti teorisinin gerçekleşmesinin başarısız olduğu görülmüştür. Bazı araştırmacılar cevap verenlerin performans ve bedel arasında zayıf bir ilişki algıladıkları ve çok azının ödemeyi yeterli gördüğü, miktarın özendirici olmadığını değerlendirdikleri sonucuna varmışlardır. Yapılan 57 çalışmanın tamamında performans sonuçlarında ikramiye kullanılması ve temel ücrete ekleme yapma arasında belirgin bir farka rastlanamamıştır.
- Performansa dayalı ücretin başarılı olabilmesiyle ilişkili, yüksek düzeyli güven, adil ödüllendirme, etkili performans değerlendirme ve yakın coğrafi benzerlik gibi birkaç bağlamsal faktörler mevcuttur. Sonuçların yorumlanmasına ihtiyaç olmakla birlikte genel olarak sağlık sektöründe olumlu sonuçlar elde edilmiştir. Ancak, buna karşın düzenleyici ve finansal sektörde yapılan araştırmalarda performansa dayalı ücretin ayrımcılık olarak algılandığı ortaya çıkmıştır. Eğitim ve kamu güvenliği alanındaki araştırma sonuçlarının ise sağlık sektörü ve finansal sektör arasında bir noktada olduğu görülmektedir. Ancak, eğitim

sektöründe performansa dayalı ücretin çalışanlar üzerindeki etkisi bazı özel durumlar haricinde olumsuz olduğu görülmektedir. Polis teşkilatı üzerine yapılan ilk dönem araştırmalarında uygulamanın belirgin suçların oranında bir azalmaya neden olduğu ancak sonraki araştırmalarda belirgin bir iyileşmenin olmadığı sonucuna varılmıştır.

- İş sorumluluklarının daha az belirsiz olduğu daha düşük düzeyli organizasyonel seviyelerde performansa dayalı ücret daha etkili olabilir, buna karşın bağımlı ücret planları yüksek düzeyli organizasyon yapılarında daha etkili olabilir. Kamu kesiminde performansa dayalı ücret sisteminin etkisinin anlaşılmasında bu sistemin yöneticilere mi, yönetici olmayanlara mı uygulandığı önem arz etmektedir. Yapılan araştırmalarda, iş sorumluluklarının belirgin, açık ve ölçülebilir olduğu işler için performansa dayalı ücretin uygun olduğu anlaşılmaktadır. Sonuç olarak, organizasyon düzeyine bakmaksızın ödeme teşvikinden bağımsız olarak performans ölçümü ve yönetiminin gelişimi hedef belirlemeye bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Yapılan araştırmalardan anlaşıldığı kadarıyla performansa dayalı ücret, ödeme planının bir ürünü olmayıp daha ziyade performans standartlarının gelişmesinin bir sonucudur.

3.2.2.İngiltere

İngiltere 1979 yılında Muhafazakar Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya gitmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının ilk ortaya çıktığı ülkelerden birisidir. İngiliz hükümeti büyüyen devlet yapısını küçültmeye çalışırken bir çok kamu kurumunu özelleştirmiştir. Diğer taraftan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde devamlı memurlar yerine sözleşmeli çalışanların işe alınması tercih edilmeye başlanmıştır. Bütün bu önlemler alınırken aynı zamanda, kamu kurumlarının ve çalışanlarının performanslarını ölçmeyi ve değerlendirmeyi amaçlayan sistemler geliştirilmeye çalışılmıştır (Eurofound, 2010).

İngiltere'de performans ölçümünün gelişimi 1988 yılında Verimlilik Biriminin sunduğu bir rapor üzerine ivme kazanmıştır. Girişimde performans geliştirmeye verilen önem performans hedefleme, ölçme ve raporlamayı daha da arttırmıştır. Yıllık performans hedeflerine ve kaynak tahsislerine ilgili bakan karar vermektedir. Hedefler kurum yöneticisi ile bakan arasında belirlendikten sonra aralarında yıllık performans

sözleşmeleri yapılmaktadır. Sayıştay ise uygulayıcı kurumların hedefler karşısında performansını değerlendirmekten çok paranın değeri denetimini yapmaktadır. Sayıştay ayrıca sağlık, eğitim ve polis hizmetlerini sunan yerel yönetim kuruluşlarını da denetleyerek sonuçlarını kamuoyuna açıklamaktadır (Köseoğlu, 2007:81).

Günümüzde özellikle eğitim, sağlık ve güvenlik alanlarında performansa dayalı yönetim anlayışının ısrarla uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir. Uzun bir geçiş döneminden sonra 1999 yılından itibaren maliye bakanlığı ile diğer bakanlıklar arasında genel olarak üç yıllık performans sözleşmeleri yapılmaya başlanmıştır. Bu sözleşmelere Kamu Hizmeti Sözleşmeleri adı verilmektedir. Kamu Hizmeti Sözleşmeleri bir kamu kurumunun amaçlarını hedeflerini ve sonuç odaklı performans hedeflerini ortaya koymaktadır. Ayrıca Teknik Notlar denen belgelerle ortaya konan performans hedeflerinin nasıl ölçüleceği belirlenmektedir. İngiltere’de kamu kurumları halkı yaptıkları işler konusunda bilgilendirmek için bu bilgileri internet sayfalarında yayınlamaktadırlar (Çevik vd..., 2008:83).

İngiltere’de performans dayalı ücretlendirmenin tarihine bakıldığında, 1955 yılında kraliyet komisyonunun kişisel katkının değerlendirilmesinin zorluğu nedeniyle liyakata göre ücretlendirmeye karşı olduğunu beyan ettiği görülmektedir. Fulton Komisyonu ise 1968 yılında karşı görüş bildirmiş, ancak kamu çalışanlarının liyakata dayalı ücretlendirme sisteminin sunumuna karşı varılan kanaati gözden geçirmiştir. 1970’lerde Yüksek Maaşları Gözden Geçirme Kurumu ve Meclis Ortak Harcama Komisyonu liyakat usulü maaş sistemini desteklemiştir. 1982 yılına gelindiğinde ise Megaw Araştırması performansa dayalı ücret sisteminin uygulanmasını önermiştir. Ancak, Megaw Raporu sendikalardan büyük tepki almıştır. 1985 yılında üç deneme süreli performans prim programı uygulamaya sokulmuştur. Bu program başarılı olamamıştır. Çalışanlar sistemin adil olmadığını düşünmüş, değerlendirme kriterlerinin açık olmadığı değerlendirilmiş, personelin motivasyonunu bozmuş, ancak bu durumdan dersler çıkarılmıştır (OECD, 2005:166).

1987 yılında profesyonel kamu çalışanları sendikası ile performansa dayalı ücretlendirme programında anlaşmaya varıldı. Bu anlaşmayı diğer sendikalarla yapılan anlaşmalar takip etti. Ancak, genellikle sendikalar programı kabul etmekte isteksizdiler

ve yalnızca programın kendilerine bağlı çalışanların maaşlarını arttırıp arttırmadığıyla ilgilendiler (OECD, 1996:23).

İngiltere’de kamu kesiminde üst düzey çalışanların maaş sistemi 2002 yılından itibaren değiştirilmiştir. Yeni maaş sistemi temel ücret üzerine performansa bağlı olarak çeşitli ödüllendirme imkanları getirmiştir. Buna bağlı olarak hali hazırda bütün kamu kurumları yönetici pozisyonunda olmayanlar için yeni ödeme sistemi ve performans yönetim düzenlemeleri yapma konusunda çalışma yapmaktadırlar. Bu çalışmalar da yönetim kademesinde çalışanlar için uygulanan prensipler çerçevesinde yapılmaktadır. Örnek olarak, bütün kurumlar bütün çalışanların açık bir şekilde belirlenen performansa dayalı ödeme hedeflerine ulaşımını sağlamaya çalışmaktadır. Bir diğer prensip ise, verilecek ücretin, çalışanların en iyi performansı göstermelerini ve bunu sürekli geliştirmelerini sağlayacak şekilde doğru orantılı olması gerektiğidir.

Performans yönetimi organizasyonun stratejik amaçlarına ulaşmasıyla ilgilidir. Kamu kesiminde ise bu eğilim performans hedefleriyle ödeme sistemi arasındaki ilişki olarak algılanmaktadır. Çünkü bütçenin en büyük kısmını ücret oluşturmaktadır. Performansa bağlı ücretlendirmenin özel sektörde başarılı olduğu gibi, kamu kesiminde de başarılı bir şekilde uygulanabileceğine inanılmaktadır. İngiltere 2002 yılından itibaren Avrupa ülkeleri arasında kamu kesiminde performansa dayalı ücreti en başarılı uygulayan ülkelerden birisidir. (Fitzpatrick, 2007:4)

Eğitim sektöründe performansa dayalı ücret sistemine olan ilgi öğretim standartlarının düşük ve eğitimin başarısına katkısının az olduğu algısı nedeniyle 1980 li yıllarda artmaya başladı. 1990’lı yıllarda hükümetler eğitim kurumlarında bir takım performansa dayalı ücret sistemleri uygulamaya başladılar. Ancak bu sistemi tüm öğretmenlere değil de yalnızca yönetici öğretmenlere ve onların yardımcılara uygulayabildiler. 1998 yılında uygulamaya konan reform performans eşiği ve üst skala ödeme sistemini içermektedir. Bu reform öğretmenlerin istihdamı ve sonrasında onları meslekte tutmayı etkileyecek biçimde dizayn edilmişti. Hükümet öğretmenlerin sıradışı başarılarının ödüllendirilmemesinin ve bu başarıların kabul edilmemesinin öğretmenlerin motivasyonlarını olumsuz yönde etkilediğini öne sürdü. 1999 yılında İngiliz hükümeti öğretmenler için öğrencilerdeki gelişim kriterine göre performansa dayalı ücret politikası uygulamaya koydu. Bu teşvik programı okuldan ziyade öğretmen temelli idi.

Performansa dayalı ücret uygulaması başlamadan önce 2000 yılı fiyatlarıyla öğretmenlere sabit bir ödeme skalasına bağlı olarak dokuz farklı seviyede 15.141-23.958 sterlin arasında yıllık ücret ödenmekteydi. 1999/2000 yıllarında öğretmenlerin %75'i bu skalanın en üst noktasında bulunmaktaydı. Reform sonrasında öğretmenlerin dokuzuncu dereceyi aşarak performans eşiğini aşma imkanları oldu. Performans eşiğini geçmenin iki şekilde etkisi meydana geldi. Birincisi, bu eşiği geçenler yıllık 2000 sterlin bonus alma hakkını elde ettiler ve bu ekstra kazanç meslek hayatları boyunca ve emekli olduklarında da devam etmektedir. İkincisi ise, bir kez bu eşiği aşan öğretmenler performansa bağlı olarak ilave artışları içeren üst maaş skalasına dahil oldular. Öğretmenlerin bu eşiği geçebilmeleri için beş alanda kabul edilebilir standartlara erişmeleri gerekliydi: Öğretimi anlama ve bilme, öğretim yönetimi ve değerlendirme, geniş anlamda mesleki yeterlilik, mesleki vasıflar ve öğrenci gelişimi (Atkinson, vd..., 2009:252).

Kamu kesimi eğitim sisteminde uygulanan performansa dayalı ücret sisteminin ele alındığı Atkinson ve arkadaşlarının 2008 yılındaki çalışmasında öğrenci başına test skorlarında ortalama %40 oranında artış olduğu tespit edilmiştir. Ancak bu ölçümlerin projenin ilk yılında yapıldığı, öğretmenlerin zamanla bu skalaya ulaşabilecekleri, en üst noktaya ulaştıklarında başka bir ödül olmaması durumunda performansın azalabileceği tespitinde bulunulmuştur. Bu çalışmada öğretmenlerin doğrudan finansal özendiricilere tepki verdiği sonucuna varılmıştır. Öğrenci gelişimi temelli özendirici programların test skorlarını geliştirdiği görülmektedir. Öğretmen temelli performansa dayalı ödeme sistemlerinin yöneticiler tarafından bir enstrüman olarak kullanılması gerektiği sonucuna varılmıştır (Atkinson, vd., 2009:260).

İngiltere, kamu kesiminde performansa dayalı ücretlendirme sistemini uygulamaya koyan ilk ülkelerden biridir. Ancak son dönemde bu uygulamalara olan eleştiriler artmaktadır. İngiltere'de bir özel şirket tarafından 2000 yılından beri performans primi ile ilgili yapılan araştırma performans prim sisteminin temelde önyargılı olduğu sonucu çıkmıştır. Yalnızca yöneticilerin %18'i sistemin performanslarını arttırmaya destek olduğunu düşünmektedirler. Ayrıca personel, kota uygulamasına şüpheli yaklaşmaktadır. Kota sistemi bir kısım sonuçların mükemmel ve seviyenin ne olduğuna bakılmaksızın bir kısım personelin ödüllendirilmesine, diğer bir kısım personelin de

cezalandırılmasını gerektirmektedir. Personelin çoğunluğu yöneticilerin değerlendirme konusunda yeterince eğitilmiş olmadığını düşünmektedir. Yöneticilerin yaklaşık %75'i miktarların özendirici olmaktan çok uzak olduğu kanısındadırlar.

The London School of Economics tarafından 2002 yılında 2500 vergi memuru üzerinde yapılan değerlendirme 2008 yılında güncellenmiştir. Ankete cevap verenlerin çok azı bu ücret sisteminin özendirici olduğunu düşünmekte ve çoğu bu sistemi grup birliğine engel olarak görmektedir. Ayrıca, primler için yapılan tahsislerin çok düşük olduğu eleştirisi yapılmaktadır. 2008 yılında toplam ödüller en iyi performans gösterenler için maksimum %8 olarak belirlenmiştir. Ancak zamanla performans tanımı değişmiştir. Şimdi şahsın toplam sonuçlara katkısı, bu katkının yönetici tarafından değerlendirilmesi, personelin bu değerlendirme tartışmasına katılması olarak tanımlanmaktadır. Parasal bakış önemini kaybetmeye başlamıştır. Değerlendirmeyi kişinin performansını arttırmalarına yardımcı olmak için geliştirici görüşme takip etmelidir (OECD, 2009:7).

3.2.3. Avustralya

Avustralya kamu yönetiminde ilk kapsamlı kamu reformu 1983 yılında Reid İncelemesi isimli raporla başlamıştır. Bu raporun ardından hükümet kamu yönetimi reformunu başlatarak bir beyaz sayfa hazırlamıştır. Bu program temelde girdilerden çok programların hedeflerine ve performansa dayalı bütçe sistemine ve bu hedeflere ulaşmak amacıyla yetki ve sorumlulukların yöneticilere devredilmesi ilkelerine dayanmaktadır. Bu program daha sonra 1984 yılında kabul edilen Kamu Hizmeti Reform Kanunu ile yasal bir boyut kazanmıştır. 1987 yılında kabul edilen Program Yönetimi ve Bütçeleme kanunu ile performans bilgisi ve performans raporlama kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir. Denetçi Yasa Tasarısının 1997 yılında yasalaşmasıyla birlikte mali yönetim ve hesap verebilirlik için yeni bir çerçeve oluşturulmuştur. Federal düzeyde yasa olarak kabul edilen bütçeleme, mali yönetim, etik ilkelerin belirlenmesi ve performans yönetimi gibi reform uygulamaları zamanla eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde de uygulamaya konulmuştur (Köseoğlu, 2007:57).

1980'den beri devam eden süreç sonunda 1992 yılında hükümet sendikalarla anlaşmış ve performansa dayalı ücret sistemine geçilmiştir. Memurların ücretlerinin performansla

ilişkilendirilerek daha sıkı çalışarak motive olacakları düşünülmüştür. Avustralya kamu yönetiminde performansa dayalı ücretlendirme bireysel performansı ortak hedeflere bağlamayı amaçlayan performans değerlendirmelerinin de temelini oluşturmaktadır (Anderson, Leech ve Teicher, 2004).

1980'lerin sonlarında ve 1990'ların başında Avustralya üniversitelerine verilen hükümet fonlarının azaldığı görülmüştür. Bunun amacı üniversiteler üzerinde siyasi kontrolü arttırmak ve üniversiteleri organizasyonel değişikliğe zorlayarak uluslar arası alanda rekabet güçlerini arttırmaktı. Üniversiteler eğitim ve araştırmayı ticari hale getirerek ve hesap verilebilirliği, etkililiği ve etkinliği arttırarak gelirlerini arttırmaya çalıştılar. Üniversitelerin bunu gerçekleştirmek için başvurduğu yol performans değerlendirme sisteminin uygulanması olmuştur. Ancak Avustralya üniversiteleri henüz performansa dayalı ücretlendirme sistemlerini resmileştirmemişlerdir. Bu konuda ilk girişimde bulunan Swinburne üniversitesidir. Yapılan araştırmalara göre diğer üniversitelerde de bu eğilimin güçlendiği görülmektedir. Ancak bununla birlikte tartışmaların alevlendiği görülmektedir. Üniversitelerde performans değerlendirme sistemine yapılan eleştirilerin temelini akademik özgürlüğü erozyona uğratacağı endişesi oluşturmaktadır (Herkness ve Schier, 2011:53).

3.3.4.Kanada

Kanada'da performans değerlendirmesine dayalı teşvik edici ücret sistemi ilk kez 1964 yılında gündeme gelmiştir. Üst düzey yöneticiler ücret düzenlemesi olarak adlandırılan program yönetim sınıfı maaş yönetim planı olarak değiştirilmiştir. 1998 yılındaki programa göre kamu hizmetinde çalışabilecek yetenekli üst düzey yöneticilerin istihdamını kolaylaştırmak ve bu personeli kamuda tutmak amaçlanmıştır. Maaş skalası maksimum ve minimum oranlı bir bant aralığında değişmektedir. Çalışanlar daha önceden belirlenen hedeflere ulaşp ulaşmadıklarına göre toplu miktarda bir ödeme elde edebilme imkanlarına sahiptirler. Kanada'da performansa dayalı ücret sistemi üst yöneticilerin performansını arttırmak, hesap verilebilirliği ve liderliği geliştirmek, ayrıca nitelikli personelin istihdamına katkı sağlamak ve bu personelin elde tutulmasını sağlamak maksadıyla geliştirilmiştir. Sistemin genel özellikleri şu başlıklar altında değerlendirilebilir(OECD, 2005:96):

- Sistem tam anlamıyla standartlaştırılmıştır.

- Maaş artışı ve ikramiyeler kılavuzlarda açık bir şekilde belirtilmiştir.
- Bütçeler yönetici kategorisinde bordro toplamının % 7'si ile sınırlandırılmıştır.
- Devamlılığı sağlayabilmek için program performans seviyelerini açık bir şekilde ayırt etmiştir.
- Ayrıca merkez teşkilat tarafından ödeme yapılmadan önce gözden geçirme komitesi tarafından programın öngördüğü bütün gerekliliklerinin yerine getirildiği onaylanmış olmalıdır.
- Performansa dayalı ücret programı, toplu sözleşme dışında kalan bakan yardımcıları, politika uygulayıcıları ve üst düzey yöneticileri, ayrıca hükümdarlık şirketlerinin üst yöneticilerini kapsamaktadır.

Kanada'nın Performansa Dayalı Ücret politikasının genel yapısı şu şekilde özetlenebilir:

- Yöneticilerin performansları yıllık olarak belirlenen ve ölçülen daha önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere göre ölçülmektedir.
- Şahıslardan günlük sorumluluklarıyla ilişkili olarak devamlı bir taahhüt saptamaları istenmektedir. Ayrıca, kişilerden hükümetin amaçları doğrultusunda birimin iş planlarından kaynaklanan öncelikli alanlarla ilişkili anahtar taahhütler vaat etmesi beklenmektedir.
- Program, taahhütlerin başarısına bağlı olarak ortalama üç yıl içinde en yüksek iş oranına ulaşabilmek için her yıl % 5 ilerleme imkanı sağlamaktadır.
- Ayrıca, şahıslar gözden geçirme periyodunda ortaya koydukları hedeflere ulaşma ölçüsünde taban maaşlarının %10-25 oranında bir defaya mahsus toplu ödeme ile ödüllendirilebilirler.

3.2.5.Danimarka

Danimarka hükümeti 1987 yılında maaş ödeme sistemini kişiselleştirme amacıyla lokal maaş programını kurarak performansa dayalı ödeme sistemini uygulamaya koydu. 1989 yılında performansa dayalı ödeme programı bütün kamu çalışanlarını kapsayacak ancak, üst yöneticileri sınırlayacak biçimde uygulamaya konuldu. 1997 yılında lokal ödeme

programı Danimarka hükümetinin toplam maaş ödemesi içinde %2'yi temsil etmekteydi. Hükümetin bu politikası oldukça düşük seviyedeydi. Sistemin köklü bir şekilde değiştirilmesine karar verildi. Danimarka kamu kesimindeki bu yeni ödeme sistemi 1997 yılında ortaya konulmuştur. Bu sistem yavaş biçimde hayata geçirilmiştir. Başlangıçta toplu sözleşmeyle istihdam edilen akademisyenleri etkilemiştir ancak bu dönemde sendikaların çoğu bu konuda büyük bir adım atmaya hazır değildi. 1998 yılında Danimarka Devlet Çalışanları Merkez Federasyonu ile bir çerçeve anlaşmasına varıldı. 2002 yılında toplu sözleşme ile sendikaların çoğu yeni ödeme sistemine dahil oldular (Köseoğlu, 2007:62).

Danimarka'da kamu kesiminde maaş sistemi, kişilerin buldukları hiyerarşik pozisyon, işin içeriği, sorumluluk düzeyi, eğitim seviyesi gibi etkenleri yansıtacak biçimde çalışılan yıla göre otomatik olarak artmaktaydı. Yeni maaş sisteminde otomatik artış sınırlandırıldı ve maaş ödemeleri geniş ölçüde merkezi olmaktan uzaklaştırıldı. Ancak, bütün ödeme sisteminde maaş artışlarının seviyesinin nasıl olacağını kararı kamu çalışanları birlikleri ile Maliye Bakanlığı arasındaki görüşmelerde belirlenmektedir. Danimarka performans ücret sistemi temelde merkezi olmamayı amaçlamaktadır. Temel prensip maaş sisteminin amaçlar, personel, kurumun maaş politikası ile ilişkili olması gerektiğidir (OECD, 2005:94).

Performansa dayalı ücret sistemi herhangi bir kanunla tanımlanmamıştır. Performansa dayalı ücretle ilgili bütün kurallar sendikalarla yapılan toplu sözleşmelerde belirlenmektedir. Yerelleştirme anlayışını dengelemek için hükümetin iş piyasası ile rekabetinden kaçınmak ve özel sektöre göre maaş artışlarının yüksek olmasından kaçınmak amacıyla sıkı bir kontrol mekanizması geliştirilmiştir. Merkezi hükümet maaş düzeylerini kontrol etmek için online bir istatistik programı geliştirmiştir. Bu sistem sayesinde kurumlar arasındaki maaş seviyeleri kolaylıkla kontrol edilebilmektedir (Eurofound, 2010).

Sistem ilk olarak daha alt düzeydeki kurumlara ve sektörlerle uygulanmış ve 2006 yılı itibarıyla çalışanların %60'dan fazlasını etkilemiştir. Bakanlıklarda ise bu oran %40'lar düzeyindedir. Performans unsurlarının adım adım sisteme dahil edilmesinin etkileri incelenmiştir. Yeni ücret politikasının performans yönetiminin kamu yönetiminde uygulanmasını desteklediği ve kamu çalışanlarının vatandaşa karşı daha fazla

sorumluluk hissetmelerine neden olduğu anlaşılmaktadır. Yeni ödeme sistemi merkezi olmayan bir yapıya sahiptir. Danimarka’da tüm üst yöneticiler yeni ödeme sistemine dahil edilmiştir. Yeni ödeme sistemi öncelikle üst yöneticilere, sonrasında ise diğer çalışanlara uygulanmıştır. Ancak, bu sistem polis ve yargı teşkilatına uygulanmamaktadır. Bu istisnanın en önemli nedenlerinden birisi de sayısal hedefler nedeniyle polisin olumsuz etkilenmesinin önlenmesi amacıdır (Demmke, 2007:71).

Tablo: 12 Danimarka Eski ve Yeni Maaş Sistemi

ESKİ MAAŞ SİSTEMİ	YENİ MAAŞ SİSTEMİ
Çok Miktarda Maaş Kademesi	Çok Az Maaş Kademesi
Yıllık Hizmete Göre Belirlenen Maaş	Yetenek ve Performansa Göre Maaş
Merkezi Olarak Belirlenen Maaş	Yerel Olarak Belirlenen Maaş

Kaynak: (Demmke, 2007:72)

Danimarka’da performansa dayalı ücret sistemi bütün çalışanları kapsamaktadır. Bazı personel grupları yeni sisteme geçmekte ya da eski sistemde kalmakta serbest bırakılmış fakat diğerleri için zorunlu kılınmıştır. Performans ücret sistemi kişisel olarak uygulandığı gibi takım olarak da uygulanabilir. Bu kurumun vereceği karara göre değişebilmektedir. Maaş politikası şunları içermektedir:

- Fonksiyonla ilişkili harçlık: Belli bir kurumdaki büyük projeler için sorumluluk, danışmanlık gibi farklı fonksiyonların tanımlanmasıdır.
- Nitelik ile ilişkili harçlık: Harçlık almayı gerektirecek farklı niteliklerin ve gelişime imkan sağlayan yeterliliklerin tanımlanmasıdır.
- Performansla ilişkili ödeme: Kurumla kişisel ya da grup olarak sonuç sözleşmesi yapma olanağıdır.

Danimarka hükümetinde sonuç sözleşmesi uygulaması 1995’lerden itibaren başlamıştır. İki çeşit sözleşme mevcuttur: Kurumlar için sonuç sözleşmesi ve üst yöneticiler için yönetici sözleşmesidir. Sonuç sözleşmesi kurum yöneticisi ile bakan arasında olmalıdır.

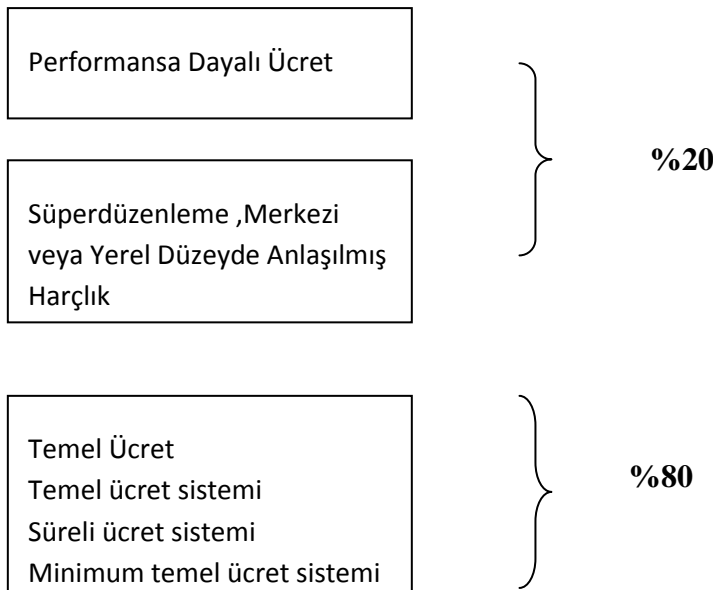
Bu sözleşmeler normalde yıllık olarak yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından sözleşmelerin içeriği için belirli kılavuzlar hazırlanmaktadır. Örneğin, sözleşmedeki amaçların en az %50'si kurumun çıktılarıyla ilişkili olmalıdır.

Performansa dayalı ücretlendirme konusunda bütün kamu kurumlarında ortak bir uygulama mevcut değildir. Ancak bütün kurumlarda performansa dayalı ücret programları üç temel prensibe dayanmaktadır:

- Temel ücret konusunda Maliye Bakanlığı ile çalışanlar adına kurum tarafından yapılan görüşmelerde anlaşmaya varılmış olmalıdır.
- Çalışanların yeterlilik ve performansı ve işle ilişkilendirilmiş belirli fonksiyonlara merkezi ya da yerel olarak dayandırılmış süper düzenleme kararlaştırılır. Süper düzenleme, (superstructure) düzenleme yapılan bu işlerle iş piyasasındaki diğer işler arasında denge kurmayı amaçlamaktadır.
- Organizasyonel düzeyde anlaşmaya varılan performansa dayalı ücret unsuru çalışanın daha önceden belirlenmiş nitel ve nicel hedeflere ulaşma oranını yansıtmaktadır.

Danimarka devletindeki yeni ödeme sisteminin amacı toplam maaşın %20'sinin harçlıklardan ve doğrudan performansa dayalı ücretlerden oluşması gerektiğidir (OECD, 2005:98).

Tablo 13: Danimarka Maaş Sisteminin Üç Unsuru



**Tablo14: Danimarka’da 2007 yılı Performansa Dayalı Ücret Sistemi Anketi
Sonuçları**

	Tamamen katılıyorum	Katılıyorum	Belirsiz	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Fikrim yok
PDÜ sistemi daha çok çaba harcamama neden oluyor	11	35	30	15	9	1
Amaçlara ve göreve daha fazla yoğunlaşmama neden oluyor	11	40	26	14	9	1
Yaptığım işlerin sonucunun maaşıma yansımaları memnun edicidir.	17	39	25	11	6	1
PDÜ sistemi yönetici ve çalışanlar arasında daha iyi diyaloga neden olmaktadır.	10	27	28	17	14	4

Kaynak: (Demmke, 2007:70)

Sorulan sorulara verilen cevaplara göre çalışanların %37’si performansa dayalı ücret sisteminin çalışanlar ve yöneticiler arasında diyalogu arttırdığı görüşündedir. Ayrıca çalışanların çoğunluğu performans değerlendirme ve hedef sözleşmelerini desteklemektedir. 1997’den beri yeni ödeme sistemine dahil olan sayısında önemli oranda artış meydana gelmiştir. 2001 yılında Maliye Bakanlığı ve Danimarka Devlet Çalışanları Merkez Federasyonu arasında yeni ödeme sistemine göre anlaşma yapan 111 kamu kurumunu değerlendirmesi yapılmıştır. Bazı sonuçlar şu şekildedir(OECD, 2005:101):

- Performansa dayalı ücret sistemi kişisel değerlendirmeye ve ödeme sisteminin kabulüne daha fazla yoğunlaşılması olumlu sonucunu doğurmuştur.

- Performansa dayalı ücret, performans ile ücret arasındaki bağı güçlendirmiştir.
- Performansa dayalı ücret kamunun istihdam olanaklarını arttırmıştır.
- Yöneticilerin yalnızca %39'u ve sendika temsilcilerinin %23'ü performansa dayalı ücretin sonuçlara daha fazla odaklanmaya yönlendirdiğini düşünmektedir.
- Performansa dayalı ücret yönetici ve çalışanlar arasında daha iyi diyaloga yol açmaktadır.

Performansa dayalı ücretin bazı olumsuz sonuçları ise şu şekildedir:

- Performansa dayalı ücret yönetimi çok fazla temsil etmektedir.
- Performansa dayalı ücret çalışanlar arasında güvensizlik meydana getirmektedir.

3.2.6.Finlandiya

Finlandiya'da kamu çalışanları için toplu sözleşme sistemi geçerlidir. Devletin bu görüşmelerde ulusal, merkezi kurumlar ve ajanslar olmak üzere üç düzeyde fonksiyonu vardır. Finlandiya'da yeni ücret sistemi politikası 1980'lere dayanmaktadır. Birkaç yıllık hazırlık sürecinden sonra 1992 yılında Kamu Çalışanları Maaş Programı uygulamaya konuldu. Diğer İskandinav ülkelerinde olduğu gibi bu ülkede de yeni ücret politikası herhangi bir kanun ya da düzenleme ile belirlenmemiştir. Maaş sisteminin toplu sözleşmelere bağlı olduğu gibi performansa dayalı ücretlendirme sistemi toplu sözleşmeler kapsamında ele alınmaktadır (Lahdesmaki, 2008:9).

Performansa dayalı ücret sistemi oldukça geniş olup orta düzeye kadar olan personeli kapsamaktadır. Bu seviyenin üzerindeki yöneticiler kapsam dışında tutulmuştur. Ancak, yeni ödeme sisteminin kurulduğu 1980'lerin sonundan beri sistemin bütün personeli ve bütün sektörleri kapsamaya amaçlanmaktadır. 2002 yılında sonuçlara dayalı ödüllendirme sistemine göre 21 merkezi kurumda ödeme yapılmıştır. Bunlardan bir kısmını yerel kurumlar oluşturmuştur. Ülkede 60'ın üzerinde Sonuçlara Dayalı Ödüllendirme kurumu bulunmaktadır. Sonuçlara dayalı ödeme 15000 personele yapılmıştır. Bu sayı bu kurumların personelinin %12'sini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler düzeyinde, performansa dayalı ücret sistemi programları yaygınlaşmakta ancak yavaş ilerlemektedir. 2004 yılında bu ödeme programları yerel yönetim

birimlerinin %8'ine uygulanmış ve toplam performansa dayalı ödeme miktarı 13 milyon euro'ya ulaşmıştır (Ministry of Finance of Finland, 2006).

Finlandiya'da maaşın üç unsuru bulunmaktadır: İşin gereği ödeme, kişisel performans ödemesi ve sonuçlara bağlı ödüllendirme. Performansa dayalı ücretlendirmenin düzenli yapılabilmesi için iki kural mevcuttur:

- İşin gereği ödeme ve kişisel performansa bağlı ödeme toplu sözleşmenin bir parçası olarak devamlı revize edilmektedir.
- Sonuçlara Bağlı Ödül diğer iki unsurdan bağımsız olarak gerçekleşebilir. Çünkü sonuca bağlı ödüllendirme toplu sözleşme ile ilgili değildir.

Kişisel performansa yapılan ödeme işverenin ihtiyaçlarına, toplu sözleşmenin sonuçlarına göre değişmektedir. Maksimum ödeme taban maaşın %25-50'si arasında değişmektedir. Kişisel performans ödemesinin ortalaması genel olarak kişisel toplam ücretin %15'ini oluşturmaktadır. Sonuç temelli ödüllendirme ise ortalama toplam ücretin %1.7'sini oluşturmaktadır. Üst yöneticiler ve çalışanlar genel olarak uygulamayı benimsemiş gözükülmektedirler. 2004 yılında kamu personelinin %40'ının performansa dayalı ücret sistemini başarılı bir şekilde uyguladığı görülmektedir (OECD, 2005:110).

3.2.7.Fransa

Fransa'da 1980'lerin başında kamu yönetiminde reforma stratejileri adem-i merkezîyetçilik ve kamu hizmetine girişte liyakatın geliştirilmesine yönelik idi. 1988 yılından itibaren ise reformlar merkezi idarenin ve bakanlıkların hizmet alanlarına odaklanmıştır. 1995 yılında yayınlanan bir genelge ile kamu hizmetlerinde bir reform başlatılmıştır. Bu yeni reform paketi ile kamu görevlilerinin performansını ölçmek için yeni bir değerlendirme sistemi ortaya konulmuştur. 1999 yılında ilan edilen programın temel amaçları arasında insan kaynakları yönetimi, personelin eğitimi, programların değerlendirilmesi, memurların çalışma ilişkilerinin geliştirilmesi, yetki genişliği, performans değerlendirmeye geçiş ve hizmet kalitesinin iyileştirilmesi politikaları yer almaktadır (Köseoğlu, 2007:55).

Fransız kamu yönetiminde maaş sistemi reformu kamu finansmanın tamamen revize edilmesi kapsamında gerçekleşmiştir. LOLF olarak adlandırılan finansman yasası 2001

yılında onaylandı. Performans değerlendirme ve promosyonla ilgili olan ve bu konuda bir dönüm noktası teşkil eden kamu çalışanları yasası da 2002 yılında onaylandı. Bu yasa ilk kez sistematik olarak bütün kamu çalışanlarının iş değerlendirmelerinin yapılmasını sağlamıştır. Bu süreçte ekonomi, finans ve endüstri bakanlıkları her çalışan için performans ve liyakati dikkate alarak uygulamada en başarılı olan kurumlar oldular. Daha sonra icracı yöneticiler de kişisel performanslarına göre primlerini kendileri belirleme imkanını elde ettiler. Bu personel doğrudan parasal ödül almamaktadır. Ancak, değerlendirmeleri yapılmakta ve kariyerleri kısmen çalışma sonuçlarıyla bağlantılı olmaktadır. Haklarında verilen raporlar sabit maaş sistemindeki derecelerini değiştirmekte ya da aynı düzeyde kalmalarına neden olmaktadır. Aynı zamanda, takıma dayalı ödeme sistemi de geliştirilmiş, ancak bu uygulama çalışanların yalnızca %15'ine uygulanmaktadır (Forest, 2006:3).

2003 yılında Fransız hükümeti çalışanların maaşlarının %20'si oranında olacak şekilde merkezi hükümet düzeyinde üst düzey memurların performansa dayalı ücret programını ilan etti. Bu reform geliştirilerek 2004 yılında uygulanmaya başladı. 2004 yılından itibaren altı pilot bakanlıkta performansa dayalı ücret sistemi yöneticiler seviyesinde tecrübe edilmeye başlandı. Bu bakanlıklar; maliye, savunma, içişleri, ekipman, tarım ve sivil hizmetler bakanlıklarıydı. Performansa dayalı ücret prim şeklinde taban maaşın %20'sine kadar olacak şekilde uygulamaya konulmuştur. Yöneticilerde bu uygulamanın başarılı olması durumunda uygulamaya bütün memurların dahil edilmesi amaçlanmaktadır (OECD, 2005:115).

Maliye Bakanlığı çeşitli kamu hizmeti kurumlarına ve meslek gruplarına performansla ilişkili prim ödemelerini tahsis etmektedir. Her bir idarenin bütçe tahsisatı her bir kamu hizmeti kategorisinin ortalama prim oranı ile çarpılarak belirlenmektedir. Prim bütçesi genel maaş eğilimine göre endekslenmektedir. Bu fonların nasıl kullanıldığına dair sınırlı bir kontrol vardır. Her bir bakanlık bu primlerin personel arasında nasıl paylaşılacağına kendisi karar vermektedir ve ayrıca bakanlıklar kendi kaynaklarıyla bu fonları sağlayabilmektedirler. Genel kontrol metodu Maliye Bakanlığı müfettişlerinin denetimi ve parlamento denetimi şeklindedir.

Primler merkez bakanlıklarda, teknik kısımlarda ve harici departmanlarda tespit edilmektedir. Kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunun aldıkları primler çok az miktarı

teşkil etmektedir. Kamu görevlilerinin yalnızca %10'un aldığı primler taban maaşlarının %30'unu oluşturmaktadır. Büyük miktarda primler esas olarak üst düzey yöneticilere uygulanmaktadır. Öğretmenler prim sistemine dahil edilmemişlerdir. Başlangıçta bu program merkez teşkilatlarda çalışan üst düzey yöneticilerle sınırlandırılmıştır. Daha sonrasında diğer kamu kurumlarının yöneticilerinin de sisteme dahil edilmesi planlanmaktadır. Ancak, bazı bakanlıklar(Maliye, İçişleri, Adalet, Altyapı Bakanlıkları) 2004 yılında performansa dayalı ücret sistemini daha geniş bir personel kitlesine uygulamaya başlamışlardır.

Ortalama olarak harçlık sistemi normal çalışma karşılığı alınan maaşın %17'sini temsil etmektedir. Ancak bu oran bakanlıktan bakanlığa veya meslek gruplarına göre değişiklik göstermektedir. Sivil idareler için prim usulü ödüllendirme %40 ile %60 arasında değişmektedir. Primler yasal düzenlemelerle tespit edilmekte ve resmi gazetede yayınlanmaktadır. Tahsisatlar genellikle kolektif temelde yapılmakta ve kişisel farklar göz ardı edilmektedir. Ödüllendirmeler her bir bakanlık tarafından tespit edilmiş yönetim kriterleri ile uyumlu olarak yapılmaktadır. Yeni bonus planı(New bonus points scheme (NBI)) 2003 yılında uygulanmaya başladı. 2101 üst yönetici bu programa dahil edilmeye uygun görüldü ve bu program için 11.6 milyon euro harcandı. Bu rakamlara asker ve polis yöneticileri de dahil edildiğinde miktar 14.55 milyon euroya ulaşmaktadır (OECD, 2005:117).

3.2.8.Almanya

Almanya'da kamu kesiminde çalışanlar 3 gruba ayrılmaktadırlar: Kamu hizmetlileri, kamu çalışanları ve işçiler. Civil Servant olarak adlandırılan birinci grup anayasada idarenin egemenlik hakkını kullananlar olarak tanımlanmaktadır ve kamu yasalarına tabidirler. Bu personel belirli mevkiler için istihdam edilir, geçim prensiplerine göre ücretlendirilir ve hayat boyu istihdam güvencesine sahiptirler. Kamu çalışanları ve işçiler olarak tanımlanan diğer iki grup ise özel kanunlara tabidirler ve yine belirli işler için istihdam edilirler. Ücretlendirmeleri tazmin prensibine göre yapılır ve belli dönemlerde sözleşme yaparak çalışmaya devam ederler. Prensipteki bu farkların patrikte çok önemi olmamasına rağmen, geleneksel olarak desteklenen geçim prensibinin doğası nedeniyle performansa dayalı ücret sistemine kolayca uyum sağlamamaktadır (EUROPAN, 2006:11).

Almanya’da performansa dayalı ücretlendirme sistemi, maaş ile mesleki fonksiyonlar arasındaki ilişkileri güçlendirmek maksadıyla 1973 yılında tartışılmaya başlasa da, prim ve harçlık şeklinde yapılan performans ödeme sistemi 1997’ye kadar geliştirilememiştir. Daha sonra aşama aşama kamu çalışanlarının performanslarını arttırıcı teşvik sistemleri öncelikle kısmen özelleştirilen demiryolları, posta hizmetleri gibi sektörlerde uygulanmaya başlandı.

Almanya’da kamu kesimi maaş sistemi önceleri bir taraftan çalışanların aile durumu, yaşı ve kıdem durumu gibi özel şartlarına göre, diğer taraftan işin gereklerine göre şekillenmekteydi. İlave performansla ilişkili ödeme unsuru bir hizmet sınıfına verilen promosyondan ibaretti. Ancak bu enstrümanın çok fazla etkisi yoktu. Çünkü çalışanın kendi hizmet sınıfında en üst performans düzeyine ulaşması durumunda dahi bu promosyonu alma garantisi yoktu. 1997 yılında kamu hizmeti kanununda kendi alanlarında göze çarpıcı hizmetlerde bulunanlar için ekstra ödeme ve prim imkanları sağlayan düzenlemeler yapıldı. Bu değişiklik sayesinde çalışanların yüksek performans göstermeleri durumunda doğrudan prim alabilmeleri sağlanarak motivasyon artışı sağlanmıştır (Eurofound, 2010).

Performansa dayalı ücret reformu performansı ödüllendirerek kamu hizmetindeki maaş sistemini performansla ilişkilendirmeyi ve daha sonrasında bu sistemi adem-i merkeziyetçi bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamıştır. Performansa bağlı ücretlendirme düzenlemelerinin kılavuzları genel olarak federal düzeyde tanımlanmaktadır. Kurumlar kendi performans değerlendirme sistemlerini dizayn etme ve uygulamaktan sorumludur.

Performansa dayalı ücret sistemi tüm kategorilerdeki personeli kapsamaktadır. Tahsisat kişisel, ya da takım düzeyinde yapılmaktadır. Performans ödemelerinin çalışma karşılığı gelirin asıl unsuru olmasını engellemek ve bir rutin haline gelmesinin önüne geçmek maksadıyla kamu görevlileri maaş kanununda bir takım kısıtlamalar getirilmiştir. Sürekli performans hak edişi olumlu performans değerlendirmesine bağlıdır ve bu genellikle oniki ay olmak üzere zamanla sınırlıdır. Ödeme aylık olarak maaşın %7’si şeklinde yapılır ve bu ücret geri alınabilir (OECD, 2005:125).

2002 yılında kamu çalışanları maaş yasasında performans ödüllendirme konusunda daha esnek davranmayı sağlayabilecek yenilikler getirildi. Federal hükümet sivil ve askeri

personel için performans yönetmeliğinde yeni ölçüm metotları uygulamaya koydu. 2002 yılında uygulamaya konan yeni ölçüm sistemi şunları içermektedir:

- Personelin alabileceği performans ödemelerinin kotası %10'dan %15'e çıkarılmıştır.
- Performansla ilişkili herhangi bir grup ödülü kotaya göre yalnızca bir ödül sayılmaktadır.
- Bu kuralın devam etmemesi durumunda çalışanlar diğer adıma geçmeye elverişli hale gelmeden önce hedeflenen zamanın yarısı kadar belirli bir maaş adımında kalmayı sürdürebilmektedirler.
- Performans adımları ödüllendirilmezse ilave prim ve hak edişler mümkün kılınmıştır.

Personel hakkında verilen kararın meşruiyeti için performans değerlendirmesi önem arz etmektedir. Personelin yetenek ve mesleki başarılarının değerlendirilmesi en az beş yılda bir yapılmaktadır. Bu değerlendirmelerin sağlıklı yapılabilmesi için yasada bir takım prensipler belirtilmiştir. Federal İşçileri Bakanlığının performans değerlendirme kılavuzunda şunlar belirtilmektedir(OECD, 2005:128):

- Çalışanlar en az iki yılda bir değerlendirilmelidir.
- Performans kriterleri şu şekildedir:
 1. İş sonuçları (1.1 kalite ve kullanılabilirliği; 1.2 iş yükü ve zamanlama; 1.3 ekililik)
 2. Uzmanlık bilgisi
 3. Çalışma metodu (3.1 bağımsızlık, 3.2 inisiyatif, 3.3 yeterlilik alanının temsili, 3.4 hizmet uyumu, 3.5 sözlü ifade, 3.6 yazılı ifade)
 4. Sosyal beceri (4.1 sorumluluk, 4.2 güvenilirlik, 4.3 işbirliği ve takım uyumu, 4.4 sorunlarla başa çıkma)
 5. Liderlik (5.1 organizasyon, 5.2 kurma ve denetleme, 5.3 yetki verme, 5.4 motivasyon, 5.5 çalışanlara destek.

Temel ücret maaş sisteminde özel bir uygulama yoksa adımlara bölünecektir. Maaş skalasında ilerleme çalışanın yaşına ve performansına göre ilerleyecektir. Temel ücret iki yıl aralıklarla beşinci adıma kadar artacak, dokuzuncu adıma kadar üç yıl aralıklarla artacak, bunun ötesinde aralıklar dört yıla çıkacaktır. Sürekli performansın devam etmesi durumunda askeri ve sivil personelin A tablosunu geçerek performans adımı olarak adlandırılan kategoriye geçme olanakları vardır. A kategorisi maaş sistemine dahil olan son temel maaş kategorisine ulaşamamış askeri ve sivil personelin bir takvim yılı içinde alacağı performans ödüllendirmesi gelirin %15'ini aşamayacaktır. Askeri veya sivil personel istenen performansı gösterdiklerinde bir yıl sonunda diğer adıma geçme olanakları mevcuttur. Performans ödüllendirmesine ya da terfinin geciktirilmesine kurumun en üst sorumlusu karar vermektedir. Askeri veya sivil çalışanlar bu karar hakkında yazılı olarak bilgilendirilecektir. Performans prim ve ödemeleri emeklilikle ilişkilendirilmemektedir. Bu ödemelerin süresi uzatılabilmektedir. Performans primleri personelin başlangıç temel ücretini geçememektedir.

Performansla ilişkili ücret unsurunun yüksek performansın ödüllendirilmesi amacıyla federal yönetimin tamamında uygulanması amaçlanmaktadır. Örnek olarak, 2003 yılında 550 000 personele 41 000 performansa dayalı ücret ödemesi gerçekleştirilmiştir. Performansa dayalı ödemeler için 50 milyon euro harcanmıştır. Ancak, bu ödeme enstrümanı yerel düzeyde aynı şekilde uygulanamamıştır. Ancak bu uygulamalar bazı eleştirilerle karşılaşmıştır. Bu eleştiriler şu şekilde sıralanabilir(OECD, 2005:125):

- Performansa bağlı ödüllendirme sisteminin yıllık olarak çalışanların %20'si ile sınırlı olması nedeniyle personelin çoğunluğunun motivasyonu bozması
- Performans kriterlerinin bağlayıcılığının ve nesnel performans değerlendirme eksikliği
- Performansa dayalı ödeme sisteminde bilgilendirme eksikliği ve ödüllendirme prosedürünün şeffaf olmayışı
- Finansal kaynakların yetersizliği ve performansla ilişkili kaynak tahsisatının yalnızca o yıl için geçerli oluşu

- Ehlil olma kriterleri nedeniyle performansa bağlı ödüllendirmenin yalnızca en yüksek performansı gösterenlerle sınırlı olma endişesi.

3.2.9.İtalya

İtalya’da 1990’larda kamu yönetiminde güçlü bir reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu reformların temelde iki amacı vardı: Toplamda maliyetleri azaltmak ve sunulan kamu hizmetlerinin kalitesinin ve etkinliğinin artırılması. 1990 yılında daha şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim niyetiyle birkaç girişimde bulunuldu. 1993 ile 1998 arasında kamu hizmetinde insan kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanımı için çeşitli reformlar gerçekleştirildi. Özellikle 1993 yılında çıkarılan 29 numaralı yasa kapsamında 1998-2001 yılları arasında yapılan toplu sözleşme ile birlikte yönetici personel için performansa dayalı ücretlendirme sistemi uygulanmaya başlandı (Eurofound, 2010).

İtalya’da performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçişin nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu yönetiminde politikaların etkinliğini sağlamaya yönelik bir yönetim anlayışı sunmak,
- Hizmetlerin etkinliğini arttırmak, değerlendirme yoluyla hizmet erişimini geliştirmeyi desteklemek ve kişisel performans ve liyakata göre bir takım ödemeler ve ikramiyeler vermek,
- Ekonomik gelişimi cesaretlendirmek ve profesyonel uzmanlık alanlarını genişletmek,
- Performans değerlendirme kamu program ve faaliyetlerinin yeterlilik ve değerinin geçerliliğini ölçmeye imkan tanımaktadır. Performansa dayalı ücretlendirme sisteminin en önemli amaçlarından birisi de geçmişte elde edilen sonuçlar hakkında önemli bilgiler sağlayarak gelecek için karar verme aracı olmasıdır.
- Performansa dayalı ücret sistemi yöneticilerin, öncelikli amaçlarını tanımlamak, sonuçlara ulaşmak ve sorumluluklarını güçlendirmek için uyum ve motivasyonlarını arttırmalarını sağlamak ve iş memnuniyetlerini arttırmaktır.

- Yönetim faaliyetlerini geliştirmek için güvenilir ve karşılaştırılabilir unsurlar sağlamak,
- Yöneltilmiş yönetimin sonuçlarını hayata geçirmek maksadıyla tutarlı bir ödeme sistemini oluşturmak

Mevcut performansa dayalı ücretlendirme sistemi yöneticilerin kişisel performanslarının değerlendirilmesi temeline dayanmaktadır. Performansa dayalı ücretlendirme sistemi yalnızca yönetici seviyesinde uygulanmaktadır. Yöneticilerin maaşları toplu sözleşme yoluyla belirlenmekte ve ilave ödemeler görev ve sorumluluklarıyla ilişkilendirilmektedir. 1998-2001 tarihleri için yapılan toplu sözleşmeye göre yönetici maaşlarının bir kısmı performansla ilişkilendirilmiştir. Ek ödemeler ise değerlendirme sonucunda elde edilen bilgiler doğrultusunda performans ödemesi şeklinde yapılmaktadır. Genel müdür düzeyindeki yöneticiler için sabit maaş kişisel sözleşme yoluyla belirlenmektedir. Ayrıca, bu düzeydeki yöneticiler için ek ödemeler de kişisel sözleşmeler yoluyla belirlenmekte ve aynı zamanda görevin sorumlulukları ve başarılan sonuçlarla ilişkilendirilmektedir (OECD, 2005:132).

Performans Ödeme Sistemi: Ödeme sistemi ilk olarak belirli yönetimlere göre maaş aralıkları belirlenerek listelenmektedir. İkinci olarak ise, belirli bir görev için verilecek ödülün yıllık değerinin değişken yüzdesi olarak toplu sözleşme vasıtasıyla kararlaştırılmaktadır. Toplu sözleşme bu yüzdenin en azını sabitlemektedir. 1998 yılından itibaren yöneticilerin sorumluluk ve performansının arttırılmasına daha fazla önem vermek maksadıyla belirli görevdekileri ödüllendirmek için performansa dayalı ücretlendirmede kullanılan yüzdenin arttırılması eğilimi görülmektedir. Özellikle, 1998-2001 ulusal toplu sözleşmesinde toplamda mümkün olan performans ödemesinin %15'ten fazlası birinci bantta bulunan yönetici personel için tahsis edildi. Aynı sözleşme, yıllık performans ödemesinin eldeki kaynakların limitleri dahilinde belirli bir görev için yıllık ödül miktarının %20'sinden aşağı olamayacağını şart koşmuştur. Müdür seviyesindeki yöneticilerde bu görev için ödüllendirme ve performans ücretlendirmesi tamamen kişisel olarak uygulanmaktadır. Bunlar görevin gerektirdiği sorumluluk düzeyi ve başarılan sonuçlarla ilişkili olarak kişisel sözleşmelerde belirlenmektedir. Herhangi bir durumda pozitif bir değerlendirme sonucunda elde edilen bir prim yöneticinin maaşında düzenli bir artışa neden olmamaktadır.

Sistem performans yapılandırılmış gözden geçirme mekanizmasıyla yöneticilerin performansını geliştirme potansiyeline sahiptir. 2001 yılında kamu yönetiminde stratejik kontrol ve değerlendirme komitesi tarafından hazırlanan rapor kamu yönetiminde kanunlar ve gerçek arasında büyük bir uyumsuzluk olduğunu ortaya koymaktadır. Güvenilir girişimlere rağmen, genel olarak kültürel eksiklik performans değerlendirmesi uygulamalarına engel olmaktadır. Bununla birlikte, İtalya'da performansa dayalı ücret sistemine genel olarak büyük bir ilgi bulunmaktadır, ancak homojen bir şekilde uygulanmamakta, karakteristik olarak durmaktan çok ilerlemekte ve İtalyan kamu yönetimi kültürel geçmişine bağlı olarak ilerlemektedir. Sürecin uygulaması uzun zamana ihtiyaç duymaktadır. Uygulamalar özümsemeli ve kamu yönetiminde merkezi ve yerel düzeyde test edilmelidir. Ek olarak, sistemin uygulaması kuzey ve güney arasındaki sosyal ve ekonomik gelişmişlik farklarından etkilenmektedir. Uygulamalarda karşılaşılan zorluklardan bazıları şunlardır(OECD, 2005:133):

- Bazı tecrübeler insan kaynaklarında yapıcı işbirliğine hasar verebilecek aşırı rekabete yol açabilecek sonuçların ortaya çıkabileceğini göstermektedir.
- Benimsenen değerlendirme göstergeleri ve yöneticilerin değerlendirilme biçimleri tartışmaya neden olmaktadır. Her zaman nicelik olarak çıktıların ölçülememesi nedeniyle hedefleri başarmanın değerlendirilmesi kolayca yapılmamakta, sonuç olarak süreç esnasında tarafsız değerlendirme eksikliği ortaya çıkmaktadır.
- Yöneticilerin motivasyonu üzerindeki olumsuz etkisiyle ve kendi yönetimlerindeki otonomileri nedeniyle değerlendirme sürecinde ayırım yapılması mümkün olmaktadır.

3.2.10.Kore

Kore hükümeti 1999 yılında liyakat artış programı ve performans prim programı uygulamaya başlamıştır. Kamu Hizmeti Maaş Düzenlemeleri kanunu iyi iş performansına performansa dayalı ücret ödenmesine imkan sağlamıştır. Kore kamu görevlilerinin maaşları temel ücret , ikramiyeler ve refah ödemelerinden oluşmaktadır:

Temel Ücret: Hizmet süresi, görevin zorluğu ve sorumluluğa bağlı olarak düzenli olarak ödenen düzenli ödemedir. Kurumdaki pozisyona bağlı olarak, ortalama aylık maaşın

%50'sini oluşturmaktadır. İş kategorilerine göre 12 temel maaş programı bulunmaktadır.

Harçlık: Kişilerin yaşam şartları ve pozisyonlarına göre maaşa ilaveten bağımsız olarak ödenen ücrettir. Harçlıklar, genel harçlıklar, özel harçlıklar ve ekstra çalışma harçlıkları olmak üzere üç kategoriye ayrılmaktadır. Mevsimsel, özenli çalışma, kıdem, aile yardımı ve yönetim harçlığı olmak üzere beş çeşit genel harçlık bulunmaktadır. Özel harçlıkta ise görev zorluğu, yüksek risk ve özel görev harçlık türleri bulunmaktadır. Ekstra çalışma harçlıkları ise, fazla çalışma, gece çalışması ve tatil günü çalışması olmak üzere üç kısma ayrılmaktadır.

Refah Ödemesi: Kamu çalışanları için refah ödemesi, yemek, derece, ev yardımı, işe gidiş geliş yardımı, tatil primi ve tatile çıkmama ödemesi şeklinde yapılan ödemelerden meydana gelmektedir.

Kore'de tüm kategorilerde çalışan personel performansına dayalı ücret programına dahil edilmiştir. Ancak en üst düzey yöneticiler ve orta düzey yöneticiler ve daha alt düzeyde çalışan personele iki farklı sistem uygulanmaktadır (OECD, 2005:137).

Tablo:15 Kore’de Performans Prim Politikası

Yıllık Hakediş Artış Programı	Performans Prim Programı
<ul style="list-style-type: none">• Yıllık maaş sistemi• Uygulama: Müdür ve üzeri• Performansa dayalı ödemenin değişken parçası• Amaçlar doğrultusunda yönetim temelli performans değerlendirmesi vasıtasıyla ödeme oranına dört kategoride karar verilir• Ödeme değişkeninin artan kısmı bir sonraki yılın sabitlenmiş oranına ilave edilir• Mükemmel performans gösterenler (en üst %20) =her derecedeki standart performansın %7’si• Genel müdürlerin performansı bakanlar tarafından yıllık olarak değerlendirilmektedir	<ul style="list-style-type: none">• Uygulama: 4. Derecedeki bölüm yöneticisi ve altındakiler• Ödeme şekli: toplam prim• Prim miktarı: Mükemmel performans gösterenlerin en üst %20’si: Standart maaşın %100’ü, üstün performans için maaşın %70’i , normal performans gösterenler için maaşın %40’ı• Yöneticiler tarafından çalışanların performansları yıllık olarak değerlendirilir.

Kaynak: (OECD 2005:138)

Kore kamu yönetiminde performans değerlendirmesi üst düzey, orta düzey ve daha alt düzey çalışanlar için amaçlara göre yönetim anlayışına göre performans değerlendirmesi şeklinde yapılmaktadır. Ek olarak, mevcut değerlendirme sistemini desteklemek için 360 derece geri besleme sistemi kullanılmaktadır. Amaçlara göre yönetim üst düzey memurları rekabete sevk etmesi amacıyla tüm kamu kesiminde 1999 yılında uygulanmaya başlandı. Amaçlara göre yönetim amaçlarının başarılması

derecesinin değerlendirilmesi temeline dayanmaktadır. Amaçlara göre yönetime tabi olan tüm birimler bir yıl içinde gerçekleştirmeleri gereken üç ile yedi arasında bir sayıda amaçlar belirlemeleri gerekmektedir. Bu tür hedefler performans göstergeleri ve çıktılar temeline dayandırılmaktadır. Performans gözden geçirme periyodunun başında çalışan ve amir arasında performans hedefleri tartışılır ve sonuçların resmi olarak kaydedilmesi için bir araya gelinir. Sonuçlar daha sonra amaçlarla karşılaştırılır ve bir performans oranı tespit edilir. Yıl sonunda hedeflerin değerlendirmesi yapılır.

Performans Ödeme Sistemi: Kore’de liyakat artışı ve primler olmak üzere iki çeşit performansa dayalı ücret programı uygulanmaktadır. Liyakat artışı kamu çalışanlarının yıllık maaşlarına eklenmektedir ve bölüm yöneticilerinin performans oranlarıyla ilişkilendirilmektedir. Primler kamu çalışanlarına yıllık olarak ödenir ve orta düzey ve alt düzey çalışanlar için dizayn edilmiştir.

Liyakat Artışı: Değerlendirme derecesi dört kategoriye ayrılmaktadır. Birinci derece en üst derece olup bu mevkilere atamalar politik olarak yapılmaktadır. Performansla ilişkili hak ediş artışı miktarı taban ücretin performans ödeme oranıyla çarpımıyla hesaplanmaktadır. Performans temelli yıllık maaş C kategorisindeki en alt düzeyde bulunan kamu görevlilerinin %10’una ödenmemektedir.

Tablo16: Değerlendirme Derecesi, Ödeme Kapsamı ve Performans Ücret Oranı

Değerlendirme Derecesi	Mükemmel(S)	Seçkin(A)	Normal(B)	Yetersiz(C)
Ödeme Kapsamı	%20 üzeri	%21-50	%51-90	%91-100
Performans Ödeme Oranı	%7	%5	%3	%0

Kaynak: (OECD 2005:140)

Performans Prim Programı: Kore hükümeti yaygın olarak takip edilen performans değerlendirmeye bağlı olarak prim ödeme tabanlı yıllık prim sistemine sahiptir. Bu program bölüm yöneticilerinden en alt düzeye kadar bütün kamu görevlilerine

uygulanmaktadır. Prim kapsamını belirlenmesinde üçüncü ve dördüncü derecedeki memurlar için Amaçlara Göre Yönetim temel alınmaktadır. Beşinci derece ve daha alt düzeydekiler için performans değerlendirme sistemi esas alınmaktadır. Bu toplam miktar prim olarak elde edilmektedir ve her yıl için aylık taban maaşın %40 ile %100'ü arasında değişmektedir(OECD 2005:140).

Performans primi değişik şekillerde sağlanabilir: kişisel tabanlı, departman tabanlı ve her ikisinin kombinasyonu şeklinde ödenebilir. Kişisel tabanlı performans primi günümüzde en yaygın kullanılan biçimdir. 2002'den beri çıktılarının grup işbirliği çabasıyla elde edildiği savunma, polis, başkanlık güvenlik servisi ve demiryolu hizmetleri bölümlerinde bölüm temelli prim sistemi uygulanmaktadır. Orta düzey ve alt düzey çalışanlar için ana metot performans değerlendirmesidir. Gerektiği durumlarda kurumun en üst yöneticisi tarafından geleneksel performans değerlendirmesine ilave olarak başka değerlendirme sistemleri kullanılabilir(OECD 2005:141).

Performansa dayalı ücretlendirme sistemi kamu çalışanları tarafından ciddi şekilde eleştirilmiştir(OECD 2005:142):

- İlk olarak, sistemin uygulamaya başlamasından önce çok iyi hazırlanmadığı değerlendirilmiştir. Program 1998'de hazırlanmış ve 1999'da geniş çaplı uygulamaya geçilmiştir.
- İkinci olarak, birçok yönetici sistemin doğasını tam olarak algılayamamış ve performans hedeflerinin belirlenmesinde güçlükler yaşamıştır.
- Üçüncü olarak, genelde olduğu gibi insanlar değerlendirilmekten hoşlanmamaktadırlar. Kısa vadede tavır ve algıyı değiştirmek zor olduğu için birçok Kore kamu kurumunda üst düzey personel tabanlı sistem yaygın olarak kullanılmaktadır.
- Dördüncüsü, kamuya ait işlerin genellikle nitelendirilmesinin zor olması nedeniyle performans hedefleri ve göstergeleri geliştirmede zorluklar yaşanmıştır.

- Beşinci olarak, bu sistemler daha fazla bürokrasiyi gerektirmekte ve baskı ve stresi arttırmaktadır. Şikayetleri ve memnuniyetsizlikleri azaltmak için performansa dayalı ücret sistemleri ve ölçüm sistemleri geliştirilmelidir.

Çıkarılan Dersler(OECD 2005:142):

- Üst düzey pozisyonlar için insan kaynakları yönetimi çok gelişmiş olmalı. Ancak Kore’de bu başarılamamıştır. Amaçlara göre yönetim anlayışı üst düzey yöneticileri değerlendirme enstrümanı olarak yeni kabul edilmiştir. Gelecekte yüksek düzey yöneticiler için daha stratejik insan kaynakları yönetimine ihtiyaç duyulacaktır.
- Çalışan performansını değerlendirme standartları rekabetçi stratejilerle ilişkilendirilmelidir.
- Harçlıklar ve diğer refah ödemeleri elde edilen gelirin yarısını oluştururken, temel ücret diğer yarısını oluşturmuştur. Bu şartlar altında kamu çalışanları performansa dayalı ücreti harçlık olarak görmektedir. Bu gibi durumlardan kaçınmak için, harçlıklar mümkün olduğu kadar temel ücret ile birleştirilmelidir. Kamu çalışanları hükümetin ödeme sisteminden genel olarak memnuniyetsizdirler ve bu gibi durumlar çalışanlarla yöneticiler arasında güvensizliğe neden olmaktadır. Performansa dayalı ücret sisteminin başarılı olabilmesi için güvenin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.
- Kamu çalışanları sıklıkla performans değerlendirmesi ve ölçümünden şikayet etmektedir. Öznel değerlendirmedeki şüphe sistemi tehlikeye atmaktadır. Çalışanlarla performans değerlendirmesi toplantısı sırasında, yöneticiler gelecek performans için amaçları ve çalışan kariyer planlarını ciddi şekilde tartışmalıdır.
- Kurumların tutarlı bedel sistemi kurabilmeleri için iş analizleri hayati önem taşımaktadır. Yöneticiler işin niteliği, gerekleri ve kurum için önemi doğrultusunda performans hedef ölçümleri geliştirirler. Yöneticiler performansları bu kriterlere eşleştirebilirler. Bu yaklaşım idarecilerin ücret

artışlarında keyfi karar verme olasılıklarını azaltabilir. 1999 yılında Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından İş Analiz Birimi oluşturulmuştur. 2003 yılından beri tüm kamu kurumlarında üst düzey işlerin analizini yapmaktadır.

- Yöneticiler astlarını derlendirenken oldukça yumuşak davranarak en üst performans gösterenle en az olan arasında fazla bir fark ortaya koymama eğilimindedirler. Koreli yöneticilerdeki bu eğilimin bu ülkenin ataerkil kültürel yapısıyla ilgili olduğu açıktır. Kore kurumlarında ahenk, üzerinde önemle durulan değerlerden birisidir. Kore’de bir çok yönetici olumsuz değerlendirmeler yaparak çatışmayı arttırmak yerine daha çok ılımlı değerlendirmeler yapmak yoluyla kurumdaki uyumu devam ettirmeye çalışmaktadırlar. Dolayısıyla halihazırda yüksek performans gösterenle düşük performans gösteren arasında önemli bir performans dayalı ücret farkı görülmemektedir. Yüksek performans gösterenle düşük performans gösteren arasında ücret bakımından anlamlı bir fark olmalıdır. Aksi halde yüksek performans gösterenler hayal kırıklığına uğrarlar. Liyakata dayalı artışların performansı etkilememesi durumunda farklı alternatifler denenmelidir. Örnek olarak, yan ödeme şeklinde yapılacak ödemeler performansa dayalı ücret artışlarını tamamlayabilir.
- Yöneticiler, çalışanları yetkilendirme konusunda öğretici rolünü üstlenmeleri gerekmektedir. Bu kişisel esaslı bilgiye tüm kurum tarafından erişilebilmesi bakımından önem arz etmektedir. Yöneticiler çalışanların iş performansını arttırabilmeleri için kaynaklara ulaşabilmelerini sağlamalıdır. Aynı zamanda, yöneticiler çalışanların iş problemlerini yorumlamaları ve çözmeleri konusunda kendi geliştirdikleri yöntemi kullanmalarına yardımcı olmaları gerekir.
- Çalışanlar ve sendikalar performansa dayalı ücretin belirlenmesi konusunda yeterli bilgiye sahip değillerdir. Performansa dayalı ücretin belirlenmesinde çalışanların ve sendikaların bir etkisi olmadığında ve bu kararların verilmesinde gizliliğin hakim olması durumunda güvensizlik ortaya çıkacaktır. Güvensizlik bir kez ortaya çıktığında ise giderilmesi oldukça

zordur. Bu sistemin başarılı olabilmesi için çalışanların ve sendikaların sistem konusunda yeterli bilgiye sahip olmaları gerekir(OECD 2005:141) .

3.2.11.Dünyadaki Performansa Dayalı Ücret Sistemi Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Performansa dayalı ücret sistemleri ile kişisel performans motivasyonu arasında anlamlı bir ilişki olduğu varsayılmaktadır. Performansa dayalı ücret sisteminin uygulanması, performans değerlendirme sisteminin daha profesyonel olarak ele alınmasını gerektirmektedir. Örnek olarak, A çalışanına 4 seviyesinde performans tahsis edilmişse, çalışan bunu almaya alışacaktır. Sonrasında bu performans primi A çalışanın hakkı olarak görülecektir. Bu performans seviyesinin iptal edilmesi hayal kırıklığına ve motivasyon bozukluğuna neden olacaktır. Hangi ödeme düzeyinin herhangi bir soruna neden olmayacağı konusu tartışmalıdır. Bu problem, performansa dayalı ücret sisteminin performans değerlendirme sistemini yozlaştırabileceğini göstermektedir. Sonuç olarak yeni değerlendirme sistemine olan güven olumsuz şekilde etkilenebilir ve yeni sistem çalışanlar tarafından kabul görmeyebilir.

Son dönemde özellikle birçok Avrupa Birliği üyesi ülkelerde maaş sistemlerindeki reformlar insan kaynakları yönetiminin merkezîyetçi yapıdan uzaklaştırılması politikasıyla birlikte ele alınmaktadır. Özellikle performansla ilişkili ücretin verilmesi yetkisi yerleştirilmektedir. Birçok ülkede performansa dayalı ücret sisteminin uygulamaya konmasının sebepleri şu şekilde sıralanabilir:

- Kişisel performans ödüllendirilmelidir
- Adalet prensibi gereği farklı performans gösterene farklı ücret ödenmelidir
- Kamu hizmetinin çekici hale getirilmesi için esnek ödeme uygulaması arttırılmalı ve yetenekli çalışanlar elde tutulmalıdır
- Performansa dayalı ücret sistemi vasıtasıyla konsantrasyon performansa ve sonuçlara odaklanmalıdır.
- Performansa dayalı ücret yalnızca işin yapılması değil, aynı zamanda performansın da önemli olduğu fikrini geliştirmelidir

- Performans ücreti motivasyonu amaçlamaktadır
- Performansa dayalı ücret örgütsel yapıyı etkilemelidir

Avrupa’da performansa dayalı ücretin çok yaygın bir uygulaması olmasına rağmen Danimarka, Finlandiya ve İngiltere gibi birkaç ülkede önemli rol oynadığı görülmektedir. Performans değerlendirme ve performansa dayalı ücretlendirme sistemi ile personel motivasyonu arasındaki en kuvvetli ilişki, insan kaynakları yönetiminde yüksek düzeyli yetki devri yapan ülkelerde görülmektedir. Bu durum performansa dayalı ücret sistemlerinin geliştirilmesinde yetki devrinin önemini göstermektedir. Yetki devrine çok önem vermeyen ülkeler yakın zamana kadar çalışan motivasyonu konusunda personel gelişimi ve promosyon uygulamasına güvendiler. Ancak, Fransa gibi ülkelerde de kişisel sorumluluğu arttırma yönünde gözle görülür değişimler gerçekleştirilmektedir.

Özellikle de yönetici düzeyinde en önemli değişim, görevin zorlukları, sorumlunun derecesine göre kişisel maaşların ayarlanması girişimidir. Bunu gerçekleştirmek için farklı gruptaki personele farklı ödül ve değerlendirme sistemleri uygulamak gerekmektedir. Bir çok ülkede kamu görevlilerine ödenen ücretler üç kısma ayrılmaktadır: Temel ücret, bulunulan pozisyon ve icra edilen görev, ve performansa dayalı ücret.

Çoğu zaman performansa dayalı ücret sisteminin varlığı ile uygulaması arasında tutarsızlıklar vardır. Sıklıkla sistemin neredeyse performansla ilişkisi kalmamaktadır. Örnek olarak, performansa dayalı ücret sistemini uygulamaya koymuş ancak, adaletsizlik sorunundan kaçınmak maksadıyla primleri bütün personele dönüşümlü olarak ödemeye karar vermişlerdir. Bir çok ülkede birbirinden çok farklı prim ve ödeme sistemleri uygulanmaktadır. Ancak, bunların tamamı performansa dayalı ücret kavramına tam olarak uymamaktadır. Örneğin, Danimarka ve Hollanda gibi ülkeler yöneticilere farklı ödeme sistemleri uygulamaktadırlar. Danimarka’da bütün yöneticiler performans ücreti almaktadırlar. Diğer taraftan kamu çalışanlarının çok az bir kısmı performansa dayalı ücret almaktadırlar. İngiltere Danimarka ve Finlandiya’da performansa dayalı ücret günlük yaşamın bir parçası olarak görülürken, diğer ülkelerde

çok önemli olarak değerlendirilmektedir. Fransa’da performansa dayalı ücret sistemi bakanlıktan bakanlığa ve kamu çalışanlarının sınıflarına göre değişmektedir.

Performansa dayalı ücretle ilgili olumlu görüşe göre, sistem performansı ve kamuya karşı hesap verilebilirliği arttırmıştır. Birçok reformcuya göre bu hedef özellikle çok önemlidir. Eleştirel bakanlara göre ise, performansa dayalı ücret yönetimin kendine has yetersizliklerini düzeltemez. Çünkü, yönetimin yapısında kusurlar, personel ve ekipman yetersizlikleri, politikadaki dağınıklık, karmaşık yasal yapı, bilgi akışındaki eksiklik ve eğitim eksikliği mevcuttur.

Aksine, performansa dayalı ücret sistemi iş organizasyonu ve personel yönetimi konusunda etkin hedef sözleşmesi, çalışan değerlendirme süreci, şeffaf görev tanımları, tecrübe kazanımı, çalışan ve yöneticiler arasında diyalogun geliştirilmesi, takım çalışması ve işte performansa erişimde esnekliğin artırılması gibi birçok reform fırsatı önermektedir. Performansa dayalı ücret sistemi bu konularda katalizör görevi görebilir. İş performansını olumlu olarak etkileyecek yeni çalışma kültürüne katkı sağlayabilir. Uygulamalardan anlaşıldığı kadarıyla, performansa dayalı ücret sisteminin finansal teşvik edici boyutu performansın artışını çok fazla sağlamasa bile örgüt kültürünün değişimine yan katkılar sağladığı açıktır. Performansa dayalı ücretin bir diğer avantajı ise, yönetimleri yıllık olarak performans değerlendirmeye zorlamasıdır. Ayrıca yöneticilerin en iyi değerlendirmeyi yapmak amacıyla düzenli olarak çalışanlarla mülakat yapmalarını sağlamakta, böylece çalışan ve yönetici arasındaki diyalogun artmasını sağlamaktadır.

Dünya Bankası tarafından 2012 yılında kamu kesiminde performansa dayalı ücretlendirme sistemleri hakkında bir çalışma yapılmıştır. Çalışmada toplamda 153 çalışma üzerinde incelemelerde bulunulmuştur. Ancak bu çalışmada daha çok basit üretim işleri ve tekrarlanan işler üzerinde durulmuştur. Karmaşık yapıya sahip olan ve gözlemlenmesi zor olan işler bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Bu tür basit işler 153 çalışmanın 110’unu oluşturmaktadır. Bu çalışmalar incelendiğinde şu sonuçlara ulaşılmaktadır: Birincisi, 153 araştırmanın 93’ü performansa dayalı ücret sisteminin bazı olumlu etkileri olduğu sonucuna varmıştır. Basit işleri oluşturan 110 çalışmanın 65’i olumlu bulguları göstermiştir. Sistemin uygulanmaya başladığı ilk yıllardaki çalışmalarda bir takım kısıtlılıklar nedeniyle sistemin personelin morali,

çabası ve verimliliği üzerinde tatmin edici bir sonuca ulaşamamıştır. Ancak daha sistematik gözleme dayalı ve tecrübesel değerlendirmeye dayalı çalışmalarda açık performans standartlarının performans ücretiyle geliştirilebileceği görülmektedir. 68 yüksek kaliteli araştırmanın 46'sında basit düzeydeki işlerin üzerinde performansa dayalı ücretin olumlu etkisi olduğu tespit edilmiştir (Hasnain, Manning, ve Pierskalla, 2012).

İkinci olarak, daha özenli çalışmalar vergi toplama, öğretmenlik ve sağlık hizmetleri gibi çıktıları kolayca gözlenebilen çalışmalar olmuştur. Karmaşık görevler ve çıktısının ölçülmesi zor karakteristik özelliğe sahip çekirdek kamu hizmeti olarak adlandırılan işler için organizasyonel bağlamda performansa dayalı ücretin pozitif ya da negatif etkisi olduğuna dair güçlü bir kanıya varılamamıştır. 68 kaliteli araştırmanın yalnızca 2'si çekirdek kamu hizmeti benzeri işlerdir. Sonuç olarak çıktısı kolayca ölçülebilen işler için performansa dayalı ücretlendirme sisteminin daha etkili olduğu görülmektedir. Özellikle OECD ülkelerinde performansa dayalı ücret sistemine ücret politikalarındaki değişiklikler eşlik etmiştir. Bunlardan birincisi, kalifiye personelin istihdam edilmesi ve elde tutulması maksadıyla kamu kurumlarında aynı işi yapan kamu görevlileri için ücret farklılıkları oluşturmaktır. İkincisi ise, ücret ayarlamalarını merkezi otoritenin elinden alarak bu yetkinin diğer birimlere devredilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır (Hasnain, Manning, ve Pierskalla, 2012).

Tablo 17: Ülkelerin PDÜ Sistemi Uygulama Yöntemleri ve Özellikleri

	Yönetim Yapısı	Performans Planlama Şekli	Perf. Yönetimi Anlayışı	Sisteme Dahil Personel Düzeyi	Personel Kapsamı	% Kota Uyg.	Sendikalar Katılım	Ödeme Sistemi
ABD	Güçlü Yerel Yönetim	Bireysel ve Örgütsel Planlama	Sonuç Odaklı Yönetim	Üst Düzey Personel	Tüm Personel	% Kota Uygulaması Var	-	Maaş+ Prim
İngiltere	Güçlü Yerel Yönetim	Bireysel ve Örgütsel Planlama	Sonuç Odaklı Yönetim	Üst Düzey Personel	Tüm Personel	% Kota Uygulaması Var	Sendikalar Katılım	Maaş+ Toplu Ödeme
Kanada	Güçlü Yerel Yönetim	Bireysel ve Örgütsel Planlama	Sonuç Odaklı Yönetim	Üst Düzey Personel	Federal Çalışanlar Hariç	-	-	Maaş+ Perf. Ödemesi
Avustralya	Güçlü Yerel Yönetim	Bireysel ve Takım Planlaması	Sonuç Odaklı Yönetim	Üst Düzey Personel	Tüm Personel	-	Sendikalar Katılım	Maaş+ Toplu Ödeme
Danimarka	Güçlü Yerel Yönetim	Bireysel ve Takım Planlaması	Sonuç Odaklı Yönetim	Üst Orta Alt Düzey Personel	Polis ve Yargı Hariç	-	Sendikalar Katılım	Maaş+ Perf.Öd. + Prim
Finlandiya	Güçlü Yerel Yönetim	Bireysel ve Takım Planlaması	Sonuç Odaklı Yönetim	Üst Orta Alt Düzey Personel	Tüm Personel	-	Sendikalar Katılım	Maaş+ Perf.Öd. + Prim
Fransa	Merkezi Yönetim	Bireysel ve Takım Planlaması	Sonuç Odaklı Yönetim	Üst Düzey Personel	Öğretmenler Hariç	-	-	Maaş+ Prim
Almanya	Merkezi Yönetim	Bireysel ve Takım Planlaması	Sonuç Odaklı Yönetim	Üst Orta Alt Düzey Personel	Tüm Personel	% Kota Uygulaması Var	-	Maaş+ Kıdem+ Perf. Ödemesi
İtalya	Merkezi Yönetim	Bireysel	Sonuç Odaklı Yönetim	Üst Düzey Personel	Tüm Personel	-	Sendikalar Katılım	Maaş+ Perf. Ödemesi
Kore	Merkezi Yönetim	Bireysel ve Takım Planlaması	Sonuç Odaklı Yönetim	Üst Orta Alt Düzey Personel	Tüm Personel	-	-	Maaş+ İkramiye + Refah Ödemesi

SONUÇ VE ÖNERİLER

Çalışmamızda öncelikle Türk Kamu Yönetiminin sorunları incelenmiştir. Bu sorunlar son dönem hükümetleri tarafından çözülmeye çalışılmakla birlikte büyük ölçüde varlıklarını sürdürmektedirler. Son on yıl içinde performans yönetimine geçiş için çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin de performans yönetimine geçişte yetersiz olduğu görülmektedir. Performans yönetimine tam anlamıyla geçilip verim alınabilmesi için çalışmamızda ele alınan sorunların öncelikle çözüme kavuşturulması gerektiği anlaşılmaktadır. Ayrıca ülkemiz kamu yönetiminde kapsamlı bir performansa dayalı ücretlendirme sistemine de geçilememiştir. Çalışmamızda Türk kamu kesiminde kısmen uygulanan performansa dayalı ücretlendirme sistemleri ve dünyadaki uygulama örnekleri incelenmiştir. Araştırma sonucunda elde edilen veriler aşağıda sırasıyla değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Sistemi uygulayan ülkelerden İskandinav ülkelerinde güçlü sendikal yapının olması bu ülkelerde sistemin toplu görüşmeler yoluyla kabul edilmesine neden olmuştur. Sendikaların da sürece dahil edilmesi sistemin işleyişini kolaylaştırmış ve uygulamalardan olumlu sonuçlar elde edildiği beyan edilmiştir.

Performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinin sunulmasının etkileri çok yönlü olarak ele alınmalıdır. Uygulamalar ülkeden ülkeye oldukça farklılıklar göstermektedir. Örnek olarak kuzey ülkeleri personelin kişisel gelişimi üzerinde durmuşlar, Anglo Sakson ülkeler ise daha çok motivasyon konusuna yoğunlaşmışlardır. Fransa, Almanya gibi ülkeler ise üst düzey kamu görevlilerinin hesap verebilirlikleri üzerinde durmuşlardır. Finlandiya ve İtalya gibi ülkeler de daha esnek ve çalışma metotlarını yansıtıcı performansa dayalı ücretlendirme sistemlerini uygulamaya koymuşlardır. Avrupa'da performansa dayalı ücretin çok yaygın bir uygulaması olmasına rağmen Danimarka, Finlandiya ve İngiltere gibi birkaç ülkede önemli rol oynadığı görülmektedir. Performans değerlendirme ve performansa dayalı ücretlendirme sistemi ile personel motivasyonu arasındaki en kuvvetli ilişki, insan kaynakları yönetiminde yüksek düzeyli yetki devri yapan ülkelerde görülmektedir. Bu durum performansa dayalı ücret sistemlerinin geliştirilmesinde yetki devrinin önemini göstermektedir. Merkezi yönetim yapısına sahip ülkelerde sistemin başarılı olma şansının düşük olduğu görülmektedir.

Sistemin tasarımında standart kriterler yerine çalışan ve kurum arasında gerçekleşen görüşmeler çerçevesinde belirlenen hedeflerin temel alınması gerekmektedir. Hedeflerin belirlenmesi aşamasında çalışanlarda sürece dahil edilmesi ve çalışanların bu sayede sistemi benimsemelerinin sağlanması gerekmektedir. Örnek olarak Fransa uygulamasında ücretlendirme politikasının belirlenmesinde daha fazla şeffaf olunması ve çalışanlarla daha fazla diyalog sağlanması gerektiği sonucuna varılmıştır. Çalışanlarla yapılan toplantılarda yöneticilerin performans hedeflerini ve personelin kariyer planlarını daha ciddi şekilde ele almaları gerektiği sonucuna varılmıştır. İşleyiş sırasında da meydana gelen aksaklıklar hususunda yöneticilerin çalışanlara problemi tespit etmeleri konusunda destek olmaları ve sorunlara birlikte çözüm aramaları gerektiği anlaşılmaktadır.

Performans ve ödül arasında açık bağlantılar, anlamlı ödüller personeli motive etmektedir. Sistemi uygulayan ülkeler bireysel amaçlarla kurumsal amaçlar arasında açık bir bağ olması gerektiğini savunmaktadırlar. Örnek olarak İngiltere’de hedeflerin daha açık hale getirilmesi ve bunu kurumun çalışma biçimi ile özdeşleştirilmesinin sağlanması konusunda çalışma yapılması önerilmektedir. Kamu kurumlarında yapılan değerlendirmeler ile yapılan ödemeler arasındaki ilişki değişkenlik arz etmektedir. Kurumun performansı ile personelin performansı arasındaki bağı ilişkilendirmek ve ölçmek oldukça zor olmaktadır. Bu durum genel olarak kamu sektöründeki hizmetlerin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Kamu tarafından verilen hizmetlerin piyasa ile ya da benzer kurumlarla karşılaştırılması oldukça zordur. Diğer bir güçlük ise bölgeler arası farklılıklar karşılaştırma yapmayı zorlaştırmaktadır.

Dünyadaki uygulamalara bakıldığında basit değerlendirme sistemlerinde daha olumlu sonuç alındığı anlaşılmaktadır. Detaylı ve esnek olmayan değerlendirme sistemlerine iki nedenle karşı çıkılmaktadır. Birincisi, performans kriterlerinin bir liste halinde ortaya konması performansın bütün unsurlarını ortaya koyamamaktadır. İkincisi, performans kriterleri çok detaylı belirlense de, çok iyi ve çok kötüye ortalama göre değerlendirmek daha kolay olmaktadır. Detaylı performans kriterleri belirlemenin diğer bir dezavantajı da personelin performansının tespit edilmesine yoğunlaşılması yerine sürece yoğunlaşılmasına neden olmasıdır. Asıl üzerinde durulması gereken konu personelin performans farklarının ortaya konmasıdır. Basitleştirilmiş değerlendirme

sürecinin yanı sıra şeffaf ve düzenli bir geri bildirim mekanizması kurulmasının sistemin daha iyi işlemesi bakımından önem arz ettiği belirtilmektedir.

Dünyadaki uygulamalarının bir kısmında performansa dayalı ücret sisteminin varlığı ile uygulaması arasında tutarsızlıklar görülmektedir. Bazı örneklerde sistemin neredeyse performansla ilişkisi kalmamaktadır. Performansa dayalı ücret sistemi uygulamaya koyulmuş ancak, adaletsizlik sorunundan kaçınmak maksadıyla primlerin bütün personele dönüşümlü olarak ödendiği görülmektedir.

Prim ödemeleri konusunda ise, bir çok ülkede birbirinden çok farklı prim ve ödeme sistemleri uygulanmaktadır. Ancak, bunların tamamı performansa dayalı ücret kavramına tam olarak uymamaktadır. Örneğin, Danimarka ve Hollanda gibi ülkeler yöneticilere farklı ödeme sistemleri uygulamaktadırlar. Danimarka'da bütün yöneticiler performans ücreti almaktadırlar. Diğer taraftan kamu çalışanlarının çok az bir kısmı performansa dayalı ücret almaktadırlar. İngiltere, Danimarka ve Finlandiya'da performansa dayalı ücret günlük yaşamın bir parçası olarak görülürken, diğer ülkelerde çok önemli olarak değerlendirilmemektedir. Fransa'da performansa dayalı ücret sistemi bakanlıktan bakanlığa ve kamu çalışanlarının sınıflarına göre değişmektedir.

Ülke uygulamalarına daha detaylı bakıldığında, ABD'de performansa dayalı ücret sisteminin motivasyonu değiştirme konusunda çalışan algısını değiştirme noktasında başarısız olduğu görülmektedir. Çalışanların çoğu performans ile ödenen bedel arasında zayıf bir ilişki olduğu düşünmektedir. Bu durum sistemin özendirici olmamasına neden olmaktadır. Sağlık sektöründe genel olarak olumlu sonuç alınmıştır. Düzenleyici ve finansal sektörde ayrımcılık olarak algılanmıştır. Eğitim ve güvenlik sektöründe ise anlamlı olmamakla birlikte bir miktar olumlu sonuçlar elde edildiği görülmektedir. Sistemin daha düşük organizasyon seviyelerinde daha başarılı olacağı kanaatine varılmıştır. Ayrıca performansa dayalı ücret sisteminin, sorumlulukların daha belirgin olduğu işlerde daha başarılı olabileceği değerlendirilmektedir. Performansa dayalı ücret sisteminin ödeme planının bir ürünü olmayıp performans standartlarının gelişmesinin bir ürünü olduğu anlaşılmaktadır.

İngiltere'de performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçilirken kamu hizmetlerinin yürütülmesinde devamlı memurlar yerine sözleşmeli çalışanlar almayı tercih etmiştir. Ayrıca bu sisteme geçilmeden önce kamu kesiminde iyi bir performans yönetim sistemi

uygulamaya konulmuştur. İngiltere’de sistemin ilk uygulanmaya başladığı dönemde yaşanan sıkıntılar sonrasında sendikalar da sürece dahil edilmiştir. Böylece sistemin daha iyi işlemesi amaçlanmıştır. Performansa dayalı ücret sistemi üst düzey yöneticiler için uygulanmakta ancak, tüm çalışanlara uygulanması amaçlanmaktadır. Eğitim sektöründe yönetici öğretmenler için uygulanmış ve kısmen olumlu sonuçlar alındığı görülmüştür. İngiltere’de uygulanan sistemde kota uygulaması mevcuttur. Kota sistemi çalışanlar tarafından eleştirilmektedir. Kotaya dahil olamayan personelin kendilerini cezalandırılmış olarak algıladıkları görülmektedir.

Finlandiya’da sistem herhangi bir kanuna dayalı olmaksızın kurulmuştur. Kamu yöneticileri ve sendikaların görüşmesi sonucunda verilen kararlar doğrultusunda hareket edilmektedir. Sistem orta düzey yöneticiler ve bunun altındaki çalışanlar için uygulanmaktadır. Sonuçlara dayalı ödeme sistemi kullanılmaktadır. Sistemin genel olarak kabul gördüğü anlaşılmaktadır.

Almanya’da memurlar genel olarak üst yöneticilerde istihdam güvenceli olarak çalıştıkları, diğerlerinin ise sözleşmeli olarak çalıştığı görülmektedir. İstihdam garantili çalışanların performansa dayalı ücret sistemine kolayca uyum sağlayamadıkları görülmektedir. Almanya’da da kota sistemi uygulanmaktadır. Burada da kota sistemi dışında kalanların motivasyonunun bozulduğu görülmektedir. Ayrıca, objektif değerlendirme kriterlerinin olmayışı, şeffaflığın az olması ve finansmanın yetersiz olması eleştiri konusu olmaktadır.

Danimarka uygulamasında da sendikalar sürece dahil edilmiştir. Diğer ülkelerden farklı olarak burada hükümet tarafından online bir kontrol mekanizması geliştirilmiştir. Bu sistem sayesinde kurumlar arasındaki ve kamu ile özel sektör arasındaki maaş oranları denetlenmektedir. Danimarka’da polis ve yargı sisteme dahil edilmemiştir. Danimarka’da performans ile ücret arasındaki bağın güçlendiği belirtilmektedir. Ayrıca, kamunun istihdam olanaklarının arttığı tespit edilmiştir. Ancak, sistemin daha çok üst yönetimi temsil ettiği ve çalışanlar arasında güvensizliği arttırdığı düşünülmektedir.

Kore’de tüm personelin programa dahil edildiği görülmektedir. Ancak, alt ve üst düzey personel için farklı ödeme sistemleri uygulanmaktadır. Amaçlara göre yönetim anlayışına göre değerlendirme yapılmaktadır. Burada sistem bir yıl içinde hazırlanıp ertesi yıl uygulamaya konulmuştur. Bu durum bir takım aksamalara yol açmıştır.

Performansa dayalı ücretle ilgili olumlu görüşe göre, sistem performansı ve kamuya karşı hesap verilebilirliği arttırmıştır. Birçok reformcuya göre bu hedef özellikle çok önemlidir. Performansa dayalı ücret sistemi iş organizasyonu ve personel yönetimi konusunda etkin hedef sözleşmesi, çalışan değerlendirme süreci, şeffaf görev tanımları, tecrübe kazanımı, çalışan ve yöneticiler arasında diyalogun geliştirilmesi, takım çalışması ve işte performansa erişimde esnekliğin artırılması gibi birçok reform fırsatı sunmaktadır. Performansa dayalı ücret sistemi bu konularda katalizör görevi görebilir. İş performansını olumlu olarak etkileyecek yeni çalışma kültürüne katkı sağlayabilir. Uygulamalardan anlaşıldığı kadarıyla, performansa dayalı ücret sisteminin finansal teşvik edici boyutu performansın artışını çok fazla sağlamasa bile örgüt kültürünün değişimine yan katkılar sağladığı açıktır. Performansa dayalı ücretin bir diğer avantajı ise, yönetimleri yıllık olarak performans değerlendirmeye zorlamasıdır.

Ülkemizdeki duruma bakıldığında, tüm dünyada meydana gelen yönetim anlayışındaki değişikliklerden Türkiye'nin etkilendiği görülmektedir. Son on yılda ülkemizin siyasal, sosyal ve ekonomik hayatında daha önceki dönemlerle mukayese edilemeyecek derecede önemli değişimler meydana gelmiştir. Türkiye ekonomisinin bu ölçekte büyümesi hukuki ve siyasi yapıyı da değişime zorlamıştır. Bununla birlikte kamu yönetiminin de dünya şartlarına ayak uydurması zorunluluk haline gelmiştir. Kamu yönetimindeki değişimlerin başındaki en önemli hususlardan birisi de kamu personelinin daha verimli çalışması için değerlendirme ve denetimi üzerinde durulmaktadır.

Performans yönetimi konusunda Türkiye'de 2002 yılında 5018 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle yeni bir dönem başlamıştır. Yasa tüm kurumlara performans planları hazırlamayı zorunlu hale getirmiş, aynı zamanda Sayıştay'a da kurumların performans denetiminin yapılması yetkisi ve görevi verilmiştir. Bu tarihten itibaren kamu kurumlarında performans yönetimine geçiş bakımından önemli gelişmeler olduğu görülmektedir. Ancak performans yönetimi konusunun daha çok kurumsal boyutunun ele alınmasıyla personel kısmının eksik kaldığı görülmektedir. Son dönemlerde ise Türkiye'nin kamu yönetimi anlayışında hakim olan statü hukuku, dünyada gelişmekte olan kamuda esnek çalışma biçimleri, performansa dayalı ücretlendirme sistemleri gibi uygulamalar nedeniyle bir değişim sürecine girmiş bulunmaktadır. Ancak, ülkemizdeki

bu değişim süreci mevzuat ve katı personel yönetimi anlayışı nedeniyle oldukça yavaş ilerlemektedir.

Yerleşmiş katı anlayışa ters olarak değerlendirilen ve tartışılan kamu kurumlarında performansa dayalı ücret sistemi kurma amacı, dayanağını mevcut ücret sisteminin etkinlik ve verimliliği dikkate almadığı düşüncesinden almaktadır. Yani mevcut sistemde devlet memurlarının değerlendirmeye tabi tutulmaksızın katı bir iş güvencesine sahip oldukları görülmektedir. Bu durumun verimsizliğe neden olduğu değerlendirilmektedir. Bahse konu nedenlerle son yıllarda kamuda personel değerlendirmesi konusunda bazı çalışmalar yapılmaktadır. 2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı yasa bu çalışmalardan biridir. Yasa 657 sayılı Devlet Memurları kanununda yaptığı değişikliklerle mevcut sicil sistemini kaldırmıştır. Bu kapsamda dünyadaki uygulamalara paralel daha verimli bir personel değerlendirme sistemi arayışına gidilmiştir. Kanunun verdiği yetki çerçevesinde her kurum tarafından Devlet Personel Başkanlığının koordinasyonunda personel performans değerlendirmesine yönelik yönetmelikler çıkarılması çalışmaları devam etmektedir.

Ülkemizdeki uygulamalara bakıldığında performansa dayalı ücretlendirme sisteminin çok sınırlı bir uygulamasının olduğu görülmektedir. Sağlık Bakanlığı dışındaki uygulamalar sadece kadro karşılığı personel çalıştırma olanağına sahip kuruluşlarda sözleşmeli personel için uygulandığı görülmektedir. Ancak bu uygulamalar da çeşitli şekillerde eleştiriye maruz kalmıştır. Ülkemizdeki uygulamalarda da bazı OECD ülkelerindeki uygulamalarda görüldüğü gibi sözleşmeli personele verilen teşvik ikramiyesi performans ölçümündeki zorluklar ve diğer nedenlerle asıl ücrete benzeyen otomatik ödemeler haline gelmiştir. Performansa dayalı ücret sistemini uygulayan kurumlardan TÜİK ve DPB'nin uygulamayı düzenli hale getirdiği görülmektedir. Ancak bu kurumlarda da performans değerlendirme kriterlerinin sübjektif olduğu eleştirisi yapılmaktadır. KİT'lerde ise yöneticilerin çalışma ortamındaki huzuru bozmak istememeleri nedeniyle sistem etkin olarak uygulanamamaktadır.

Kadro karşılığı sözleşmeli kurumlar haricinde performansa dayalı ücret uygulaması ülkemizde Tarım Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığında uygulanmaktadır. Bu iki bakanlık uygulamasının ortak özelliği performans ücretlerinin döner sermayeden ödenmesidir. Döner sermaye ödemesi ile performansa dayalı ücret ödemesi yapan kurumların en

önemli avantajı kanımızca finansman sorunu olmamasıdır. Çünkü kamu kesiminde performansa dayalı ücretlendirme sistemi kurulmasında en önemli sorun bu ücretlendirmenin finansmanının nasıl yapılacağıdır. Kurumların kendi gelirlerinin olması sistemin uygulanması bakımından kolaylaştırıcı bir rol oynamaktadır. Ancak uygulamada bu iki bakanlığın sistemleri arasında önemli farklar bulunmaktadır.

Tarım Bakanlığındaki uygulamaya bakıldığında, döner sermayeden pay verilmesi ile ilgili kanunda bu işletmelerden elde edilen karın en fazla %80'inin karın elde edilmesinde emeği geçen personele katkıları oranında asgari ücretin yıllık brüt tutarının iki katını aşmamak üzere prim olarak ödenebileceğini belirtmektedir. Bunu gerçekleştirmek için bakanlık tarafından bir yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmeliğe göre, personelin performans puanı, amirler tarafından doldurulan performans değerlendirme formu esas alınarak belirlenmektedir. Yönetmelikte döner sermaye işletmelerinde ödenecek prim hesaplanırken, her bir personelin iş hacmi puanının, performans puanının, grup puanının ve fiili çalışılan gün sayısının birbiriyle çarpılarak katkı puanının bulunacağı belirtilmiştir. Görüldüğü üzere Tarım Bakanlığındaki uygulamada personelin performansının değerlendirilmesi kısmen objektif kriterlere tabi olduğu gibi kısmen de subjektif kriterler doğrultusunda belirlenmektedir.

Ülkemizde en kapsamlı uygulamanın Sağlık Bakanlığı uygulaması olduğu görülmektedir. Sağlık Bakanlığı uygulaması Tarım Bakanlığında olduğu gibi döner sermaye teşvik sistemidir. Ancak uygulamada önemli farklılıklar söz konusudur. En başta sistemin bütün personeli kapsamına alması önemli bir farktır. Ayrıca performansa dayalı ücretlerin dağıtımında yalnızca personelin performansı etkili olmamaktadır. Kişisel performans kurumsal performans ile ilişkilendirilmiştir. Kurumsal performans kriterleri de poliklinik hizmetleri, hastane kalite kriterleri, fiziki mekan ve süreçlerin denetimi, hasta ve hasta yakınları memnuniyet anketleri başlıkları altında toplanmıştır. Performans değerlendirme kriterleri açısından sistemin oldukça objektif olduğu görülmektedir. Sağlık bakanlığındaki bu teşvik sistemi sayesinde sağlık hizmetleri sayı ve nitelik bakımından çok önemli gelişmeler göstermiştir. Ücretlerin artışıyla birlikte hekimlerin kamu hastanelerinde çalışma oranları oldukça yükselmiş, hasta başına düşen hekim sayısı önemli oranda artmıştır. Yapılan saha çalışmaları verilerine göre hasta ve hasta yakınları memnuniyetinde çok önemli artışlar olduğu görülmektedir. Ancak bu

teşvik sisteminden olumlu sonuç alınmasındaki en önemli etkenlerden birinin bu kurumların kendi gelirlerine sahip olmalarının olduğuna dikkat edilmelidir.

Sistemin olumlu yanları olmakla birlikte bazı eleştiriler de yöneltilmektedir. Bunlardan bazıları, kurumsal ve bireysel performans sistemi döner sermaye gelirlerinin paylaşımının istismara yol açacak niteliktedir. Belirli branşlarda daha fazla puan kazanarak daha fazla ödeme almak mümkün olmakla birlikte, diğer branşlara mensup çalışanların daha az ek ödeme alması gibi durumlar ortaya çıkmaktadır. Doktorların daha fazla performans puanı toplayabilmek için hastalara daha az zaman ayırarak daha fazla hastaya bakma eğilimleri ortaya çıkmaktadır. Eğitim ve araştırma hastanelerinde eğitim ve araştırmadan daha çok para kazanmanın öne çıkma tehlikesi mevcuttur.

Sonuç olarak performans yönetiminde kurumların performansının değerlendirilip, kişilerin performansının değerlendirilmemesi sistemin ideal biçimde yürütmesine engel olacaktır. Dünyadaki uygulama örnekleri incelendiğinde bazı uygulamalar haricinde kamu kesiminde performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinin anlamlı bir performans artışına neden olmadığı görülmektedir. Ancak, bu parasal teşvik uygulamalarının uygulamayı yapan ülkelerde performans yönetimi kültürünün yerleşmesine ve halka hesap verilebilirliğin artırılmasına önemli katkılar sağladığı değerlendirilmektedir. Çünkü, performans yönetimini bir bütün olarak ele alınması gerekmektedir. Bu nedenle ülkemizde de kamu yönetiminde kapsamlı bir performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Bununla birlikte kamuoyunda düşünüldüğü gibi uygulamanın kamu çalışanlarının performanslarını hızlı bir şekilde arttıracakını beklemek fazla iyimserlik olacaktır.

Performansa dayalı ücretlendirme sistemi kurulurken dünyadaki örnekler incelenerek bunlardan ders çıkarılmalı ancak, ülkemiz insanlarının kültürel yapısı göz önünde bulundurulmalıdır. Olumsuz durumlarla karşılaşmamak için geçerli olacak kurallar net bir şekilde baştan belirlenmelidir. Döner sermaye uygulamaları haricinde kalan diğer kamu çalışanlarında diğer ülke uygulamalarında da belirtildiği gibi, ücrete olan etkinin yıllık kazancın %10'unu aşmaması gerekmektedir. Aksi durumlarda teşvik sistemi çalışma barışını bozucu bir etki yaratması ihtimali artmaktadır. Ayrıca kurallar motivasyonu arttırmaya yönelik olmalı ve şeffaf olmalıdır. Çalışanlar mutlaka sürece

dahil edilmelidir. Tüm kurumlar için ortak kuralların belirlenmesi uygulamada bir bütünlüğün olmasına neden olacaktır.

Ayrıca, Türkiye’de son yıllarda gerçekleştirilen tüm reformlara rağmen merkeziyetçi yapı varlığını sürdürmektedir. Dünyadaki uygulamalarda görüldüğü üzere sistemin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için yetki devrinin artırılması ve yerel birimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Merkeziyetçi yapı performansa dayalı ücretlendirme sistemi önünde bir engel oluşturmaktadır.

Türkiye’de kamu kesiminde ağırlıklı olarak statü hukukuna dayalı ömür boyu istihdam garantili personel politikası uygulanmaktadır. Sözleşmeli personel sayısı toplam personel sayısı içinde çok az bir kısmını oluşturmaktadır. Dünyadaki uygulamalardan bazılarında statü hukukuna dayalı çalışanların performansa dayalı sisteme kolayca uyum sağlayamadıkları görülmüştür. Bu nedenle, Türkiye’de de performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçilmeden önce memurların statülerinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini değerlendirmekteyiz.

Araştırmamızda Türkiye ve gelişmiş ülkeleri ele aldık. Ancak, gelişmekte olan ülkeleri bu çalışmaya dahil edemedik. Gelişmekte olan ülkelerin değerlendirilmesinin Türkiye ile benzer özellikler taşımaları nedeniyle faydalı olacağını düşünmekteyiz. Ayrıca, Türkiye’deki uygulamalardan yalnızca Sağlık Bakanlığı uygulaması ile ilgili kapsamlı çalışmalar yapılmış, verimli olup olmadığı değerlendirilmiştir. Diğer kamu kurumlarının yaptığı uygulamalara dair araştırma çalışmaları olmadığı görülmektedir. Bu kurumlarla ilgili alan araştırmaları yapılması faydalı olacaktır. Son olarak, çalışmamızda konunun yerel yönetimler boyutunu inceleyemedik. Yerel yönetimler konusu da ayrıca ele alınmalıdır.

KAYNAKLAR

Cambridge International Dictionary of English. (1998) London: Cambridge University Press,.

ACAR, A. C., S. Önce, S. Benligiray, C. H. Kağnıcıoğlu, N. Tokgöz, ve M. Dağdeviren; (2011), *Performans ve Ücret Yönetimi*, TC Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1935, Eskişehir.

AKÇAKANAT, Tahsin; (2009), *İnsan Kaynakları Yönetiminde Performans Değerlendirme: Isparta İl Emniyet Müdürlüğünde Bir Uygulama*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

AKTAN, Can (2007), *Kurumsal Sosyal Sorumluluk*, İGİAD Yayınları, İstanbul.

ALBAYRAK, Süha Oğuz; (2006), *Türk Kamu Yönetiminde Hizmete Alma Politikaları* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi.

ARİSTOTLE (2000) *Nicomachean Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge.

ARSLAN, Fatih; (2007), *Kamuda Performansa Dayalı Ücret Sistemleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ASLAN, Onur (2005) *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe.*: TODAİE Yayınları, Ankara.

ATASAYAR, Kubilay(1993), *Türk İşverenleri Açısından Esneklik*. İzmir.

ATEŞ, Hamza (2011), *Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi*, İlke Yayıncılık, İstanbul.

ATEŞ, Hamza ve Harun Kırılmaz (2007), *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi*, Asil Yayın, Ankara.

ATEŞ, Hamza, ve Hülya Engin; (2007), “Performans Bilgisinin Kullanım Alanları” *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi* içinde, yazar Hamza Ateş, Harun Kırılmaz ve Sabahattin Aydın.: Asil Yayın, Ankara.

ATİYAS, İzak, ve Şerif Sayın (1997), *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, TESEV Yayınları,.

ATKINSON, Adele; (2009), “Evaluating the impact of performance related pay for teacher in England”, *Labor Economics*.

AUDİTOR, Alberta, (1997), *Government Accountability*.

- AYDIN, Ahmet Hamdi, (2011), *Yönetim Bilimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AYGÜN, Gülhan; (2009) ,*Civil Military Relations in Egypt and Turkey*, Yüksek Lisans Tezi. Koç University.
- BALCI, A., A. Nohutçu, N. Kemal Öztürk ve B. Coşkun; (2003), *Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar*, Ankara.
- BAŞARA, B. B., C. Güler, Z. Eryılmaz, G. Kadri Yentür ve E. Pulgat; (2012), *TC Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2011*. 2012: Sağlık Bakanlığı.
- BİLGİN, Kamil Ufuk; (2002), “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi Sayı:65*.
- BOZKURT, Ömer (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- BOZKURT, Ömer ve Ergun Turgay; (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- CANMAN, Doğan (1995), *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- CEYLAN, Zeynep; (2009), “Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi Sayı:74-75*,s. 46.
- ÇELENK, Ayşe Aslıhan; (2003) ,*Military and Democracy in Turkey and Algeria: The Success or Failure of the EU's Mediterranean Policy*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Bilkent Üniversitesi.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin; (2007) “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Performans Yönetimi”, *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi* içinde, yazar Hamza Ateş, Harun Kırılmaz ve Sabahattin Aydın. Asil Yayın, Ankara.
- ÇEVİK, H. Hüseyin, T. Göksu, V. Bilgiç, M. Karakaya, K. Seyhan ve S. Kenan Gül; (2008), *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- DEMİR, Mehmet; (2007), “Sağlık Bakanlığında Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemi” *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi* içinde, yazar Hamza Ateş, Harun Kırılmaz ve Sabahattin Aydın, Asil Yayıncılık, Ankara.
- DEMİR, Rıza; 2007,*Türkiye’de Kamu Sektöründe Ücret Yapı ve Politikaları*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- DEMİR, Serdar ;(2007), *Performansa Dayalı Ücret Sistemleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- DEMMKE, Christoph; (2007), *Performance Assesment in the Public Services of the EU Member States, Procedure for Performance Appraisal for Employee Interviews and Target Agreements, Study for the 48th Meeting of the Directors General of the Public*

Service of the Member States of EU. Maastricht: European Institute of Public Administration Maastricht,.

DİK, Esra; (2006) ,*Kamu Yararı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin.

DMK, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.

E, Anderson, Leech B, ve Teicher J.; (2004) *Performance Management in the Australian Public Service.* Monash University Business and Economics,.

EKİNCİ, Filiz; (2008), “Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi”, *Maliye Dergisi Sayı 155*,s. 177.

ERASLAN, Tarık ve Ahmet Tozlu; (2011), “Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi”, *Sayıştay Dergisi, Sayı 81*,.

ERGUN, Turgay (2004), *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayınları, Ankara.

ERGUN, T., Ö. Bozkurt ve Seriyeye Sezen; (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara.

ERKAN, Arslan; (2011), “Perfromansa Dayalı Ödeme: Sağlık Bakanlığı Uygulaması” ,*Maliye Dergisi, Sayı 160*.

ERYILDIZ, İdris; (2006), *Avrupa Birliği Yolunda Reform: Kamu Yönetimi Temel Kanunu*,Yayınlanmamış Yükselisans Tezi.

ERYILMAZ, Bilal (2010), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.

ERYILMAZ, B., H. Hüseyin Çevik, S. Sözen ve T. Moğol; (2011), *Kamu Yönetimi*. Eskişehir: TC Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 2145.

EUROFOUND (2010) *Current Restructuring Developments in Local Government.* Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

EUROPAN (2006), *Leadership and the Lizbon Strategy, A Missing Link in the Public Sector, A Report from the Human Resources Working Group.* Lizbon: EUROPAN.

FALAY, Nihat (2000) ,Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü, *XV. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Ankara.

FINDIKLI, Remzi (2005), *İdare Hukuku, Geliştirilmiş 2. Baskı.* Anadolu Yayıncılık, Ankara .

MİNİSTRY of Finance of Finland (2006), *The Finnish Public Sector as Employer.* Helsinki: Ministry of Finance of Finland.

FİTZPATRİCK, Sean (2007), *Overview on Civil Service Salary Systems in EU Member States and some Reform Trends*. Bucharest: European Union.

FOREST, Virginie (2006), “Work Motivation and Performanca Related Pay in the French Civil Service”, *European Group of Public Administration Annual Conference, 6-9 September 2006*. Milan.

GAZİ, Ali; (2006), *Sağlık Bakanlığı Hastanelerinde Performansa Dayalı Ek Ücret Ödeme Sisteminin Hastalar ve Sağlık Personeline Olan Etkisinin Analizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

GEDİKLİ, Kübra; (2007), *Kamu Bürokrasisinin Denetim Aracı Olarak Performans Değerlemesi*, Yüksek Lisans Tezi, Tokat.

GOUDSWAARD, A., P. Oeij, T. Brugman ve Tanya Jong; (2009), *Good Practice Guide to İnternal Flexibility Policies in cpanies*, Dublin: Euoropean Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

GÖKDEMİR, Tuba; (2011) , “Verimlilik-Eğitim İlişkisi” *Anahtar*, Kasım 2011: 12.

GÖREN, İhsan (2000) ,Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi, *Türkiye Maliye Sempozyumu*. Antalya.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1999) ,*Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.

GÜLER, Birgül Ayman (2003), “Devlette Reform”, *Mimarlar Odası Konferansı*, Ankara.

GÜLER, Birgül Ayman (2003) “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, *Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36, Sayı 4*, s. 17-34.

HALİS, Muhsin ve Mehmet Tekinkuş; (2003) “Kamuda Performans Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, yazar Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, 169. Seçkin Yayıncılık, Ankara .

HASNAİN, Zahid, N. Manning ve J. Henryk Pierskalla; (2012), *Performance Related Pay in the Public Sector, A Review of Theory and Evidence*. The World Bank, East Asia and Pacific Region, Poverty Reduction & Economic Management Sector Department,Policy Research Working Paper 6043.

HERKNESS, Peter ve Mark Schier; (2011), “Performance Related Pay in Australian Universities, The Case Study of Swinburne University”, *Australian Universities Review, Vol.53, No.2*, s. 50-60.

KADEMLİ, Serap; (2006), *Cumhuriyetten Bugüne Kamu Personel Yönetimi Reformu Girişimleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

KAVUZLU, Funda, (2007) “*Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirme ve Performansa Dayalı Ücret Sistemi*”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara,.

KILAVUZ, Raci, (2003) ,*Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, Seçkin Yayınları, Ankara.

KÖSEOĞLU Özer, (2007) “Performans Yönetimi Uygulamalarında Ülke Deneyimleri” *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi Türkiye Örneği* içinde, yazar Hamza Ateş, Harun Kırılmaz ve Sabahattin Aydın, Asil Yayıncılık, Ankara.

KURNAZ Ahmet Cemil, (2010), “Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi Ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi” Ankara: TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

KÜÇÜK, Ferit (2008) “Kurumlarda Takım Çalışmasının Yenilik Üzerine Etkileri”, *Kamu-İş*, C:10, S:1,s. 170.

KÜLEBİ, Ahmet, (1990), “Türkiye’de Kamu ve Özel İşletme Örgütlerinde Örgütsel Davranış Açısından Takım Çalışmasının Güçlükleri” *Amme İdaresi Dergisi*,s. 79.

LAHDESMAKİ, Kirsi (2008), “The New Pay System Requires Encouraging and Performance Oriented Leaders: Experiences of Performance Related Pay in Three Finnish State Government Organizations” *Sosyo Ekonomi*.

MIHÇIOĞLU, Cemal (1985), *Kamu Yönetimi*, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi.

MUMCU, Ahmet (1969), *Osmanlı Devletinde Rüşvet*, Ankara: A.Ü.Hukuk Fakültesi Yayını.

NOHUTÇU, Ahmet (2010), *Kamu Yönetimi*, Savaş Yayınevi, Ankara.

OECD (1996) ,*Pay Reform in the Public Service, Initial Impact on Pay Dispersion in Australia, Sweden and the United Kingdom*, OECD, Paris.

OECD (1997), *Performance Pay Schemes for Public Sector Managers: An Evaluation of the Impacts (PUMA Occasional Papers)*. OECD, Paris.

OECD (2005), *Performance Related Pay Policies for Government Employees*. OECD, Paris.

OECD (2009), *Public Management Outlook*, OECD, Paris.

ÖKTEM, Kemal (1989), “Kamu Yönetiminde İnsangücü Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*,s. 19-20.

ÖZÇELİK, Tahsin Oğuz (2009), *Liberal Demokratik Kuram Bağlamında Türkiye’de Sivil Asker İlişkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ÖZDEMİR, Süleyman, (2009), “Günümüz Türkiye'sinde Akademik İş Ahlakı Çalışmalarına Genel Bakış”, *İşletmelerde İş Etiği* içinde, yazar Sabri Orman ve Zeki Parlak, 302-336. İTO Yayınları, Yayın No: 2009-23, İstanbul.

ÖZDEMİR, Süleyman, (2007), *Küreselleşme Rürecinde Refah Devleti*. İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.

ÖZTÜRK, Ali (2001), “Kamu Kesiminde Pesonel ve Ücret Rejimi Arayışları”, *Sayıştay Dergisi Sayı:42*.

ÖZTÜRK, Turan (2010), “İnsan Kaynakları Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret ve Teşvik Sistemi”, *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi Cilt 2, Sayı 2*.

ÖZTÜRK, Ümit (2009), *Performans Yönetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul.

ÖZTÜRK, Zübeyde Kılıç ve Serpil Açıl Özer; (2010), *Kamunun Dönüşümü ve 657 DMK Değişiklikleri Üzerine*, Eğitimsen Yayınları,.

PERRY, J., T. Engbers ve S. Yun Jun; (2009), “Back to the Future Performance Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence”, *Public Administration Review*.

SARI, Volkan İdris (2010), Proje Döngüsü Yönetiminde Etkililik Değerlendirmesi, *DPT Uzmanlık Tezleri*, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara.

SEZER, Özcan (2008), “Kamu Hizmetlerinde Müşteri Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme” *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 8*,s. 147-171.

ŞEN, Mustafa Lütfi (2010), *Kamu Görevlileri Etik Rehberi*, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yayınları, Ankara.

TEMİZEL, Handan (2007) *Neo-Liberal Politikalar Doğrultusunda Türkiye'de Devletin Yeniden Yapılanması, Küresel sistemle Bütünleşme Sorunları*, Doktora Tezi.

TÜRKERİ, Mehmet (2008), *Etik Kuramları* , Lotus Yayınları, Ankara.

YAVUZ, Adem (1995), *Esnek Çalışma ve Endüstri ilişkilerine Etkileri*, Kamu İş, Ankara.

YENİCE, Ebru (2006), “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, *Maliye Dergisi*,s. 125.

Yıldırım, Reyhan. «Kamu Kurumlarında Bireysel Performans Değerlendirmesi.» *Yüksek Lisans Tezi*. Kocaeli, 2008.

Yıldırımoğlu, Hakan (2005), “Uluslararası Emek Göçü "Almanya'ya Türk Emek Göçü" *Kamu İş*,s. 4.

YILMAZ, Abdullah (2006) “AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”.

YÜKSEL, Cüneyt (2005),”Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri”, *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya.

ZAİM, Halil (2007), “Performansa Dayalı Ücret Uygulamasının Doktor Memnuniyeti Üzerindeki Etkileri”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı 53,s. 360-374.

ÖZGEÇMİŞ

1972 yılında Samsun'un Çarşamba ilçesinde doğan Köksal Demirbaş ilköğrenimini burada tamamlamıştır. Orta öğrenimini Gölcük'te tamamladıktan sonra liseyi İstanbul'da bitirmiştir. Daha sonra astsubay olarak Deniz Kuvvetlerinde göreve başlayan Köksal Demirbaş çeşitli birliklerde görev yaptıktan sonra 2010 yılında Deniz Astsubay Meslek Yüksek Okulu'na öğretmen olarak atanmıştır. Halen bu okulda görev yapmaktadır. Evli ve iki çocuk babası olan Köksal Demirbaş İngilizce ve Almanca bilmektedir.