

**T.C.
HASAN KALYONCU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**



GAZİANTEP, 2014

T.C.
HASAN KALYONCU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE
PERFORMANS YÖNETİMİ DEĞERLENDİRMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

Nuray ŞEN
Danışman: Doç. Dr. Levent ÇİNKÖ

Gaziantep, 2014

YEMİN METNİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Performans Yönetimi Değerlendirmesi” başlıklı çalışmanın tarafımca, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve onurumla doğrularım.

26.05.2014

Nuray ŞEN

ÖNSÖZ

Köklü bir yönetim kültürüne sahip olan ülkemizde kamu yönetimi reformu sürekli gündemde olmuş, özellikle son 200 yılda bu anlamda önemli bir birikim elde edilmiştir.

Bu bağlamda, çalışmanın amacı; Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının sadece bir tarihçesini sunup yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya koymak değildir. Bunun yanında gerçekleştirilen yeniliklerle, son dönemde kamu yönetimi uygulamalarının yürütülmesinde temel belirleyici olan ve mevcut bürokratik örgütlenme modeline meydan okuyan gerek yönetici gerekse de personel boyutunu kapsayan Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı'nda performans yönetiminin ve bunun değerlendirmesinin ne ölçüde etkili olduğunu ve gerçekleştirilen reformların günümüzde Türk kamu yönetiminin Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ilkelerine göre yapılandırılmasını zorlaştırıcı ya da kolaylaştırıcı bir etkisinin olup olmadığını değerlendirmektir.

Çalışma, gerek bilinen kadarıyla Türk kamu yönetimindeki yeniliklere ve bunun performans yönetimi açısından değerlendirmesine bu açıdan bakan başka çok az çalışmanın bugüne kadar yapılmış olması, gerekse de yeni kamu yönetimi çalışmalarının değerlendirmesini yapması açısından özgün olma iddiasındadır. Bu açıdan çalışma ele aldığı konulardaki kaynak külliyyatının özlü bir sentezini de ortaya koymakta, okuyucuya Türk kamu yönetimindeki yeniliklerin performans değerlendirmesine etkisini irdeleme imkânı sunmaktadır.

Çalışmanın ilk aşamasından tamamlanmasına kadar her aşamada pay sahibi olan ve yapıcı eleştirilerle beni cesaretlendiren tez danışmanım Doç. Dr. Levent ÇİNKO'ya teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

Gaziantep, 2014

Nuray ŞEN

ÖZET

Çalışma giriş dışında altı ana bölümden oluşmaktadır ve çalışmanın ilk iki bölümü tarihsel ve kuramsal olarak ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümü “Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu bölümde ilk önce kamu yönetimi kavramının anlamı, kapsamı ve dayandığı temel ilkelere yer verilmiştir. Daha sonra, geleneksel kamu yönetimi anlayışının teorik arka planı açıklanmaya çalışılmıştır. Bölümün sonunda ise geleneksel kamu yönetimi anlayışının özellikleri ve bu anlayışa yönelik eleştirilere yer verilmiştir. Üçüncü bölümde ise yeni kamu yönetimi anlayışının kapsamı ve temel dayanakları ele alınmaya çalışılmıştır.

Dördüncü bölüm, “Performans ve Performans Yönetimi” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu bölümde ilk önce “performans” kavramının neleri ifade ettiğine ve bu anlayışı ortaya çıkaran sebeplere değinilmiş daha sonra bu anlayış paralelinde yapılan kamu reformlarının ortak özellikleri aynı başlık altında incelenmiştir. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde; karar alma sürecinde katılımcı yaklaşım, müşteri odaklı yönetim anlayışı, alternatif hizmet sunum yöntemleri ve insan kaynakları yönetimini esas alan kamu hizmeti sunum sürecine, esnek örgütlenme modeline, saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarına, yetkilerin desantralize edilmesini öngören politikalara, stratejik planlama ve denetim süreçleri ile organlar arası ilişkiler konularına yönelik yeni yaklaşımlara yer verilmiştir. Yine aynı şekilde beşinci bölümde, performans değerlendirme kavramı ve kapsamı incelenmiş, performans değerlendirmenin tekniği, süreci, amaçları ve kriterleri üzerinde durulmuştur.

Altıncı bölümde yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yeniden değerlendirilen performans kavramı ve özellikleri ile performans yönetimi ve performansın değerlendirmesi üzerinde durularak bunun yeni kamu yönetimi yaklaşımına etkilerine değinilmiştir. Bu çerçevede performansın yeni kamu yönetimi anlayışı açısından yararları, sınırlılıkları, denetimi, kriterleri ve yönetim süreçleri ile performans değerlendirmenin tekniği, düzeni ve amaçları üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Kamu Yönetiminde Reform Çalışmaları, Performans Yönetimi, Performans Değerlendirmesi.

ABSTRACT

Work, consist six main part except prologue and work's first and second parts processed historical and institutional. Work's second part is arrance with "Traditional Public Management Approach" tittle. In this part, first accessible the public management approach's meaning, scope and basic principles. Then, explain to traditional public management approach's theoretical background. In the end of the part accessible traditional public management approach's qualifications and criticisms to this approach. In third part, accessible the new public managment approach's scope and basic principles.

Fourth part, arrance with "Performance and Management of Performance" tittle. In this part, first what express to "performance" concept's and touch on to reasons of expose to this mentality then, doing in this mentality paralell public reforms's joint traits examine in the same tittle. In this context, in new public management approach paralell; accessible to public service presentation, flexible organization model, concepts to transparency and accountability, policies to foresight for being decentralized to authorization, intercourse between organization with strategic planning and audit times getting on to participant approach in the deciding time, purchaser focused management mentality, ways of alternative service presentation and HR (Human Resources) management. Again with the same shape in the fifth part examine evaluate to performance conceps and scope, dwell on the evaluate to performance tecnic, course, points and criterions.

In the sixth part dwell on, the performance concep and quality evaluating again in the new public management approach and evaluating to performance and touch on the that's effects on the new public management. In this frame dwell on benefits, limitations, audit, criterion and management courses angle of the new public management approach to the performance and technic, system, and points to evaluating to performance.

Key Words: Traditional Public Management Approach, New Public Management Approach, Reform Works in the Management of Public, Management of Performance, Evaluating yo Performance.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLO LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR.....	viii
1.GİRİŞ.....	1
2.GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI.....	6
2.1.Kamu Yönetimi Kavramı.....	6
2.2.Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı.....	8
2.3.Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Teorik Arka Planı.....	8
2.3.1.Bilimsel Yönetim Teorisi.....	9
2.3.2.Yönetim Süreci Teorisi.....	10
2.3.3.Bürokratik Yönetim Teorisi.....	12
2.3.4.Neoklasik Yönetim Teorisi.....	14
2.4.Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Özellikleri.....	16
2.5.Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yönelik Eleştiriler.....	19
3.YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI.....	19
3.1.Yeni Kamu Yönetimi Kavramı.....	22
3.1.1.Metodolojik Bireysellik.....	22
3.1.2.Rasyonalite ve Maximand İlkesi.....	22
3.1.3.Politik Mücadele İlkesi.....	23
3.2.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Nedenleri.....	24
3.2.1.Ekonomik Nedenler.....	24
3.2.2.Sosyal Nedenler.....	25
3.2.3.Siyasal Nedenler.....	26
3.2.4.Diğer Nedenler.....	27
3.3.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Özellikleri.....	27
3.3.1.Yönetime Katılım.....	29
3.3.2.Vatandaş Odaklı Yönetim.....	30
3.3.3.Alternatif Hizmet Sunum Yöntemleri.....	31

3.3.4. İnsan Kaynakları Yönetimi ve Örgüt Yapısı.....	34
3.3.5.Yetki Devri.....	35
3.3.6.Saydamlık ve Hesapverebilirlik.....	36
3.3.7.Stratejik Planlama ve Yönetim Yaklaşımı.....	38
3.3.8.Denetim Mekanizması.....	41
3.3.9.Kurumlar Arası İlişkiler.....	42
3.4.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Kamuda Yeniden Yapılanma Hareketi.....	45
3.5.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yönelik Eleştiriler.....	47
4.PERFORMANS VE PERFORMANS YÖNETİMİ.....	47
4.1.Performans Kavramı Ve Tanımı.....	49
4.2.Performansı Etkileyen Faktörler.....	49
4.2.1.Kişisel Faktörler.....	50
4.2.2.Örgütsel Faktörler.....	50
4.2.3.Çevresel Faktörler.....	51
4.3.Performans Yönetimi.....	52
4.3.1.Performans Yönetiminin Tarihsel Gelişimi.....	53
4.3.2.Performans Yönetimi Anlayışının Amaçları.....	56
4.3.3.Performans Yönetimi Anlayışının Özellikleri.....	58
4.3.4.Performans Yönetimi Anlayışının Faydaları.....	59
4.4.Performans Yönetimi Süreci.....	59
4.4.1.Performans Yönetimi Sürecinin Basamakları.....	62
4.4.2.Performans Yönetimi Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözümleri.....	64
5.PERFORMANS DEĞERLENDİRME.....	64
5.1.Performans Değerlendirme Kavramı.....	65
5.2.Performans Değerlendirmenin Amaçları.....	66
5.3.Performans Değerlendirmenin Yararları Ve Sınırlılıkları.....	68
5.4.Performans Değerlendirme Kriterleri.....	69
5.5.Performans Değerlendirme Teknikleri.....	70
5.5.1.Geleneksel Değerlendirme Teknikleri.....	70
5.5.1.1.Grafik Dereceleme Ölçeği Tekniği.....	70
5.5.1.2.Karşılaştırma Tekniği.....	71
5.5.1.3.Kontrol Listesi Tekniği.....	71
5.5.1.4.Kritik Olaylar Tekniği.....	72
5.5.2.Çağdaş Değerlendirme Teknikleri.....	72
5.5.2.1.Amaçlara Göre Yönetim Tekniği.....	73

5.5.2.2.Değerlendirme Merkezi Tekniği.....	73
5.6.Performans Değerlendirmede Karşılaşılan Sorunlar.....	75
6.YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA PERFORMANS YÖNETİMİ	
DEĞERLENDİRMESİ.....	75
6.1.Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar.....	76
6.1.1.Yeni Kamu Yönetimi Öncesi Anlayış.....	76
6.1.2.Kalkınma Yönetimi.....	77
6.1.3.Yeni Kamu Yönetimi.....	77
6.1.4.Kalkınmacı Kamu Yönetimi.....	78
6.2.Kamuda Performans Ölçümü.....	79
6.2.1.Kamuda Etkinlik, Verimlilik ve Ekonomiklik.....	80
6.3.Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesini Gerektiren Sebepler ve Önemi.....	80
6.4.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Performansın Değerlendirmesi.....	83
6.4.1.Yeni Kamu Hizmetinin Performansının Değerlendirmesi.....	84
6.4.1.1.Benzer Kurumlararası Karşılaştırması.....	84
6.4.1.2.Kurum içi Karşılaştırma.....	84
6.4.1.3.Hedeflere göre Karşılaştırma.....	84
6.4.1.4.Geçmiş Performans Karşılaştırması.....	85
6.4.1.5.Özel Sektör Karşılaştırması.....	85
6.4.2.Merkezi Yönetimde Performans Değerlendirmesi.....	86
6.4.2.1.Performans Göstergeleri.....	87
6.4.2.1.Performans Uygulaması.....	87
6.4.3.Yerel Yönetimde Performans Değerlendirmesi.....	88
6.4.3.1.Performans Göstergeleri.....	88
6.4.3.2.Performans Uygulaması.....	92
6.5.Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Bazı Ülkelerle Karşılaştırması.....	92
7.SONUÇ VE ÖNERİLER.....	92
EKLER.....	95
KAYNAKÇA.....	116

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Özellikleri.....	16
Tablo 2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Arasındaki Farklar.....	20
Tablo 3. Geleneksel Denetim Mekanizması (Kontrol-Teftiş Anlayışı) İle Yeni Denetim Mekanizması Anlayışı Arasındaki Farklar.....	40
Tablo 4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Doktrinel Unsurları.....	42

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AB	: Avrupa Birliği
akt.	: Aktaran
Çev.	: Çeviren
drl.	: Derleyen
dzl.	: Düzenleyen
hzl.	: Hazırlayan
Ed.	: Editör
hzl.	: Hazırlayan
İİBD	: İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
KY	: Kamu Yönetimi
M.Ü.	: Marmara Üniversitesi
SBF	: Siyasal Bilimler Fakültesi
SBFY	: Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TDK	: Türk Dil Kurumu
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

1.GİRİŞ

Tarihin hiçbir döneminde insanoğlu daha iyiyi aramaktan geri durmamış, bu süreç durmaksızın devam etmiştir. Kamuya ait işlerin vatandaşın beklentileri doğrultusunda etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine yönelik faaliyetler ile bu faaliyetleri yerine getiren örgüt ve bireylerin tümü biçiminde tanımlanabilecek olan kamu yönetimi de, rol ve işlevlerinin sorgulanması suretiyle aksaklık ve hataların giderilmesi, üstlendiği görevlere uygun bir örgütlenme ve işleyiş biçimine kavuşturulması amacıyla bu daha iyiyi arama faaliyetinin önemli bir konusunu teşkil etmişlerdir.

Daha iyiyi arama faaliyeti kapsamındaki kamu yönetimi reformu çalışmaları temelinde, halkın kamu yönetiminden ve politikalarından elde ettikleri ile beklentileri arasında fark olmasından kaynaklanmış olmakla birlikte yerleşik değerleri alt üst eden teknolojik gelişmeler, doğal afet, savaş ve kriz gibi olağanüstü olaylar da kamu yönetimi reformunun nedenleri arasında yer alabilmiştir.

Bu bağlamda 21. yüzyıl dünyada önceden tahmin dahi edilemeyen hızda ve kapsamda bir değişimin yaşandığı yüzyıl olmuştur. Bilim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmeler birey ve toplum hayatında da kapsamlı değişimlere yol açmış, dünyada ve ülkemizde bir yönetim krizinden bahsedilmeye başlanmıştır.

Yaşadığımız yüzyılın en temel niteliği olan "değişim" karşısında geleneksel yapısını korumakta direnen kamu yönetimleri ortaya çıkan yeni sorunlar karşısında çaresiz kalmış, bu çaresizlikten ise, kamu yönetimlerinin hem yapısal hem de işlevsel olarak bireyin yaşamının her alanını etkilemesi ve insanlarla bire bir ilişki içinde olması nedeniyle, doğrudan doğruya kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar etkilenmiştir. Bundan dolayı da günümüz kamu yönetimlerinin kendi vatandaşlarını memnun etmede başarısız oldukları sıkça ifade edilmeye başlanmıştır.

Geçen zaman içinde kamu yönetiminin görevleri arasında sayılan hizmetlere ek olarak yepyeni pek çok hizmet de kamu yönetiminin görevleri arasına girmiş, sunulması gereken hizmetler gerek nicelik gerekse nitelik bakımından çeşitlenerek artmıştır. Hizmetlerdeki bu çeşitlilik artışına bağlı olarak yeni örgütlenmelere gidilmesi, kullanılan kaynak miktarının arttırılmasını zorunlu hale getirmiş, bu da sonuçta kamu yönetiminin büyümesine ve bürokratik ve merkeziyetçi bir yapıya bürünmesine neden olmuştur.

Kamu yönetimi disiplinindeki yeni arayışlar ve bu bağlamdaki kimlik bunalımı tartışmaları 1930'lara kadar gitmektedir. Özellikle 1970'lerde hızlanan değişim süreci nedeniyle örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskılar artmış, kamu yönetimlerinin toplumsal taleplere cevap verebilmesi için çevresel şartlara daha duyarlı hale gelmesi zorunlu olmuştur. Buna bağlı olarak kamu yönetiminin örgütlenmesine yönelik olarak yeni bir model üretilmesi ve bürokratik yapının yerine başka yapılar konulması konusunda farklı görüşler ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bu gelişmelerle birlikte kamu sektöründe ve özel sektörde örgüt yapısı, hizmet verme düşüncesi ve insan kaynakları anlayışı sorgulanmaya başlanmış, örgütlerin amaç yapı, teknoloji ve insan unsurunun sürekli gözden geçirilmesi zorunlu hale gelmiştir.

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletten küreselleşmiş devlete geçilirken, devletlerin yeni örgütlenmelere yöneldiği bu süreçte kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kaynaklarında daralma olmuş, kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde istihdam garantili sistemden sözleşmeli sisteme geçilmesi nedeniyle zayıflama başlamış ve kamu yönetiminde işletme yöneticiliğinin ön plana çıkması, demokratikleşme, vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması gibi yeni gelişmeler söz konusu olmuştur.

Bu kapsamda kamu yönetimlerinin örgütlenmesine ilişkin olarak devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, kamu örgütlerinde kamu işletmeciliği anlayışının benimsenmesi, ekonomik serbestleşmenin sağlanması, kamu harcamalarının kısılarak kamudaki israfa son verilmesi, müşteri odaklı olma tezleri ileri sürülmüştür.

1980'li yıllar bu bakımdan kamu yönetiminde reformların olgu haline gelmesiyle hükümetlerin kamu sektöründe buna uygun yeni bir örgüt kültürü yaratmaya yönelmeleri ve kamu örgütlerinin de bu yönde bir değişim sürecine girmeleri bakımından bir dönüşüm sürecinin yaşandığı yıllar olmuş, örgüt kültürü bürokratik yapılanmadan, vatandaşa daha kaliteli hizmet sunmayı hedefleyen özel işletme uygulamalarına dönüşmeye başlamıştır.

1980'lerden itibaren ekonomik kalkınma sürecinde devletin rolüne ilişkin tartışmalar hız kazanmıştır. Bu süreci hızlandıran etmenler bir hayli fazladır. Ancak genel anlamda ifade etmek gerekirse, devlet bu dönemde kamu hizmetlerinin sunumunda gerek maliyetlerin optimum seviyede tutulması gerekse de etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunumunda arzu edilen başarıyı gösterememiştir. Bu olumsuzluklara ilave olarak; vatandaşların kamu hizmetlerinden duydukları memnuniyetsizliklerin ve politik temsilcilerine olan güvenlerinin azalması, sonucunda devletin geleneksel yönetim anlayışı sorgulanır hale gelmiş, bu sorgulama beraberinde yeni kamu yönetimi anlayışının doğmasına zemin hazırlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışı, kamu sektöründe birçok reform hareketinin de başlamasına neden olmuştur. Reform hareketleri genel anlamda, devletin kamu hizmetlerinin sunum sürecinde çeşitli araç ve yöntemlerle küçültülerek etkin bir yapıya kavuşmasını ve verimli, hesap verebilir, vatandaş taleplerini dikkate alan yönetim anlayışının benimsenmesini amaç edinmiştir.

Gelişmeler sonucunda, 20.yüzyılın Weberyen bürokrasi modeline göre biçimlenmiş kamu yönetimleri bu yüzyılın sonlarına doğru tartışılmaya ve alternatif yönetim usulleri aranmaya başlanmıştır. 80'li yılların başlarından beri bütün dünyada kamu sektörünün köklü bir biçimde dönüşümü ve yenilenmesi çabaları yoğunlaşmış, somut reform baskıları birçok ülkede işletme kurallarından esinlenilerek oluşturulan Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı'nda (YKY) yoğunlaşmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı kamu yönetimindeki bu değişimin sağlanmasında en büyük paya sahip olmuş, kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, esnek piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmeye başlamıştır.

Yönetimdeki bu yeni paradigma; merkezîyetçi, örgütsel olarak gittikçe büyüyen, hantal,

gizlilik ve dışa kapalılığın egemen olduğu, kuralcılık ve sorumluluktan kaçışa olanak tanıyan, kayırmacılığı berberinde getiren, bütçe açıklarına neden olan, vergi yükünü katlanılmaz boyutlara getiren, vatandaştan kopuk, yavaş işleyen yönetim anlayışından; vatandaşı müşteri olarak gören, maliyetleri azaltan ve etkinlik baskısı altında çalışan, hizmetin yararlananlarca finansmanını öngören, yerleşmeye ağırlık veren, yönetici ve personel performansını önemseyen esnek örgüt yapısına sahip bir yönetim anlayışına doğru bir değişimi amaçlamıştır.

Kamu yönetimi reformu tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de geçmişi oldukça eskilere giden bir konudur. Ülkemizde gerçekleştirilen pek çok çalışmaya rağmen reform konusu gündemden düşmemiş çünkü toplum gibi kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu sorunlar da sürekli değişmiş ve çeşitlenmiştir. Buna karşılık Türk yönetim tarihinde ciddi anlamda reform olarak nitelenebilecek çalışmalar son 200 yıllık dönemde yoğunlaşmış ve özellikle Tanzimat'tan beri yönetimin ıslahı sık sık tekrarlanan bir slogan haline gelmiştir.

1980'li yıllarda meydana gelen hızlı değişimler ve küreselleşme yönündeki gelişmeler Türkiye'de de siyasal ve yönetsel sistemin yenilenmesi ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu süreçte Türk kamu yönetimi merkeziyetçi yapısı nedeniyle masraflı, hantal, dışa kapalı, bürokratik işlemlere boğulmuş, karar alamayan, rasyonel ve verimli çalışmayan bir aygıt görünümünü vermiş, buna bağlı olarak kamu yönetiminde reformun gerçekleştirilmesi, yerel birimlerin güçlendirilmesi, şeffaflığın sağlanması, merkezdeki yetkilerin taşraya aktarılması, yönetsel formalitelerin azaltılması yönünde çalışmalara başlanmıştır.

Kamu yönetimi reformunun sürekli ülke gündeminde olmasına ve bu amaçla yerli ve yabancı uzmanlara veya kurullara çalışmalar yaptırılmasına rağmen bu çalışmalardan gereği gibi yararlanılamamış ve sonuçta ülkemizde kamu hizmetlerinden duyulan memnuniyetsizlik en üst seviyeye çıkmıştır.

Bu çalışmanın konusu açısından bakıldığında performans değerlendirmesinin, özellikle küreselleşme sürecinin ve ayrıntılı olarak çalışmanın içeriğinde değinilecek diğer faktörlerin etkisi ile bu yeni yönetim anlayışı sürecinden etkilenmemesi düşünülemez. Bunun en önemli sebeplerinden biri performans yönetiminin halkın ihtiyaçlarına yönelik birçok kamu hizmetini doğrudan sunmalarına dayanmaktadır. Ayrıca, kamu kurumları toplumun ihtiyaçlarını hızlı ve gerçekçi bir şekilde tespit etme potansiyeline sahip idari yönetim birimleri olarak kabul edilmektedir. Buradan hareketle yeni yönetim anlayışı, bu kapsamda merkez-yerel ilişkilerini yeniden tanımlamış ve bu süreçte merkeze ait bir takım yetkiler ve kaynaklar politik süreçte yerele aktararak onların kamu hizmeti sunum sürecinde eskiye oranla daha aktif rol oynaması ve bu sayede performansını arttırması öngörülmüştür. Yeni yönetim anlayışının kamu hizmetlerinin tasarlanması ve sunumuna ilişkin yaklaşımları Türkiye'de de etkisini göstermiş ve kamu kurumları merkezi olduğu kadar yerel hizmetlerin sunulması sürecinde öne çıkmaya başlamıştır.

İnsan kaynakları ile ilgili politikaları uygulayanlar çoğunlukla performans değerlendirmesinin insan kaynakları yönetimindeki en tartışmalı konulardan biri olduğunu söylerler.

Bu konuda tartışma, değerlendirmenin ne zaman ve nasıl yapacağına ilişkindir. Performans değerlendirmesinin gerekli olup olmadığını hiç tartışma konusu edilmemesi dikkat çekicidir. Performans değerlendirmesini vazgeçilmez kılan şey, bir kuruluştaki işlerin iyi gidip gitmediğinin nesnel bir ölçüsü olarak, o kuruluştaki çalışanların iş performansları üzerinde odaklanmasıdır.

Mükemmel performans değerlendirmesi biçimi ya da yönetimi diye bir şey yoktur. Performans değerlendirmesi, uygulandığı durumun özgül koşulları dikkate alınarak yapıldığında çok daha etkili olur. İdeal olan, yönetici ile çalışanların hangi işin yapılacağı, nasıl yapılacağı, arzu edilen sonuçlara nasıl ulaşılabileceği ve nihayet, elde edilen performans ile birlikte karşılaştırılan hedeflerin birbirine ne ölçüde uyduğu konularında ortak bir anlayışa varılmasıdır.

Bugün gözlenen ve anlaşılan bir gerçek, bir örgütün gelişmesi ve yenileşmesinin maddi kaynaklardan çok insan kaynağı ile olduğudur. İnsan kaynaklarının da örgüt için en temel ve vazgeçilmez özelliği, örgütün amaçları doğrultusunda çalışmasıdır. Yani amaçları gerçekleştirmek için gösterdiği performanstır. Performans ve performans yönetimi ilkelerini dikkate almayan bir örgütün insan gücünden gereken verimi alması da düşünülemez. Bugünün örgütleri, insan kaynağına yatırım yaparak, bireysel amaçlarla örgütsel amaçları bütünleştirmeye çalışmaktadırlar. Böylece, dışarıdan gelen olumsuz etkilere karşı örgütün direncinin artması ve uyum yeteneğinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Varlığını sürdürmek ve operasyonel etkinliğini korumak için son yıllarda çok sayıda örgüt küçülme, birleşme, el değiştirme gibi deyimleri sıkça yaşadı. Örgütler sağa sola çekildi, parçalandı, yeniden yapılandı, başka örgütlerle birleştirildi ve bir sürü karamla ve modelle tanıştı.

Performans değerlendirmesi sürecinin samimi ve dürüst bir iletişime dayanması gerektiği açıktır. Yönetim ihtiyaçlarını, görevlerini ve amaçlarını açıkça bildirmeli, çalışanlarda bir işin en iyi nasıl yapılacağına ilişkin kendi görüşlerini ortaya koymalıdır. Çalışanların saptanan hedefleri izleyebilmesi için, işlerin nasıl yapılacağı ve performans kriterleri yönetim tarafından açıkça ifade edilmelidir. Talimatlarda çalışanların kendi işlerinde performansları yükseltecek öğeleri ekleyip zararlı öğeleri ayıklayabilmeleri için açık kapı bırakmalıdır.

Performans değerlendirmeleri, iş görenlerle işverenlerin önemli iş konularını tartışabilmeleri için fırsat sağlar. Bir örgütte çalışan bireylerin yetenekleri birbirinden farklıdır. İyi bir performans değerlendirmesi, bireysel farklılıkları göz önünde bulundurur. Performansı kesin bir biçimde ölçmek için öznel ve nesnel standartları bir arada kullanılır. Ücret politikası, terfi, mesleki gelişim, görev tasarımı, işe alma kriterleri ve eğitim performans değerlendirmesinin etkilediği alanlardandır.

Çalışmanın amacı; yeni kamu yönetimi yaklaşımının performans yönetimine olan etkilerini kavramsal açıdan, uygulamalı ilişkiler bakımından, değerlendirme ve yönetim süreçleri açısından incelemektir. Çalışma, bu çerçevede ile sınırlı tutulmuştur. Diğer bir ifade ile yeni kamu yönetimi yaklaşımının performans etkisi, genel olarak bu anlayış çerçevesinde incelenmiştir. Ulusal bilimsel literatürde yeni kamu yönetimi yaklaşımının performans yönetimine etkileri üzerine yeterli nitelikte bilimsel çalışma olduğu söylenemez. Bu nedenle, bu tez çalışması literatürdeki bir ihtiyacın

karşılanmasına katkı sağlamak amacıyla yapılmıştır.

Çalışmada ağırlıklı olarak yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıktığı 1980 sonrası yenilik hareketleri esas almıştır. Çünkü günümüzde kamu sektöründe gerçekleştirilen yenilik hareketlerinin başlangıcı ve dayanağı bu döneme dayanmaktadır. Ancak çalışmada bu dönem öncesi kamu sektörünün yönetim anlayışına hâkim olan geleneksel yönetim anlayışı da göz önünde bulundurularak günümüzde kamu kurumlarının sorunlarının daha somut bir biçimde tespitine ve tanımlanmasına çalışılmıştır. Bu bağlamda yeni yönetim anlayışı çerçevesinde gelişen performans yönetimi ve performans değerlendirmesi olguları üzerinde durulmuştur.

2.GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

2.1.Kamu Yönetimi Kavramı

Yönetim; bazı amaçlara ve hedeflere odaklanmış kolektif insan çabalarının bir araya getirilmesi, yönetilmesi ve yön verilmesine ilişkin kapsamlı bir çaba olarak tanımlanabilir. Yönetim; örgütlenmenin yanında örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinliklerin ve kaynakların bir araya getirilmesi, eşgüdüm sağlanması gibi faaliyetler ile bu kapsamda izlenecek yöntemleri ve denetimi içine alır (Gözübüyük, 1983: 1).

Bu genel yönetim tanımından yola çıkarak “geleneksek kamu yönetimi” kavramının neleri ifade ettiğine geçmeden önce kamu yönetimi kavramının tek başına ne anlama geldiğine değinmek gerekir.

Kavramsal olarak üzerinde uzlaşmaya varılan bir “kamu yönetimi” tanımı literatürde yer almamaktadır. Bu durum “yönetim” (administration) teriminin tarifi zor bir terim olmasından ve özel sektör yönetimi ile kamu sektörü yönetiminin birbirinden farklı olmasından kaynaklanmaktadır (Eryılmaz, 2000: 34). Bu farklılığı ortaya çıkaran nedenleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Kamu yönetimi, siyasal sistemin yürütmeye ilişkin kolunu oluşturduğu için siyasal sistemin içinde alınan kamu politikası kararlarının uygulamasıyla ilgilenir. Kamu yöneticileri, yürüttükleri faaliyetlerden dolayı siyasal yönetici ve organlara karşı sorumludurlar ve yönetsel kararlar alırlarken bu sorumluluğu göstermek zorundadırlar.
2. Kamu sektörünün ürettiği mal ve hizmetlerin büyük bir kısmı “kamusal” ya da “yarı kamusal” bir nitelik taşır. Bu niteliklerdeki mal ve hizmetlerin faydası bölünemez, kullanıcılarına göre fiyatlandırılmaz ve hizmete ilişkin fiyatı ödemeyenler bu hizmetlerden yoksun bırakılamazlar. Bu kapsamda kamu hizmetleri, doğrudan kâr amacına göre değil, “kamu yararı” kavramına uygun olarak halka sunulur. Kamu sektöründe söz konusu kâr kavramı yerine, “sosyal fayda” kavramı yer almaktadır. Özel sektör yönetiminde ise kâr elde etme amacı ön plandadır.
3. Özel işletmeler, kamu örgütlerine göre daha fazla serbestliğe sahiptirler. Kamu örgütleri, devletin birer parçasıdır ve dolayısı ile değişik organlarca yoğun bir denetime tâbidirler. Bu sebeple kamu yöneticileri önceden belirlenen kurallara uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. Buna karşın özel sektördeki yöneticiler, işletmelerinin sorunlarını çözmek ve verimliliği artırmak konusunda kamu yöneticilerine göre daha geniş bir yönetim serbestliğine sahiptirler.
4. Kamu yönetimi, özel kesimden farklı olarak “sosyal maliyet” kavramıyla da ilgilenmek zorundadır. Sosyal maliyet; sınıî ve ticarî faaliyetlerin nitelik ve nicelik bakımından artarak topluma genel olarak yüklediği yük olarak tanımlanabilir. Özel sektör kuruluşları sosyal maliyet sorunu ile mali sebeplerden dolayı ilgilenmek istemezler.
5. Kamu yöneticileri, siyasal bir ortamda faaliyette buldukları için siyasal liderliğin

değişimi ile karşı karşıyadırlar. Siyasal liderliğin değişimi politikaların değişimini de beraberinde getirmektedir. Politikaların değişmesi ise, kamu yöneticilerini kısa dönemli tedbirler ve programlar hazırlamaya zorlar. Özel sektörde, kamuda olduğu gibi bu tür politika değişiklikleri görülmez.

6. Özel sektörde firmalar, piyasada kaynaklarını geliştirmek için rakipleri ile yarışma halindedirler. Kamu sektöründe ise kurumlar; siyasi sistem içinde bütçelerini büyütmek, personel sayılarını artırmak ve sosyal imkânlarını geliştirmek için birbiriyle rekabet ederler. Bu rekabet, kamu sektörünün daha da büyümesine ve kaynakların verimsiz kullanılmasına neden olur.
7. Kamu yönetimi, çelişen sosyal çıkarlar arasında bir arabulucu niteliğindeki işlevi yerine getirmekte olduğu için birey ve grupların davranışları üzerine bazı sınırlamalar getirebilir.
8. Özel kişi ve kuruluşlar arasındaki ilişkiler, tarafların eşitliği esasına dayanır ve karşılıklı ilişkilerde anlaşma esastır. Ancak kamu yönetiminde, amacı gerçekleştirmek için kamu gücünden yararlanılır ve gerektiğinde karşı tarafın rızası olmadan tek taraflı kararlar alınarak uygulamaya konulabilir.
9. Kamu yönetiminde uygulanan usul ve kurallar yasalarla ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Özel kesimde de yasal düzenlemeler mevcuttur ancak bu düzenlemeler genel nitelikte, fazla ayrıntılı olmayan ve sayıca az bir niteliktedir (Eryılmaz, 2000: 34-35).

Kamu Yönetimi'nin kavramsal tanımlamasını zorlaştıran özel sektör yönetimi ve kamu sektörü yönetimi arasındaki bu gibi farklılıklara rağmen, konuya ilişkin literatürde birçok tanım yer almaktadır. Bunlardan bazıları şöyledir;

Dar anlamda kamu yönetimi, yasal hükümlerin uygulanmasına yönelik tüm faaliyetleri kapsar. Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbiri ile çelişen sorunları arasında işleyen idari bir mekanizmadır ve temelde işlevsel ve yapısal olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise devletin örgütsel görünümünü yansıtır (Eryılmaz, 2008: 6).

Kamu yönetimi; malların ve hizmetlerin vatandaşlarını ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde üretilmesidir (Eken, 2005: 5).

Kamu yönetimi; devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç-gereçler ile bunların yönetimini içermektedir. Bir başka deyişle, kamu yönetimi, kamu siyasalarının yürütülmesi için gerekli bireysel ve kümesel çabaların eşgüdümleşmesi olarak tanımlanabilir. Diğer bir yönü ile kamu yönetimi, siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu organların oluşturduğu siyasaları uygulayan örgütler bütünüdür ifade eder (Bozkurt ve Ergun, 2004: 5-6).

Kamu yönetimi; yerel ve ulusal düzeyde toplumsal taleplerin şekillendirdiği hizmetlerin tasarlanma ve uygulanmasına yönelik bir yönetim süreci olarak tanımlanabilir. Bu sürecin temel

amacı, toplumsal taleplere cevap verebilmek olduğu kadar toplumsal gelişmeye katkı sağlayacak faaliyetleri de düzenlemeyi kapsar.

Kamu yönetiminin dayandığı temel ilkeler şunlardır:

1. Kamu yönetiminin temel fonksiyonu, kamuya hizmet etmek ve kamu yararını korumaktır.
2. Kamu yönetiminde işlemler, kamusal gücün istismar edilmemesi ve yanlış kullanılmaması için bir takım yasalara ve düzenlemelere tabi tutulmuştur. Bu nedenle kamu yöneticilerinin takdir yetkisi ve işlem özgürlüğü sınırlıdır.
3. Kamu yönetiminde başarı ya da başarısızlık kriterleri net biçimde belirgin değildir. Verimliliğin test edilmesine yönelik çalışmalarda yeterli değildir.
4. Kamu yöneticileri daima halkın gözü önündedirler.
5. Doğruluk, adalet, tarafsızlık gibi kavramlar kamu çalışanlarının eylemlerini sınırlayan kavramlardır.
6. Kamu çalışanları, politikacıların direktifleri doğrultusunda çalışırlar (Genç, 2004: 15).

Bu ilkeler doğrultusunda kamu yönetiminin kapsamı şu şekilde ifade edilebilir:

1. Kamu yönetimi, yürütme fonksiyonu ile özdeşleştirilebilir fakat aynı zamanda yasama ve yargı organları ile de ilgilidir.
2. Kamu yönetimi, kamu politikalarının tasarlanması ve uygulanması ile özdeşleştirilir.
3. Kamu yönetimi, insan davranışı ve işbirliği yapan gruplarla özdeşleştirilir.
4. Kamusal mal ve hizmetlerin üretim sürecini kapsar.
5. Özel yönetimden çeşitli biçimlerde ayrışabilen bir ilgi alanıdır (Polatoğlu, 2003: 56)

2.2.Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19.yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20.yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde geçerli olan hâkim paradigmanın adıdır (Eryılmaz, 2008: 16). Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ABD’de öncelikle bağımsız bir disiplin olma çabası içerisinde yönetim ve siyaset ayrımını desteklemiş, yönetimin teknik boyut olduğunu vurgulayarak, siyasetten bağımsız olma çabası içerisine girmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, II. Dünya Savaşı sonrasında tüm dünya pratiğinde uygulanan kalkınma devleti ve refah devleti politikaları doğrultusunda, devlete yüklenen görevlerde görülen artışla birlikte kuramsal temellerde farklılaşma yaşamıştır (Koroğlu, 2005: 12).

2.3.Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Teorik Arka Planı

Kamu yönetimi literatüründe, geleneksel kamu yönetimi anlayışının başlangıcı özellikle 1887’de Woodrow Wilson’un Yönetimin İncelenmesi (The Study of Administration) adlı çalışmasına kadar uzanmaktadır. Wilson bu eserinde yönetimin siyasi kaygılardan ayrı tutulması gerektiğini vurgulamış ve kamu yönetiminin yalnızca kamu hukukunun sistematik ve detaylı bir biçimde uygulanmasıyla meşgul olması gerektiğini savunmuştur. Esas olarak geleneksel kamu

yönetimi anlayışının teorik arka planını, klasik örgüt teorisi olarak bilinen Frederick Taylor'ın Bilimsel Yönetim ve Henry Fayol'un Yönetim Süreci yaklaşımı ile Max Weber'in Bürokratik Yönetim teorisi ve Neo Klasik örgüt teorisinin görüşleri oluşturmaktadır (Yüksel, 1997: 30).

2.3.1. Bilimsel Yönetim Teorisi

Geleneksel örgüt kuramı olarak bilinen klasik örgüt kuramı, sanayileşmenin hız kazandığı 19. yüzyılda ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu örgüt kuramı temelde klasik iktisat doktrinlerinden kaynaklanmış olup, insanların rasyonel hareket edeceklerini bir varsayım olarak kabul etmiş ve örgütün formel yapısı üzerine odaklanmıştır (Yüksel, 1997: 32).

Geleneksel örgüt kuramının gelişmesine Frederick Taylor'ın 1911 yılında yayınladığı "Bilimsel Yönetimin Temel İlkeleri" (The Principles of Scientific Management) adını taşıyan eser önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Taylor bu eserinde özel teşebbüslerin yönetimini araştırmış, ilgisini örgütlerin alt kademelerinde çalışan personel üzerinde yoğunlaştırmıştır. Taylor, zaman ve hareket etütlerinden yola çıkarak, işletmelerde her işin ne kadar zaman içinde sonuçlanacağını hesaplamış ve elde ettiği sonuçlar çerçevesinde işçi ücretlerini belirlemeye çalışmıştır (Eryılmaz, 2008: 14). Bilimsel yönetimin babası olarak adlandırılan Taylor bu eserinde genel olarak bilimsel yönetimin genel ilkelerini ve bir örgüt içerisinde yöneticilerin çalışanların ve işverenlerin kârlarını nasıl artıracaklarına ilişkin görüşler ileri sürmüştür. Taylor'a göre asıl problem, çalışanların işlerinde maksimum kapasitede çalışmalarını sağlayabilmektir. Bu kapsamda Taylor'ın örgütsel yönetime yönelik görüşleri bir sentez niteliği taşımaktadır. Bu görüşlerin bazıları her ne kadar eleştiri almış olsa da genel anlamda "örgüt yönetimi" literatürüne katkı sağlamıştır. Frederick Taylor bilimsel yönetimin temel ilkelerini dört ana unsorda toplamıştır (Toprak, 2006: 23-24). Bu unsurlar şu şekilde sıralanabilir:

1. Yönetim sürecinin aşamalarına ilişkin doğru yöntemlerin geliştirilmesi.
2. Personel seçiminde bilimsel yöntemlerin kullanılması.
3. Personelin bilimsel eğitimi ve gelişmelerinin sağlanması.
4. Yönetim kademesi ile işçiler arasında samimi, dostça işbirliğinin kurulması (Toprak, 2006: 25).

Bu ilkelerin örgütlere aktarılması ise şu şekilde gerçekleşmiştir

1. Her işin, bu işi oluşturan unsurlara (görevlere) ayrılması.
2. Bu görevlerin her birinin bilimsel açıdan ayrıntılı olarak incelenmesi.
3. Bu inceleme yapılırken görevlerin nasıl daha etkin yapılabileceği, araç ve gereçlerin nasıl kullanılması gerektiği üzerine araştırma.
4. Böylece görev ve işlerin en iyi yapılma şekli bulunduğundan sonra, bunların standartlaştırılması.
5. Daha sonra standartları belli olan bu işleri yapabilecek, fiziki ve zihni kabiliyeti yeterli kişileri seçme.

6. Bu kişilerin uygun bir şekilde eğitilerek, işi öngörülen şekilde yapabilecek duruma getirilmesi.
7. Teşvik edici ücret sistemi geliştirilerek iş görenlerin öngörülen şekilde çalışmalarını finansal olarak destekleme.

Yönetim, bu sistemin işleyişini sürekli olarak denetlemeli, aksaklıklar yine bilimsel olarak incelenmeli (Koçel, 1993: 52). Bilimsel yönetim yaklaşımı, ayrıntılı bir organizasyon olarak değerlendirilmemekte ve yaklaşım daha çok organizasyonun alt kademelerinde fabrika (işyeri) düzeyinde işlerin incelenmesi, standartların geliştirilmesi, ücret sistemlerinin oluşturulması gibi konulara ilişkin ilkeler geliştiren bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir (Koçel, 1993: 53).

Taylor'un bilimsel yönetim anlayışı; insancıl olmaması, antidemokratik ve otoriter olması, insana yeterince önem vermemesi, insanı makinenin bir parçasıymış gibi algılaması, para dışında personeli motive eden unsurları göz ardı etmesi, verimliliğe gereğinden fazla önem verilmemesi, çalışanların değil de, işverenlerin kâr maksimizasyonunu ön planda tutması, iş ortamının monotonlaştırılmasına ve çalışanların robotlaştırılmasına imkan tanıyan teknikleri uygulamaya koyması, bütün insanları "prototip" varlık olarak görmesi, personele sadece çalıştığı ve ürettiği ölçüde önem verilmesi, hastalık ve yaşlılık gibi doğal olguları dikkate almaması gibi nedenlerden dolayı eleştirilmiştir (Yüksel ve Aykaç, 1994: 83-84).

2.3.2.Yönetim Süreci Teorisi

Klasik teorinin ikinci yaklaşımını, öncülüğünü Henry Fayol'un yaptığı yönetim süreci teorisi temsil etmektedir. Taylor ve onu takip eden teorisyenler daha çok iş dizaynı ve işlerin yapılma şekli ile ilgilenmelerine karşılık, Fayol organizasyonun tamamını ele alarak iyi bir organizasyon dizaynı ve yönetimin ilkelerini araştırmıştır (Koçel, 1993: 54).

Fayol, işletme faaliyetlerini ana bölümler açısından incelemiş ve kendi içinde altı grupta toplamıştır. Bu faaliyetler: ticari, teknik, finansal, güvenlik, muhasebe ve yönetim faaliyetleridir. Fayol araştırmalarında daha çok yönetim faaliyetleri üzerine odaklanmış ve yönetim faaliyetlerini;

- a. Öngörme ve Planlama
- b. Örgütlenme
- c. Emir-Kumanda, Haberleşme ve Yürütme,
- d. Örgütsel birimlerin kendi aralarında ve tepe yönetim ile uyumlu çalışmalarını sağlama (Koordinasyon),
- e. Faaliyet sonuçlarını denetleme ve değerlendirme olarak açıklamış (Eren, 1996: 21) ve yönetsel faaliyetlerin yerine getirilmesinde uyulması gereken kuralları şu şekilde açıklamıştır:
 1. Astlar arasında bilgi, yetenek ve tecrübelerle göre işbölümü yaparak uzmanlaşmayı sağlama.
 2. Astlara yapacakları faaliyetlerle ilgili olarak, maddi ve beşeri kaynakları kullanabilme yetkisi ve bunlarla ilgili sorumluluk verme.

3. İşlerin belirli bir düzen içinde belirli zamanlarda yerine getirilebilmesi için disiplin sistemi kurma.
4. Her astın sadece bir yöneticiden emir alması ve ona rapor vermesini sağlayacak bir kumanda birliği oluşturma.
5. Her örgütsel birimin yaptıkları örgütsel faaliyetlerin hizmet edeceği müşterek genel amaçların oluşturduğu yönetim birliğini tesis etme.
6. Örgütü ilgilendiren genel amaç ve çıkarları, bölümsel ve kişisel amaç ve çıkarlardan üstün tutma.
7. Örgütsel amaçlara hizmet eden ve bunları yerine getirmek için fedakârlıktan kaçınmayan, üstlerine karşı itaatkâr ve saygılı kimseler içinde ödüllendirme sistemi kurma ve yürürlüğe koyma.
8. Yönetimsel yetkilerin dağıtımında titiz olma, israfı önleme ve tüm çabaları genel amaçlara yönlendirecek merkezci bir yönetim sistemi kurma.
9. Astlarla üstler arasında emir kumanda ve yapılan faaliyetlerin sonucuna ilişkin rapor hazırlama sistemi gerçekleştiren ve birbirine yukarıdan aşağıya doğru zincirleme biçiminde bağlı bir hiyerarşik düzen oluşturma.
10. Örgütte maddi ve beşeri tüm üretim araçlarına ekonomik olarak etkin ve verimli bir biçimde hizmet edebilecekleri bir yer tayin etme.
11. Personelde devamlılığı sağlama, düzenli ve dengeli bir iş verimini gerçekleştirme.
12. İşletme faaliyetlerini yürütmek için sorunlar ortaya çıkmadan önce önlemler alma, iş ve başarı fırsatları ortaya çıktığında bunları değerlendirecek girişim ruhuna sahip olma.
13. Personel arasında ayırma ya da kayırmalar yapmak yerine, onlara nesnel ya da adil davranmaya çaba gösterme.

Astlar ve tüm çalışanlar arasında birlik ve beraberlik ruhunun yerleşmesi için çalışma (Eren, 1996: 22-23).

Fayol'un yönetim ilkeleri esnek ve değişen şartlara göre farklı uygulanabilecek özellikler taşımaktadır. Söz konusu ilkelerin çoğuna Taylor'da, hatta aynen olmasa da benzer şekilde daha önceki bazı çalışmalarda da rastlanmaktadır. Ancak Fayol, bu çalışmalardan farklı olarak, ileri sürdüğü yönetim ilkelerini daha bilimsel bir biçimde ve kavramsal bir çerçeve içinde derli toplu olarak bir araya getirmiştir. Ayrıca Taylor, daha çok örgüt içerisinde görev ve sorumluluklar üzerine vurgu yaparken Fayol ise yönetim üzerine vurgu yapmıştır. Fayol'un yukarıdaki ilkelerinin asıl amacının, yöneticilere nasıl yönetmeleri gerektiği üzerine yol göstermek olduğunu söylenebilir (Mucuk, 1983: 11).

Bu genel açıklamalar sonrası klasik yönetim teorisinin, üç ana fikir etrafında geliştiğini söylemek mümkündür. Bu fikirlerden birincisi; rutin işlerin görülmesinde insan unsurunun makineler yardımıyla "etkin" bir biçimde kullanılması, ikincisi; formel organizasyon yapısının bir "düzen" çerçevesinde oluşturulması, üçüncüsü de; verimlilik ve etkinliğin sağlanabilmesi için kaynakların

“rasyonel” bir biçimde kullanılmasıdır. Bu çerçevede klasik yönetim düşüncesinin, “etkinlik”, “düzen” ve “rasyonellik” kavramları çerçevesinde ve “örgütün mekanik unsurları” üzerinde durarak aynı zamanda bir sosyal sistem olan organizasyonların, önceden belirlenmiş ilke ve kurallara göre tıpkı bir makine gibi işletilmesi üzerine kurulu olduğunu söylemek mümkündür. Bu nedenle klasik yönetim düşüncesine yöneltilen eleştirilerde, klasik düşünürlerin, çalışanları bir makine gibi gördükleri ve geliştirdikleri ilkelerin, bir “yönetim teorisi” değil, “yönetim mühendisliği” olduğu ileri sürülmüştür (Genç, 2004: 53).

2.3.3. Bürokratik Yönetim Teorisi

Bürokrasi ve bürokratik yapı; yetki ve kaynakların nasıl, ne zaman, nerede ve kimin adına kullanılacağını ifade eden bir kavramdır. Weber’e göre bürokrasi, geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi süreci (Dalay, 2001: 106) ve bir kez tam olarak kurulduktan sonra artık ortadan kaldırılması en zor olan sosyal yapılardan biri olup “toplu eylemi”, rasyonel düzenlilik kazanmış “toplumsal eyleme dönüştürmenin” başlıca aracıdır (Coşkun ve Asunakutlu, 2001: 184).

Weber’e göre bürokratik örgütlenme modeli, en mantıklı ve en etkili örgüt modelidir. Bürokrasinin en mantıklı örgüt modeli olma özelliği, bu modelde örgüt yapısının işlemlerinde güvenilirlik ve hesaplanabilirlik özelliğine sahip olmasından, analiz edilebilir kurallara göre işlemlerinden ve kendi içinde güç ve iktidar ilişkilerini oldukça iyi tanımlamasından kaynaklanmaktadır. Bürokrasinin en etkili örgüt modeli olması ise; bürokrasinin duyarlılık, hızlılık, tutarlılık, erişilebilirlik, gizlilik, bütüncülük, sıkı koordinasyon ve bireylerarası anlaşmazlıkları en aza indirgeyen yapı özelliklerine sahip olmasına ve personel, araç ve gereç maliyetlerine ilişkin uygulamalarına dayanmaktadır (Keleş, 1994: 31).

Weber’ e göre bürokratik yapılar, yönetim sürecini bir makinenin rutin mal üretimi gibi kamu yönetim sürecini de rutin hale getirir. Verimliliğin sağlanması; işbölümü ve uzmanlaşmanın oluşturulmasından, yetki hiyerarşisinin oldukça iyi bir şekilde tanımlanmasından, gayrişahsi işlemlerden, ayrıntılı kurallar ve düzenlemelerden geçmektedir (Coşkun ve Asunakutlu, 2001: 183).

Bu çerçevede bürokratik örgütlenme modelinin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

1. Bürokraside, yasalar ya da yönetsel yönetmeliklerle belirlenmiş yetki alanları mevcuttur. Bu da şu yollarla gerçekleşir:
 - a. Amaçları gerçekleştirecek çalışmalar resmi görevler olarak dağıtılmıştır.
 - b. Yetkiler sınırlı ve dengeli bir biçimde dağıtılmıştır.
 - c. Görevlerin yürütülmesi ve yetkilerin kullanılması sistematik bölümler altına alınmış, bu görevlerin yerine getirilmesinde yalnızca genel nitelikleri taşıyan kişilerin istihdamı öngörülmüştür.
2. Bürokratik örgütlerde örgüt yapısı hiyerarşik özellik göstermektedir. Bu yapı içerisinde ast-üst ilişkisi vardır ve alt kademedeki görevliler, üst kademedeki görevliler tarafından

denetlenmektedir.

3. Çağdaş bürokrasi yazılı belgelere (dosyalara) dayanır. Bu nedenle, oldukça fazla sayıda alt kademe memur istihdam edilir. Resmi bir görevi yürüten memur kadrosuna, yönetimin maddi araçlar aygıtı ve dosyaları ile birlikte “daire” adı verilir. Kamu hizmetinin çağdaş örgütlenişi, kural olarak resmi daireyi görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi, bürokraside genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam alanını birbirinden ayırır.
4. Daire ya da büro yönetimi, genellikle çok esaslı bir uzmanlık alanı gerektirir.
5. Daire ya da işyerinde yapılan faaliyetler birincil iş ve asıl uğraş haline gelmiştir. Bu da, daire ya da büro iyice geliştikten sonra resmi faaliyet, görevlinin tüm çalışma kapasitesini kullanmasını gerektirdiğinden kaynaklanmaktadır.
6. Bürokratik örgütlenme modelinde işyeri yönetimi, belli bir istikrarı ve kapsamı olan, öğrenilebilir genel kurallara bağlıdır (Coşkun ve Asunakutlu, 2001: 184).

Bürokrasinin özellikleri ise şu şekilde sıralanabilir:

1. Kişisel olmayan yönetsel ilişkiler: Weber’e göre kişisel olmayan yönetsel ilişkiler bürokrasinin çok özel bir karakteristiğidir. Çünkü gayri şahsi (kişisel olmayan) ilişkiler bürokratların performansında (ve sonuç olarak örgütün tümünde) ussal olmayan duygusal unsurların önüne geçer.
2. Resmîlik (biçimsellik, şekilcilik): Bürokrasi kişilere, kişilerin belirlediği ilişkilere değil resmi ilişkilere dayanır. Bürokrasinin yapısına ve işleyişine ilişkin hemen her şey resmi bir biçimde yazılı olarak belirlenmiştir. İletişimin yazılı oluş sebebi iletişimin örgüt birimleri arasında ya da resmi kimlikleri çerçevesinde gerçekleşmiş olmasından kaynaklanır.
3. Kurallara Bağlılık: Bürokrasi, etkinliklerini yazılı olan kurallara göre gerçekleştirir. Kuralların amacı örgütsel yöntemleri belirlemek ve düzenin devamlılığını korumaktır. Kurallar aynı zamanda hiyerarşik otorite yapısını ve gayri şahsiliği korumaya yöneliktir.
4. Disiplin: Bürokratlar, bürokrasinin otorite yapısı ve kuralları ile bağımlıdırlar ve bunlara uymakla yükümlüdürler. Kurallara aykırı hareket eden ve emirlere uymayanlara disiplin cezası uygulanır (Polatoğlu, 2003: 43)

Weber’in “bürokratik yönetim teorisi” ile diğer klasik yönetim teorilerinden biri olan Fayol’un “yönetim süreci yaklaşımı” bazı konularda paralellikler göstermektedir. Ancak, daha önce Fayol ile Taylor’ı karşılaştırdığımız gibi Fayol ile Weber’i karşılaştırdığımızda, Fayol’un yönetim üzerine odaklandığını Weber’in ise bürokrasi modeli üzerinde durduğunu söylemek mümkündür. Weber’in bürokratik örgütlenme modeli geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik politik anlamdaki eleştirilerin en önemli kaynağını oluşturmuştur. Bu çerçevede, geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik verimsizlik, yetersizlik, ihtiyaçlara cevap veremezlik ve esnek olmayan yapılanma türü eleştiriler Weber’in bürokratik örgütlenme modeline atfedilmiştir (Sezer ve Kargın, 2004: 36).

2.3.4. Neoklasik Yönetim Teorisi

Neoklasik örgüt kuramı çalışmaları, klasik kuramdaki fiziksel şartların insan verimliliğine etkisi görüşünün E.Mayo ve arkadaşları tarafından Hawtorne işletmesinde test edilmesi ile başlamıştır (Yüksel, 1997: 34).

Neoklasik yönetim teorisinin en önemli özelliği, klasik kuramın eksik bıraktığı yönü, insan unsurunu ön plana çıkarmasıdır. Bu kuram, klasik yaklaşım kavramına yeni kavramlar eklemiş, onları daha açık hale getirmiş ve değiştirmiştir. Ancak bu yaklaşımın kendine özgü ve kendi içinde yeterli ayrı bir modeli olduğunu söylemek zordur. Bu teori, klasik düşüncenin geliştirdiği bütün ilkeleri benimsemekte, ancak bu düşüncelere insan boyutunun eklenmesi gerektiğini ileri sürmektedir (Peker, 1995: 90).

Neoklasik yönetim teorisinin özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

1. Organizasyonda insan faktörüne ve insan ilişkilerine önem ve değer verilmesi.
2. Organizasyondan yüksek performans için sosyal ve psikolojik faktörlerin (iletişim, liderlik, motivasyon vs.) dikkate alınması.
3. Çalışanların yönetim kararlarına katılması.
4. Grup çalışması.
5. Çalışanlar ve yöneticiler arasında iletişim.
6. İş zenginleştirmeye önem verilmesi.
7. Çalışma ortamına önem verilmesi.
8. İnsanlara yetki ve sorumluluk verilmesi ve sadece sonuçların denetlenmesi.
9. Çalışanların ücretlerinin iyileştirilmesi (Aktan, 1997: 23).

Klasik teoriler ve bürokratik örgütlenme modeli gibi, neo-klasik teori de bir takım eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştiriler neo-klasik teorisinin örgütsel ve yönetsel analizlere sadece dar bir yaklaşımla yani insan ilişkileri yaklaşımı ile yaklaşım, örgütün diğer ana boyutlarına (örgütsel yapı, çevresel baskılar, işçi sendikalarının amaçları vb.) oldukça ilgisiz kaldığı yönündedir (Bülbül, 2004: 40).

2.4. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Özellikleri

Teorik arka planı yukarıda açıklanan yaklaşımlardan oluşan geleneksel kamu yönetimi anlayışı büyük ölçüde Alman sosyolog Max Weber'in kavramsallaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir (Eryılmaz, 2008: 16).

Bu çerçevede geleneksel kamu yönetim anlayışının yapısal ve işlevsel unsurları şu şekilde sıralanabilir.

1. Siyasetçi- bürokrat (siyaset-yönetim) ayrımına dayanan amaç ve hedef belirleme sistemi: Amaç ve hedefler siyasetçiler tarafından belirlenir, uygulama ise siyasetçilerin gözetimi altında bürokratlar tarafından gerçekleştirilir.

2. Durağan çevre düşüncesine dayanan statik planlama yaklaşımı: Geleneksel yönetim anlayışında durağan iç ve dış çevre anlayışı hakimdir. Bu nedenle, değişim yönetimi düşüncesi gelişmemiş ve planlama yaklaşımında merkeziyetçi ve statik bir anlayışla sürdürülmüştür.
3. Merkeziyetçi yönetim uygulamaları: Geleneksel kamu yönetimi anlayışında karar alma süreci, bütünüyle üst düzey yöneticilere bırakılmış, bununla birlikte orta ve ilk kademe yöneticiler ile kurum çalışanlarının ve yerel halkın karar alma süreçlerine katılımlarını sembolik düzeyde kalmıştır.
4. Dikey hiyerarşik-bürokratik örgüt yapısı: Geleneksel yönetim anlayışında örgüt yapısı; çok kademeli, departmanlaşma eğilimli, örgütsel değişimin yavaş gerçekleştiği, geniş hacimli, mekanik-bürokratik bir yapıdadır.
5. Tek yönlü haberleşme sistemi: Bu yönetim anlayışı dikey yönde yukarıdan aşağıya işleyen, çalışanların katılımına ve bilgi edinmesine sınırlı ölçüde imkan tanıyan, çalışanlar ile yönetim arasında etkileşimin düşük olduğu, onların talep ve ihtiyaçlarına yeterince cevap veremeyen, zaman alıcı (yavaş işleyen) ve etkinlik düzeyi düşük haberleşme sistemini ortaya çıkarmıştır.
6. Formel esaslara dayalı ilişkiler sistemi: GKYA, formel (resmi biçimsel) ilişkilerin ön planda olduğu, çalışanların informal (gayri resmi-biçimsel olmayan) yönlerinin ve ilişkilerinin yeterince önemsenmediği, rekabeti ve çekişmeyi teşvik eden (“ben” felsefesine dayanan) diyaloga, uzlaşmaya ve iknaya yeterince açık olmayan, yardımlaşma ve dayanışmayı körelten, grup ekip bilincinin yeterince gelişmediği örgüt içi ilişkiler sistemini temsil eder.
7. Sabit ve daimi istihdama dayanan personel sistemi: Geleneksel yönetim anlayışında “kamu çalışanı-kamu hizmeti” yaklaşımı geçerli olduğu için kamu tarafından yürütülen bütün işlerin, iş güvencesine-istihdam garantisine sahip memur ve işçiler eli ile yürütülmesi öngörülmüştür.
8. Performans ve liyakat düşüncesinin yeterince gelişmediği değerlendirme sistemi: GKYA, ödüllendirmeden ziyade cezalandırmayı esas alan, bireysel farklılıkları ve kişisel faktörleri göz ardı eden, hata yapmanın genel olarak “kusur” kabul edildiği, “güven” unsurunun yeterince gelişmediği, inisiyatif kullanmayı ve risk almayı özendirmeyen ve kurallara bağlılık ile maddi değerlere (ekonomik insan yaklaşımına) dayalı değerlendirme sistemini benimseyen bir yapıyı esas alır.
9. Bu yapısal ve işlevsel unsurlar kapsamında geleneksel kamu yönetimi anlayışının örgüt yapısı ve bu yapıya içerisindeki roller, ilkeler ve politikalar şu şekilde şematize edilebilir (Bozlağan, 2008: 4).

Tablo 1.
Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Özellikleri

Yönetim Modeli	Yapı	Roller, ilkeler, Politikalar
Geleneksel Yönetim	Katı Örgüt Yapısı Merkeziyetçi Katı Hiyerarşi Geniş Merkez Hizmet Devleti Büyük Ölçekli Yapı Bürokrasi Yönelimli	Yönetim (Administration) Örgüt Merkezli Kurallara Bağlı Yakından Kontrol Sevk ve İdare Sabit Ücret Bürokrat Tipi Yönetici Az Yetkili Yönetici Gizlilik Hizmetlerde Nicelik Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme Kapalı Enformasyon Kanalları Yetkiyi Toplayan Risk Almakta İsteksiz Kuralcı ve Kırtasiyeci Girdi ve Süreç Odaklı Birey Yönetimli

Kaynak: Eryılmaz, Bilal (2008). Kamu Yönetimi. İstanbul. Okutman Yayıncılık. s.26

2.5.Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yönelik Eleştiriler

Genel özellikleri yukarıda açıklanan geleneksel kamu yönetimi anlayışı birçok açıdan eleştiriye uğramıştır. Bu eleştirilerin bazıları geleneksel yönetim anlayışının teorik arka planını oluşturan klasik örgüt teorisinden bazıları ise bürokratik örgütlenme modelinin öngördüğü yapıdan kaynaklanmaktadır. Bu eleştiriler şu şekilde sıralanabilir.

1. Her şeyden önce geleneksel kamu yönetimi anlayışında herhangi bir kamu hizmetinin sunumunda kamu kaynakları rahatlıkla kullanılabildiği halde, söz konusu kamu hizmetinin sunumunu gerçekleştiren birimlerin başarı ya da başarısızlıklarını ölçebilecek somut performans kriterleri bulunmamaktadır. Bu durum bu birimlerin başarı ya da başarısızlıklarının değerlendirilmesinde engel oluşturmuştur (Saran, 2004: 123).
2. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının öngördüğü örgüt yapısında bürokratik ihtiyaçların ön planda tutulması; kamu örgütlerinin merkeziyetçi, aşırı istihdama neden olan, hantal, ast ve üst kademeler arasında iletişim kopukluğunun yaşandığı, görev yetki ve

sorumlulukların birbirleri ile uyumlu ve dengeli olarak dağıtılmadığı bir yapılanmayı ortaya çıkarmıştır (Saran, 2004: 123).

3. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin maliyetlerine ilişkin harcamaları kontrol etmekte başarılı olamamakta, hizmet kalitesinin artırılmasındaki etkinliği sağlayamamakta ve sıradan vatandaşların beklentilerini karşılayamamakla birlikte ulusal anlamda örgütlenmiş işgücüne oldukça fazla “güç” ve “etki” unsuru tanımaktadır. Bu durumun asıl sebebi ise, geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu kurumlarının hizmet sunumunda tekel rol oynaması ve bu kapsamda rekabeti göz ardı eden politikalara yönelmesidir (Dalay, 2001: 108).
4. Geleneksel bürokratik örgütlenme modelinde katılık ve değişmezlik nedeniyle esnek bir örgüt yapısı yoktur. İş bölümü ve uzmanlaşma nedeniyle departman ve kişi faaliyetleri bürokrasilerde kategorileştirilmiştir. Diğer departmanlar ve kişilerle iş birliği ve koordinasyon yok denecek kadar azdır (Dalay, 2001: 109).
5. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında çalışanların kişisel gelişimleri göz ardı edilmekte ve çalışanlar uymacı bir yapıya ve grup düşüncesine katılmaya sevk edilmektedir. Ayrıca geleneksel yönetim anlayışının, gözetim ve denetim sistemleri çağın gereklerine uymamakla birlikte; kendi birimleri arasındaki farklılıklardan ve anlaşmazlıklardan kaynaklanan sorunların çözümü için yeterli araçlara sahip bulunmamaktadır (Özer, 2005: 64).
6. Geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik bir diğer eleştiri ise; bu yönetim anlayışında çalışanların işlemlerinin yazılı kurallara ve belli prosedürlere bağlı olmasının, çalışanları fiziksel ve psikolojik anlamda baskı altına alması ve bu durumun da çalışanların işten ayrılma isteğinin ve kurum için bir değer taşımama inancının oluşmasına etki etmesine yöneliktir (Özer, 2005: 64).
7. Bürokratik kuralların katılığı, işlemlere ilişkin prosedürlerin fazlalığı, bürokratik kuralların karmaşıklığı ve birbiri ile çelişen özelliği bununla birlikte müşteri taleplerini görmezden gelen yaklaşımı da geleneksel kamu yönetimi anlayışının bürokratik örgütlenme modelinin diğer olumsuzlukları arasındadır (Eren, 1996: 23).
8. Geleneksel yönetim anlayışının bürokratik örgütlenme modelinde yenilikçi düşüncelere hiyerarşik yapılanmanın bir sonucu olarak engel olunur ya da bu tür yenilikçi düşünceler aslından çarpıtılır. Ayrıca bu modelde insan kaynakları çeşitli korkular nedeni ile tam kapasite ile kullanılmaz ve yeni teknolojilerin ve bilimcilerin kamu sektörüne girişinin özümsemesi zordur (Saran, 2004: 123).
9. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında merkeziyetçi yapılanma, orta düzey yöneticiler ve vatandaşa en yakın kamu hizmeti sunan çalışanların karar verme yetkisini ve esnekliğini kısıtlamakta bu durum da müşteri taleplerine cevap vermeyi zorlaştırmaktadır (Eren, 1996: 23).

10. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamu çalışanları özel bir motivasyon aracına sahip değildir. Çalışanlar; sadece ücret, itibar ve güç gibi bireysel çıkarlarını maksimize etmeye yönelik motivasyon araçlarına sahiptir (Eren, 1996: 23).
11. Geleneksel yönetim anlayışının örgütlenme modeli; çevresel belirsizlik, etkileşim ve değişikliklere uyum konusunda çok yetersiz kalmakta; amaç saptama, karar verme ve yürütmeye ilişkin konularda ise sadece tepe yönetimini sorumlu tutarak gerçeklerden çok uzaklaşmaktadır (Eren, 1996: 24).
12. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bürokratik örgüt mekanizması; üretimi ve verimliliği artıran, katma değer oluşturan ve dolayısıyla kalkınma hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerden ziyade kişisel çıkarları ön planda tutan, oy avcılığı, bölgecilik ve adam kayırma benzeri yolsuzlukları besleyen bir yapıyı beraberinde getirdiği noktada eleştirilere uğramıştır (Saran, 2004: 124).

3.YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

3.1.Yeni Kamu Yönetimi Kavramı

Yeni kamu yönetimi kavramının genel geçer bir tanımı kolay değildir. Çünkü bu kavram belli bir yönetim teorisi veya tek bir yönetim programını ifade etmemektedir. Kavram, bütün dünyada yayılan benzeri kamu yönetimi reformları için tanımlık bir kavram olarak kullanılmaktadır (Sezer, 2008: 163).

Kavramın başındaki yeni ifadesi, daha çok etkililik, ekonomi ve etkinlik üzerine odaklanan pozitivist kökenli geleneksel/klasik kamu yönetimi anlayışının değerlerinin eksik ve yetersiz olduğuna inanan hareketin savunucularının normatif bir anlayışı savunmaları ve sosyal adaleti de kamu yönetiminin temel değerleri arasına dâhil etme çabalarından kaynaklanmaktadır (Özgür, 2003: 184). Yeni kamu yönetiminin kavramsal açılımına ilişkin oldukça fazla tanımlama mevcuttur.

Yeni kamu yönetimi anlayışı bazılarında göre yönetimde örgütsel yeniden yapılanmaya ilişkin bir tartışma değil, süreç ve rollere ilişkin bir yaklaşımdır (Gözel, 2003: 196). Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi anlayışı birbirinden farklı yaklaşımları temsil etmektedir (bkz. Tablo. 2).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, devleti girişimci bir modelde örgütlemeyi, hizmet kalitesini artırmayı, sosyal amaçları gerçekleştirmek için devletin diğer devletlerle, hükümet dışı kâr amacı gütmeyen kurumlarla ve özel sektörle işbirliği yapmasını amaçlayan, kamu yararına karşı hesap verebilirliği öne çıkaran, vatandaşların ve kamu çalışanlarının güçlendirilmesini öngören ve geleceği planlayan bir yönetim hareketi olarak nitelendirilebilir. Yeni kamu yönetimi anlayışı; kural bağımlı geleneksel weberyan örgütlenme modelinden sonuç odaklı kurumlara doğru işleyen, girdi odaklı yaklaşımdan sonuç odaklı yaklaşıma yönelmiş ve kamu kurumlarını geleneksel bürokratik yönetim mekanizmasının her türlü olumsuzluklarından kurtarmayı amaçlayan bir yönetim hareketidir (Gürer, 2006: 56).

Yeni kamu yönetimi anlayışı; piyasa tipi mekanizmaların politik ortama alındığı, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin, verimliliğin, sosyal adaletin; yönetsel ve politik ilişkilerde ise ekonomik piyasa modellerinin esas alındığı, bununla birlikte rekabetin, performans temelli sözleşmelerin, alternatif hizmet sunum modellerinin, müşteri memnuniyetinin, pazar teşviklerinin ve deregülasyon uygulamalarının temel alındığı bir yönetim hareketi olarak tanımlanabilir (Sezer, 2001: 34).

Yeni yönetim paradigması devletin toplumdaki rolünü; hükümet, bürokrasi, piyasalar ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya ve biçimlendirmeye yönelik bir hareket olup, amacı devleti asli fonksiyonlarına çekerek daha etkin ve verimli hale getirmek, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmektir (Eryılmaz, 2008: 15). Yeni kamu yönetimi anlayışı bu amaç ve özellikleri ile geleneksel kamu yönetiminin, özgün niteliklerine, temel ilke, kavram ve uygulamalarına doğrudan bir meydan okuma olarak ifade

edildiği için bir paradigma değişimi olarak ifade edilmektedir. (Ömürgönülşen, 2003: 24).

Yeni kamu yönetimi hareketi, kamu yönetimi disiplinine dâhil ve çoğu birbiri ile ilintili çeşitli konulardan etik, erdem, katılım, rasyonalite, sosyal eşitlik, adalet, toplumsal hakkaniyet, modernite-postmodernite, bürokrasi, demokrasi ve benzeri konular ile yakından ilgilenmiştir. Genellikle yeni kamu yönetimi hareketi mensuplarınca açıkça dile getirilmese de, ekliktik bir bakış açısıyla, önceki fikir akımlarının en iyi taraflarını rasyonalizm karşıtlığı, katılım, adalet ve kamu yararı kapsamında birleştirme çabaları dikkat çekmiştir (Özgür, 2003: 193).

Tablo 2.
Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı
Arasındaki Farklar

Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı
Siyasetçi -Bürokrat (Siyaset ve yönetim) ayrımı	Siyasetçi Bürokrat Birlikteliği
“Durağan çevre” düşüncesine dayanan statik planlama yaklaşımı	“Dinamik çevre” düşüncesine dayanan stratejik planlama yaklaşımı
Kurumsal aidiyet düşüncesinin yeterli ölçüde gelişmemesi	Amaç birliği ve kurumsal aidiyet düşüncesine önem veren yaklaşım
Kurumsal faaliyet ve projelerde nitelikten çok niceliğe önem veren ölçek sistemi	Kurumsal faaliyet ve projelerde niteliğe ve niceliğe önem veren ölçek sistemi
Dikey-bürokratik örgüt yapısı	“Dar merkez, basık ve geniş çevre” düşüncesine dayanan alternatif örgüt modelleri (matriks örgüt, proje örgütleri, şebeke türü yapılanmalar vb)
Tek (dikey) yönlü haberleşme sistemi	Çok yönlü haberleşme sistemi
Formel esaslara dayalı ilişkiler sistemi	Formel ve informal esaslara dayalı ilişkiler
Sabit ve daimi istihdama dayanan personel sistemi	Esnek, sözleşmeli ve geçici istihdam türlerini de içeren personel sistemi
Hizmeti doğrudan üretmek	Performansa ve liyakate dayalı değerlendirme
Yetkileri merkezde toplamak	Hizmeti alternatif yöntemlerle temin etmek, serbest piyasayı teşvik etmek
Kurallara sıkı bir şekilde bağlılık	Alt kademeleri ve alternatif aktörleri
Girdilere Odaklanmak	Kuralları, şartlara göre yorumlama yeteneğine sahip vizyoner bakış açısı
Mevcut kaynakları verimli bir şekilde kullanmak	Çıktılara odaklanmak
Sorunların çözümlenmesine yönelik tepkisel (reaktif) yaklaşım	Yeni kaynaklar geliştirmek
Bürokratik ihtiyaç ve beklentileri öncelemek, bürokratik kontrolü artırmak	Paydaşların ihtiyaç ve beklentilerinin öncelemek, paydaşları yetkilendirmek

Kaynak: Bozlağan, Recep (2008). Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 13-14.

Donald Kettl (Akt. Dura, 2006: 111), yeni kamu yönetimi anlayışını üretkenlik, piyasalaşma, hizmet odaklılık, desantralizasyon, politika ve hesap verebilirlik kavramları çerçevesinde açıklamaya çalışmıştır:

1. Üretkenlik: Yeni kamu yönetimi anlayışının unsurlarından biri kamu yönetiminin (hükümetin) vatandaşlardan nasıl daha az vergi alarak daha fazla kamu hizmeti üretilebilir sorusunun cevabını aramaktır; çünkü vatandaşlar artık daha az vergi vermeyi talep etmekte, bununla birlikte vatandaşların kamu hizmetlerine yönelik talepleri azalmamaktadır.
2. Piyasalaşma: Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetiminin patolojik unsurlarının piyasa tipi mekanizmalar aracılığı ile nasıl ortadan kaldırılacağına yönelik yaklaşımlar geliştirmiştir. Bu kapsamda bazı hükümetler, kamu girişimlerini özelleştirmişler, bazıları ise kamu hizmetlerinin ihale (contracting out) yöntemi ile veya hükümet dışı (non-governmental) aktörler aracılığı ile sunulması yoluna gitmişlerdir.
3. Hizmet odaklılık: Yeni yönetim anlayışının temel yaklaşımlarından biri yönetimlerin vatandaşlarla nasıl daha iyi iletişim kurabileceği üzerinedir. Bunun asıl sebebi ise son dönemde (yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıktığı dönem) vatandaşların kamu sektörüne olan güvenlerinin azaldığını gösteren kamuoyu yoklamalarıdır. Bu çerçevede yönetimler, vatandaş taleplerine cevap verebilmek için hizmet sunum sistemini tersine çevirmişlerdir. Yani; yeni yönetim anlayışı, hizmet sunumunun kamu görevlileri tarafından tasarlanıp bürokratik yapılar aracılığı ile sunulmasını değil, vatandaş tercihlerini ön plana çıkaran bir anlayışı savunmaktadır.
4. Desantralizasyon: Yeni kamu yönetimi anlayışının bir diğer yaklaşımı ise desantralizasyon politikalarıdır. Bu politikalarla hükümetlerin, programlarını daha etkin ve cevap verebilir kılmaları öngörülmüştür. Desantralizasyon politikaları çerçevesinde kamu yöneticilerine yetkiler verilerek onların vatandaş taleplerine cevap veren politikalar üretmelerinin sağlanması amaçlanmıştır.
5. Politika: Yeni kamu yönetimi anlayışı, hükümet politikalarının planlanması ve uygulanmasına yönelik kapasite geliştirmenin nasıl mümkün olacağına cevabını arayan bir yaklaşımdır. Bu kapsamda, kamu programlarının uygulanmasını etkinleştirmek için yönetim kapasitesinin geliştirilmesine vurgu yapmaktadır.
6. Hesapverebilirlik: Yeni yönetim anlayışı, hükümetlerin taahhütlerinin gerçekleştirilmesine yönelik kapasitelerini artırmak için kural bağımlı süreç ve yapı odaklı hesap verebilirlikten sonuç ve çıktılara odaklı hesap verebilirlik anlayışına yönelmiş bir anlayıştır.

Yeni yönetim anlayışının teorik arka planında, kamu tercihi teorisyenlerinin kamu sektörüne ilişkin görüşleri önemli yer tutar. Kamu tercihi, kısaca politika biliminin ekonomik analizi olarak

tanımlanmakta ve politik süreçte alınan karar ve uygulamaları ile iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplin olarak görülmektedir. Kamusal Tercih Okulu'nun ilkeleri 3 başlık altında incelenmektedir. Bu başlıklar; metodolojik bireysellik, rasyonalite ve maksimand ilkesi, politik mübadele ilkesidir (Aktan, 1997: 16).

Mantıksallık ve bireysellik yaklaşımları sebebi ile neoliberal ideoloji ile ilişkilendirilen bu akımın temel ilkeleri 3 başlık altında açıklanabilir.

3.1.1. Metodolojik Bireysellik

Toplumda alınan ekonomik ve sosyal kararların tümü bireysel tercihlerine göre belirlenir. Kamu kurumları, kamu teşebbüsleri, kısaca devleti oluşturan yapıların aldıkları kararlar temelde birey tercihlerinin bir sonucudur. Kamu tercihi teorisi, politikanın ekonomik analizini yaparken bu ilkedan yola çıkarak, kamu ekonomisinde alınan kararların da özel ekonomide olduğu gibi tamamen birey tercihlerine dayalı olarak gerçekleştiğini varsaymaktadır. (Aktan, 1997a: 17).

3.1.2. Rasyonalite ve Maximand İlkesi

Kamu tercihi teorisyenleri özel tercihlerde olduğu gibi, toplumsal tercihlerde de “özel çıkar” aksiyonunun geçerli olduğunu savunurlar. Kamu tercihi literatüründe bu “homo economicus” motifiyle, siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörlerin “çıkarlarını maksimize” etmeye çalışmaları, yani; seçmenlerin “fayda maksimizasyonu”, siyasal partilerin “oy maksimizasyonu”, bürokrasinin “bütçe maksimizasyonu”, çıkar ve baskı gruplarının “rant maksimizasyonu” peşinde koşmaları “Maximand” ilkesi olarak adlandırılmaktadır (Aktan, 1997a: 17).

Kamu tercihi teorisyenleri bireylerin çıkarları doğrultusunda hareket etmelerine karşı olmadıklarını, karşı oldukları şeyin kamunun sahip olduğu gücü bireylerin demokrasinin istismar edilmesi yolu ile kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaları olduğunu belirtmektedirler. Demokrasinin bu şekilde istismar edilmesinin önüne geçmek için ise devletin faaliyet alanları konusunda katı anayasal sınırlar oluşturulması gerektiği savunan teorisyenler bu sınırlar içerisinde devlete düşen en uygun rolün mülkiyet haklarının korunması olduğunu belirtmektedirler (Demirel, 2005: 50).

3.1.3. Politik Mübadele İlkesi

Kamu tercihi teorisinde, siyasal karar alma mekanizmasının temelinde politik süreçte rol alan kişiler arasındaki “politik bir mübadele” olduğu görüşü savunulur. Piyasa ekonomisinin karar alma sürecindeki alıcılar ve satıcılar arasındaki piyasa mübadelesine benzer bir biçimde kamu ekonomisinde de toplumsal istek oluşumunda politik bir mübadele söz konusudur (Aktan, 1997a: 20).

Kamu tercihi teorisyenleri, devletin ve bürokrasinin gücüne karşı derin bir güvensizlik duyarlar ve devlete tanınan her yetkinin, bireyin hak ve özgürlüklerini ortadan kaldıracığını ve

bürokratlarla politikacılar tarafından kötüye kullanılacağına inanırlar (Sallan Gül, 2004: 42). Bu teorinin savunucuları (Niskanen, Buchanan ve Mueller gibi), devletin etkinliğini ve verimliliğini sağlamanın ancak devletin siyasal iktidarının (vergi koyma ve borçlanma konularında) yetkilerinin sınırlandırılması ve devletin küçültülerek rekabetçi piyasanın mekanizmalarının kamu sektöründe kullanılması ile mümkün olacağını öne sürerler (Eryılmaz, 2008: 20).

Bu teorinin savunucularına göre piyasa ve rekabet kamu harcamalarını azaltacak, kamu hizmetlerinin kalitesini arttıracak ve piyasanın baskısı ile kamu kurumlarının performansları da artacaktır (Demirel, 2005: 98).

Yeni kamu yönetimi hareketinin gelişiminde kamusal tercih okulu ile birlikte mülkiyet hakları teorisi ve işlem maliyet teorisinin de etkileri olmuştur. Mülkiyet Hakları teorisi bir kurumda kullanılan haklarından ya da kuruma ilişkin diğer haklardan çalışanlara pay verilmesi aracılığı ile onların teşvik edilmesini öngören bir yaklaşımdır. Teoriye göre; mülkiyete ilişkin bir hak, çalışanlara ne kadar ölçüde tahsis edilebiliyorsa, mülkiyetle birlikte çalışanların ilişkileri o kadar verimli hale gelir. Mülkiyet hakları modeli, mülkiyet hakkını elde eden, onun kullanımını kazanan ve davranış kurallarını özelleştiren kişiler arasında bütün şeffaf davranış ilişkileri ile ifade edilmektedir (Demirel, 2005: 109).

Mülkiyet hakları okulu da kamu tercihi teorisi gibi kamu kesimini verimsiz bulmakta ve bu verimsizliğin nedenlerini “mülkiyet”e dayandırmaktadır. Buna göre; bir insanın, yönetimi altındaki bir mülke katılımı (mülkteki pay oranı) ne kadar azalırsa, o mülkün etkin bir şekilde işlemesine ilişkin iç dürtüsü de o oranda az olur. Diğer bir ifade ile bir malın mülkiyet hakkı kime ait olursa, o kişi daha verimli bir biçimde çalışma eğiliminde olur (Bozlağan, 2003a: 292).

İşlem maliyet teorisi, esas kritik önem taşıyan faaliyetin üretiminden daha ziyade üretilen mal ve hizmetlerin değişimi ve bu değişimi yönlendiren örgüt yapıları olduğunu vurgulamaktadır. Teoriye göre örgütler, ürettikleri mal ve hizmetlerin değişim işlemlerini maliyeti en ekonomik olacak şekilde organize etmek isterler. Ekonomiklik bir yandan karar verenlerin sınırlı rasyonelliğe sahip olmalarından diğer yandan da değişimle ilgili olanların kendilerine, kendi çıkarlarına göre davranmalarından etkilenebilecektir (Demirel, 2005: 109).

3.2.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Nedenleri

1980’li yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde ve özellikle Anglo-Sakson coğrafyada kamu sektörünün yönetiminde yeni bir yaklaşımın temelleri atılmıştır. Bu yaklaşım ya da anlayış “işletmecilik” (managerialism), “yeni kamu işletmeciliği” (new public management) ve piyasa temelli kamu yönetimi” (market-based public administration) ya da “girişimci idare” (entrepreneurial government) gibi kavramlarla ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2008: 17). Bu yaklaşımın ortaya çıkışında, bilgi çağının gerektirdiği değişim ve gelişim ihtiyacını, sanayi döneminin yönetim ve örgütlenme anlayışının temsilcisi olan Weberyan, Fordist ve Taylorist değerler, ilkeler ve yaklaşımlarla karşılanmasının mümkün olmadığının anlaşılması etkili olmuştur (Saran, 2004: 111).

Genel anlamda kamu yönetimi alanında reform çalışmalarına sebep olan faktörler, ülkeden ülkeye farklılık göstermekte birlikte bu reform hareketlerinin başlangıcına sebep olan ve kabul gören üç açık (bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı) olgusudur. Bütçe açığı refah devleti uygulamalarından kaynaklanan açığı, performans açığı; refah devletinin bütçe açıklarına ve kamunun büyüklüğüne bağlı olarak kamuoyunda oluşan kamu kesiminin pahalı ve verimsiz olduğu şeklindeki görüşü ifade etmektedir. Güven açığı ise bütçe ve performans açıklarının yaratmış olduğu hoşnutsuzluk olarak ifade edilebilir. Bu genel çerçevede kapsamında yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sebepleri; ekonomik, siyasal ve sosyal nedenler başlıkları altında toplanabilir (DPT, 2001: 4).

3.2.1.Ekonomik Nedenler

Sanayi döneminin düşünce yapısına, Fordizm'in ve Weberyen bürokratik modelin örgütlenme ilkelerine dayalı; kalkınmacı, modernleşmeci, planlamacı, müdahaleci ve düzenleyici, üretim odaklı ve kamusal alan merkezli refah devleti politikalarının, kamusal alanda harcamaları artırması, beraberinde devletin etkinliği ve verimliliği tartışmalarını getirmiştir (Saran, 2001: 37).

Özellikle 1970'li yıllardan itibaren başlayan süreç içinde, ekonomi teorisinde Keynesyen yaklaşım ve klasik refah devleti anlayışı önemli ölçüde terk edilmiş, ekonomi teorisinde liberal yaklaşımlar güç kazanmıştır. Ayrıca, durgunluk, artan bütçe açıkları ve enflasyon, işsizlik oranlarında çarpıcı artış gibi sorunları beraberinde taşıyan küresel rekabet ortamı; iç pazarda Keynesyen ekonomi teorisine dayalı olarak geliştirilen klasik refah devleti yaklaşımını ve talep yönetimini büyük ölçüde etkisiz hale getirmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 21).

3.2.2.Sosyal Nedenler

Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmeye başladığı döneme paralel olarak, teknolojik gelişmelerin de etkisi ile toplumun daha fazla sorgulayan, daha iyisini talep eden bir yapıya dönüşmesi ve bu toplum yapısının, kamusal mal ve hizmetlerin kalitesine yönelik beklentilerinin artması, kamu sektöründe değişim doğrultusunda bir baskı oluşturmuştur (Sözen, 2005: 51).

Bu dönemde, özellikle küreselleşme sürecinin etkileri ile insanların devlet otoritesine ve onun iktidarına, temel hak ve özgürlüklere, siyasal sisteme ve devlet yönetimine olan bakış açılarında değişim yaşanmış ve insani değerler ile kişilik hakları kavramları net biçimde savunulmaya başlanmıştır. Bu görüşler paralelinde kişilerin kamu hizmetlerine ilişkin beklentilerinde de değişim olmuş ve vatandaşlar artık devletin mutlak bir güç olmadığı, kamu örgütlenmesinin topluma hizmet gereğinden doğduğunu ayrıca kamu hizmetlerinin bir lütf olmayıp, devletin varlık nedeninin esas itibarı ile vatandaşları mutlu etme amacına yönelik olduğu fikirlerini savunmaya başlamıştır (Saran, 2004: 116).

3.2.3.Siyasal Nedenler

Yeni yönetim anlayışının gelişmesine siyasal açıdan bakıldığında özellikle Yeni Sağ Politikalar önemli ölçüde etki oluşturmuştur (Gören, 2000: 16). Bu etki şu şekilde açıklanabilir.

Özellikle kapitalist ekonomilerde son otuz yıldır ekonomik yeniden yapılanma dönemi yaşanmış ve söz konusu bu yeniden yapılanma döneminin başlamasında 1970’te yaşanan petrol krizinin etkisi oldukça fazla görülmüştür. Bu yeniden yapılanmanın yansımaları sadece ekonomi alanında değil sosyal, politik ve yönetsel alanlara kadar uzanan bir dönüşüm sürecini de beraberinde getirmiştir. Dönüşüm sürecinin temel ögesi, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisinin koşullarına dayandırılarak kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak belirlenmiştir. Yeni sağ yaşanan bu ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel dönüşümün çerçeve kavramıdır (Aksoy, 1995: 159).

Düşünce akımı olarak yeni sağ, Friedrich von Hayek, Milton Friedman ve James Buchanan’ın görüşlerini yansıtan ve literatürde yeni liberalizm olarak adlandırılan siyasal akımı temsil etmektedir. Yeni Liberalizm’in, Klasik Liberalizm’den farkı devletin ekonomiye müdahalesini haklı görmesi ancak bunun mümkün olduğunca sınırlı ve istisnai olmasıdır. Hayek, liberal toplumsal düzenin temel ilkelerini “bireysel özgürlüklerin yasal güvenceye kavuşturulması” ve “devletin sınırlandırılması” biçiminde özetlemiştir. Hayek, devleti sınırlandırmanın gereğini, karmaşık ekonomik ve mali gerekçelere dayanmadan basit bir sosyolojik kabullenme üzerine dayandırmaktadır. Bunlardan ilkinde göre, bireysel özgürlüklerin güvenceye alınması halinde iyi işleyen kompleks bir toplumsal düzen kendiliğinden kurulacaktır. Bu sebeple, devletin sosyo-ekonomik hayata aktif olarak müdahalesine gerek yoktur. Diğer argümana göre, kamu yöneticileri güvenilmezdir ve bu nedenle kamu gücü sınırlandırılmalıdır (Bozlağan, 2003: 291).

Bu kapsamda, yeni kamu yönetimi anlayışı ile yeni sağ hükümetlerin uygulamaları arasında paralellikler bulunmaktadır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki yeni sağ politikalar sadece sağ ve muhafazakâr hükümetlerin tekelinde olan uygulamalar değildir. Orijinleri itibarıyla sağ ve muhafazakarların başlattığı ve daha sonra da sol hükümetlerinde uygulamaya devam ettikleri politiklardır. Bu kapsamda refah devleti anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi paradigmasının uyum içinde olması gibi yeni kamu yönetimi paradigmaları ile yeni sağ uygulamaların da uyum içinde olduğunu söylemek mümkündür. Yeni sağ politikalarda farklı anlayış ve uygulamalar olsa da temel vurgu; piyasanın koşulsuz egemenliği, devletin küçültülmesi, özelleştirme ve deregülasyondur (Arıkboğa, 2008: 225).

Yeni Sağ hareketin üç temel kaynağı mevcuttur. Bu kaynaklar: Yeni liberalizm, yeni-muhafazakârlık ve kamusal tercih okuludur (Aksoy, 1995: 160). Kamusal tercih okulunun görüşleri daha önce açıklandığı için, burada yeni liberalizm ve yeni muhafazakârlık hareketinin temel görüşlerine yer verilecektir.

Yeni liberalizmin, liberal yönleri klasik liberalizmden alınmıştır. Liberalizmin temel savlarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

1. Liberalizm devletçilik karşıtıdır ve düşünce temelinde, “özel sektör iyi, kamu sektörü kötü” anlayışı hâkimdir.
2. Liberal düşüncede devlet, zor kullanma ve özgürlüğün yer almadığı bir alan olarak görülür.
3. Liberal düşünceye göre kolektivizm, bireysel inisiyatifi kısıtlar ve özsaygıyı azaltır.
4. Liberalizm, devletin yerine inanç, birey ve serbest piyasa üzerine odaklanır.
5. Bu düşünce yaklaşımında bireyler, kendilerine güvenme ve kendi çıkarları adına rasyonel tercih yapma açısından teşvik edilir.
6. Liberalizmde planlı ekonomi, karma ekonomi, kamu mülkiyeti ve Keynes’çi fikirlere şiddetle karşı çıkılır.
7. Liberalizm ekonomi alanında dikkatleri, “talep”ten “arz” boyutuna kaydırır ve hükümetlerin tüketicileri tüketime değil de, üreticileri üretime teşvik edecek koşulları sağlayarak büyümeyi beslemesi gerektiğini savunur. Bu nedenle de vergi oranlarını düşürmeyi ve ekonomi üzerinde hükümet müdahalelerini ortadan kaldırmayı önerir (Eryılmaz, 2008: 19).

Yeni Muhafazakârlık ise, liberalizmin öne sürdüğü yukarıda belirtilen politikaların uygulanmasında ortaya çıkabilecek sosyal sorunları yumuşatacak kurumlar önererek liberalizme destek olmuştur. Muhafazakârlar da liberaller gibi sosyal haklar ve bu hakların devlet güvencesi altına alınmasını benimsememektedirler. Muhafazakârlara göre toplum organik hiyerarşik bir yapıya sahiptir ve bireysel farklılıklar bu hiyerarşik yapının doğal özelliğidir. Bunların düzeltilmesi yönündeki dış müdahaleler dengeyi bozacaktır. Muhafazakârlara göre eşitsizlikten kaynaklanan sorunların hafifletilmesinde aile öncelikli olmak üzere komşuluk ilişkileri, yakın toplum, dini kuruluşlar ve örgütlenmeler özellikle de vakıflar önemli rol oynamalıdır (Aksoy, 1998: 6-7).

Devletin küçültülmesi, piyasa yönelimlilik ve özelleştirme, katılımlı yönetim, yönetimde açıklık ve müşteri yönelimlilik gibi yaklaşımların oluşmasında liberalizmin büyük etkisi olmuştur (Arıkboğa, 2008: 227).

3.2.4. Diğer Nedenler

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışına ilişkin ekonomik, sosyal ve siyasi nedenlerin dışında daha başka nedenlere de değinmek gerekir. Uluslararası bağımlılığın (özellikle Avrupalılaştırma-Europeanization) ortaya çıkardığı yeni düzenlemeler ve söz konusu bu düzenlemelerin uluslararası kurumlar (Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB), Birleşmiş Milletler (UN) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından desteklenmesi bu nedenler arasında gösterilebilir (Balcı, 2003: 38).

Ayrıca özel sektörden transfer edilen yönetim danışmanlarının sanayi ve ticaret sektörüne ait değerleri ve metotları kamu sektörüne taşıması, 1980’lerden itibaren Neo-liberal dünya görüşü ile özellikle dünya ticaretine ilişkin rekabet eden yeni politik ve sosyal hareketlerin ortaya çıkışı, sivil

özgürlüklere ilişkin global tutumlar ve global çevrenin etkisi, medya gibi paydaşların etkisi ile kamunun hesap verebilirliği ve karar alma sürecinin şeffaflığı ile bilgi sistemlerinin açıklığına ilişkin artan baskı, ilgili paydaşların politika yapım ve uygulama sürecine katılımlarına ilişkin değişim beklentileri, kamu sektöründe geleneksel liderliğin popüler meşruluğunu kaybetmesi gibi (Kalabalık, 2005: 133) nedenler ile sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişte karşılaşılan sorunlar (Peker, 1995: 81), yeni yönetim anlayışının gelişmesinde etkili olan diğer faktörler arasında gösterilebilir.

3.3.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Özellikleri

Yeni kamu yönetimi hareketi; kapsam, derinlik ve amaçlanan hedeflerin başarılması açısından ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. (Maddick, 1973: 39). Yeni yönetim anlayışı ile birlikte, geleneksel anlayışla uyuşmayan bir kamu hizmeti kriteri oluşmuş ve kamunun faaliyet alanı ve hizmetlerin sunum yöntemlerinde önemli değişimler olmuştur. Bu anlamda, geleneksel kamu hizmetleri ve devletin görevleri sorgulanmaya başlanmış ve bu alanda köklü değişimler yaşanmıştır. Bu çerçevede kamunun faaliyet alanı piyasanın ve üçüncü sektörün lehine daralmış, kamu hizmetleri alternatif yöntemleriyle sunulmaya başlanmış ve deregülasyon ve piyasaları serbestleştirme politikaları izlenmiştir (Arıkboğa, 2008: 230).

Yeni kamu yönetimi anlayışının reform niteliğini iç ve dış perspektif olmak üzere 2 açıdan ele almak mümkündür. Dış perspektif açıdan bakıldığında reform hareketleri; kamusal alanda görev ve sorumlukların yeniden tanımlanması, kamu hizmetlerinin dikey bütünleşmesi yönünde ilgili kamu politikalarının geliştirilmesi, devletin hizmet sağlayıcı olmaktan ziyade üstlendiği garantörlük rolünün öne çıkarılması, kamu alanının rekabetçi çevreye ve piyasa doğru artan yakınlaşması ve kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin alternatif yöntemler geliştirilmesi yönünde gelişirken, iç perspektif açıdan örgütsel yapıların temel anlamda yeniden yapılanması, desantralizasyon, hesap verilebilirliğin artırılması, sonuçlar ve çıktılar üzerine odaklanma, personel ve finansal yönetimin geliştirilmesi vb. konularında gerçekleştirilmiştir (Özdemir, 2005: 63).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, sadece devletin görev alanlarının yeniden tanımlanmasına yönelik bir yaklaşım değil aynı zamanda daha birçok açıdan geleneksel yönetim anlayışının kabulleri ile zıt bir örgütsel yapı ve işleyişi öngörmektedir. Bu çerçevede yeni kamu yönetimi anlayışının kamu sektörünün örgütsel yapı ve işleyiş sürecine ilişkin ilkeleri şu şekilde açıklanabilir:

3.3.1.Yönetime Katılım

Katılım; kamu siyasetlerinin belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma veya iktidarı kullanan kişilerin kararlarını etkilemeye yönelik tüm eylem ve işlemler ya da siyasal ve toplumsal örgütlerin etkileşimi veya karar vermede kaynakların ve zamanın daha iyi kullanılması, amaçlara ulaşmak için çeşitli faaliyetlere girişmek ve paylaşılan amaçlar doğrultusunda müşterilerin ve ortakların yürüttüğü faaliyetlerin tümü olarak tanımlanabilir (Öner, 2006: 18).

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel öğelerinden biri katılımcı bir yönetim mekanizması

oluşturabilmek ve bu mekanizmayı harekete geçirerek etkin kılabilir. Çünkü katılımcı yönetim anlayışı, karar alma sürecinde halkın rolünün artırılmasında ve şeffaflığın sağlanmasında önemli bir unsur olarak görülmektedir (Polat, 2003: 84). Katılımcılık yaklaşımının temelinde vatandaşların kendilerini ilgilendiren kararların alınma sürecinde yer almaları gerektiği inancı yer almaktadır.

Katılımcılık konusunda karşılaşılan sorunlardan biri ilgisizlik diğeri ise cesaret eksikliğidir. Günümüzde ilgisizliğin temel sebeplerinden biri vatandaşların yerel ölçekte dahi katılımcılık mekanizmasının işlerliği ve karar vericilerin kararları üzerindeki etkisinin az olacağı inancına dayanmaktadır (Topal, 2005: 317).

Katılımcılığı önemli kılan sebeplerden biride, katılımcılık mekanizmasının kamu sektörünün performansını artıracığı düşüncesidir. Burada yatan temel düşünce ise yüksek düzeyde katılımcılık mekanizmasına işlerlik kazandırmanın politika yapıcıları yenilikçi stratejiler konusunda harekete geçireceği düşüncesine dayanmaktadır (Polat, 2003: 84-85).

Bireylerin çeşitli yol ve yöntemlerle kamu hizmetlerini yürütmekle görevli kamu kuruluşlarının karar ve uygulamalarını etkilemelerine ve bunların sorumluluğunu bir ölçüde üstlenmelerine olanak sağlayan katılım olgusunun diğer yararları şu şekilde sıralanabilir:

1. Katılım, bireylerde demokrasi duygusunu geliştirmektedir. Bu şekilde yurttaşlar seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerini daha etkin bir biçimde denetleyebilmekte, karar ve uygulamalarını değerlendirebilmektedirler.
2. Katılım, bireylerin sosyalleştirilmeleri sürecinin etkin yollarından birisidir. Katılım mekanizması aracılığıyla toplumsal bütünleşme kolaylaşmakta ve kolektif kararların alınabilmesi ve toplumsal görüş birliğine ulaşılması, bireylerde aidiyet duygusunun ve topluluk üyeleri arasında sevgi, anlayış hoşgörü ve eşitlik duygularının gelişmesine yardımcı olarak ortak değerlerin oluşması sağlanabilmektedir.
3. Katılım, kurumların yurttaşlara duyarlı, insana dönük nitelikler kazanmasına yardımcı olmaktadır.
4. Yurttaşların planlama, karar verme ve uygulama süreçlerine yaptıkları katkılar bu süreçlerin yerel koşullara ve yurttaşların gereksinim, istek ve beklentileri ile uyumlu olmasına yardımcı olmaktadır (Yalçındağ, 1996: 129-130).

Yeni yönetim anlayışının katılımcılık mekanizmasına ilişkin öne sürdüğü örgüt içi yaklaşımı da geleneksel yönetim anlayışından oldukça farklıdır. Bu farklılık şu şekilde açıklanabilir (Bozlağan, 2008: 4-10):

“Geleneksel kamu yönetimi anlayışında amaç ve hedefler siyasetçiler tarafından belirlenir, uygulama ise siyasetçilerin gözetimi altında bürokratlar tarafından gerçekleştirilir. Yeni kamu yönetiminde ise amaç ve hedefler; siyasetçiler ve bürokratlar tarafından, sahip oldukları sorumluluk ve ilgi düzeyi ile orantılı olarak belirlenir. Amaç ve hedef belirleme sürecine, örgütün her düzeyindeki çalışanın, konumunun gerektirdiği ölçüde katılımı öngörülür. Ayrıca geleneksel kamu yönetimi anlayışında karar alma süreci bütünüyle üst düzey yöneticilere bırakılmış, bununla birlikte orta ve ilk

kademe yöneticiler ile kurum çalışanlarının ve yerel halkın karar alma süreçlerine katılımları sembolik düzeydedir. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise karar alma süreci üst düzey yöneticilerin gözetiminde katılımcı bir şekilde işler. Orta ve ilk kademe yöneticiler ile kurum çalışanları ve yerel halk kurumsal yapının paydaşları olarak konumlarının gerektirdiği ölçüde ve etkinlikte karar alma sürecine katılırlar.”

3.3.2.Vatandaş Odaklı Yönetim

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının tekelci hizmet sunum modeli ve vatandaş taleplerini yeterince dikkate almayan tutumu, bu anlayışa yöneltilecek eleştirilerin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Vatandaşlar, artık kamu hizmetlerine yönelik olarak hem daha fazlasını talep etmekte hem de tercih özgürlüğünün olduğu bir yapıyı arzulamaktadırlar. Bilgi çağında kamu hizmeti anlayışının felsefi özünü oluşturan müşteri odaklılık; küreselleşme ile birlikte görülen bireycilik, girişimcilik, rekabetçilik gibi piyasa eksenli değerler çerçevesinde yeniden yapılanma arayışlarının bir sonucudur (Saran, 2001: 43).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu sektöründe kullanılması, vatandaşların kamu yönetiminden daha kaliteli hizmet talep etmesi, yönetimde açıklık ve kamu hizmetlerinden yararlananların karar alma sürecine daha fazla katılmak istemesi gibi gelişmeler kamu örgütlerini bu anlayışı benimsemeye yöneltmiştir (Sezer, 2008: 148).

Yine özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamusal gelirlerin kamusal hizmet taleplerinde görülen artışla aynı oranda gerçekleşmemesi kamu kaynaklarının çok daha etkin, yerinde ve ihtiyaç öncelikleri doğrultusunda kullanılması gerekliliğini ortaya çıkarmış bu durum ise vatandaş/müşteri odaklı yönetim anlayışının gelişmesini sağlayan unsurlardan biri olmuştur. Artık devlet ne üretirse vatandaş onu tüketir mantığı irrasyonel bir yaklaşım tarzı haline gelmiştir (Yüksel, 2004: 3).

Bu kapsamda yeni yönetim anlayışı hizmet sunum sürecini müşterilerin taleplerine daha cevap verebilir hale getirmek için müşteri odaklı yönetim anlayışını benimsemiştir (Varol, 2009: 68). Bu anlayış, müşterilerin hizmet kalitesine ilişkin fikir ve algılamalarını ortaya koyan önemli bir unsur olarak görülmekte ve hizmet sunum sürecinde görülen aksaklıkların tekrarlanmamasını sağlayan bir yapıyı ortaya çıkarmaya yönelik bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir (Yüksel, 2004: 18). Bu anlayışla birlikte vatandaşın rolü de; kamu hizmetlerinin kalitesini, zamanında sunulup sunulmamasını, sunuluş biçimini ve verimliliğini denetlemek şeklinde değişmiştir. Bu kapsamda vatandaşlar geleneksel yaklaşımdan farklı olarak edilgen konumdan etken konuma geçmiştir (Eren, 2003: 66).

Osborne ve Gaebler'a (Akt. Durna ve Eren, 2002: 44-45) göre, geleneksel yönetim anlayışında kamu kurumları finansmanlarını doğrudan müşterilerinden sağlamadıkları için müşteri odaklı bir yönetim anlayışı benimsememekte ve standart hizmet sunumlarını gerçekleştirmektedirler. Ancak toplumlar karmaşık bir yapıya dönüştükçe ve toplum yapısı çeşitlendikçe müşteri tercihleri ve ihtiyaçları da çeşitlenmektedir. Bu anlamda yeni yönetim anlayışı, müşteri odaklı yönetim anlayışını

müşterilerin taleplerine cevap verebilme adına en iyi yol olarak görmektedir. Çünkü müşteri odaklı yönetim anlayışı; kurumlar için müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik politika üretimini ve yenilikçi yapıları öngörmekte ayrıca çalışanları müşterilere karşı sorumlu kılan bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır.

Müşteri odaklı yönetim yaklaşımıyla; merkeziyetçilik, uzmanlaşma ve kurallara sıkı bağlılık gibi niteliklere göre şekillenen kamu yönetiminin geleneksel örgüt modeli esaslı bir biçimde sorgulanmamakta, aksine sadece bu ilkelerin aşırı ölçüde dikkate alınması eleştirilmektedir. Böylece eski örgütsel yapıdan tamamen bir kopuş değil, yönetim süreçlerinin adım adım iyileştirilmesi ve vatandaşlara yakınlık düzeyinin sürekli yükseltilmesi amaçlanmaktadır (Eren, 2003: 68).

3.3.3. Alternatif Hizmet Sunum Yöntemleri

Yeni yönetim anlayışı, devletin faaliyet alanlarının sınırlandırılması kapsamında alternatif hizmet sunum yöntemlerini gündeme getirmektedir. Yeni yönetim anlayışı, geleneksel yönetim anlayışının tekelci yapıdaki hizmet sunum modelinin gerek maliyet etkinliğinin sağlanması gerekse de vatandaş memnuniyeti konusunda yeterli ölçüde başarı sağlayamadığını bu nedenle hizmet sunum sürecinin tekelci yapıdan uzaklaşıp alternatif mekanizmaların harekete geçirildiği bir yapıya dönüşmesi gerektiğini öne sürmektedir. Oluşturulacak olan bu yapı; kamu sektöründe etkinliğin, verimliliğin sağlanması ve vatandaşların kamu hizmetlerinin sunumundan duydukları memnuniyetin artmasını sağlayacaktır (Barca ve Balcı, 2006: 58).

Yeni liberalizm esas olarak; birey, seçme özgürlüğü, serbest piyasa sistemi ve sınırlı hükümet ilkeleri üzerine düşünceler üretmiştir. Yeni liberalizm, bireylerin tercihlerinin sınırlandırıldığı ve merkezi karar alma sürecinin şekillendirdiği anlayış yerine serbest piyasanın ve bireylerin seçme özgürlüklerinin şekillendirdiği bir anlayış benimsemektedir. Bu paralelde devletin sınırlandırılmasını ve işlevlerinin de piyasaya devredilmesini öngörmektedir (Sallan Gül, 2004: 37).

Bireylerin seçme özgürlüğüne de olanak tanıyan alternatif hizmet sunum yöntemlerinin benimsenmesinde en önemli unsur, kamu hizmeti sunum sürecinde devleti kürek çeken konumundan dümen tutan konuma dönüştürmektir (Bilgiç, 2003: 46). Ayrıca söz konusu piyasa tipi mekanizmaların bilindik temel öğeleri devletin küçülme esaslarını kapsamakta ve devleti özel sektör performans yönetim ve motivasyon teknikleri ile daha etkin hale getirmeyi amaçlayan bir yapıyı öngörmektedir. Bununla birlikte piyasa tipi mekanizmaların temel mantığında vatandaşları müşteri gibi gören bir yaklaşım bulunmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde kamu yöneticileri kamu politikası sürecinden ayrılmakta ve devlet kamu sektöründe bir işletme olarak değerlendirilmektedir (Bilgiç, 2003: 47).

Alternatif hizmet sunumu, dinamik ve yaratıcı bir kamu sektörünün yeniden yapılandırılması süreci olarak tanımlanabilir. Bu yaklaşımla bireyler, sivil toplum gurupları ve diğer yönetim alanları ile paylaşılan yönetim fonksiyonlarının müşterilere/vatandaşlara sunulan hizmetlerin iyileştirilmesine yardımcı olacağı beklenmektedir (Yıldırım, 2005: 396).

Alternatif hizmet sunum yöntemlerinin benimsenmesinde en önemli unsurlardan biri de kamusal alanda rekabet unsurunu harekete geçirmektir. Bu unsurun hareket geçirilmesi ile verimlilik artışı sağlanacağı ve maliyetlerin azalacağı aynı zamanda kurumların müşterilerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde düzenlemelere gitmeye zorlanacağı öne sürülmektedir (Çalışkan ve Sağbaş, 2005: 321). Ayrıca alternatif hizmet sunum yöntemleri ile; kamusal işletmelere işletmevari bir nitelik kazandırmak, “iç piyasalar” (internal markets) yaratmak suretiyle kamu hizmeti planlaması ile üretimi ve sunumu işlevlerini birbirinden ayırmak (purchaser-provider split), devletin küçültülmesi ve piyasanın hakim kılınması politikası çerçevesinde hizmet sunma işlevini hem iç (kamu kuruluşları ve onların alt birimleri) hem de dış (özel firmalar veya kâr amacı taşımayan sivil toplum kuruluşları) rekabete açmak (market testing/competitive tendering), kamu sektöründe mali ve hiyerarşik denetime dayanan geleneksel ilişki yerine hizmeti sağlayan iç veya dış müteahhit firma ile hizmeti satın alan kamu kuruluşu arasında sözleşmeye dayalı bir ilişki kurulması hedeflenmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 23).

3.3.4. İnsan Kaynakları Yönetimi ve Örgüt Yapısı

Geleneksel yönetim anlayışında örgüt yapısı; çok kademeli, departmanlaşma eğilimli, örgütsel değişimin yavaş gerçekleştiği, geniş hacimli, mekanik-bürokratik bir yapıda iken yeni kamu yönetimi anlayışının örgüt yapısı; dar merkez, basık ve geniş çevre düşüncesine dayanmaktadır. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışında örgüt yapısı az kademeli, departman sayısının az olduğu, örgütsel değişime elverişli, esnek organik bir yapıdadır (Bozlağan, 2008: 4-10).

Yeni yönetim anlayışının yatay örgütlenme modeli ile kademeler arasında iletişim hızlanmakta, değişen şartlara ve sorunlara hızlı bir şekilde uyum sağlanarak çözüm üretilebilmektedir. Yatay organizasyon ve getirdiği bürokrasi modelinde çalışanlar açısından işin nasıl yapıldığı değil, neden yapıldığı önemli kabul edilmektedir (Varol, 2009: 6).

Hiyerarşik yapıda kademe sayısının azaltılması modern yönetim anlayışının da kabullerinden biri olmuştur. Çünkü modern yönetim anlayışında hiyerarşik kademe sayısı arttıkça hizmet kalitesine yönelik örgütsel hassasiyet üst yönetim ile alt düzeydeki üretim birimleri arasındaki artan iletişim yoğunluğu nedeni ile azalma göstermektedir. Çok kademeli hiyerarşik yönetim yapısı, örgütlerde vatandaş (müşteri) taleplerinin karşılanması konusunda da sorunlara neden olmaktadır. Ayrıca bu yapıdaki örgütler, prosedürlerin ve işlem maliyetlerinin artmasına neden olarak hem zaman hem de kaynak israfına neden olabilmektedir (Durna ve Eren, 2002: 51). Bu konuya ilişkin farklı açıdan yorum getiren Osborne ve Gaebler şu şekilde bir tespitte bulunmaktadır: “Takım çalışması ve katılımcı yönetim anlayışının önündeki ciddi direnişlerden biri orta kademe yöneticilerden gelmektedir. Bu unsurların en önemli nedenlerinden biri eğer çalışanlar karar alır ve problem çözerse orta kademe yöneticilere gerek kalmayacağı inancına dayanmaktadır. Orta düzey yöneticiler aynı zamanda içgüdüsel olarak da devamlı surette kendi varlıklarına meşruluğunu doğrulamak için işe karışma eğilimindedirler. Eğer orta düzey yöneticiler kalmaya devam ederse geleneksel rollerini

sürdürecektir” (Akt. Durna ve Eren, 2002: 52-53).

Yeni kamu yönetimi anlayışının personel politikası da geleneksel kamu yönetimi anlayışından oldukça farklıdır. Bu farklılıklar şu şekilde sıralanabilir:

1. Temel değer ve ilkelerin değişimini gösteren bir kavramsallaştırma ön plana çıkmaktadır. “Personel yönetimi” yerine “insan kaynakları yönetimi” kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Performansa dayalı ücret, performans sözleşmeleri, performans değerlendirme gibi performansla ilgili kavramlar yaygınlık kazanmıştır. Bu durum da sonuç odaklı yönetim anlayışının doğal bir sonucudur.
2. Kamu işçi sendikalarının gücünde önemli ölçüde azalma gerçekleşmiştir. Bu durum; yeni sağ düşüncenin kamu görevlilerini verimsiz ve etkisiz olmak, hizmet gereksinimlerinden çok kendi ihtiyaçları ile ilişkili olma görüşüyle ilgilidir. Yeni sağ anlayışa göre; ücretlerin belirlenmesinde, değişen ekonomik koşullara ayak uydurmasındaki güçlüklerde, işe alma ve işten çıkarma gibi çalışma ilişkileriyle ilgili uygulamalarda sendikaların ağırlıklı bir etkiye sahip olması üretim maliyetlerini gereksiz yere yükselmektedir. Bu nedenle yeni sağ, sendikal faaliyet alanının sınırlandırılması ve kontrol edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Ücretlerin ulusal düzeyde belirlenmesi yerine bireysel sözleşmelere önem verilerek sendikaların ve çalışanların bu kapsamdaki gücünün zayıflatılması amaçlanmıştır.
3. Yeni yönetim anlayışı ile sektörler arası ve kurumlar arası yatay geçişlere imkan sağlanmıştır. Bu ise geleneksel yönetim anlayışının, üst düzey kadrolara dışarıdan atama yapılmamasına dolayısı ile genç ve yetenekli kişilerin bu kadrolara gelmesini engelleyici ve tembelliği özendirildiği yaklaşımına karşı öne sürülmüş bir düşüncedir.
4. İnsan kaynakları yönetimi ile ilgili yetkilerin merkezi yönetimden uygulayıcı birimlere devredilerek kamu örgütlerine insan kaynakları yönetiminde esneklik sağlanması amaçlanmaktadır. Bu esneklikle birlikte personel rejimi merkeziyetçi olmaktan uzaklaştırılmaktadır.
5. Ücretlendirmenin merkezi sistemle belirlenmesine karşı çıkmıştır. Ücretlerin merkezden belirlenmesi, yüksek performansın ödüllendirilmesi ve performansı yetersiz olanlara karşı caydırıcı yöntemlerin geliştirilmesi esnekliğini sağlamamaktadır.
6. Yeni kamu yönetimi anlayışının oldukça farklı ve kapsamlı reformları içermesi, kamu örgütlerinin kültüründe radikal değişimleri gerekli kılmakta; değişimi gerçekleştirmek, çalışanlara istenen yeni davranış ve tutumları kazandırmak için hizmet-içi eğitimler yaygınlık ve önem kazanmaktadır. Yeni kamu yönetimi reformları ile birlikte yöneticilerin rolünde ciddi değişimler gerçekleştiği ve idarecilikten yöneticiliğe geçildiği için yeni roller, yeni beceriler gerekli olmuştur. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışında yönetim bilgi sistemlerinin ve bilişim teknolojilerinin kullanımına ağırlık verilmektedir. Tüm bunlar hizmet içi eğitimin personel sistemi içerisindeki önemini artırmıştır.

7. Kamu personel sistemi esnek bir yapıya dönüşerek giderek özel sektör personel sistemine benzemektedir. Bu benzeşme daha çok devlet memurlarının sahip oldukları ömür boyu iş garantisi gibi ayrıcalıkların azaltılması ile yakından ilgilidir (Sözen, 2005: 105-110).

Esnek istihdam modelinin amacı; insan kaynaklarının daha etkin kullanımını sağlamak, örgütü değişimlere daha çabuk adapte edebilecek bir pozisyonda tutmak, yenilikçi değişimlere hazır olmak ve özellikle bilgi teknolojileri alanındaki yeni gereksinimleri karşılamaktır (Kubalı, 1999: 8). Köseoğlu'na (2005: 52) göre esnek istihdam modeli özel sektörden kamu sektörüne uyarlanan bir istihdam politikasıdır. Bu politikalarla geleneksel kamu yönetimi anlayışının asli statüsünü oluşturan memur yerine istisnai pozisyon ve statüleri hukuksal, siyasal ve mali yönlerden desteklenerek rejimin parçalı hale gelmesi tesis edilmiştir. Ayrıca bu model kamu sektöründeki rutin işleri memurluk statüsünden çıkararak sayısal esneklik ve buna paralel olarak da işlevsel esneklik sağlamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışına göre devletin daha etkin, verimli ve iktisadi çalışması için personel sayısının azaltılması gerekmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin küçültülmesi ve buna bağlı olarak personel sayısının azaltılması boyutunu iki kaynaktan beslenerek gerçekleştirme amacındadır. Bunlardan ilki devletçe görülen hizmetlerin kamu mekanizmaları dışına çıkarılması diğeri ise kamu hizmetlerinin devlet sorumluluğunda olmakla birlikte piyasa mekanizması işleyişi içerisinde özel sektöre gördürülmesidir (Köseoğlu, 2005: 64).

Yeni kamu yönetimi anlayışı istihdam sisteminde dönüşümü, bir yandan var olan öğeleri korurken, diğer yandan alternatif yapılar oluşturarak gerçekleştirmektedir. Bu unsurlardan biri de kadro ve onu parçalı hale getiren norm kadro sistemidir. Bu uygulama ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duydukları kadronun nitelik ve sayı bakımından tespit edilerek daha verimli ve daha etkin hale getirileceği belirtilmektedir. Norm kadro uygulaması ile uygun teşkilat yapısı ve buna uygun nitelik ve sayıda personelin belirlenmesi sağlanmaktadır (Köseoğlu, 2005: 57).

Personel politikasında son dönemde yeni yönetim anlayışının uzantısı olarak dikkat çeken bir diğer husus da hizmetin nitelikli personel eliyle gördürülmesi amacıyla kariyer uzmanlık kadrolarının oluşturulmasıdır. Bu kapsamda geleneksel organizasyon yapısı içerisine alınamayacak şekilde politika üretme, uygulamayı yönlendirme, proje ve fikir üretme ve karar vermeye yetkili otoriteye bağımsız önerme yapmayı gerekli kılan görev alanlarında memur, şef gibi personel çeşitliliği kaldırılarak kariyer uzmanlığına önem verilmiştir (Varol, 2009: 4).

Yeni yönetim anlayışının insan kaynakları yönetimi politikası motivasyonu artıran bir yaklaşım olarak ödüllendirme düşüncesine dayanmaktadır. Bu yeni yönetim anlayışında bireysel farklılıkları ve kişisel faktörleri önemseyen, hata yapmanın belirli ölçülerde normal karşılandığı, “güven” unsuruna dayanan, inisiyatif kullanmayı ve risk almayı teşvik eden, maddi ve manevi değerlere (sosyo-ekonomik insan yaklaşımı) dayalı, çalışanların moral düzeylerinin ve öz güvenlerinin yüksek tutulduğu değerlendirme sistemi esas alınmaktadır. Ayrıca yeni yönetim anlayışı; yatay, dikey ve çapraz yönde işleyen, çalışanların katılımına ve bilgi edinmesine imkan tanıyan, çalışanlar ile yönetim arasında etkileşimin aktif olduğu, onların talep ve ihtiyaçlarına etkili bir şekilde

cevap veren, zaman kazandırıcı (hızlı işleyen) ve etkinlik düzeyi yüksek haberleşme sistemini öngören bir örgüt yapısını öne sürmektedir (Bozlağan, 2008: 10).

3.3.5.Yetki Devri

Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde desantralizasyon (yetki devri) kavramı özellikle 1980'lerden sonra oldukça popüler hale gelmiştir. Desantralizasyon kavramı; merkezi yönetimin planlama, yönetim, kaynakların toplanması ve tahsisine ilişkin sorumlulukların taşra kuruluşlarına, yarı özerk kamu kurumu veya şirketlere, bölgesel ve fonksiyonel otoritelere, kamu kurumu olmayan özel ve gönüllü organizasyonlara devredilmesi olarak tanımlanabilir (Urhan, 2008: 84).

Desantralizasyonun yeni yönetim anlayışı açısından siyasi yönünden çok idari yönü öne çıkmaktadır (Sözen, 2005: 79). Osborne ve Gaebler'a (Akt. Durna ve Eren, 2002: 61) göre desantralize olmuş kurumlar; çalışanların verimliliğini artırmak ve çalışanların problemlerin çözümüne yönelik sorumluluklarını güçlendirmek amacıyla yetkilendirilmelerini öngörür. Bu kurumlar aynı zamanda daha esnek olup, değişen koşullara daha kolay adapte olur ve müşterilerin taleplerine daha çabuk cevap verirler. Ayrıca desantralize olmuş kurumlar sorunları daha iyi bildiklerinden en uygun çözümü üretir ve etkin bir yapı oluştururlar.

Yeni kamu yönetimi anlayışı sürecinde desantralizasyon politikası:

1. Vatandaşların değer verdiği kamu hizmetlerinin kaliteli bir biçimde sunulması bir araç olarak görülür.
2. Özellikle merkezi yönetimin kontrolünü azaltarak yönetsel özerkliği artırır.
3. Performansın belirlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesinde bir araçtır.
4. Yöneticilerin performans hedeflerine ulaşılabilmesi için gerekli beşeri ve teknolojik araçların tedarik edilmesinde bir yöntemdir.
5. Kamu hizmetlerinin sunumunda rekabetçi mekanizmanın daha etkin kullanılmasını sağlar.
6. Vatandaşların; karar alma, planlama ve yönetimi geliştirme süreçlerine katılımlarının artırılması yolu ile güçlendirilmesini sağlar.
7. Yönetişim mekanizmasının işlerliğinin artırılması ile, ekonomik ve yönetsel verimliliğin artırılmasında bir araçtır (Öztürk, 2004: 154).

Yeni yönetim anlayışının uygulamalarına yönetimin desantralize edilme sürecinde örgüt yapısı açısından bakıldığında anahtar eğilimin çok büyük ve tek parça görünümünde olan kamu bürokrasisinin küçültülmesi, görev ve yetkilerinin sözleşme ile kamu birimleri dışına verilmesi ve bu küçülme neticesinde kamu kurumları içerisinde daha özerk işletme birimlerinin veya uygulayıcı birimler (executive agencies)'in oluşturulduğunu görmekteyiz. Bu tür birimlerin oluşturulmasındaki asıl sebep, büyük kamu sektöründe daha girişimci, etkin, verimli ve duyarlı bir yapının oluşturulma isteğidir (Halis ve Tekinkuş, 2003: 171).

3.3.6.Saydamlık ve Hesapverebilirlik

Gizlilik; yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması şeklinde açıklanabilir. Kapalılık ise; kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarlı kalmasını, birçok işlem ve eylemin dıştan görülmemesini ve alınan kararların gerekçelerinin görülmemesini ve açıklanmamasını ifade eder (Sezer ve Kargın, 2002: 209). Geleneksel kamu yönetimi anlayışında gizlilik, kamu gücünün memurlar tarafından bu gücün kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmasına zemin hazırlayan bir araçtır. Bu durum, gerek kamu kurumları içerisinde yolsuzlukların saklanması gerekse de vatandaşların bürokrasi karşısında savunmasız ve güçsüz kalmasına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2000: 237).

Bu kapsamda, geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçilirken önemle vurgulanan kavramlardan biri kamu yönetiminde saydamlık kavramıdır. Nitekim geleneksel kamu yönetimi anlayışının saydamlık kavramına yönelik tutumu bireylerin kamu kurumlarına olan güvenlerinin azalmasında önemli bir faktördür. Bu nedenle yeni yönetim anlayışı, saydamlık kavramının yönetim yaklaşımının kilit kavramlarından biri olduğunu ileri sürmektedir. Yeni yönetim anlayışına göre saydam bir yönetim anlayışını tesis etmek demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacak, etkin ve verimli bir kamu sektörünün oluşmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca saydam bir yönetim anlayışının tesis edilmesi, hem hesap verebilirlik mekanizmasının işlerliğini artıracak hem de vatandaşların kamu kurumlarının işlemlerine yönelik doğru olarak bilgilendirilmelerini sağlayacaktır (Polat, 2003: 66).

Bu kapsamda yeni yönetim anlayışı, saydamlık için;

1. Görev, yetki ve sorumlulukların açıkça tanımlanmasını,
2. Bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanması aracılığı ile kamuya açık ve ulaşılabilir olmasını,
3. Kaynak dağıtım ve kullanım sürecinde bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinin açık olmasını,
4. Denetim ve istatistiksel veri yayımlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından, bağımsız güvencelerinin olmasını öngörmektedir (Polat, 2003: 67).

Hesapverebilirlik ise kısaca bir kimsenin yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye açıklamada bulunması, bunun dışında “performansın açıklanabilmesi”, bir kimsenin sorumluluklarını ne gibi yollarla ya da nasıl yerine getirdiğini açıklaması, ortaya koyması veya ispat etmesi zorunluluğu olarak tanımlanmıştır (Balcı, 2003: 116). Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gittiği nelerin iyi gitmediğinin sorgulanmasıdır. Dolayısı ile hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, tarafsızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere, sorumluluklarının öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğinin tespit edilmesine olanak sağlamaktadır (Polat, 2003: 71).

Hesapverebilirlik açısından yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı yaklaşımlar öne sürmektedir. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel yönetim anlayışında yer alan ve kamu görevlilerinin kamu gücünü kullanmalarından dolayı hiyerarşik üstlerine, kamu yöneticilerinin hükümete ve siyasal iktidarın halkın temsilcileri olan parlamentoya karşı sorumlu tutulması, parlamentonun da seçimler yoluyla vatandaşlara karşı sorumluluğunu esas alan hesap verme yükümlülüğünü yeterli bulmamaktadır. Çünkü refah devleti politikalarının egemen olması nedeniyle kamu sektörü hem yapı hem de işlev açısından çok büyümüş dolayısıyla geleneksel kamu yönetimindeki hesap verme mekanizmaları yetersiz kalmıştır. Kısaca, bürokrasinin büyümesi ve ileri derecede uzmanlaşması neticesinde bürokratların gücü artmış ve dolayısıyla bürokratlar üzerindeki siyasal denetimde zorlaşmıştır (Sözen, 2005: 88). Bu sebeple yeni yönetim anlayışı, hesap verebilirlik açısından, politik hesap verebilirliğin yanına yönetsel hesap verebilirliği de eklemektedir. Kamu görevlileri bu anlayışla yaptıkları işten ve ulaştıkları sonuçtan sorumlu tutulmuştur. Bu yöntemle kural ve düzenlemelere odaklanmak yerine amaçlara ulaşmak, cevap verebilirliğin artırılması ve kaynakların etkin ve etken bir biçimde kullanılmasını hedeflenmektedir (Balcı, 2003: 126).

Bu kapsamda yöneticileri sonuçlardan sorumlu tutmak için onlara yönetme serbestisi verilmesi, idareci (administrator) değil yönetici (manager) olmaları sağlanmaları gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bunu gerçekleştirmek için de yetkilerin merkezden alt kademelere devredilerek, kaynaklar üzerinde ve örgütün işleyişi ile ilgili alanlarda yöneticilere kararlar alabilme ve aldıkları kararları uygulayabilme yetkisi verilmeli ve yöneticiler bundan sonra sonuçlardan sorumlu tutulmalıdırlar (Sözen, 2005: 89).

3.3.7.Stratejik Planlama ve Yönetim Yaklaşımı

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır (DPT, 2006: 7). Stratejik planlama yaklaşımı ilk olarak 1960'larda özel sektör tarafından gündeme getirilmiş olup, 1980'li yıllardan sonra kâr amacı gütmeyen örgütler tarafından da kullanılmaya başlanmıştır. Stratejik planların amacı örgütsel amaçların önceden belirlenen zaman süreci içinde gerçekleşmesini sağlamaktır (Gürer, 2006: 93).

Stratejik planlamanın önemi misyon, vizyon ve örgüt için yön belirleme kavramları üzerine odaklanmasından kaynaklanmaktadır. Stratejik planlama, örgütün değişen çevreye uyum sağlamasında yardımcı bir unsurdur ve örgütü sistematik düşünceye yöneltir, iyi yönetimi ve yönetimde etkinliği teşvik eder. Stratejik planlama aracılığıyla fırsat ve tehditleri değerlendirmek, kurumun güçlü ve zayıf yönlerini belirlemek, dikkatleri örgütün karşılaştığı hayati konular ve güçlükler üzerine odaklamak mümkün olur. Ayrıca stratejik planlama örgütsel öğrenmeyi de artırarak öğrenen organizasyonlar oluşmasına, uzun vadeli stratejiler oluşturulmasına, örgütün amaç ve

hedeflerinin belirlenmesine, örgütsel öncelikler arasından bir önem sıralaması yapılmasına ve öncelikli konularda yoğunlaşmaya, örgüt ile çevresi, amaç ve kaynakları arasında bir bağ kurulmasına böylece kaynakların etkili ve verimli kullanılmasına yardımcı olur (Gürer, 2006: 102).

Stratejik yönetim perspektifinden ele alındığında kamu örgütleri de diğer örgütler gibi sürekli olarak değişen iç ve dış çevre faktörleri karşısında stratejik planlara ihtiyaç duyarlar (Barca ve Balcı, 2006: 30). Yeni kamu yönetimi sürecinde stratejik yönetim anlayışı geleneksel yönetim anlayışının çeşitli alanlardaki yetersizliklerine de (vatandaş-yönetim, yasama-yürütme-yargı arasındaki ilişkiler; örgütsel, finansal, insan kaynakları vb.) çare olarak düşünülmekte ve kamu sektöründe etkinliğin, verimliliğin sağlanmasında, müşteri taleplerinin karşılanmasında, değişen iç ve dış çevre şartlarına kurumun uyum sağlanmasında bir araç olarak görülmektedir (Durna ve Eren, 2002: 57).

Osborn ve Gaebler'e göre; stratejik planlama yönetiminin temel aşamaları şu şekildedir:

1. İç ve dış durumun analiz edilmesi,
2. Örgütün, karşı karşıya olduğu temel meselelerin tanımlanması ve saptanması,
3. Kurumun esas işinin tanımlanması,
4. Kurumun temel amaçlarını ortaya koyma, vizyon oluşturma ve başarının somut olarak ortaya konmasını sağlama,
5. Vizyon hedeflerini gerçekleştirmek için bir strateji gerçekleştirilmesi,
6. Bu stratejinin zaman çizelgesinin çıkarılması,
7. Sonuçların ölçülüp değerlendirilmesi (Akt. Durna ve Eren, 2002: 61-62).

Osborne ve Gaebler'a göre stratejik planlama sürekli yinelenen bir süreçtir. Tek bir defa yapılan bir plan çıkarma işi değildir. Kısaca, önemli olan plan değil, planlamadır. Stratejik planlama; alınan kararların düşünülerek, her şeyin hesaba katılarak alınmasını sağlar bununla birlikte alınan kararların doğru olacağını da garanti etmez. Yöneticiler, planlama sürecini yürütmede politik baskılara boyun eğerse planlama anlamsız bir eyleme dönüşür. Aslında stratejik planlama, politikanın antitezidir. Rasyonel bir ortam varsayımına dayanır. Rasyonellik yaklaşımına da politikada rastlanmaz. Politikacıların düşünceleri sadece bir sonraki seçim dönemlerine ilişkindir. Bu nedenle siyaset onları yerel ve bireysel meselelerle ilgilenmeye, uzun vadeli düşünmek yerine kısa dönemli düşünmeye zorlar ve seçmenlerin taleplerine boyun eğdirir (Akt. Durna ve Eren, 2002: 64).

Geleneksel yönetim anlayışında kamu görevlilerinin siyasal liderlerinin talimatları doğrultusunda hareket etmeleri, politika oluşturma ve stratejik vizyon sunmanın da siyasilere ait olması nedeniyle stratejik planlama ve yönetim sınırlı kalmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliği sonuç odaklı olmasıdır. Bu modelde stratejinin yeri, örgütsel amaçları belirlemek ve bunları gerçekleştirecek faaliyetleri ortaya koymaya çalışmaktır. Bu nedenle yeni yönetim anlayışında genel strateji ve hedefler yalnız hükümet tarafından değil, kamu örgütleri tarafından da belirlenmektedir. Ayrıca bu yeni anlayışta siyasiler, kamu örgütleri ve kamu görevlilerinden program ve politikaların uzun dönem etkilerini göz önünde bulundurmalarını istemektedirler (Sözen, 2005:

86). Genel olarak ifade etmek gerekirse yeni kamu yönetim anlayışı çerçevesinde stratejik planlama, merkezi planlamayı kaldırarak bu süreci örgüt düzeyine indiren bir araç olarak da kabul edilebilir (Köseoğlu, 2005: 47).

Yönetim-siyaset ayrılığı üzerine kurgulanmış olan yeni kamu yönetimi anlayışında neo-liberal politikalar doğrultusunda küçültülen “katalizör devlet”, “kürek çeken devlet” bu bağlamda merkezden planlama işlevini tamamlamıştır. Ancak devlet küçültülmekle birlikte, devlete olan ihtiyaç devam etmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu kurumlarının siyasal iktidar değişimlerinden etkilenmesini ortadan kaldırabilmek, işleyişlerine rasyonellik kazandırmak için planlamayı merkez düzeyden alarak örgüt düzeyine yani kamu kurumlarına çekmekte ve stratejik planlama adıyla kurgulamaktadır (Köseoğlu, 2005: 49).

3.3.8. Denetim Mekanizması

Denetim; gerçekleşmiş sonuçları; önceden belirlenen amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir ve konusu ve amacı bakımından üçe ayrılmaktadır (Polat, 2003: 74). Bunlar; hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimidir. Hukuka uygunluk denetimi; faaliyet ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun denetimini; mali denetim; gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların ve mali sistemlerin denetimini, performans denetimi ise yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında tutumluluk, verimlilik ve etkinlik açısından denetlenmesini ifade etmektedir (Sivrekli Demircan, 2007: 35).

Denetim konusuna ilişkin yeni kamu yönetimi anlayışının geleneksel yönetim anlayışından oldukça farklı değişimleri beraberinde getirdiği konulardan biri performans denetimi diğeri ise yerel özerklik kapsamında “vesayet denetimi” konularına ilişkindir. “Performans” yeni kamu yönetiminin anahtar kavramlarından birisi olup performans yönetimi, performans göstergeleri ve performans ölçümü gibi birçok terim günümüzde kamu yönetiminde sıklıkla kullanılmaktadır (Sözen, 2005: 110).

Performans, görevin gereği olarak önceden belirlenen kriterleri karşılayacak biçimde görevin yerine getirilmesi ve amacın gerçekleşmesi derecesi olarak tanımlanabilir. Performans yönetimi ise; bireyleri, kendi potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayacak biçimde motive ederek, organizasyonlardan, takımlardan ve bireylerden daha etkin sonuçlar elde etmek için üzerinde uzlaşmaya varılmış amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçüm, geri bildirim, ödüllendirme aşamalarından oluşan sistematik bir yönetim aracıdır (Halis ve Tekinkuş, 2003: 174). Kamu sektörü açısından bakıldığında performans, kamu yönetiminin topluma sunmayı üstlenip amaçladığı mal ve

hizmetleri yerine getirmesidir. Başka bir ifade ile kamu bürokrasisi içinde bulunanların hizmetleri yerine getirme ve sunma çabalarını ifade eder. Yönetim faaliyeti ise, bu mal ve hizmetlerin yaptırılmasıdır. Dolayısı ile performans yönetimi için, kamu örgütlerinin başarılı şekilde doğru ve gerekli mal ve hizmetleri yerine getirme ve sunmada kullandığı yol, yöntem ve araçlar konusunda yapılan faaliyetler olduğu söylenebilir (Çevik, 2007: 250).

Sonuç odaklı yönetim anlayışı, yeni kamu yönetiminin en önemli unsurlarındandır. Günümüzde kamu örgütleri geleneksel girdi kontrolünden vazgeçerek çıktı (output) veya sonuç (outcome) odaklı yönetimi yaygın bir şekilde kullanmaktadırlar. Prosedür ve kurallara dayalı bürokrasinin alternatifi olan sonuçlara odaklı yeni yönetim anlayışı performans yönetim sistemlerinin gelişmesine imkân sağlamıştır. Çünkü sonuç odaklılık, geleceğe ilişkin amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bunlarla ilgili performans göstergelerinin oluşturulması, dönem sonunda da bunların ölçülmesini gerektirir. Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında performans yönetimini etkili kılan bir başka neden de yönetimi desantralize etmesi ve yetki devrini olanaklı kılmasıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışında yöneticilere yönetme serbestliği verilmesi ve yetkilerin merkezden yerele devredilmesi öngörülmektedir. Yetkileri artırılan ve birçok konuda karar alma ve uygulama yetkisi verilen yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu performansa, sonuçlara göre değerlendirerek yetkilerin suiistimal edilmesinin önüne geçilmek amaçlanmaktadır (Sözen, 2005: 113).

Performans yönetiminin bir alt alanı olan performans denetiminin temel işlevi; performansın ölçülmesi, değerlendirmeler yapılması ve performans konusunda gerekli ayarlama ve düzenlemelerin yapılabilmesi için geri bildirim sağlanmasıdır. Kısaca kontrol planlarla belirlenen sınırlar içinde, sistemi hedeflenen performans seviyesine ulaştırmanın araçlarından biridir (Halis ve Tekinkuş 2003: 190).

Performans yönetimi kapsamında yürütülen yönetim kontrolleri, klasik kontrollere göre daha ayrıntılı ve amaç ve yöntem olarak daha farklıdır. Klasik kontrolde uygulanan metod; bir dizi ölçüm ve değerlendirme yöntemleri ile belirlenen, gerçekleşen performans seviyesi ile karşılaştırılabilir performanslar arasında yapılan bir karşılaştırmadan ibarettir ve olumsuz gidişatı önleyici ve düzeltici kararların alınmasına belirli bir düzeye kadar yardımcı olmaktadır. Geleneksel anlamda yürütülen yönetimin kontrolleri üst yönetime bilgi olarak sunulmakla birlikte, üst yönetimin geleceğe yönelik kararlar almasına pek yardımcı olamamaktadır. Çünkü bu kontroller daha çok üretime yönelik olarak ve alt düzey yöneticiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Her yöneticinin gerçekçi davranıp, değerlendirme ve sonuçlara yeteri önem vererek gerekli kararları ve önlemleri alıp almadığı da şüpheli kalmaktadır (Halis ve Tekinkuş 2003: 192).

Performans yönetiminde ise kontrol görevi farklı bir anlayışı getirmektedir; kontrol ne yapıldı ne yapılmadı yerine ne yapılmaya çalışılıyor, niçin yapılıyor, ne kadar iyi yapılıyor ve bir adım daha atılarak başka ne yapılmalı ve ne kadar daha iyi yapılmalı soruları esas alınarak gerçekleştirilmektedir. Geçmiş dönemlerde fiyat, maliyet, üretim miktarı açısından değerlendirilen örgüt performansları, günümüzde daha çok kalite etkenlik müşteriye hizmet ve çalışma hayatının

kalitesi gibi anlayışlara göre değerlendirilmektedir. Bu nedenle, yönetim kontrolleri giderek nicelik yanında nitelik yönü ile de ilgilenen bir yapı kazanmaktadır. Performans yönetimi kontrol sürecinin geleneksel kontrollerden bir başka farklı yönü de, katılımcı yönetim görüşüdür. Kontrol sadece yönetim kademelerince değil hem denetleyen hem de denetlenenler tarafından yapılan ve performans planlaması ile birlikte başlanarak yapılan bir görev olarak yürütülmektedir. Bu yaklaşımla örgütü bir bütün halinde dengede tutan ve tüm düzeyleri ile tüm etkinlikleri içeren bir özellik kazandıran performans yönetimine çok önemli bir rol yüklemektedir (Halis ve Tekinkuş 2003: 192).

Genel anlamda klasik-geleneksel denetimin kamu denetimindeki görevi hukuka uygunluk denetimi olup devletin gelir ve giderlerinin doğruluğunun kontrolünü yaparak, periyodik ve ayrıntılı bir şekilde kontrol ederek mali sorumluluğun gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktır (Kubalı, 1999: 34). Geleneksel yönetim düşüncesine göre denetim; her şeyin benimsenen plan, verilen emirler ve konulan ilkelere göre uygun biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği ile ilgili iken yeni yönetim anlayışı ile denetim; yol gösterici ve sonuca odaklı, kusurları düzeltici, ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin esas alındığı bir denetim anlayışı ile ilgilidir (Eren, 2006: 260).

Tablo 3.
Geleneksel Denetim Mekanizması (Kontrol-Teftiş Anlayışı) İle Yeni Denetim Mekanizması Anlayışı Arasındaki Farklar

Geleneksel Denetim (Kontrol-Teftiş Anlayışı)	Yeni Denetim Anlayışı
• Geçmişe Odaklıdır	• Geleceğe Odaklıdır
• Yanlışları Tespit Eder	• Plan Yapar
• Suçlu Arar	• Yönlendirir Eğitici Niteliktedir
• Yargılar	• Yardım Eder
• Cezalandırır	• Rehberlik Eder

Kaynak: Eren, Veysel (2006). Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler.

Öneri Dergisi. 7.25, s.261.

Yeni yönetim anlayışının denetim yaklaşımlarından bir diğeri de yerel özerklik kapsamında vesayet denetimine ilişkindir. İdari vesayet; devletin yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarını ve yönetsel eylemlerini denetlemek ve bozabilmek yetkisi olarak tanımlanabilir (Tortop vd, 2006: 51). Türkiye’de idari vesayet anayasal bir durumdur ve 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir (Keleş, 1994: 47).

Yeni yönetim anlayışının aşırı vesayet denetimine karşı öne sürdüğü kavramlardan biri yerel özerkliktir. Yerel Özerklik Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda: Yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır (md.3) şeklinde tanımlanmıştır (Keleş, 1994: 47).

Yerel özerkliğin başlıca iki anlamı bulunduğu kabul edilmektedir. Bunlardan ilki yerel yönetimin tüzel kişiliğinin özerkliği diğeri ise yerel halkın özerkliğidir (Keleş, 1994: 48).

Yerel yönetimin tüzel kişiliğinin özerkliği:

1. Merkezi yönetimin ve yerel yönetim biriminin ayrı ayrı işlevlere ve görev alanlarına sahip olması,
2. Yerel yönetimlerin mali durumlarını güçlendirici önlemlerin alınması,
3. Merkezi yönetimin yerel birimler üzerindeki denetiminin sınırlı ölçüde yapılması olarak tanımlanabilir (Keleş, 1994: 49).

Yerel halkın özerkliği ise:

1. Yerel yönetimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi,
2. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından değil de, o yerel topluluğu oluşturan insanlar tarafından denetlenebilmesidir (Keleş, 1994: 49).

Yerel özerkliğin idari ve mali olmak üzere iki boyutu mevcuttur. İdari özerklik; yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmesidir. Bu kapsamda idari özerkliğin iki önemli koşulu vardır. Bunlardan biri yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi, diğeri ise bu organların serbestçe karar alıp uygulayabilmesidir. Mali özerklik ise; yerel yönetimlerin merkezi yönetime ihtiyaç duymadan, kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek kadar serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmalarıdır (Yüksel, 2005: 283). Yerel özerkliğin idari vesayet denetimi ile ters orantılı olduğunu söylemek mümkündür. Yani idari vesayet denetimi arttıkça yerel özerklik azalmakta, denetim azaldıkça ise özerklik artmaktadır. Bu sebeple idari vesayet, yerel idarelerin özerkliğini zedelememelidir. (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 23).

3.3.9.Kurumlar Arası İlişkiler

Yeni yönetim anlayışının çalışmanın konusu açısından yerel yönetimlerin organlarının oluşumuna ve kurumlar arası ilişkilerine yaklaşımı demokratik bir nitelik göstermektedir. Özellikle yerel yönetimlerin karar ve üst yönetim organlarının yerel halkın oyları ile oluşması demokratikleşmenin temel koşulları arasında gösterilmektedir. Bu kapsamda özellikle özerklik ve demokratik yapılanma ilkelerinin hayata geçirilme isteği göze çarpmaktadır. Kısaca, yeni yönetim anlayışı kapsamında yerel yönetimlerde organların oluşumu, kurumlar arası ilişkilerde aranan değerler/kriterler; demokratiklik, gücün dengeli dağılımı, alınan kararların halkın ihtiyaç ve isteklerine uygunluğunun sağlanması; işlerin hızlı, etkili ve kaliteli yürütümünün sağlanmasıdır (Azaklı ve

Özgür, 2005: 318).

Genel özellikleri yukarıda açıklanan yeni kamu yönetimi anlayışının doktrinel unsurları ise şu şekilde şematize edilebilir (bkz. Tablo 5).

Tablo 4.
Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Doktrinel Unsurları

Doktrin	Anlamı	Tipik Doğrulamaları
Aktif Katılımlı Yönetim Anlayışı.	Etkin, görünür, yöneticilerin yönetim için özgür bırakıldığı “takdire bağlı” yönetim.	Hesapverebilirlik, sorumlulukların açıkça belirlenmesini gerektirir.
Standartların belirlenmesi ve Performans Ölçülmesi.	Hedeflerin, amaçların, ve başarı göstergelerinin özellikle rakamsal olarak açıklanması.	Hesapverebilirlik hedeflerin açıkça belirlenmesini, verimlilik ise amaçlara özenli bakışı gerektirir.
Çıktı Kontrolüne Yapılan Vurgu.	Kaynak tahsisi ve ödüllendirmeler performans ölçümü ile bağlantılı olmalıdır.	Süreçlerden ziyade sonuçlara yapılan vurgunun gerekliliği
Kamu sektöründe ayrışmaların ortadan kaldırılması.	Monolithic (tek-bütüncül) birimler ortadan kaldırılması, merkezileşmiş bütçe ile işlemlerin görülmesi.	Yönetilebilir birimlerin yaratılması ihtiyacı, hizmet sunumu ile üretimini birbirinden ayırmak, sözleşme (contracting) ve imtiyaz (franchise) düzenlemeleri ile verimlilik
Kamu Sektöründe Rekabet Unsurunun Öne Çıkması	İhale yöntemine geçiş.	Daha iyi standartlar ve düşük maliyetler için anahtar kavram olan rekabet- rakip (rivalry) in öne çıkarılması.
Özel Sektör Yönetim Uygulamalarına Yapılan Vurgu.	Askeri sitil kamu hizmeti etiğinden uzaklaşma, kiralama ve ödüllendirmede büyük esneklik, özel sektör yönetim tekniklerinin daha fazla kullanılmasına yapılan vurgu.	Özel sektör yönetim araçlarının kamu sektöründe kullanılmasına yönelik ispat (proven) ihtiyacı.
Kaynak Kullanımına İlişkin Disiplin ve Cimrilik.	Doğrudan maliyetlerin indirgenmesi, emek disiplininin artırılması, sendikal taleplere direnç, uyum maliyetlerinin sınırlandırılması.	Kamu sektörünün kaynak taleplerini kontrol etme gerekliliği, daha az kaynakla daha fazla iş yapma.

Kaynak: Eren, Veysel (2006). Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler.

Öneri Dergisi. 7.25, s.294.

3.4.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Kamuda Yeniden Yapılanma Hareketi

Kamuda yeniden yapılanma hareketi (reinventing government), ABD’de hizmet kalitesinin artırılması, performansın geliştirilmesi, bürokrasinin azaltılması ve yeni bilgi teknolojilerinin kamusal alanda kullanımını artırmayı amaçlayan bir hareket olarak 1990’larda ortaya çıkmıştır. 1990’larda

başlayan reform hareketlerinin temel odak noktası, özelleştirme uygulamalarından ziyade, devletin temel fonksiyonlarının yeniden düzenlenmesine yöneliktir. Bu dönemde uygulanan reform hareketlerinin en önemli ögesi devlet yönetiminde geleneksel bürokratik yönetim anlayışına yönelik reform yapılması ve bu yolla devletin daha verimli, etkin ve çağdaş bir yapıya kavuşturulmasıdır (Eryılmaz, 1989: 175).

Kamuda yeniden yapılanma hareketinin temelleri 1992’de David Osborne ve Ted Gaebler’in *Reinventing Government: “How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector”* adlı eserinde atılmıştır (Akt. Durna ve Eren, 2002: 114).

Osborne ve Gaebler bu eserlerinde girişimci devlet modeli üzerinde durarak bu modele ilişkin ilkeleri şu şekilde açıklamaya çalışmışlardır:

1. Katalitik Devlet: Kürek Çekme Yerine Yön Verme: Global ekonominin ortaya çıkması ile devletlerin yön verme politikası daha önemli hale gelmiştir. Yön verme politikası ile devletler toplumlarını daha aktif şekillendirerek daha çok politika üretme şansı bulurlar. Yön veren (dümen tutan) devlet, daha fazla politik ve sosyal kurumları harekete geçirerek sorunların çözüm olasılıklarını artırır ve kolaylaştırır.
2. Toplum Tarafından Sahiplenilmiş Kamu Yönetimi: Toplumu ilgilendiren sorunların çözümünde toplumla beraber çalışmak, katılımcılığı sağlamak sorunların çözümünü kolaylaştırır.
3. Rekabetçi Devlet: Hizmet Sunumunda Rekabet: Kamuda sunulan hizmetler açısından rekabet ortamının sağlanması; verimliliği artırıp maliyetleri azaltarak kamu ve özel sektör tekellerini müşterilerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde düzenlemelere gitmeye zorlar.
4. Misyona Yönelimli Kamu Organizasyonları: Misyona yönelik devlet kurallara bağlı olarak çalışmadığından ve çalışanlarına inisiyatif hakkı tanıdığı için daha esnek, etkin ve daha yenilikçidir. Misyona yönelik anlayışın temel hedefi, devletin üzerinde birleşmiş olan kurallar, düzenlemeler ve diğer yasal prosedürleri kazıyarak devleti etkin hale getirmektir.
5. Sonuç Odaklı Yönetim: Sonuç odaklı yönetim anlayışında performans sonuçlarına göre kararlar alınacağı için performans ölçütleri konulduğunda insanlar doğru sorular sormaya başlayacak, sorunları tekrar tanımlayarak teşhis edecekler ve kurumsal amaçları düşünmeye başlayacaklardır.
6. Müşteri Odaklı Kamu Yönetimi: Kamu hizmetlerinde müşteri odaklı bir yaklaşım, kamu hizmetlerini sunmakla görevli olanlar için müşterilerin taleplerine cevap verebilme adına en iyi yoldur. Müşteri odaklı kamu yönetiminde müşteriler yöneticilerin iyi niyetine bağımlı değildirler, hizmet sunmakla görevli olanlar bu hizmetten yararlananlara karşı sorumludur.
7. Girişimci Kamu Yönetimi: Günümüzde birçok kamu hizmetinin finansmanı o hizmetten

yararlanmayanların ödedikleri vergilerden karşılanmaktadır. Girişimci devlet modelinde görülen karakteristik özelliklerden biri, kamusal hizmetlerin söz konusu hizmetten yararlananlar tarafından ücretlendirilmesidir. Bununla birlikte girişimci devlet modelinde toplumsal fayda sağlayan hizmetlerin ücretlendirilmesi söz konusu değildir.

8. İleriye Dönük Öngörüsü Olan Kamu Yönetimi: Geleneksel bürokratik yönetimler sorunlar kriz haline dönüşene kadar beklemektedirler. Geleceği hesaplayan kamu yönetiminin önemli unsuru stratejik planlamadır. Stratejik planlama ile toplumun bugün içinde bulunduğu durum analizi, gelecekte yer alacağı konum, ulaşılmak istenen hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için izlenecek stratejiler belirlenir.
9. Desantralize Edilmiş Yönetim: Desantralize edilmiş yapıların birçok faydası bulunmaktadır. Bu faydalar şu şekilde sıralanabilir: Merkezîyetçi yapılara göre bu yapılar daha esnekler ve değişen koşullar ile müşterilerin taleplerine daha çabuk cevap verirler. Bu yapılar sorunları daha iyi bildiklerinden en uygun çözümleri üreterek daha etkin bir yapı oluştururlar. Desantralize edilmiş yapılar daha yenilikçi olup, çalışanlarının kararlarına saygı gösterir ve onların morallerini yükseltir.
10. Piyasa Yönelimli Devlet: Piyasa yönelimli devlet bilgi çağının doğrudan bir ürünüdür. Piyasa yönelimli devlet nasıl yapılandırılmalı sorusuna şu şekilde cevap verebiliriz: Piyasanın kurallarını belirlemek, tüketicilere bilgi akışını sağlamak, talep yaratmak veya talebin artışı sağlamak, özel sektör tedarikçilerini desteklemek, piyasa boşluğunu doldurmak için piyasa kurumları yaratmak, yeni pazar sektörlerinin oluşumunu desteklemek, kamu hizmetlerinin genişlemesinden kaynaklanan riski özel sektörle paylaşmak, kamu yatırım politikasını değiştirmek, alım ve satımlarda komisyoncu gibi davranmak, vergi yasaları ile aktiviteleri fiyatlandırmak, talepleri kullanıcıların ödemesi ilkesi ile yönetmek” (Akt. Durna ve Eren, 2002: 115-18)

Reinventing Government hareketi ve çağdaş kamu yönetimi anlayışının kamusal alanın yapılandırılmasına yönelik öne sürdüğü görüşler birbiri ile paralellik göstermektedir. Örneğin, yeni kamu yönetimi anlayışında çalışanların ve vatandaşların karar alma süreçlerine katılmaları reinventing hareketinde müşterilerin güçlendirilmesi ve kamu çalışanlarının yetkilendirilmesi düşüncesi ile paralellik göstermektedir. Benzer biçimde vatandaş tercihleri ile müşteri odaklı yönetim yine performans ölçümü ve performans hedeflerinin belirlenmesi ise misyon yönelimli devlet (mission-driven government) ve sonuç odaklı devlet (result-oriented) anlayışı ile benzerlik göstermektedir (Yaşamış, 1993: 165).

3.5.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yönelik Eleştiriler

Yeni kamu yönetimi anlayışı, piyasa yaklaşımli modelleri ile kamusal alanı işgal ettiği ve bu alandaki değerleri erozyona uğrattığı, ideolojik anlamda tarafsızlığının olmadığı bu anlamda yeni sağ ideolojinin savunduğu politikaları temsil eden bir hareket olduğu noktasında eleştirilmiştir (Eryılmaz, 1989: 176-177).

Yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik diğer eleştiriler şu şekilde sıralanabilir;

1. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı savunucuları, yeni kamu yönetimi taraftarlarının, geleneksel kamu yönetimi anlayışının problemlili yapıları bünyesinde bulundurduğu savını kabul etmemektedirler (Eren, 2001: 211).
2. Yeni kamu yönetimi anlayışının ön gördüğü hizmet sunum modelinde devletin dümen tutma rolü ile belirlediği amaçlar, kamu yönetiminin tabi olduğu detaylı prosedürler dışında oluşturulan yapılar aracılığı ile zamanla kürek çekenlerin yani hizmet sunanların çıkarları doğrultusunda değişime uğrayabilir (Özgür, 2003: 209).
3. Yeni kamu yönetimi hareketinin özel sektör yönetim anlayışı, kamu hizmeti sunan kuruluşlar için uygun değildir çünkü; kamu hizmeti sunan kuruluşlar için belirgin, açık ve sınırlı amaçlar, istikrarlı ve kesin öncelikler her zaman belirgin değildir (Özer, 2005: 297).
4. Yeni kamu yönetimi düşüncesinin ileri sürdüğü tanımlamalarda birçok eksiklikler bulunmaktadır. Yeni yönetim düşüncesinde performans ölçümü, program, bütçeleme gibi birçok teknik öngörülmekte ancak bunlara ilişkin belirgin tanım yapılmamaktadır (Özer, 2005: 300).
5. Yeni kamu yönetimi anlayışı, piyasa ve rekabetin sınırlarını yanlış tespit ettiğine dair eleştirilere uğramıştır. Buradaki temel sorun, piyasa tipi mekanizmaların, tam rekabet piyasasında olduğu gibi, kamu sektöründe de işleyemeyeceğine yöneliktir (Eren, 2001: 214).
6. Yeni kamu yönetimi anlayışı uygulamada tutarlılığını, güvenilirliğini ve varlığını tam olarak ortaya koyamadığı gerekçesi ile de eleştirilere uğramıştır. Bu çerçevede yeni kamu yönetimi anlayışının dikkate değer başarısının olmadığı, başarı yönündeki teyitlerin daha çok anekdot biçiminde ya da çok zayıf olduğu yönünde görüşler ileri sürülmüştür (Eren, 2001: 217).
7. Yeni kamu yönetimi hareketi, paradigma değişimi yaratacak düzeye ulaşamamıştır. Bu hareket, modernist, New Deal'ci, pozitivist, teknolojiye güvenen kamu yönetimi anlayışına esaslı ve etraflı bir alternatif olamamıştır. Ayrıca, hareketin sınırları yeterince açıklığa kavuşamamıştır (Özgür, 2003: 208).
8. Yeni kamu yönetimi hareketinin öncüleri ve takipçileri, çözümü çok zor görünen ve eski bir tartışma olan demokrasi-bürokrasi ilişkisindeki ikilem ile yakından ilgilenmişler ancak bu yakın ilgi yapmak istedikleri yenilikleri gölgelemiştir. İdari etkinlik (administrative efficiency) ile politik cevap verebilirlik (political responsiveness) tartışmasına bu

hareketin savunucuları da katılarak demokrasi, bürokrasi ve yönetim ile uzlaştırmak istemişlerdir. Bu eski ve cevabı verilemeyecek bir tartışmadır; dahası yeni kamu yönetimi hareketinin öncüleri klasik değerler ve kavramların göz ardı ettiği sorunları çözmek isterken böyle eski bir tartışmaya dahil olup, hareketi olgunlaştırma ve “yeni” sıfatına yakışır hale getirmek için duydukları heyecan ve enerjinin bir kısmını bu tartışmada harcamışlardır (Özgür, 2003: 208).

9. Yeni kamu yönetimi anlayışı, “kamu hizmeti” kavramını gereğinden fazla sınırlandırdığı için eleştirilmiştir. Diğer bir ifade ile yeni yaklaşım, kamu hizmeti kavramının kapsamını önemli ölçüde daraltmış, “dışsalığı” bulunan birçok hizmet, kamu hizmeti kapsamı dışına çıkarılarak, piyasa aracılığı ile sunulmuştur (Bozlağan, 2008: 15).
10. Yeni kamu yönetimi anlayışının eleştiri alan yaklaşımlarından biri de, özelleştirmeyi savunan söylemlerine yöneliktir. Yeni kamu yönetimi anlayışını eleştiren özelleştirme karşıtları, devlet müdahaleciliği ile KİT sisteminin özel kesimin gelişimini etkilemediğini ve özelleştirmenin ekonomide verimliliği artıracığı varsayımının gerçekçi olmadığını savunmaktadırlar (Bozlağan, 2008: 16).
11. Yeni kamu yönetimi hareketi, sosyal problemlerin çözümüne etkili ve kalıcı çözümler üretememiştir. Hareket palyatif olmama, dayandığı felsefi temellerden ayrılmama, atomistik ve mikro konularla ilgilenmeme noktalarında ısrarcı olurken, pratik çözüm üretmede zayıf kalmıştır (Özgür, 2003: 210).

Yeni kamu yönetimi hareketi, tamamen ABD'nin kendi sorunlarına yönelik olmamakla birlikte yine de hayli Amerikancı bir yaklaşım sergilemektedir. Yeni kamu yönetimi hareketinin dile getirdiği yaklaşımların başka ülkelerde de ilgi çekmesi hareketin Amerikancı doğasını değiştirmemiştir (Özgür, 2003: 211).

4.PERFORMANS VE PERFORMANS YÖNETİMİ

4.1.Performans Kavramı Ve Tanımı

Günümüzde hemen hemen her işletme ve kurum, değişen ekonomik şartların ve tüketici tercihlerinin ışığında kendini rekabet ortamının içinde bulmaktadır. İster özelde, isterse kamuda olsun sürekli artan bir rekabet ve tüketicinin artık eskisinden daha bilinçli olması, ne istediğini iyi bilmesi ve bunu elde etmeye çalışması her iki kesimi de zorlamaktadır. Bunu müşteri ile temasa geçerek ve onu tatmin ederek aşabilir (Özgen ve Ölçer, 1998: 60-61).

Örgütlerin kuruluş amacı, toplumun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri üretmektir. Varlıklarını sürdürebilmeleri de buna bağlıdır. Bu amaçlarını gerçekleştirmek için, maddi üretim unsurları yanında, nitelikli insan gücüne ihtiyaç duyarlar. Yine örgütlerde karşılaşılan en önemli sorunlardan biri de, işgörenlere verilen görevlerin ne ölçüde gerçekleştirildiğinin ne olduğunun belirlenmesidir (Çalık, 2003: 7). Bu sorun insan kaynakları yönetiminin en önemli fonksiyonlardan biri olan işte insanın ne durumda olduğunun tespitine yarayan performansın yönetimidir (Görür, 2005: 18). Özellikle günümüz örgütlerinde performans ve performans yönetimi kavramlarının hızla önem kazanmasına yol açmıştır (Çalık, 2003: 7). İlk başta performans kavramını açıklayarak konumuza açıklık getirelim.

Performans kelimesi, İngilizce kökenli bir kelime olup dilimize “ıfa, yapma, icra etme” olarak tercüme edilmiştir. Bazı yazarlar ise performansın yerine “başarı” deyimini kullanmaktadırlar. “Başarı” da Türkçe sözlüklerde “başarmak eylemi yada başarılan eylem” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 1969: 87-88).

Performansın kesin bir tanımını yapmak zordur. Farklı süreçlere göre farklı anlamlar alabilir. Aynı zamanda, çok boyutludur ve performans etki eden pek çok faktör vardır. Her tanım, bir kısım içerik ve kapsamı dışarıda bırakabildiğinden, performansın tam bir tanımını da yapmak güçtür (Çalık, 2003: 7).

Performans genel anlamda, belirli bir amaca yönelik olarak yapılan planlar doğrultusunda ulaşılan noktayı, başka bir deyişle elde edilenleri kalite ve kalite yönleriyle belirleyen bir kavramdır. Belirlenmiş olan hedefe ulaşım seviyesinin ölçümüdür. Bu sonuç mutlak ya da nisbi olarak değerlendirilebilir. Mesela bir atletin maraton koşudaki ferdi derecesi veya genel sıralamadaki yeri, işletmenin yada en küçük seviyedeki üretim biriminin üretim miktarı yada gerçekleştirdiği üretimin belirlenen hedefe oranıdır. Diğer bir tanıma göre performans; Bir işi yapan bireyin, grubun ya da örgütün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak hangi seviyeye ulaşabildiği, başka bir deyişle neyi sağlayabildiğinin miktar ve kalite olarak anlatılmasıdır (Songur, 1995: 1).

Günümüzde yeni kavramlardan biri olan toplam kalite yönetimiyle de ilişkilendirilebilir. Performans bir işi yapan bireyin, grubun ya da örgütün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak hangi seviyeye ulaşabildiği, başka bir deyişle neyi yapabildiğinin nicel ve nitel olarak anlatılmasıdır. Toplam Kalite Yönetiminde de kalite ön plandadır. Kalite çağdaş anlamı ile “Bir mal veya hizmetin

ihtiyaç ve beklentileri karşılayabilme yeteneğini” ifade etmektedir. Örneğin, bir otomobil satın alan müşterinin kontak anahtarını bir kez çevirmesi ile çalışabilecek motora sahip olması gibi beklentisi vardır. Motor ilk seferde çalışmadığında, müşterinin beklentisi karşılanmamış olacaktır ve müşteri aracın kalitesini yetersiz olarak algılayacaktır (Şimşek, 2000: 69). Kalitenin de tam bir ölçüsü yoktur. Kaliteyi yakalamak içinde personelin eğitim seviyesi, davranışı, görünüşü yani performansını ölçen kriterler öne çıkmaktadır. Performans ne kadar yüksek olursa kalite o kadar yakalanmış demektir.

Performansı işletme düzeyinde inceleyecek olursak, bir iş sisteminin performansı, belirli bir zaman sonucundaki çıktısı ya da çalışma sonucu olarak tanımlayabiliriz (Akal, 1992: 41). İşletmelerin amaçlarına ulaşma derecesi bu sonuçlara göre değerlendirilmelidir.

Performans, örgütlerde yöneticiler açısından önemli bir konudur. İşgörenin çalışma davranışının bir sonucudur. Performans, bir işgörenin veya grubun, ilgili oldukları birimin ve örgütün amaçlarına, niteliksel niceliksel katkılarının toplam ölçüsü olarak tanımlanabilir. Bu nedenle bireysel yapıların performansı örgüt için büyük önem taşır. Bireysel olarak yapılan işlerin sonucu örgütü etkileyecektir. Yöneticinin görevi örgütün düzenli çalışmasını sağlamak, tabi bunu yüksek performansla sağlayabilir, o halde kişilerin bireysel performansını yükseltmekte yöneticinin sorumluluğundadır (Çalık, 2003: 8).

Günümüz örgütleri, hızlı bir değişim ve dönüşüm içindedir. Bu değişim ve dönüşüm sürecinde, örgütlerin başarılı olabilmeleri, insan kaynaklarının kalitesine bağlı görünmektedir. İnsan kaynaklarını etkili şekilde yöneten ve kullanan örgütlerin, bunu başaramayan örgütlere nazaran gelecekte daha başarılı olacakları kaçınılmazdır. Örgütlerde insan kaynağının etkili kullanımı ise, güçlü bir insan kaynakları yönetimi politikası ve etkili bir performans yönetimi sistemi, örgütlerde insan kaynaklarının etkin şekilde kullanılmasını sağlayabilir (Çalık, 2003: 8).

Performans bireyin işini başarma derecesidir, birey işinin gereklerini ne kadar yerine getirmişse performansı o kadar yüksek olur. Bu yönüyle bakılmalı, çaba ile karıştırılmamalıdır. Çaba ile performans çok farklıdır. Örneğin bir öğrenci sınavına çalışmak için çaba harcayabilir, ama başarısız olursa; bu durumda harcanan çaba yüksek, performans düşüktür ve etkisiz olmuştur (Akal, 1992: 42).

Performans kavramı, kaynakların kullanımı neticesinde elde edilen sonuçların ölçümü ile anlaşılabilir. Girdinin çıktıya oranını ifade eder. Bireysel performans, hedefler, bütçe ve standartlarda ulaşılan düzeyin ölçümü ile ortaya çıkar. Bu bağlamda ölçme ve değerlendirmenin rolü oldukça önemlidir. Tabi ki değerlendirmeye esas alınan ölçünün anlaşılabilir, anlatılabilir, elle tutulur ve objektif olması gerekmektedir. Değerler ölçüm işlemi sonucunda belirlenir ve bu değerlerin her biri bir performans göstergesidir. İyi-kötü, yeterli-yetersiz, başarılı-başarısız, birinci-onuncu, 500 kg., %80 gibi (Songur, 1995: 1-2).

Buraya kadar anlattıklarımızla performans kavramının özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

1. İşgören, işini yaparken gereken miktarda çaba sarf ediyor olmalı,
2. İşgören, kendisine verilen işi, istenen standartlarda yerine getirebilme yeteneğine sahip

- olmalı,
3. İş, İşgören tarafından yapılmalı,
 4. Örgüt, işgörelere bireysel destek sağlayabilecek ve uyuşmazlıkları önleyebilecek bir atmosferi yaratacak şekilde organize edilmiş olmalı,
 5. İşgörelenler, talebin en yüksek ve en alçak olduğu durumlara karşı hazırlıklı olacak şekilde örgütlenmiş olmalı (Çalık, 2003: 8-9).

Örgütün performansından söz ederken, performans kavramının pek çok değişikenden etkilendiğinin de görölmesi gerekir. Örgütsel amaçlar gerçekçi değilse, amaçlar işgörelenlere anlatılamamışsa, bireysel amaçlarla örgütsel amaçlar örtüşmüyorsa, İşgören kalitesi artırılmadan performans kavramı ileri sürölmüşse, görevlendirmelerde objektiflik yoksa örgütte öğrenen örgüt kavramı ütopya olarak ele alınıyorsa, kolektif zekâ örgütsel ortamda işe koşulamamışsa, performans kavramı, akademik bir eksersiz olarak kalacaktır. Bu bakımdan performans kavramı bütün olarak ele alınmalı, performansı artıran ve düşüren bütün değişkenler tek tek analiz edilmelidir (Çalık, 2003: 10-11).

4.2.Performansı Etkileyen Faktörler

Bireysel performans, yönetimlerin en çok üzerinde çalıştıkları konulardandır. Örgütlerin verimliliğini azaltan veya artıran etmen bireysel performansın düşüklüğü ya da yüksekliğidir.

Yapılan araştırmalar kişilerin işteki başarıları bakımından büyük farklılıklar gösterdiklerini, aynı kişinin başarısında da zaman içinde önemli değişmeler olduğu göstermiştir. Bu farklılıkların ve değişmelerin çeşitli etmenlerden kaynaklandığı bilinmektedir. Bu etmenleri; Kişisel yetenekler, başarıma güdüsünün yoğunluğu, çevresel koşullar ve örgütsel etmenler olmak üzere sıralayabiliriz (Timur, 1983: 4-6). Bu etmenleri incelemek bize, performansı etkileyen faktörleri daha iyi tanımlamamıza yardımcı olacaktır.

4.2.1.Kişisel Faktörler

Bu tür yetenekler, bireyin konuşma, yazma, kavrama, fiziki güç, zihin gücü vb. yetenekleridir. Kişinin yetenekleri, ruhsal yapısı, ilgileri, değerleri, tutumları, rol algısı vb. öğeler, kişinin başarı sınırını belirlediğinden kişiler arasında farklılıklar olmaktadır (Canman, 1993: 163).

Kişilerin performansını etkileyen her bireysel özelliğın ağırlığı işin yapısına göre farklılıklar gösterecektir. Bu durumda bireysel özelliklerin çokluğu performansa kolaylıklar sağlayacak, sonuçta performans artacaktır demek doğru olacaktır. İşgörelenin bireysel performansının artırılması için özellik ve yetenekleri ile işi arasında uyum sağlamak, bu amaçla da özellik tespiti yapmak yöneticinin temel çabaları arasında yer alacaktır (Erdoğan, 1991: 161).

Özellikle çalışkanlığı kendisine ilke edinmiş, çalışmayı adeta bir amaç olarak gören insanlar için performans çok önemlidir. Kendi başarılarını görmek isteyen kişilere bu fırsat verilmediğinden sonuç düşük moral, düşük verimlilik, işten ayrılma ve devamsızlık gibi olumsuz tutum ve

davranışlardır. Öte yandan çalışmayı amaç değil de araç olarak gören kişiler açısından performans değerlemesi fazla önem taşımaktadır. Bu tip insanlar daha fazla sorumluluk almamak için terfi bile etmek istememektedirler (Aldemir ve Ataol, 2001: 269-270).

4.2.2.Örgütsel Faktörler

Örgütün yapısı, amaçları, politikaları, sorumluluk, yetki ve görev bölüşümü, çalışma koşulları da personelin başarısını etkileyen etmenlerdir. İşin gerektirdiği yetenek ve becerilere sahip personelin yerinde kullanımı, bunun içinde iş tanımlarının yapılmış, iş gereklerinin örgüte belirlenmiş olması gerekmektedir. Personel arasındaki ilişkiler, uyum durumu, birimler arası etkili bir eşgüdümün sağlanmış olması da, kuşkusuz başarı düzeyini etkilemektedir (Canman, 1993: 164).

Kişinin nitelikleri ile işin nitelikleri arasında en iyi uyumun sağlanması ise, bilimsel iş analizleri ve iş tanımları ile gerçekleştirilebilir. Bunların tespit edilmesi yanında bunların değerlendirilip sonuçlarından yararlanmak gerekir (Timur, 1983: 8).

Personel hakkında değerlendirme sonuçlarına ve başarı durumuna göre ödüllendirme, cezalandırma, iyileştirme, geliştirme vb. birtakım kararlar alınması söz konusudur.

Örgütlerin etkili ve verimli düzeyde çalışması, her şeyden önce aranan nitelikteki elemanların işe alınması, niteliklerine uygun görevlere yerleştirilmesi, başarılı olanların ödüllendirilmesi ve yükseltilmesi sayesinde olanak kazanmaktadır. Bir örgütte herkesin yeterliğine göre hakkının verilmesi için personelin ne durumda olduğunu, başarısını ve başarısızlığını gösteren kayıt belgelere gereksinim vardır. Bu kayıt ve belgelerin esasını değerlendirme raporları oluşturmaktadır (Tortop, 1992: 162).

Yöneticilere bu konuda görev düşmektedir. Kendilerine göre değişik performansı değerlendirme yöntemleri vardır. Bu da personele yansımaktadır, örneğin; eğer bir yönetici ceza verme eğilimli ise ödüllerle güdülenebilecek bir astı küstürebilir, hatta işten ayrılmasına neden olabilir. Ters durumda, otorite isteyen astlara da liberal ve demokratik yaklaşımlar istenilen sonucu vermeyebilir (Aldemir ve Ataol, 1996: 201).

4.2.3.Çevresel Faktörler

Örgüt bir toplumsal sistemdir; bu nedenle toplumsal çevre ile etkileşim içindedir. Örgütler, çevreyle ilişki kurmak, çevrelerinden girdiler almak ve çevrelerine bir takım çıktılar vermek zorundadır. Örgütün kullandığı teknoloji, insana verdiği değer, görev dağılımı, çevresel nüfus, çevrenin ekonomik, ideolojik, psikolojik ve kültürel yapısı, örgütün başarısını etkilemektedir. Gerek bir bütün olarak örgütün, gerek örgütü oluşturan işgörenlerin başarıları, geniş ölçüde çevre ile kurulan bu ilişkilerin niteliğine bağlıdır (Timur, 1983: 5).

4.3. Performans Yönetimi

Yeni bir insan kaynakları yönetimi modeli olarak performans yönetimi kavramının evrimi, organizasyonlarda komuta-kontrol anlayışından bir kolaylaştırıcı liderlik modeline doğru geçişi yansıtır (Barutçugil, 2001: 51). Performans yönetimi örgütler tarafından değişik amaçlar için kullanılmaktadır. Bazı örgütler, bu yönetim sistemini çalışanlarının gelişimi için, bazıları da çalışanlarının ücretlerini belirlemek için, bazıları da çalışanlarının performanslarını belirlemek için işe koşturmaktadır. Bu nedenle de performans yönetiminin tanımlanması ve süreçlerinin belirlenmesinin zor olduğu ileri sürülebilir. Bu zorluklara rağmen performans yönetiminin tanımını belirlemek gerekmektedir (Çalık, 2003: 11).

Son gelişmeler ışığında performans yönetiminin tanımını yapacak olursak: Performans yönetimi, gerçekleştirilmesi gerekli örgütsel amaçlara ve bu bağlamda personelin ortaya koyması gereken performansa ilişkin ortak bir anlayışın örgütte yerleştirilmesi ve personelin bu amaçlara ulaşmak için gösterilen ortak çabalara çalışmalarıyla yapacağı katkının derecesini artırıcı biçimde yönetilmesi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi yada ödüllendirilmesi ve geliştirilmesi sürecidir (Canman, 1995: 120).

Tanımından da anlaşılacağı gibi performans yönetimi, öncelikle bir süreçtir ve bu sürecin başarısı güçlü bir yönetim anlayışını gerektirir. Performans yönetimi sürecinin etkili şekilde yönetilmesi, yetenekli ve becerikli işgörenlerin enerji ve çabalarından gerekli biçimde yararlanılmasına yardımcı olabilir. Bu nedenle, işgörenlerin performanslarının yönetimi, tüm örgütler için önemli bir öncelik haline gelmiştir. Bu gereklilik, kendisini eğitim örgütlerinde de hissettirmiştir. Gelecekte başarılı olacak örgütler, sahip oldukları insan kaynaklarına daha fazla önem vermeleri gerektiğini şimdiden anlayan ve bu doğrultuda gerekli politika ve stratejileri belirleyip uygulayanlar olacaktır. Bu amaçla, genelde tüm örgütler, özeldense eğitim örgütleri, performans yönetiminin ne anlama geldiğini ve nasıl kullanılabileceğini öğrenmelidirler (Çalık, 2003: 11-12).

Performans yönetimi sistemi, çalışan ile performans yöneticisinin birlikte gelişme amaçlarını tartışmalarına ve bu amaçlara ulaşmak için ortak bir plan yapmalarına ortam yaratmaktadır. Gelişme planları, organizasyonun amaçlarına ve çalışanlarına ve çalışanın mesleki gelişmesine birlikte katkıda bulunmalıdır (Barutçugil, 2001: 125).

Amaçların kurgulanması, performans ölçümü ve düzenli değerlendirilmeler, yönetimi geliştirmeyi hedefleyen performans kaynaklı bu yeni paradigmanın temelidir. Performans yönetimi, işgörenlerin yönetiminde kullanılan tüm örgütsel etkinliklere yönelik kullanışlı bir şemsiyedir. Bu şemsiye, pek çok etkinliği ve disiplin prosedürlerini kapsar (Çalık, 2003: 12).

Performans yönetimi anlayışında yönetimin görevleri üç ana başlıkta özetlenebilir:

1. Örgütün ortak amaçlarını ve görevini, örgütü oluşturan en alt sistemlere kadar bu sistemlerin özel amaçlarını de içerecek biçimde tüm örgüte benimsetmek.
2. Örgüt içerisinde yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya doğru (dikey haberleşme) karşılıklı bilgi akışını süratli ve etkin bir şekilde sağlayacak bir iletişim sistemi

oluşturmak.

3. Yönetilen birimlerin performansını sürekli geliştirmek için gerekli tedbirleri almak bu amaçla işletmenin tamamı ya da gerekli görülen birimlerini içine alan ve özellikle çalışanlar için bir performans ölçüm denetim sistemi oluşturup uygulamak (Songur, 1995: 20).

Kısacası; üst yönetimin sorumluluğunun vurgulanması, her düzey ve alanda performans yönetimine ilişkin eğitim çalışmalarının yürütülmesi, performans geliştirme sürecinin sürekli kılınması ve performans kontrol çemberleri içinde tüm çalışanların performans geliştirme faaliyetlerine katılımının sağlanmasıdır (Biçkes, 2000: 31).

Performans yönetiminin başarısı, işgörenlerin desteğine ve ortak çabaya bağlıdır. Performans yönetimi, işgörelere ve yöneticilere pek çok yarar sağlar ve işbirlikçi bir anlayış içinde ortaklığa dayalı çalışmalarla en etkili şekilde gerçekleştirilir (Çalık, 2003: 12).

Performansın planlanması, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi faaliyetlerini içine alan performans yönetimi süreci, günümüzün çağdaş yönetim anlayışına uygun dinamik bir süreci ifade etmektedir (Çalık, 2003: 12-13). Geleneksel yöntemlerle yönetilen kurumlarda performansı geliştirme, ölçme ve denetleme adı altında yürütülen faaliyetler genellikle bahsettiğimiz dizgisel stratejik planlara uygun bir çerçevede olmayıp, “bu yıl karlıyız o halde iyi durumdayız” veya “bu yıl geçen yıla göre daha verimliyiz o halde sistemi koruyalım” ya da tersi değerlendirmelere dayalı olarak ve klasik tavrı olarak giderleri kısma, iş gücünü azaltma veya yönetici değiştirmeye hiç birisi yeterli olmazsa faaliyet alanı değiştirmeye dayalı tedbirlerden ibaret kalmaktadır. Oysa performans geliştirme amacıyla yapılan performans ölçüm ve denetimleri sistemli ve stratejik planları içeren bir çalışmadır (Songur, 1995: 20-21).

4.3.1. Performans Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Geçmiş yıllardaki performans değerlendirme süreci uygulamalarında bir çalışan, masasında “yapmış olduğun affedilmez hatayı görüşmek üzere derhal beni gör” diye bir not bulduğunda biliyordu ki performansı değerlendirebilmek üzere idi. Eğer bir süre masasına not bırakılmaz ise her şeyin yolunda gittiğini anlıyordu. O zamanlarda, çalışanın yaptığı işe yönelik herhangi bir suçlamasının olmaması bir ödül, onurlandırma yerine geçmekteydi (Enhoş, 1998: 99-100).

Performans değerlendirme çalışmalarının tarihsel evrimi gözden geçirilirse, bilimsel yönetiminden önce de insanların birbirlerini değerlendirdiklerini söylemek doğru olacaktır. Ancak, gerçekçi ve güvenilir performans değerlendirme çalışmalarının batıda Birinci Dünya Savaşı yıllarında başladığını, ülkemizde bu tür çalışmaların 1970’li yıllardan sonra yöneticinin ilgi alanına girdiği görülmektedir (Güvenir, 2000: 11).

1970’li yıllardan önce ise; ülkemizde bilinen ilk sistematik uygulama, Osmanlı İmparatorluğu’nun son yıllarında yürürlüğe girmiş bulunan 15 Mayıs 1914 tarihli Sicilli Ahvali Memurun Nizamnamesi ile getirilmiştir. Üstler ve yöneticiler tarafından her altı ayda görüş ve

düşüncelerinin yer aldığı, gizli tutulan ve taraf tutmadan adilce yazılan belgelerdir. Daha sonra 1965 yılına kadar yürürlükte kalan en eski yasa olan 1926 tarihli 788 sayılı Memurun Kanunudur. Tezkiye (personelin çalışmasının değerlendirilmesi) ve raporların saklandığı bir dosya vardır. İki yıl aynı görevde olan ve görevin gereğini yerine getiremeyen memurlar başka göreve atanırlardı (Dicle, 1982: 126).

Batıda organizasyonlarda çalışanların performanslarının sistematik ve biçimsel olarak değerlendirilmesinin ilk örneklerini 1900'lü yılların başlarında A.B.D.'de kamu hizmeti veren kurumlarda görülmektedir. Daha sonraları F.Taylor'un iş ölçümü uygulamaları aracılığı ile çalışanların verimliliklerini ölçmesi sonucu, performans değerlendirme kavramı organizasyonlarda bilimsel olarak kullanılmaya başlanmıştır. I. Dünya Savaşı izleyen yıllarda kişilik özelliklerini kriter olarak alan çeşitli performans değerlendirme teknikleri geliştirilmiş, ancak daha sonraları 1950'li yıllardan sonra, kişinin ürettiği iş yada sonuçlara yönelik kriterleri temel alan teknikler A.B.D.'deki organizasyonlarda daha yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ayrıca, bu yıllardan sonra yönetici ve beyaz yakalı personelin performansının değerlendirilmesi, mavi yakalılara oranla daha da önem kazandığı görülmektedir (Güvenir, 2000: 12-13).

Türkiye'de 23 Temmuz 1965 tarihinde Resmi Gazete'de ilan edilerek yürürlüğe giren, daha sonra 1970'de çıkarılan yasa ve onu izleyen yasa ve kanun hükmünde kararname yeni bir değerlendirme sistemi getirmiştir. İlk kez tezkiye yerine sicil sözcüğü kullanılmıştır. Her memur için bir memur cüzdanı ve tutulacak bir özlük dosyası yanında, bir de sicil dosyasının bulunması gerekmektedir. Müfettişlerin raporları ve memurların mal beyannameleri dosyalarına koyuluyor. Özlük ve sicil dosyaları, devlet memurlarının yeterliklerinin saptanmasında, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye çıkarma yada hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde başlıca dayanak olacaktır (Güvenir, 2000: 13).

Performans yönetiminin tarihsel gelişimine kısaca baktıktan sonra performans yönetimi anlayışının gelişimine bakacak olursak, yönetimlerin performans anlayışları ve belirlenmiş olan ölçüm kriterleri sürekli değişmektedir. Bu değişim sürecinde bazı performans kriterleri önemini kaybederken bazıları da yeniden önemli hale gelmektedir. Örneğin ilk zamanlar temel performans anlayışı minimum maliyet ile maksimum üretimi elde etmek iken, günümüzde rekabetçi şartlarında gereği olarak müşteri tatmini, kalite, yenilik gibi çok değişik ölçülere ağırlık vererek yeni yönetim yaklaşımlarına paralellik arz etmektedir (Halis ve Tekinkuş, 2003: 186).

Performans kavramının bu değişim süreci içerisinde değişmeyen ve önemini yitirmeyen ilkesi ekonomiktir. İster özel amaçlı, isterse kamu amaçlı kurumlar olsun karlılık ve dolayısıyla ekonomiklik temelinde varlıklarını sürdürmek yarışları vardır. Peter Drucker bu konuda "Kar bir neden değil bir sonuçtur, kar bir amaç değil bir kısıttır. Kâr ve karlılık bir işletme için olduğu kadar toplum içinde önemlidir. Bir işletme eğer karlı ise topluma olumlu katkı sağlayabilir. İflas eden bir işletme ise hiçbir kesim yada görüş tarafından arzu edilen bir sonuç değildir. Ekonomik kaynaklarla işletmelerde oluşturulan artı değer bütün toplumlarda sosyal hizmetlerin (eğitim, sağlık, savunma vb.) yerine

getirilmesini sağlayan temel kaynaktır. Bu nedenle bir toplumun ekonomik ve politik yapısı ne olursa olsun, işletmeler karlılığı gerçekleştirme sorumluluğunu taşıyan organlardır” demektedir (Halis ve Tekinkuş, 2003: 186-187).

Performansın ikinci önemli ilkesi de verimliliktir. II. Dünya savaşından sonra mal ve hizmetlere olan büyük talep ve kıt kaynakların yarattığı ortam verimlilik kavramını bir kurtarıcı gibi toplumun hizmetine sunmuştur. Bu çerçevede ulusal politikalar geliştirilmiş ve işletmeler verimlilik esasına göre yeniden gözden geçirilmişlerdir. Örneğin Türkiye’de Milli Prodüktivite Merkezinin Kurulması bu dönemdeki gelişmelerin bir sonucudur (Halis ve Tekinkuş, 2003: 188).

Performans değerlendirmede de farklı şekiller vardır. Performans ekonomiklik ve verimlilik esasına dayanmaktadır ama işletme eğer bu iki durumda bir olumsuzluk görüyorsa onu değerlendirmesi farklı olmaktadır. Önceleri değerlendirme tümüyle öznel bir temele oturtulmuş karşılaştırma ve değerlendirmeler hiçbir bilimsel ya da nesnel ölçüme dayandırılmamıştır. Çoğu kez, değerlendirmeyi yapanların önyargılarının etkisinde yürütülmüştür. Tepkiler sonucunda bu seferde bu uygulamanın tam tersi mekanik ve basit ölçme araçları ile ölçülmeye çalışılmıştır. Tabii ki ölçülemeyen her şey değerlendirme dışında kalmış, kişisel nitelikleri ölçmeye yönetilmiş ve korku, baskı, cezalandırma ve yaptırım gibi amaçlar için kullanılmıştır. Değerlendirme aşamasında kişilerin görüşleri alınmadan, sonuçlar kendileri ile tartışılmadan sicillerine işlenmiş. Bu sicilleri kötü olanlara da kendilerini geliştirmeleri hakkında bir çabada harcanmamıştır. Yöneticilerin elinde bir silah ve bir korkutma aracı olabilmıştır (Güvenir, 2000: 12-13).

4.3.2. Performans Yönetimi Anlayışının Amaçları

Performans yönetiminin amacı, bir örgütteki insanları en etkin şekilde bir araya getirmek, örgütlemek ve çalışanların refahını gözeterek örgütün başarısını en yüksek düzeye ulaştırmaktır (Eryılmaz, 1995: 240). Performans yönetim sisteminin organizasyonların daha etkin çalışmasını sağlayan bir dizi amaçları bulunmaktadır. Bu amaçlar, yönetsel amaçlar, geliştirmeye yönelik amaçlar ve araştırmaya yönelik amaçlar olmak üzere sınıflandırılabilir (Barutçugil, 2001: 126).

Yönetsel amaçlar; ücretlendirme, yükseltme, transfer, işten çıkarma gibi yönetsel kararların oluşturulmasında ortaya çıkmaktadır. Geliştirmeye yönelik amaçlar, kariyer planlamasında, eğitim-geliştirme programlarının hazırlanmasında, danışmalık ve rehberlik desteğinin verilmesinde, güçlü ve güçsüz yönlerle ilgili geribildirimde bulunulmasında öne çıkmaktadır. Araştırmaya yönelik amaçlar ise iş tatmininin ve motivasyon düzeyinin belirlenmesinde, gelecekteki hedeflerin saptanmasında, performans düzeyini etkileyen faktörlerin ortaya çıkarılmasında ve çalışanların performansı ile organizasyonun amaçları arasındaki ilişkinin incelenmesinde gündeme gelmektedir (Barutçugil, 2001: 126-127).

Performans yönetiminin bu bir dizi amaçlarının ortak noktası, örgütün etkinliklerini, kendi becerilerini ve katkılarını sürekli iyileştirmeleri için, bireylerin ve grupların sorumluluk üstlendikleri bir kültürün oluşturulmasıdır (Çalık, 2003: 15).

Örgütlerde performans yönetiminin uygulanmasının bazı nedenleri vardır. Bu nedenleri şu şekilde sıralayabiliriz:

1. İşgörenlere geri bildirim ve destek sağlamak.
2. Mükemmel performans sergileyen işgörenler yetiştirmek ve böylece de performansı yüksek bir örgüt oluşturmak.
3. İşgörenlerin potansiyelini belirlemek ve geliştirmek.
4. İşgörenlerin eğitim ve gelişim ihtiyaçlarını belirlemek.
5. Hem kariyer geçiş planlaması hem de başarı planlaması için merkez noktası ya da mekanizması oluşturmak.
6. Örgütün stratejik planı doğrultusunda performans geliştirmek ve ilerletmek (Çalık, 2003: 13-14).

Yukarıdaki performans yönetimi amaçlarını ayrıntıya indirmediğimizde, aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

1. Örgütsel hedeflerin açık tanımlanmış bireysel hedeflere dönüştürülmesi,
2. Hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan performans ölçütlerinin belirlenmesi,
3. Belirlenen performans ölçütlerinin çalışanlara zamanında ve adaletle uygulanması,
4. Çalışanlardan beklenen performans sonuçları ile gerçekleşen başarının karşılaştırılması ve değerlendirilmesi,
5. Yönetici ile çalışanlar arasında etkin bir iletişim ve anlayış ortamının yaratılması,
6. Performans değerlendirmesi sonuçları ile, personelin başarısına paralel bir ücret ve ödül alınmasını sağlar,
7. Performans değerlendirmesi, personelin gerçek başarısı yanında kendisinden ne beklenildiğini de ortaya koyar; personele yaptıkları işteki başarıları hakkında geri bildirimde bulunarak onların performans motivasyonunu artırır,
8. Performansın geliştirilmesi için yönetici ile çalışanların ortak çaba harcaması,
9. Örgütün ve çalışanların güçlü ve zayıf yönlerinin tanımlanması,
10. Eğitim- geliştirme ve kariyer planlaması için yönetime gerekli bilginin sağlanması (Bilgin, 2004: 125).

Bunların sonucunda, performans yönetiminin genel amacı, işgörenlerin, hem bireysel olarak hem de takım halinde, örgüt süreçlerinin ve kendi bilgi becerilerinin sürekli gelişimini sağlayabilecekleri bir kültür oluşturmak. Örgütün performansında süreklilik özelliği taşıyan özellikler barındırmaktır. Örgüt işgörenlerinin kişisel yeteneklerini ve yeterliklerini geliştirerek, ilerlemeye açık, kaliteli, daha verimli ve beklentilerine daha uygun bir çalışma ortamı oluşturmak, örgüt bünyesinde açık iletişim ağı oluşturmak, hedefler ve performans kriterleri konusunda yöneticilerle işgörenler arasında ortak bir anlayış oluşturarak herkesin görevinin bilincinde olmasını sağlamak, geri bildirim mekanizmasını oluşturmak, dürüst bir yönetim anlayışını yayarak güven yaratmak ve işgörenin moralini yükseltmek olarak ifade edilebilir (Çalık, 2003: 17-18).

Performans yönetiminin bu amaca ulaşmak için Armstrong'nın performans yönetimi felsefesi işe koşulmaktadır. Bu felsefe aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Örgüt stratejisinin, bireysel ve örgütsel hedeflerin bütünleştirilmesi yoluyla başarıya ulaşmasını destekleyen bir yönetime olan gereksinme,
2. Örgüt içinde, örgütün çalışanlara karşı sorumluluklarını yerine getirmesini sağlayan bir yönetim geliştirilmesi ve sürdürülmesine olan ihtiyaç,
3. Çalışanlara kendi performansları hakkında söz söyleme imkânı verilmesinin gerekliliği,
4. Performansı yönetme işlevinin yürütülmesinde yöneticiler ile personel arasında görüş birliği sağlanmasının önemi,
5. Hedeflerin, ölçme, değerlendirme ve geliştirme faaliyetlerine dayanak oluşturmaları amacıyla kullanılması,
6. Performansı yönetme eyleminde, ölçme, geri bildirim, pozitif güçlendirme ve olasılık yönetiminin önemi,
7. Performansın ölçülmesinde ve gözden geçirilmesinde girdi- işlem-çıktı-sonuç sıralamasının önemi,
8. Performansın ölçülüp değerlendirilmesinde ve personelin buna göre ödüllendirilmesi için adil ve eşitlikçi bir sisteme sahip olmanın gerekliliği,
9. Performans yönetiminin, sadece abartılmış bir performans değerlendirme ve motivasyon tekniği olmadığını, yönetimin temel bir sürecinin oluşturduğunun kabul edilmesinin önemi (Akt. Canman, 1995: 122-123).

Ayrıca bu amaçları gerçekleştirmek için şu sorulara isabetli yanıtların bulunması gerekir:

1. İşgörenlerin başarılarını belirleyen ne gibi etmenler söz konusudur?
 2. Değerlendirmede kullanılacak ölçütler ne gibi özellikler taşımalıdır?
 3. Değerlendirmenin kimin tarafından ve hangi zaman aralığıyla yapılmalıdır?
 4. Değerlendirme sonuçları ilgiliye nasıl aktarılmalıdır?
 5. Tutarlı ve tarafsız bir değerlendirme yapmak için ne gibi yöntemler geliştirilmiştir?
- (Bingöl, 1990: 172).

4.3.3. Performans Yönetimi Anlayışının Özellikleri

Performans yönetim sisteminin özellikleri ve içeriği, örgütün özel ihtiyaç ve koşullarına uyumlu, stratejik ve hedeflerini içerir nitelikte olmalıdır. Bu niteliklere sahip olmaması durumunda, örgütsel yapıda çatışma kaçınılmaz hale gelir. Gerektiğinde örgüt kültürünü ve yapısını yeniden şekillendirebilmelidir. Değişimin kaçınılmaz ve süreklilik özelliği dikkate alındığında, performans yönetimi, bu değişimi, örgüt kültüründen başlayarak ve sürekli gelişen, değişen örgüt kültürü yaratarak başarabilir. Örgütsel hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için; bu hedefler açık, anlaşılır ve uygulanabilir olmalıdır. Tamamen gerçeklerden uzak, ütopyik ve ayakları yere basmayan hedefler, işgörenlerin gözünde inandırıcı olmayacaktır (Çalık, 2003: 19).

Örgütün yapısı, eğilimler ve gelişmeler sürekli olarak izlenmeli, bu eğilimleri göz önüne alan bir yapılanmaya gidilmelidir. İşgörenlere ortak hedef, amaç ve misyon açıkça aktarılmalıdır. İşgörenler, örgütün hedeflerinden vizyon ve misyonundan haberdar olmalı, bunların oluşturulmasına katkıda bulunmalı ve özümsemelidir. Performansın daha önceden belirlenmiş standartlara uygun bir değerlendirmesini öngörmelidir. Değerlendirme süreci etkili olarak işe koşulmadan, standartlara ulaşma düzeyi anlaşılabilir. Dolayısıyla performans yönetimindeki hareketlilik gözlenemez (Çalık, 2003: 20). Etkili bir performans yönetimi sistemi, personelin, neyin ve nasıl başarılması gerektiği konusundaki anlayışını geliştirmeli, örgütsel performansın iyileştirilmesinde onlara yardımcı olmalı ve örgütsel amaca yaptıkları katkılara dayanarak onları ödüllendirmelidir (Canman, 1995: 125).

Costella, performans yönetiminin bir örgütün, bir işgörenin amaçlarını gerçekleştirilmesi olarak düşünmek gerektiğini belirtmektedir. Etkili bir performans yönetimi anlayışının bir örgütün alacağı kararlarda, çalışmalarında ve kaynakların dağıtımında köşe taşı rolü olduğunu ileri sürmektedir. Performans yönetim sisteminin ise şunları içerdiğini ifade etmektedir: Örgütün bütün amaçları ile bağlantılı durumları analiz etmek. Bütün işgörenlerin becerilerini, amaçlara uygunluğa göre analiz etmek. İşgörenlerle, performans beklentileri hakkında açık bir iletişim kurmak. İşgörenlerin en iyi performansını tanımlamak ve performansını artırması için ihtiyaç duyduğu alanları belirlemek (Çalık, 2003: 20-21).

Performans yönetimi sistemi, sürekli gelişme ve öğrenen örgüt felsefesine dikkat çeker. Yılda bir kez yapılan subjektif değerlendirme yerine yıl boyunca objektif değerlendirme ve geliştirme uygulamalarını tercih eder. İstenen örgüt kültürünün yerleştirilmesinde önemli bir araçtır. Hedeflerin yaygınlaştırılması aşamasında işgörenlerin kendilerini örgütün bir parçası olarak görmesini, örgütsel ve kişisel hedeflerin bütünleştirilmesini sağlar. Yeterlilik kavramını ve yeterlilik analiz tekniklerini geliştirir. Bu analizlerin davranışsal konulardaki performans değerlendirmeye temel oluşturmasını öngörür. Performans yönetiminin sadece yöneticilerin değil herkesin işi olduğunu vurgular. İşleyişi, hedeflerin belirlenmesi süreci ile başlayıp yönlendirme/ geribildirim ve değerlendirme ile devam eder ve gelişim planlaması ile son bulur (Çalık, 2003: 22).

Performans yönetimi, bütün işgörelere örgütün, birimin, bölümün ve işgörenlerin amaçları hakkında işiyle bağlantı kurarak amaçların gerçekleşmesine katkıda bulunur. İşgörenler, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için anahtar bir rol üstlenir. Bu durumda İşgören sadece bireysel amaçlarını gerçekleştirmek için değil, aynı zamanda örgütün her boyutunda amaçların gerçekleştirilmesi için çaba sarf eder. Performans yönetiminde bütün işgörenler, kendisinden ne beklenildiğini, bu beklentilerin temellerinin neler olduğunu, işini nasıl iyileştireceğini ve işini ne zaman daha iyi yapacağını bilir. Performans yönetim sistemi ise üç aşamada gerçekleşir. Bunlar: Performansı ve gelişmeyi planlama, sürece dayalı görüşleri belirleme, performansı iyileştirme ve geliştirmeye dayalı görüşlerdir (Bingöl, 1990: 174).

4.3.4. Performans Yönetimi Anlayışının Faydaları

Böylesine bütünlük içindeki bir sürecin gerek yönetsel organizasyona gerekse de çalışana önemli faydaları bulunmaktadır.

Personele sağlayacağı faydalar şu şekilde sıralanabilir:

1. Personel, kendisinden beklenenleri ve amaca ulaşmada gösterilen ortak çabalara ne ölçüde katkıda bulunacağını önceden bilmek olanağını kazanacaktır.
2. Gerçekleştirilmesi gerekli amaçların belirlenmesinde, personel, yönetime katılımı ile aktif bir rol alacaktır.
3. Bir yıl boyunca, performansına ilişkin olarak, personel, yönetimden destek ve yardım görecektir.
4. Performansının değerlendirilmesinde izlenecek yöntemlerin neler olduğunu ve performansını iyileştirmek için neler yapması gerektiğini öğrenecektir.
5. Amaçların gerçekleşebileceği konusunda personel cesaret kazanacaktır.
6. Başarılarının takdir görüp ödüllendirileceğini personel bilecektir (Canman, 1995: 121-122).

Organizasyona sağlayacağı yararlar ise şunlardır:

1. Yönetimin iş ve sonuçları üzerindeki kontrolünü güçlendirir.
2. Yönetimin sorunları erken belirleme ve önlem alma yeteneğini artırır.
3. Yönetimin sonuçlarla ilgili beklentilerinin açıklıkla anlaşılmasını sağlayarak iletişimi geliştirir.
4. Standartlara uygun davranmamayı objektif ve ölçülebilir şekilde tamamlayarak iyileştirici ya da disiplin sağlayıcı eylemleri destekler.
5. Geribildirim çalışanlara yönetimin sübjektif kriterlerine göre değil, daha objektif verilebilmesini sağlayan bir sistem yaratır.
6. Yönetimin ücretlerle ve yükselmelerle ilgili kararlarını alırken kullanacağı objektif kriterler sağlar (Timur, 1983: 26).

Bütün bunların ötesinde, organizasyonel etkileşimin dokusunu değiştiren her süreçten bekleneceği gibi, organizasyonların en net ve kesin olarak algıladıkları yararlar niteliksel olanlardır. Bunlar, organizasyonun değişik birimleri ve boyutları arasında daha büyük bağlantılılık şeklinde kendini göstermektedir. Performans yönetim anlayışının yararlarını belirtmenin bir diğer yolu, kısa dönemden uzun döneme doğru zaman aralıkları ile düşündürmektir (Barutçugil, 2001: 129).

Performans yönetim anlayışının yararlarını kısaca şu şekilde de belirtebiliriz:

1. İyi anlaşılmalı ve benimsenmiş analitik modellere dayalı olarak iş performansının daha derin ve daha eyleme dönük olarak anlaşılmasına yardımcı olur.
2. Yönetim kararlarının doğru performans göstergelerine odaklandığı konusunda duyulan güveni artırır.
3. Kararların zamanında alınmasını ve daha tutarlı olmasını sağlar

4. Geliştirdiği biçimsel süreçlerle organizasyon içinde bir “sürekli iyileştirme” kültürünün gelişmesine katkıda bulunur.
5. Gelecekteki yeniliklerden ve en iyi uygulamalarla ilgili bilgilerden daha hızlı yararlanabilmek için bir yöntem sağlar (Barutçugil, 2001: 130).

4.4.Performans Yönetimi Süreci

Performans yönetiminin bir süreç olduğu, verdiğimiz tanımlardan da anlaşılmaktadır. Performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yönleltmek için, mevcut ve geleceği ilişkin durumlar ile ilgili; bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli düzenlemeleri, etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim sürecidir (Çalık, 2003: 25).

Performans yönetimi sistemini bir bütün olarak görmek ve işleyişini daha iyi anlamak için sistemin birbirini izleyen aşamalarını bir döngü şeklinde ele almak doğru bir yaklaşım olacaktır (Barutçugil, 2001: 131). Mademki, kuruluşlar ve bireyler, etkili bir performans sürecinden birtakım yararlar sağlayabilmektedir; o zaman neden bir çok sistemler etkisiz bir görünüm sunuyor? Frank Hartle’in İngiltere araştırmasında personel yöneticilerinin % 68’i performans yönetimi sistemlerinin kısmen etkili olduğunu düşünmekteydi. Sistemlerin % 7’si ise etkinlikten uzaktı. İşte son birkaç yılda kuruluşların öğrendiği gerçek “süreç”in temel olduğu idi (Canman, 1995: 130-131).

Bu süreci oluşturmada atılacak adımlar vardır. İlk adım, böyle bir sürece olan gerekliliğe açıklık getirmektir. Bu sürecin sağlayacağı yararlar belirlenmelidir. İkinci adım, süreci amaçlara uygun olarak tasarlamaktır. Sürecin farklı işlevleri ve işleri yansıtmak üzere örgüt içinde farklılaşması ihtimali vardır. Kimi işler, sonuçları ile daha kolay ölçülebilir. Kimileri ise getirileriyle, gösterilen davranışlarıyla ya da yeteneklerle ölçülür. Üçüncü adım, süreçteki tüm yönetici ve işgörenlere kapsamlı bir eğitim sağlamaktır. Dördüncü adım ise, sürecin etkisini devamlı olarak kontrol etmektir. Amaçlara ulaşıyor mu? Değişiklik yapmaya ihtiyaç var mı? (Çalık, 2003: 26).

Performans yönetim süreci, performansın planlanması, performansın yönetilmesi, performansın değerlendirilmesi ve geliştirilmesi aşamalarından oluşan bir bütünlük gösterir (Akal, 1997: 20). Bu dört aşamada kendi içinde bir takım basamaklar oluşur.

4.4.1.Performans Yönetimi Sürecinin Basamakları

Performans yönetim programının başarısından emin olmak için bütün yöneticilerin ve iş görenlerin performans yönetimi sürecine ait basamakları uygulamaları örgütün geleceği açısından faydalı olabilir. Bu basamakların her biri performans yönetim süreci içinde bir önceki basamakta kazanılan bilginin üzerine yapılandırılmaktadır (Canman, 1995: 139).

Basamak 1: Görev Sorumluluklarının Gözden Geçirilmesi ya da Güncellenmesi; Örgütte çalışan işgörenlerin, sorumluluklarını ve yönetimin kendilerinden beklentilerini anlayabilmeleri için yönetimin, her bir işin içeriğini iş görenlere anlatması performans yönetiminin ilk basamağını

oluşturmaktadır (Çalık, 2003: 26).

Örgütte çalışan işgörenler, yöneticilerinin belirlemiş olduğu görevleri öğrendikten sonra kendilerine verilen görevin içeriğini bilmek zorundadırlar. Bir örgütte performansı belirleyen yetenek, motivasyon ve rolün yani görevlerin açıklığıdır. Sadece yeteneğin ya da motivasyonun olması yeterli değildir, bu ikisinin yanında işgören görevin içeriğini de çok iyi anlamalıdır (Çalık, 2003: 26).

Basamak 2: Bireysel Performans Planı, Hedeflerin Belirlenmesi; yönetim modele dayalı öngörülerini performansı geliştiren iş kararlarını belirlemek, amaçlar ortaya koymak ve çalışanların adanmasını sağlamak için gerçek performans potansiyeline dönüştürmelidir. Bunlar:

1. Alt ve üst düzey yöneticiler tarafından çerçeve ve modeller benimsenmeli, gerek kıdemli tepe yöneticiler gerek ilk basamak yöneticiler kendi performans beklentilerini aynı anlayış temeline dayandırmalıdır. Tüm yöneticiler, iş planlama süreçlerine temel olarak modelleri kullanmayı kabul etmelidirler.
2. Teknik modeller kolay anlaşılabilir, özlü performans değerlendirme, fırsat belirleme araçlarına dönüştürülmelidir. Bu araçlar, yöneticilere kendi iş alanlarında gerçekten anlam ifade eden boyutlarda kendi konumlarını gözlemleyebilmeleri, değerlendirebilmeleri ve nasıl geliştirebileceklerini belirleyebilmeleri için olanak sağlayacaktır.
3. Kararlara yönelik planlama süreci: Performans modeli, planlama eyleminin en kritik iş kararları üzerinde odaklanması için kullanılır. Kararlar, performans hedefleri ile ilişkilendirilir. Bu da daha sonra, arzulanan sonuçlara ulaşmak için tasarlanan eylem planları ile bütünleştirilir. Tüm bunlardan sonra, hazırlanacak eylem planları, bilinen performans uyarıcılarından hangilerinin iyileşme sağlama amacıyla kullanılabileceğini ve gelişmeyi ölçmek için de hangi ölçülebilir hedeflerin temel alınacağını belirlemelidir.
4. Yöneticilerin planlanan sonuçlara ulaşmak için kendilerini tam olarak adanmalıdır. Ancak, bunun gerçekleşebilmesi için yöneticilerin kendilerinden ne istendiğini doğru anlamaları ve kabullenmeleri gerekir (Barutçugil, 2001: 135-136).

Özetle bu basamakta, yöneticilerin temel sorumluluğu, işgörelere yönelik ölçülebilir performans hedefleri belirlemektir. Bununla birlikte, işgörelere de, performans hedeflerinin geliştirilmesine yardımcı olmalıdırlar.

Basamak 3: Yarıyıl Değerlendirmesi; performans yönetim sürecinde üçüncü basamağı oluşturur. Bireysel performans planında belirlenen hedefler hakkında işgörelere geri bildirim sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Bu basamağın amacı, iş görenlerin başarılarını takdir ederek motivasyonlarını sürdürmektir (Çalık, 2003: 30).

Basamak 4: İş Görelere Danışmanlık Yapılması ve Geri Bildirim Verilmesi; geri bildirim alan iş görenlerin, almayanlara göre daha yüksek bir performans sergilediklerini, geri bildirim ardından belirlenen hedeflerin sonucunda performansın anlamlı bir şekilde arttığını gözlemişlerdir (Çalık, 2003: 30).

İş görenlerin performansları, yapıcı geri bildirimler aracılığıyla artmaktadır. İş doyumunu ile

ilgili yapılmış olan bir araştırma, birçok işgörenin formal bir temelde yapılan değerlendirmeye tabi tutulmak istemediklerini, sık sık verilen informal geri bildirimler istediklerini göstermiştir (Çalık, 2003: 30).

Karar alma etkinliğini değerlendirmek ve değişen koşullara ya da varsayımlara uyum sağlamayı hızlandırmak için gereklidir. Performans yönetim sisteminin önemli bir üstünlüğü, yöneticilerin dikkatlerini temel performans geliştiriciler üzerinde yoğunlaştırabilmelerini ve işlerini sürekli bilgi akışı ile yönetebilmelerini sağlamasıdır. Yüzlerce sayfalık raporlar yerine birkaç sayfalık performans ölçümleri daha kolay okunur ve değerlendirilir (Barutçugil, 2001: 137).

Hedeflere bağlılıkta bu kadar etkili olan geri bildirim bazı özellikleri vardır. Bunlar:

1. Geri bildirimler, belirli hedeflerle ilgili olduklarında en iyi sonucu verirler.
2. Geri bildirimler, belirli zaman aralıkları ile verildiklerinde en iyi sonucu verirler. İş görenler, gelişime ihtiyaç duydukları alanlar konusunda zamanında bilgilendirilirse, problemi daha erken çözümlerler.
3. Geri bildirimler, performansı en üst seviyeye çıkarmaya yardımcı olan uygun bir tavırla verildiklerinde en iyi sonuç elde edilebilir. İnsanlar olumlu bir şekilde sunulan bilgilere en iyi karşılığı verirler (Çalık, 2003: 31-32).

Basamak 5: İşgörenin Öz Değerlendirmesi; örgütlerdeki performans değerlendirme süreci, iş görenin gelişimini yönlendiren bilgi toplamaya odaklanmaktadır. Aynı zamanda, iş görenlerin işe devam edip etmeyeceğine karar vermek için özetleyici ölçümleri kullanmak yerine öz değerlendirmeyi ve sürekli gelişimini de içine alan işbirliğine dayalı bir süreçtir (Çalık, 2003: 32).

Öz değerlendirme, bireylerin kendi pozisyonları ile ilgili olarak performanslarını dürüst bir şekilde değerlendirmelerine izin verdiği için performans yönetim süreci içinde önemli bir yere sahiptir. Bu basamakta iş görenler kendi performansları ile ilgili görüşleri açıklama imkanı bulurlar. Kendi kendilerini düzeltme sürecidir (Barutçugil, 2001: 137).

Basamak 6: Olağan Performans Değerlendirme; iş görenlerin görevlerini hangi düzeyde yerine getirdiklerinin belirlendiği bir süreçtir. Performans yönetim sürecinin bir parçası olan performans değerlendirmenin amaçları şöyle sıralanabilir:

1. Örgütte çalışan iş görenlere geri bildirim sağlar, böylece hedeflerin gerçekleştirilmesinde hangi aşamada olduklarını bilirler.
2. Ücret politikasının ve terfi kararlarının verilmesinde geçerli veriler sağlar.
3. İş görenlerin, düşük performansın sonuçları hakkında bir fikir geliştirmelerini sağlar.
4. Yöneticilerin, iş görenlere danışmanlık yapmasına yardımcı olur, böylece onlar da performanslarını geliştirir ve başarı için potansiyellerini kullanırlar.
5. İş görenlerin örgüte adanmışlık seviyelerinin artırılmasında önemli bir rol oynar.
6. İş görenleri performanslarını artırmaları konusunda motive eder.
7. Yönetici- iş gören ilişkilerini geliştirir.

9. Yöneticilere, bireysel ve örgütsel problemleri teşhis etmelerinde yardımcı olur (Çalık, 2003: 36-37).

Basamak 7: Performans Değerlendirme Toplantıları; yöneticiler iş görenlerle yetenekleri ve gelişim alanları hakkında tartışır. Bu tartışma ortamında görüş ayrılıkları olabilir, bu görüş ayrılıkları delillerle öne sürülmelidir. Toplantıda sürpriz konulardan bahsedilmemeli, önceden katılacaklara toplantının içeriği hakkında bilgi verilmelidir. İş görenin önceki performansı, performans değerlendirme sonuçları ve bir eylem planı hazırlanır (Çalık, 2003: 37).

Basamak 8: Bireysel Gelişim Planı, Williams; bireysel gelişim planı basamağının başarısını aşağıdaki prensiplerin yerine getirilmesine bağlamaktadır:

1. Başarıya ulaşmak için, başarının anlamının her iş gören hem de yöneticiler açısından tanımlaması,
2. Diğerlerinin beklentilerini karşılamak için bu beklentilerin neler olduğunun anlaşılması,
3. Mesleki açıdan gelişmek için yapıcı geri bildirimlere göre hareket edilmesi,
4. Potansiyeli en üst seviyeye çıkarmak için diğerlerinin deneyim ve bilgilerinden yararlanılması gerekir (Akt. Çalık, 2003: 38).

Yukarıdan da anlaşılacağı gibi yöneticilerin bireylerin performansını geliştirmek için gelişim planı hazırlaması kaçınılmazdır.

Basamak 9: Performans Gelişim Planı; iş görenlerin işle ilgili becerilerinin, bilgilerinin ve deneyimlerinin geliştirilmesi amaçlanır. Çalışanların beceri, bilgi ve deneyimlerinin geliştirilmesi günümüzün hızlı değişen örgütleri açısından önemlidir. Örgütlerin, rekabetçi özelliklerini korumaları, iş görenlerin yeni teknolojileri kullanma becerilerine, örgütsel değişime ayak uydurmalarına ve takımlar halinde etkili çalışabilmelerine bağlıdır (Barutçugil, 2001: 139).

İş görenler her zaman için değişimi yakalamayı hedef almalı ve yöneticilerde bu yönde hizmet içi eğitim ve gelişim fırsatları hakkında bilgilendirmelidirler. Performans yönetimi süreklilik arz eden bir süreçtir. Bu süreç, strateji ve amaçlar, iş tanımları, amaç belirleme, izleme ve yol gösterme, performans değerlendirme, personelin eğitilmesi ve geliştirilmesi aşamalarını içermektedir. Performans yönetimi sürecinde, iş görenlerin performanslarına ilişkin bilgi toplaması gerekir. Yöneticiler örgütlerde sürekli olarak gözlem yapmaktadırlar. Gözlenen durumlar tarih, yer, zaman v.b. özellikler göz önünde bulundurularak kaydedilmesi gerekir. Toplantılar örgütün zayıf yönlerinin görülmesini sağlar. Bir önceki yıldan elde edilen verilerle, daha güçlü hale gelen performans yönetim sistemi kullanılarak, bir sonraki yıl için daha iyi bir planlama yapılabilir. Bu anlamada performans yönetim süreci, sonu olmayan, bir döngü özelliği taşır (Barutçugil, 2001: 139-140).

4.4.2. Performans Yönetimi Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözümleri

Bütün bu açıklamalardan sonra, bir yöneticinin performans yönetimi sistemini başarılı bir şekilde gerçekleştirebilmesi için bazı şeyleri göz önünde bulundurması gerekir. Performans yönetiminde karşılaşılan sorunların önlenmesi için aşağıdaki durumlar dikkate alınmalıdır. Bazı

örgütler, performans yönetim sistemini, sadece bir değerlendirme sistemi olarak algılamaktadır. Bu bir hatadır. Çünkü değerlendirme geçmişle alakalıdır ve her şey bittikten sonra ortaya çıkan bir sonuçtur. Hâlbuki performans geliştirme ileriye dönük ve devam eden bir süreçtir. Çok iyi düzenlenmiş değerlendirmelerin örgüte artı değer katmaları, bunların performans geliştirme aşaması içinde kökleşmesi ile mümkündür. Eğer, günlük performans geliştirme dinamikleri iyiyse, her bir iş gören yaratıcı bir değerlendirme aşamasına giden yolda, rehberlik edebilecek bilgi ve beceriye sahip olacaktır (Çalık, 2003: 44).

Performans yönetimi, geliştirme amaçlı değilse, zorlamayla yapılan bir kontrol sistemi olarak algılanacaktır. İş görenlerin mesleki gelişimlerinin sağlanması yöneticilerin sorumluluğunda olmasına rağmen, çoğu örgütte bunu başarabilecek ortam ve gerekli düzenlemeler olmayabilir. Bir çok iş gören, işi yaparken kontrol edilmeyi değil, özgürlüğü, yönlendirilmeyi ve cesaretlendirilmeyi ister. Geliştirme yönetsel bir hedef olarak önem kazanmakta ve bunun ödüllendirilmesi gerekmektedir (Barutçugil, 2001: 141).

Birçok denetçi performans geliştirmeyi sağlayacak becerilere sahip değildir. Destek, danışmanlık, doğrulayıcı ve pekiştirici geribildirim, yeniliğe açık bir diyalog için iletişim becerileri çok önemlidir. Tartışma ve çatışma yönetiminin her zaman ikinci aşamada olması gerekir. Çoğu örgütte durum bu şekilde değildir. İnsan kaynağına gereken önemin öncelikle verilmesi için, kurum kültüründe önemli bir değişiklik gerekir (Çalık, 2003: 45-46).

Örgütlerdeki her birime aynı performans yönetim sistemini vermek yerine ana noktaları ve talimatları bir bütün halinde vermek en iyisidir. Bunları kullanıp, sistemi oluşturmak ve biçimlendirmek o birimdeki yönetici ve takım çalışanlarına kalır. Bu şekilde, performans sistemi o birimdeki kişiler tarafından geliştirildiği için bir bakıma onlara ait, diğer yandan ana hatlara bağlı kalındığı için de örgüte ait olmaktadır (Barutçugil, 2001: 142).

5.PERFORMANS DEĞERLENDİRME

5.1.Performans Değerlendirme Kavramı

Çalışanların geçmişe dönük faaliyetlerini gözletleyerek ve ileriye dönük potansiyel performansı hakkında da tahminler yapılması esnasında karşımıza “değerlendirme” kavramı çıkmaktadır.

Firmanın performans yönetiminde kullandığı en önemli araç performans değerlendirme sistemidir. Firmanın performans yönetimi politikası, uygulamakta olduğu performans değerlendirme sisteminde somut ifadesini bulur. Performans değerlendirme sisteminde değerlendirmeyi kimlerin, ne zaman ve nasıl yapacağı, kimlerin hangi faktörlere göre değerlendirileceği, değerlendirme sisteminin diğer insan kaynakları süreçleri ile ilişkileri ve değerlendirme sonuçlarının hangi süreçlerde ve nasıl kullanılacağı, firmanın performans yönetimi politikasına bağlı olarak değişir (Fındıkçı, 1999: 297).

Her işletme ve kurum, personele ilişkin etkili ve objektif karar alabilmek, çalışanlarının başarı ve başarısızlıklarını izlemek ve yeteneklerini geliştirici önlemleri zamanında almak için, performans değerlendirme sistemi kurmak zorundadır. Performans değerlendirmesi; personelin niteliklerinin işin gereklerine ne derece uygun olduğunu ve istek performansım araştıran bir analiz tekniğidir (Fındıkçı, 1999: 298).

Performans değerlendirme ile kişinin herhangi bir konudaki etkinliğini ve başarı düzeyini belirlemeye yönelik çalışmalar oluşturmaktadır. Etkinlik düzeyi ve başarıyı ölçmek ise oldukça zor bir iştir. Bu zorluğun başlıca nedeni, söz konusu olanın bir insana yönelik değerlendirme olmasıdır. Diğer bir zorluk ise performans veya başarının sübjektif bir kavram olmasıdır (Kozak, 1999: 30).

Performansı ölçmek amacıyla geliştirilen yönetim aracı olan performans değerlendirmesi, “kişilikleri, katkıları ve grup üyelerinin erkini değerlendirmek için işletmelerde kullanılan tüm biçimsel sistemlerle ilgilidir.” Genel anlamda performans değerlendirmesi kişinin yeteneklerini, gizli gücünü, iş alışkanlıklarını, davranışlarını ve benzeri niteliklerini diğerleriyle karşılaştırarak yapılan sistematik bir ölçümedir. Ayrıca personelin işletme amaçlarının gerçekleşmesine yapmış olduğu katkının ölçülmesidir (Aldemir, Ataol ve Budak, 2001: 209).

Performans değerlendirme sistemli yönetim sürecinde temel aşamalardan biridir. Amacın gerçekleşip gerçekleşmediği, gerçekleşmediyse nedenleri ve gelecek için ne tür değişikliklere ve işlemlere gereksinim olduğu, performans değerlendirmesinin temel sorunlarıdır. Değerlendirme, örgütsel etkililik için temel koşuldur. Performans en basit tanımıyla verimliliğin ölçülmesidir. Bu ölçme kurum için yapılırsa kurumsal performansı, çalışanlara yönelik yapılırsa personel performans değerlendirmesi amacı taşır. Bunun yöneticiye olduğu kadar kuruma yansıyan sonuçları da olacaktır (Canman, 1993: 38).

Değerlendirme öncelikle yapılan işe göre değişmektedir. Örneğin, yöneticiler daha çok biçimsel değerlendirmeye tabi tutulurken niteliksiz işçiler daha çok ilk amirin kanaatiyle değerlendirilmektedir. İşgörenlerin tutum ve davranışları açısından ele alındığında bazı işgörenlerin

değerlendirmeye fazla önem vermedikleri halde, bazılarının çok önemsedikleri görülebilir. Özellikle değerlendirmeye önem veren işgörenler, değerlendirme iyi yapılmadığında eşitlik ve beklenti teorisinden dolayı moral kaybına uğramakta, verimlilik düşmekte ve işten ayrılmalar artmaktadır. Yöneticinin tutumu, biçimsel değerlendirme sisteminin adaletli veya adaletsiz kullanımına yol açmaktadır. Örneğin, yalnızca olumlu pekiştiricilere cevap veren bir işgören, cezalandırmaya ve olumsuz tutuma sahip bir yönetici tarafından yanlış değerlendirilebilir (Yüksel, 1990: 79).

Performans değerlendirme sayesinde, kişi kendi çalışmalarının sonuçlarını görür ve bireysel başarısının sonuçlarını değerlendirir. Diğer yandan kurum, kişi ile yaptığı iş anlaşmasının koşullarının ne oranda gerçekleştiği, çalışanın ilgi ve yeteneklerinin işe ne düzeyde yansıdığı, kişinin iş başarısı, görev tanımındaki standartlara ulaşip ulaşmadığı, kariyer planlamasının ne düzeyde olacağı performans değerlendirme ile belirlenmiş olacaktır. Bu bilgiler sonucunda kişinin terfi etmesine, kariyer planlamasının yapılmasına, ücretin artırılmasına, görevinin değişmesine işten çıkarılmasına ve benzeri kararlara ulaşılabilir (Yüksel, 1990: 79-80).

5.2. Performans Değerlendirmenin Amaçları

Performans değerlendirmesi yapmanın iki ana amacı vardır. Bu amaçlardan birisi, iş performansı hakkında bilgi edinmektir. Bu bilgi yönetsel kararlar alınırken gerekli olacaktır. Ücret artışlarına, ikramiyelere, eğitime, disipline, terfilere ve başka yönetsel etkinliklere ilişkin kararlar genellikle performans değerlendirmesinden elde edilen bilgilere dayanır. Bu organizasyonun yönetim kadrosu, performans değerlendirmesinden elde edilen bilgiler olmadan yönetsel kararlar veremez ve vermemelidir. İnsan kaynaklarına ilişkin diğer politikalarda olduğu gibi performans değerlendirmeleri de herhangi bir gruba karşı ayrımcılık yapılmasını engelleyen yasal standartlara uygun olarak düzenlenmelidir (Tınaz, 1999: 309).

Performans değerlendirme yapmanın diğer önemli amacı, çalışanların iş tanımlarında ve iş analizlerinde saptanan standartlara ne ölçüde yaklaştıklarına ilişkin geri besleme sağlamaktır. Bu geri besleme çalışanlara olumlu bir yaklaşımla verildiği ve mesleki eğitimle desteklendiği takdirde çok yararlı olabilir. Çoğu insan bu türden yapıcı ve özgüvenini artırıcı geri besleme almaktan hoşlanır. Bu geri besleme aynı zamanda iş görenlerin organizasyon içindeki kariyerlerinin ne yönde ilerlediğini görebilmelerini sağlar. Örneğin bir çalışanın daha büyük bir sorumluluk almaya hazır olduğunu ya da mevcut durumunu sürdürebilmesi için eğitime ihtiyacı olduğunu gösterir. Sonuç ne olursa olsun, iş görenlerin organizasyonun neresinde durduklarını görebilmelerini sağlar (Arslan, 1996: 266).

Performans değerlendirme sisteminin amacı; organizasyondaki çalışanları iyiden kötüye doğru sıralamak değil, örgütsel amaçların astlar tarafından öncelikle anlaşılma, daha sonra benimsenme derecesini ortaya çıkarıp, örgütsel amaçların herkes tarafından asgari seviyede yerine getirildiği ve herkesin mutlu olduğu dinamik çalışma ortamını sürekli muhafaza etmektir (Arslan, 1996: 266).

Performans değerlendirmesi bir kez yapıp bırakılan bir işlem değildir, değerlendirme belirli

zaman aralıklarıyla sürekli olarak yapılan bir işlemdir. Değerlendirmenin amacı işgörenlerin zayıf ve güçlü yönlerini saptayıp onların örgütsel başarılarını geliştirmek, başarılı olanları ödüllendirmek vb. olduğuna göre bu amaçlara ulaşabilmek için belirli aralıklarla yapılması gerekir (Ergün, 2001: 26).

Bunlardan yola çıkarak da, iyi planlanmış ve etkili uygulanan bir performans değerlendirme sürecinin amaçları da ana hatları ile şu şekilde özetlenebilir:

1. Çalışan ve onun işi hakkında doğru bilgi elde etmek.
2. İyileştirme için fikirler ve fırsatlar yaratmak.
3. Çalışanların verimlilik ve iş tatminlerini artırmak.
4. Beklentiler konusundaki belirsizlikleri ve endişeleri azaltmak.
5. İyi performansı pekiştirmek ve daha da geliştirmek.
6. Ücretlendirme ve ödül standartlarını saptamak ve başarıyı bu yolla özendirmek.
7. Kötü performansı belirlemek, nedenlerini ve çözüm yollarını ortaya koymak, başarısız çalışanın durumunun yeniden gözden geçirilmesini istemek.
8. Çalışanların odaklanmasını sağlamak.
9. Çalışanın eğitim gereksinimlerini belirleyerek, bunların nasıl karşılanacağını araştırmak.
10. Yönetim becerilerini geliştirmek.
11. Çalışanlar arasındaki ilişkileri gözden geçirmek ve düzelterek grup çalışmasını artırmak.
12. Yönetici ile çalışan arasındaki iletişimi artırmak ve işin amacı bakımından belli bir anlatış düzeyine ulaşmalarını sağlamak.
13. Çalışanın iş hakkında ilgi duyduğu konuları saptamak ve bu ilgi ile örgütün amaçları arasında bir uyum sağlamak (Barutçugil, 2001: 182).

5.3. Performans Değerlendirmenin Yararları Ve Sınırlılıkları

Performans değerlendirme, iş görenlerin örgüt hedeflerine bireysel katkılarının belirlenmesini sağlar. Performans değerlendirme ile iş görenlere yaptıkları işe ilişkin geri bildirimler verilerek, bireysel katkılarını artırmak amaçlanır. Bireysel ve örgütsel etkinliğin artırılmasında önemli bir yere sahip olan performans değerlendirme süreci, olumlu ve olumsuz yanları, avantaj ve dezavantajlarıyla iyi analiz edilmelidir (Çalık, 2003: 50).

Değerlendirme, çalışanın işle ilgili davranışları, tutumları ve iş çıktıları üzerinden yapılmaktadır. Burada iki taraflı bir amaç gözetilmektedir. Organizasyon açısından performans değerlendirme sonuçları, çalışanlarının gerçek performanslarıyla olması gereken performansı arasındaki boşluğu (farkı) ortaya çıkararak bu farkı azaltmak veya ortadan kaldırmak için harekete geçme fırsatı yaratır. Çalışan açısından ise performans değerlendirme, kurumun kendisinden ne beklediğini anlayabilmesi ve bu beklentileri ya da hedefleri gerçekleştirmek için neler yapması gerektiğini görmesine olanak tanır (Arslan, 1996: 269).

Sürekli ve bilimsel bir şekilde yapılan personel başarı değerlendirmesi kurum ve personel açısından bir dizi yarar sağlar (Timur, 1983: 6). Performans değerlendirmesi, ücret sistemine bağlı

değilse bile çalışanların hangi alanda iyi çalıştıkları ve nerelerde gelişmenin mümkün olduğu konuları da öncelikli bilgi kaynağıdır. Performans değerlendirmesinden elde edilen bilgiler bir eğitim maksadı ile de kullanılabilir. Bir performans değerlendirme sistemi, çalışanın kazanmayı ümit ettiği ödül ile onun verimliliği arasındaki bağıdır. Bu bağlantı şöyle ifade edilebilir: Eğer herhangi bir bağ koparsa daha verimli çalışanlar daha fazla ödül alamazlar. Bu yaklaşım, artışlar kıdeme değil, hak edene verilmelidir, fikrinin de temelidir. Bu çeşit liyakat sistemlerinde çalışanlar, artışlarını performansa dayalı olarak alırlar. Yöneticinin rolü, astlarının performansını objektif olarak değerlendirmektir (Timur, 1983: 7-8).

Klasik piramit organizasyonlarda çalışanların yöneticilerini değerlendirmeleri düşünülemez. Ancak toplam kalitenin yerleşmeye çalıştığı ortamlarda yöneticilerin oynaması gereken rol liderlik ve danışmalıktır. Bu anlamda, çalışanlarına liderlik hizmeti sunan yöneticinin iç müşterileri elbette ki çalışanlardır ve onlardan alınacak geri bildirim hem yönetim sürecini geliştirmede kullanılabilecek önemli bir araç olacaktır, hem de yöneticilerin liderlik ve danışmanlık rollerindeki performanslarını değerlendirmede kullanılabilecektir (Tura ve Karacaer, 2005: 39).

Değerlendirmeden beklenen yararlar özet olarak şu şekilde belirtilebilir:

1. Performans değerlendirmesi, yapılan iş ve o işi yapan kişiler hakkında yöneticiye değerli bilgiler verir. İş ve kişiyi gerçekten anlamasını sağlar.
2. İş beklentileri ve sonuçları hakkında yönetici ve çalışan arasında iyi bir iletişim kurulduğu zaman, geliştirilmiş yöntemler ve yeni fikirler için fırsatlar yaratılır.
3. Performans iyi bir şekilde değerlendirildiğinde çalışanlar işi nasıl yaptıklarını bilirler ve işleri konusunda endişelenmekten kurtulurlar.
4. Çalışanlar performansları hakkında zamanında, olumlu geribildirim aldıklarında verimlilikleri ve iş tatminleri artar.
5. Olumlu katkılar olduğu fark edildiği zaman bunlar konuşularak doğru uygulamalar pekiştirilir ve iyi performans teşvik edilir.
6. Çalışanlarla iki yönlü iletişim kurulduğu zaman amaçlar açıklık ve netlik kazanır, böylece çalışanların odaklanması ve başarılı olması kolaylaşır.
7. Düzenli olarak yapılan performans değerlendirmesi toplantıları işin kalitesinin nasıl algılandığı konusunda sürprizleri azaltır.
8. Profesyonel olarak performans değerlendirmesini öğrenmek yönetim becerilerinin geliştirilmesi ve sorumluluğun artırılması için mükemmel bir hazırlıktır.
9. Ücret standartlarını saptamak ve başarı artışlarını ödüllendirmek daha kolay ve objektif olur.
10. Yükseltme kararlarını vermek ve yeni görevler ve transferler için nitelikli elemanlar seçmek kolaylaşır.
11. Çalışanı, yaptığı işte ne ölçüye kadar başarılı olduğu konusunda uyarmak, performans değerlendirmesi ile daha etkili ve objektif olur (Barutçugil, 2001: 182-183).

Yukarıda ifade edilen olumlu yönlerine karşın, performans değerlendirme süreci etkili şekilde uygulanmadığında ve önemi kavranmadığında bazı dezavantajlı yanlarının olabileceği hatırla tutulmalıdır. Esneklikten uzak bir anlayış ve gerekli uyarlamaların yapılamaması, performans değerlendirmenin etkililiğini azaltabilir. Değerlendirmede tarafsız ölçütlerden ziyade öznelliğe gidilmesi ve değerlendirme kriterlerinin güvenilir olmaması, performans değerlendirmenin istenilen amaca ulaşmasını zorlaştırır. Örgütsel ve kişisel hedeflerin farklı olması, performans değerlendirme sürecinin kabul görme düzeyinin düşük kalması ve bazı örgütlerde bu sürecin gereken değeri görmemesi, performans değerlendirme sürecinin etkililiğini olumsuz etkileyebilecek durumlar arasında sayılabilir (Çalık, 2003: 51).

5.4. Performans Değerlendirme Kriterleri

Beklenen yararları sağlması ve etkili sonuçlar vermesi açısından değerlendirme sisteminin bazı özelliklere sahip olması gereklidir. Performans ölçümü, incelenecek performans iyileştirmelerine izin verecek düzenli ve karşılaştırmacı bir şekilde, örgüt içinde oluşturulan sayısal hedef veya nitel ifadelerdir. Olası iyileştirme alanlarını belirleme sistematik analiz gerektirir (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 2002: 74).

Bu çerçevede etkin performans kriterleri için sekiz temel rol sayılabilir:

1. İlgili konuya dikkatle odaklanabilme,
2. Başarıyı sağlayan etmenleri tanımlama ve onlarla bağlantılı olma,
3. Örgütsel öğrenmeyi destekleme,
4. Değerlendirme ve ödüllendirme için veritabanı hazırlama,
5. Stratejik öncelikleri destekleme,
6. Doğru karar almaları için yöneticilere bilgi sağlama,
7. İşletmenin finansal olan ve olmayan kriterlerini dengeleme,
8. İç müşteri memnuniyeti için veri sağlama (Halis ve Tekinkuş 2003: 181).

Performans iyileştirmesi ve işlerin doğru yapılabilmesi için performans ölçümü ile ilgili kararların doğru alınmış olması gerekir. İyi bir performans kriterinde olması gereken nitelikler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. Kriterler birbirleri ile çatışmamalıdır.
2. Kolay uygulanabilir olmalıdır.
3. Geleceği tahmin için veri üretebilmelidir.
4. Geri bildirim hareketine geçirebilmelidir.
5. İşlevsel birimleri bütünleştirici olmalıdır.
6. Ölçülecek şeyi açıkça belirtmelidir.
7. Örgüt hiyerarşisine uygun olmalıdır.
8. Tepkisel olmak yerine öngörücü olmalıdır.
9. Zamanında geri bildirim sağlamalıdır.

10. Üzerinde anlaşma sağlanmış olmalıdır.
11. Bireysel ve örgütsel öğrenmeyi desteklemelidir.
12. Dışsal karşılaştırmalar için veri üretebilmelidir.
13. Farklı yönetim seviyeleri için uygun olmalıdır.
14. Neden ve sonuçlar arasında ilişki kurabilmelidir.
15. Sürekli gelişme ve ilerlemeyi teşvik etmelidir.
16. Örgüt birimleri arasındaki haberleşmeyi sağlamalıdır.
17. Müşterinin istek ve ihtiyaçlarına uyarlanabilmelidir.
18. Örgütsel amaç ve kültürle, kritik başarı faktörleri ile uyumlu olmalıdır.
19. Amaçları açıkça belirtmeli, kolay anlaşılabilir ve gerçekçi olmalıdır.
20. Organizasyon yapısı içinde işbirliğini teşvik etmelidir.
21. Kritik faktörlere odaklanmalı ve kendi kendisini ölçebilmelidir.
22. Maliyetin yanı sıra kaynak ve girdilere de odaklanmalıdır.
23. Stratejilerle uyumlu ve stratejik planları uygulayıcı olmalıdır.
24. Takım çalışmasını desteklemeli, bireyler yerine grup için kullanılmalıdır.
25. Uygun olmayan davranışları ve işlevsizliği teşvik etmemelidir.
26. Veri toplamayı sağlama açısından uygun olmalıdır (Halis ve Tekinkuş 2003: 182-183).

Performans değerlendirmesi öznelidir. Birçok faktörün etkisine açıktır. Bu etkileri en aza indirebilemek için, kullanılan ölçütlerin geçerliliği ve güvenilirliğinin çok iyi incelenmesi gerekir. Geçerliliği ve güvenilirliği test edilmemiş ölçütlerden uzak durulması yararlıdır (Aldemir, Ataol ve Budak, 2001: 273).

5.5. Performans Değerlendirme Teknikleri

Örgütlerin amaçlarına ulaşabilmeleri, etkili bir değerlendirme tekniğinin geliştirilmesiyle yakından ilgilidir. Zira değerlendirme tekniği, değerlendirmenin hizmet edeceği amacın bir değişkenidir. Uygulamada tek amaç olmadığı gibi bir tek teknikle de birçok amacı aynı düzeyde olmak üzere gerçekleştirmeye imkân yoktur. Değerlendirmenin başarısı ve kendinden beklenen amaçları gerçekleştirebilmesi, geniş çapta geliştirilecek tekniğe bağlı bulunmaktadır (Canman, 1995: 107-108).

Performans değerlendirme amacına yönelik çeşitli yaklaşımlar ve teknikler geliştirilmiştir. Bunlardan bazıları performans değerlendirme tekniklerinin ilk örneklerinden sayılan ve bugün klasik olarak nitelendirilen tekniklerdir. Bazıları da uygulamada karşılaşılan sorunları çözmek ya da daha objektif değerlendirmeler yapabilmek için geliştirilmiş modern tekniklerdir. Örgütler, bu teknikler arasından yapılarına, çalışanlarının niteliklerine, amaçlarına ve konuya verdikleri önem derecesine göre seçim yaparak ve bazen de birkaç tekniği bir arada kullanarak performans değerlendirmelerini yaparlar (Barutçugil, 2001: 187).

5.5.1.Geleneksel Değerlendirme Teknikleri

Geleneksel tekniklerin ortak özellikleri arasında, değerlendirmenin gizli oluşu, çalışma yaşamında gösterilen performanstan çok kişisel özellikler ve niteliklerin değerlendirilmesi, değerlendirilen personelin değerlendirme sürecine katılmaması, değerlendirmelerin subjectif ölçütlere dayalı olması, değerlendirmelerin çoğu kez baskı, korku, cezalandırma ve denetim amacına yönelik olması sayılabilir (Barutçugil, 2001: 198).

5.5.1.1.Grafik Dereceleme Ölçeği Tekniği

Grafik dereceleme tekniği, eski ve en yaygın olarak kullanılan dereceleme ölçeği türüdür. Bu teknik çeşitli biçimlerde karşımıza çıkabilir. Fakat başlıca özelliği, bir değerlendirme ölçeği boyunca yer alan bazı noktalar üzerine bir işaretin konulmasıdır. Ölçekler, bir nitelikler listesine ve her bir nitelik için derece kolonlarına sahip bir grafik veya çizelge sağlar. Bu tekniğe göre, değerlendiriciyi bir form halinde çizelge verilerek değerlendirilecek kişiyi ölçekte yer alan niteliklere göre değerlendirmesi istenir. Grafik dereceleme yöntemi, belirli bir işin başarı ile yürütülmesi bakımından “en önemli” görülen niteliklerin bir ölçek üzerinde, en kötünden en iyiye veya en iyiden en kötüye doğru derecelendirilmesi esasına dayanır. Bu dereceler harflerle veya rakamlarla simgelenir (Bingöl, 1999: 178).

Grafik dereceleme ölçeği tekniğinin bazı ciddi zayıflıkları bulunmaktadır. Bu potansiyel zayıflıklardan biri değerlendirmecilerin geçmişlerinin, deneyimlerinin ve kişiliklerinin farklı olması nedeniyle yazılı tanımlamaları aynı biçimde yorumlamamalarıdır. Örneğin, iş performansı ile ilgili çok az kategori seçilebilir veya iş performansını önemli derecede etkileyecek kategoriler göz ardı edilebilir (Barutçugil, 2001: 191).

5.5.1.2.Karşılaştırma Tekniği

Bu teknik, bir personelin, diğer bir personel ile karşılaştırılması düşüncesine dayanır. Bu yaklaşım çerçevesinde performans değerlendirmesinde kullanılan başlıca teknikler şunlardır:

Doğrudan sıralama tekniği; Bu teknik en kolay ve en ekonomik performans değerlendirme tekniğidir. Bu teknikte bir personelin diğer personel ile karşılaştırması söz konusudur. Doğrudan sıralama tekniğinde yönetici, tüm personeli en başarılıdan en başarısız doğru sıraya koymaktadır (Yüksel, 1990: 82).

İkili karşılaştırma tekniği; Yönetici çalıştırdığı kişileri anahtar kişi olarak saptanan bir görevlideki nitelikler açısından karşılaştırma yaparak değerlendirir. Buradaki ölçek, işi yapabilmek için genel yetenektir. Aynı karşılaştırma tüm personel için tekrarlanır. Bu nedenle de çok zaman almaktadır; çünkü ast sayısı $N(N-1)/2$ sayısı kadar adları ayrı ayrı kartlara yazılır. Her birey değerlendirilecek diğer bireylerle ayrı ayrı karşılaştırılır. İki kişi arasında yapılan her bir karşılaştırmada değerlendirici daha iyi olduğunu düşündüğü kişiyi işaretler. Birey kaç kez tercih edildiye bu sayılar toplanır ve elde edilen sayı, toplam karşılaştırma içerisinde, değerlendirilen birey için bir indeks sayısı görevini görür. Daha sonra bu puanlar, standart sapma ve ortalamaları alınarak

standart puanlara dönüştürülebilir. Yöntemin en büyük sakıncası çok zaman alması, ikinci büyük sakıncası ise işgörenin hangi açılardan başarılı, hangi açılardan gelişmeye muhtaç olduğunu gösterememesidir (Yüksel, 1990: 83).

Sıraya koyarak değerlendirme tekniği; Bu teknikte ilk önce başarısı değerlendirilecek personelin isimleri belli bir sıra ve düzene dayanmaksızın bir kâğıdın sol tarafına yazılır. Değerlendirici kâğıtta yazılı isimler arasından kendi düşünce ve izlenimlerine göre en fazla değer taşıdığına inandığı personelin ismini işaretleyerek o ismi kâğıdın sağ başına yazar. Aynı değerleyici ikinci iş olarak bu kez en az değer taşıdığına inandığı personeli seçip ismini işaretleyerek kâğıdın sağ tarafında en alta yazar. Bundan sonra sol tarafta kalan isimler arasından yine en fazla değer atfolunan personel seçilip ismi üzerine işaret konur ve bu isim sağ tarafta oluşan dizinin en başındaki ismin altına yazılır. İşleme sol taraftaki tüm isimler tamamıyla işaretlenip, değerlendiricinin takdirine dayanan yeni bir isim sırası ortaya çıkıncaya kadar devam edilir. Bu teknikte orta kısmı en son aşamada dolduracaktır (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 2002: 85).

Zorunlu dağıtım tekniği; Değerlendirmeci çalışanların performanslarını karşılaştırarak onları belirli bir yüzde oranlarına göre farklı performans düzeylerine dağıtacaktır. Çalışanların performans düzeyleri çan eğrisi biçimde olabilir. Örneğin, değerlendirmeci çalışanların %60'ının performansının beklentileri karşıladığına, %20'sinin beklentilerin üzerinde performans gösterdiğine ve %20'sinin de beklentilerin altında performansa sahip olduğuna karar verebilir. Bu tekniğin sorunlarından biride az sayıda çalışan grubuna uygulanamamasıdır. Bir grup içindeki her bir kişinin görel konumunun oluşturulmasına karşın, çeşitli grupların görel statülerini belirlemede hiçbir hükmün kesin olmamasıdır (Bingöl, 1999: 179).

5.5.1.3.Kontrol Listesi Tekniği

Kontrol listesi tekniğinde, değerlendirilecek çalışanların nitelik ve davranışları ile ilgili evet veya hayır cevapları alabilecek biçimde, çok sayıda tanımlayıcı ifade içeren bir liste hazırlanmaktadır. Kontrol listesinde her soruya ayrı değerler ve ağırlıklar da verilebilir. Kontrol listesi tekniğinde puana anahtar insan kaynakları bölümünde bulunmaktadır. Değerlendirici genellikle soruların değerleri hakkında bilgi sahibi değildir. Çünkü onun her soru ile ilgili olumlu veya olumsuz değerlendirmeleri olabilir ve bu durum önyargılara yol açabilir. Bu tekniğin zorluğu, her iş kategorisi için farklı soru listeleri oluşturmanın zaman alıcı olmasıdır. Ayrıca, soruların değerlendirmeciler için farklı anlamlar taşıyabilmesi olasılığı da yüksektir. Çalışanlara geribildirim sağlama açısından zor bir tekniktir (Barutçugil, 2001: 191-192).

5.5.1.4.Kritik Olaylar Tekniği

Teknik genellikle rutin işgören faaliyetlerinin değerlendirmesi yerine işgörenin yaptığı olağanüstü olumlu ya da olumsuz davranışların tespit edilmesi ve değerlendirmenin sadece bu kritik ya da ilginç olaylara dayanarak yapılması esasına dayanır. Öncelikle, kalite kontrolü, işgören

denetlemesi, örgütleme faaliyetleri gibi çeşitli değerlendirme kategorileri belirlenir ve her bir kategori için olumlu ve olumsuz davranışların neler olabileceği saptanır. Değerlendirme sürecinde, değerleyici her bir kategorideki olağanüstü iyi ya da kötü davranışları oluş anında kaydeder ve bu kayıtlar belirli süre sonunda değerlendirilir (Tura ve Karacaer, 2005: 48).

Değerlendirme sonuçları personele bildirilir. Bu teknikte değerlendirme, personelin bağımsızlık, sadakat gibi kişisel özellikleri yerine işe yönelik davranışlarına dayalı olarak yapılmaktadır. Kritik olay tekniğinin bu özelliği, personele, üstün ve yetersiz yönlerini kavrama ve kendini geliştirme olanağını tanır. Personelin kendisinden ne beklenildiğini anlamsını sağlar. Tekniğin en önemli sakıncası ise zaman alıcı olması ve karşılaştırma yapma güçlüğüdür (Tura ve Karacaer, 2005: 48).

5.5.2.Çağdaş Değerlendirme Teknikleri

Çağdaş teknikler, kuşkusuz geleneksel tekniğin sakıncalarını ortadan kaldırmak ve değerlendirmeyi bütün yönleri ile gerçek işlevine kavuşturmak amacıyla geliştirilmiştir. Değerlendirme işleminin örgüt için sunduğu önem, her şeyden önce gerçekleştirdiği yararın örgüt için hayati olmasına bağlıdır. Değerlendirmenin rutin bir işlem olmaktan çıkması, vazgeçilmezliği, çağdaş yöntemler tarafından sağlanmaya çalışılmıştır. Bir ana amacın yanında daha birçok amaca erişmek bu yöntemlerin temel kaygısıdır (Canman, 1995: 109).

5.5.2.1.Amaçlara Göre Yönetim Tekniği

Performans değerlendirmesine önem veren bir yönetim sistemi olarak amaçlara yönetim, oldukça fazla dikkat çekmiş bir yaklaşımdır. Bu, ilk defa Peter Drucker tarafından 1954 yılında kullanılmıştır. Drucker'e göre, amaçlarla yönetim, örgütün amaçları ile örgüt üyelerinin kişisel amaçları arasında var olduğu ileri sürülen doğal çelişkiyi gidermek ve kişiyle örgütü bütünleştirmek amacıyla geliştirilmiştir (Yüksel, 1990: 170).

Amaçlara göre yönetimde amir ve işgören önceden birlikte sayısal olarak saptadıkları amaçlara göre değerlendirilirler. Bu yaklaşım kendi kendini değerlendirme sistemi ile amirin değerlendirme sistemlerinin bir bileşimidir. İşletmenin kar, büyüme vb. çeşitli amaçlarını açıklıkla ortaya koyma ve bu amaçlara ulaşma ihtiyacı ile çalışanların katkı yapma ve kendini geliştirme ihtiyacını bütünleştirmeyi öngören dinamik bir kavramdır. Bu kavrama göre, kişileri harekete geçiren güç, amirin emrinden çok, işin ortaya çıkardığı ihtiyaçtır (Yüksel, 1990: 171).

Amaçlara göre yönetim sürecinde sonuçların değerlendirmesi yapılır, yönetici ve astla bir araya gelerek ortaklaşa kararlaştırılan bireysel amaçların ne derece gerçekleştirildiğini incelerler. Amaçlar, personelin başarı ölçütü olarak kullanılır. Bu açıdan uygulamasında önemli bir nokta, yönetici ve astların ölçülebilir amaçlar belirlemeleridir. Amaçların ölçülemez olması durumunda değerlendirme sonuçları öznel ve hatalı olabilir. Değerlendirme sonuçları ayrıca planlama, ödüllendirme, personel eğitimi süreçlerine girdi olarak verilir (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 2002:

179).

Bu sürecin önemli bir özelliği de, üstü tarafından öngörülen sorumluluk alanı içinde ve örgütün en üst kademesinden başlayarak aşağıya doğru kademe kademe inilerek saptanan amaçlar doğrultusunda bir bireyin kendi başına amaçlarını belirlemesidir. Ancak bireylerin amaçlarının neler olduğunu açık, kesin ve ölçülebilir anlatımlarla yazmaları gerekir. Bu noktada üst kademe yöneticilerle veya üstlerle ayrı ayrı bir araya gelerek, amaçlar örgütün ortak amaçları ışığında gözden geçirilmeli, tartışmalı ve gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra kesinlik kazandırılmalıdır. Kesinlik kazandırılması gereğine karşın saptanan amaçların zaman zaman yeniden gözden geçirilmesi veya değiştirilmesi gerekebilir (Bingöl, 1999: 187-188).

5.5.2.2. Değerlendirme Merkezi Tekniği

Personelin geçmiş çalışma dönemindeki performansını değerlendirme yanında, son yıllarda geniş uygulama alanı bulan, personelin gelecekteki performans durumunu tahmin etmeyi, gelecekte, potansiyelinin, yani, iş başarma güç ve yeteneğinin alabileceği durumu değerlendirmeyi amaçlayan değerlendirme merkezleri tekniği de, çağdaş değerlendirme tekniklerinden biri olarak gösterilebilmektedir. Bu yöntemde, personelin geçmişteki performansının, gelecekteki performansının en güçlü belirtisi olduğu varsayımına dayanılmaktadır. Günümüzde, özel ve kamu kesimindeki birçok örgütler, örneğin, yükseltilebilecekleri yöneticilik görevlerinde birlikte çalışacakları kişilerle işbirliği yapabilecek kapasitede olduklarını varsaydıkları personelinin, gelecekteki performans durumunun ne olabileceği sorusuna, işte bu değerlendirme merkezlerinde yanıt bulmaya çalışmaktadır (Bingöl, 1999: 180).

Değerlendirme merkezi tekniği pahalı bir yöntemdir. Bu nedenle paket programlar geliştirilmiştir. Paket programlarının giderek yayılması nedeni ile uygulama kolaylığı sağlamak bakımından, bazı ön incelemeler gerekmektedir. İlk öce programın amaçlara uygun olması denetlenir. İşin niteliğine göre alıştırma ve örnek olarak geliştirilmelidir. Değerlendiricilerin eğitilmesi gerekir. Geri bildirim yolu ile elde edilen bilgiler sisteminin tasarımında kullanılmalıdır (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 2002: 187).

5.6. Performans Değerlendirmede Karşılaşılan Sorunlar

Performans değerlendirme çalışmaları her zaman istenen sonucu vermeyebilir. Seçilen yöntem ve uygulamaya bağlı olarak ortaya çıkan değerlendirme sorunları olacak bu sorunlar da performans değerlendirme çalışmalarında yetersizlikleri doğuracaktır. Yeterli performans değerlendirme çalışmasının yapılabilmesi için öncelikle çok karşılaşılan hataları iyi bilmek ve gerekli önlemleri almak gerekir. Genellikle, değerlendirmeyi yapan kişiler iyi eğitilmediklerinden sistem iyi planlanmış olsa bile ortaya bazı sorunlar çıkabilir (Erdoğan, 199: 217).

Dikkat edilmesi gereken noktalar aşağıda sıralanmıştır.

1. Değerlendirme Standartları Sorunları, bu sorunlar, farklı yöneticilerin bazı değerlendirme

standartlarını farklı yorumlamalarından kaynaklanır. Bir çalışanın değerlendirmesinde “iyi-yeterli-tatmin edici-mükemmel” gibi sınıflandırmalar farklı yöneticiler için farklı anlamlar ifade eder. Bu nedenle, yalnızca tek bir değerlendiricinin performansları değerlendirmesi durumunda yanıltıcı sonuçlar ortaya çıkabilir. Sonuçta ortaya çıkabilecek hataların en aza indirilmesi için değerlendirme kategorilerinin iyi tanımlanması ve değerlendiricilerin bu konuda iyi eğitilmesi gerekir (Barutçugil, 2001: 230).

2. Objektif Olmama Sorunu, performans değerlendirmesi yapılan birey, değerlendiren insan olduğu için, sıklıkla karşılaşılan durum objektif olamamadır. Bu durumda, değerlendirme sürecinin önyargılardan arındırılması ve kişinin işe yönelik davranışlarının ölçülmesi gerekir (Çalık, 2003: 51).
3. Ortalama Eğilim Sorunu, eğer değerlendirici, değerlendirme yeteneğine güvenemiyor veya tepkilerden çekinerek yüksek ya da alçak değerler vermeden kaçınıyorsa ortaya bu hata türü çıkmaktadır. Ortalama eğilim hatası, çalışanların çoğunluğunun performans değerlendirmesinde orta değerlere yakın değerlendirmesi anlamına gelmektedir. Bu tür orta değerler vermek bir yarar sağlamaz ve karar vermeyi zorlaştırır. Bu konuda değerlendiricinin bilinçlendirmesi ve eğitilmesi gerekir (Barutçugil, 2001: 231).
4. Son Olayların Etkisi Sorunu, performans değerlendirme sürecinde bir başka hata sınırdır. Bu hata, performans değerlendirilmesinde çalışanın yalnızca son çalışma performansı dikkate alındığında ortaya çıkmaktadır. Değerlendirici, genelde değerlendirilen çalışanın son birkaç ay ya da haftadaki performansını göz önüne alabilir ve olumlu ya da olumsuz değerlendirmeyi buna göre yapabilir. Geçmiş çok fazla akla getirmez. Bu sorunun çözümü için geçmiş performansla son dönem performansı birlikte düşünülmelidir.
5. Baskın Özellik Sorunu, değerlendirmeyi yapan kişilerin, değerlendirdikleri bireylerin göze çarpan yönlerini göz önüne alarak değerlendirme yapmasıdır. Bu sorunu aşmak için, çoklu değişkenlere göre değerlendirme yapmak gerekir (Çalık, 2003: 52).
6. Araç Sorunu, performans değerlendirme sürecinde kullanılan araçtan kaynaklanan sorunlar vardır. Çoğu zaman soyut işlerin somuta indirgenmesi oldukça zordur. Sosyal alanda bu sorunlar daha açık görülebilir. Bu sebeple, aracın geliştirildikten sonra geliştirildikten sonra uygulanması, düzeltilmesi, geçerlilik ve güvenilirliğinin hesaplanması gerekir (Çalık, 2003: 52).

6.YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA PERFORMANS YÖNETİMİ DEĞERLENDİRMESİ

6.1.Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar

Tek başına ihtiyaçlarını giderme olanağı bulunmayan insanların, bir araya gelip, aralarında işbirliği ve işbölümü yaparak ortak ihtiyaçlarını gidermek için örgütlendikleri ve devlet denilen karmaşık yapıyı oluşturdukları bilinmektedir (Genç, 1998: 16).

Devlet, insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkilerin normlara uygun olarak yürümesini sağlayan; anlaşmazlıkları çözümleyen; kamusal mal ve hizmetleri üreten en üst egemen meşru gücü temsil etmektedir. Ancak günümüzde devletin kazandığı yeni görünüm, önceki dönemlerle kıyaslanmayacak şekilde farklılık göstermektedir (Eryılmaz, 2002: 2).

Devletin, tarihsel süreç içerisinde çeşitli birimleri görülürse de, günümüzde devlet, sınırları belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan, ortak bir kültüre sahip, birlikte yaşama arzusu içerisinde bulunan ve kendi kendini yöneten siyasi bir örgüt olarak tanımlanabilir (Genç, 1998: 16).

Her şeyden önce, devletlerin yürüttüğü hizmetler sayı bakımından artmış ve nitelik yönünden de gelişmiştir. Buna bağlı olarak devletlerin örgütsel yapıları büyümüş ve işleyişleri daha karmaşık bir hale gelmiştir. Büyük ölçekli kamu örgütleri, bütün toplumlarda, halkın günlük ihtiyaçlarının bütünü, şu ya da bu şekilde etkilemektedir. Bu örgütlerde çalışanların sayısı artmış ve kamu bütçeleri büyümüştür. Devletlerin, toplum üzerindeki rolünde büyük bir artış olmuştur. Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbirleriyle çelişen sorunları arasında işleyen bir idari mekanizmadır. Toplumlar, hacim ve ilişkilerdeki yoğunluk bakımından genişledikçe devletler de yapı ve işlevleri itibariyle büyümekte; kurumlar uzmanlaşmakta ve farklılaşmaktadır. Buna bağlı olarak, yönetim faaliyetlerini yürüten kamu kurumları da, yapısal görünüm ve işleyiş bakımından daha karmaşık ve teknik hale gelmektedir (Eryılmaz, 2002: 6).

Kamu yönetimi, akademik bir disiplin, bir faaliyet ve meslektir. Kamu yönetimi, disiplinler arası köprü görevini yapan ve böylece çeşitli disiplinlerden gerekli olan kısımları alan ve bunları kamusal sorunların çözümüne uygulayan bir disiplindir. Kamu yönetimi, İktisat'tan Hukuk'a, Siyaset Bilimi'nden İşletme Bilimi'ne kadar uzanan geniş bir yelpazedeki bilim dallarının kesişme noktasında yer almaktadır. Bu bilimler aynı zamanda, kamu yönetiminin gelişmesine katkıda bulunan bilimlerden bazılarıdır (Eryılmaz, 2002: 7).

İşte, kamu yönetimi, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getiren yönetim dalı olmaktadır. Kamu yönetimi, yasama ve yargı dışında kalan tüm devlet kuruluşlarını kapsar (Genç, 1998: 16-17).

Kamu yönetimi birçok aşamalardan geçmiştir ve belli başlı kamu yönetim türlerinin de oluşmasına neden olmuştur. Buna göre belli başlı kamu yönetimi türleri; yeni kamu yönetimi öncesi (geleneksel kamu yönetimi), kalkınma yönetimi, yeni kamu yönetimi ve kalkınmacı kamu yönetimi

olarak sıralanabilir (Genç, 1998: 21).

6.1.1.Yeni Kamu Yönetimi Öncesi Anlayış

İkinci Dünya Savaşı izleyen yıllara kadar baskın kamu yönetimi teorisi olan geleneksel kamu yönetiminin vurgulandığı tema, “devamlılık” ve “sürdürme” dir. Bu tür kamu yönetiminde devlet memurunun görevi, bürokrasi dışında oluşturulan kararların nasıl uygulanacağıdır. Geleneksel kamu yönetimini temel olarak yönetimin anatomisi ile ilgilenir. Kurumun içinde olduğu toplum, ihmal edilebilir bir değişken olarak görülür. Buna göre yönetimin işleyişinde yapı önemlidir, bu nedenle geleneksel kamu yönetimi dikkatleri örgütün biçimsel yapısının tasarımı üzerine yoğunlaştırmıştır. Geleneksel kamu yönetimi iş bölümü, dikey ve işlevsel süreçler, yapı ve denetim alanı gibi yapı taşları üzerine inşa olmuştur (Polatoğlu, 2001: 35).

Geleneksel kamu yönetimi yönetimin anatomisi ile uğraşır demiştik, bunun için geleneksel kamu yönetimi ortak bir amacın gerçekleştirilmesi için işbirliği yapan insanların, eşgüdümlemiş eylemler sistemi olarak tanımlanabilir. Demek ki biçimsel bir örgüt olabilmesi için, eşgüdümlemiş eylemler sistemi, bir grup insan, bir amaca yönelik işbirliği, otorite ve önderlik söz konudur. İletişim yoluyla da örgütün birincil ve alt amaçlarını elde etmek sorumluluğunu taşıyan herkese ve her şeye bilgi vermek ve herkesten ve her şeyden bilgi sağlamak olanağı vardır. İletişim bu biçimiyle bağlayıcı bir süreç olarak görülmektedir. Bürokrasi, bu teorinin idealidir. Öte yandan programların uygulanmasına ve hizmet sunmaya hemen hemen dikkat sarf etmez (Ergun, 1998: 111).

Yakın zaman kadar egemen olan geleneksel yönetim anlayışının temel özelliklerine kısaca değinmek gerekirse bunları şu şekilde sıralayabiliriz. Her şeyden önce yönetim, yapısal anlamda Weber’in sistematize ettiği bürokrasi modeline uygun olarak örgütlenmiştir. Bu model yönetimde tarafsızlık, hizmette verimlilik ve etkinliği sağlayacağı varsayılan kuralcı ve şekilci olup, katı hiyerarşi ve merkeziyetçiliğe dayanır. İkinci olarak, hâkim anlayış, devletin doğrudan kamusal mal ve hizmet üretimini kendi örgütleri eliyle yürütmesi gerektiği düşüncesidir. Üçüncü olarak politika ve stratejileri belirleme yetkisi siyasilere ait olup kamu yönetimine düşen bunları uygulamaktır. Bu şekilde kamu yönetiminin denetim altına alınması ve siyasilere karşı sorumluluğu sağlanmıştır (Eryılmaz, 2002: 12).

Son olarak, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların iş güvenliği esasına dayanma ve dolayısıyla her siyasi iktidara eşit mesafede ve siyasi tarafsızlığa dayalı olması anlayışına göre biçimlenen kamu yönetimi topluma karşı doğrudan sorumluluğu ve piyasaya karşı duyarlılığı ya zayıf ya da hiç olmayan, sonuçta siyasilerin ve üst düzey bürokratların yönlendirmesine göre işleyen bir nitelik göstermiştir. Bu yönetim türü 50’li yılların sonuna kadar ana yönetim teorisi olarak kabul edilmiştir. Teorinin ana hatlarının büyük bölümü, bugün de geçerliliğini sürdürmektedir (Genç, 1998: 21).

6.1.2.Kalkınma Yönetimi

Dünyada kolonilerin bağımsızlığını kazanması ile bu genç devletlerin ekonomilerini, batılı örnekleri takip ederek geliştirme amacı ile ortaya konmuş ve üçüncü dünya ülkeleri için geliştirilmiş bir kamu yönetimi anlayışıdır. Kalkınma yönetiminin ana görevi; ekonomik büyüme yönetimi tanımlayan ve açıklayabilen teorileri araştırmaktır. Geleneksel kamu yönetiminin universal prensipleri, bürokrasiyi ideal değil sadece bir unsur olarak kabul eden örnek çalışmalar ortaya konulmasına ve orta ölçekli teoriler formüle edilmesine teslim olmuştur (Şan, 2005: 5-6).

Batı deneyimi, model olarak alındığından, kalkınma yönetimi, personel faaliyetinin performansını ve planlama sürecini geliştirecek araçlar bulmaya çalışmıştır. Bunların çoğu, batı uygulamalarının taklididir. Bu araçlara rağmen istenen sonuca ulaşılmamasının engeli olarak da gelişmekte olan ülkelerin kültür yapısı gösterilmiştir. Toplumun yavaş gelişmesinin suçu kamu hizmetlerine yükletilmiş ve kamu idaresini geliştirme kurumları teşkil edilmiştir. Türkiye’de 1960 sonrası planlı kalkınma dönemi kalkınma yönetimi anlayışını sembolize etmektedir (Şan, 2005: 6).

6.1.3.Yeni Kamu Yönetimi

Yeni kamu yönetimi anlayışı 1980’li yıllarda gündeme gelmiş ve bu alanda yeni bir paradigma oluşturmuştur. İşletmecilik, piyasa temelli kamu yönetimi, girişimci hükümet, yeni kamu yöneticiliği gibi adlarla çeşitli bilim adamlarınca tanımlanmıştır. Kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerinde yoğunlaşan eleştirilerle iletişim ve teknolojiadaki gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlenen değişim ve dolayısıyla ekonomik anlayışta meydana gelen değişiklikler sonucunda doğmuştur. Bu anlayış ile süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek demek olan yönetim anlayışından; performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme demek olan işletme anlayışına doğru bir kaymanın olduğunu görmekteyiz (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 8).

Yeni kamu yönetimi anlayışında, kamu yönetiminin etkinliğini, verimliliğini ve kalitesini öncelik edinen bir anlayış olarak betimlenebilir. Bunu sağlayabilme içinde çalışma hayatının kalitesi örgüt çalışmalarının ücret, fiziksel çalışma koşulları, örgüt kültürü, liderlik, işbirliği ortamı, iletişim, bağımsızlık, bilgi ve beceri geliştirme, iş ile bütünleşme, tanınma- takdir, planlama, sorun çözme, kararlara katılma gibi çok çeşitli sistem olgularına karşı oluşan davranış biçimlerini ve düşüncelerini açıklayabilmelidir (Uluğ, 2004: 5).

Yeni kamu yönetimi anlayışında, aynı zamanda, eşitliğin öne çıkarılmasına önem verilmekte, aktif ve katılımcı vatandaş tercih edilmektedir. Kamu hizmetlerin yürütülmesinde, rasyonel ve stratejik bir yaklaşım hedeflenmektedir. Ayrıca kurala yönelik bir yönetim tarzından, amaca yönelik bir yönetim tarzına geçilmesi, kamu kurumlarındaki hiyerarşik düzeylerin azaltılıp yalın hale getirilmesi, kamu kaynaklarındaki hiyerarşik düzeylerin azaltılıp yalın hale getirilmesi, kamu kaynaklarında maliyet bilincinin geliştirilmesi, insan kaynakları yönetiminin uygulamaya konulması, performans ve buna bağlı ücretlendirme ile personel politikalarının oluşturulması, kamu kurumlarının yapılarının

daha esnek, şeffaf hale getirilmesi, bürokratik değerlere dayanan geleneksel yaklaşımın yerine kamu hizmeti kültürü, bu yeni yaklaşımın temel kabulleri ve hedefleri arasında sayılabilir (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 9).

Nitelikli kamu hizmetini sağlamada öncelikli sorun, anılan hizmeti üretecek uygun yapının kurulmasıdır. Bunun içinde mesela hizmet sunumuna ilişkin görevlerin, yerel, yerel yönetimler gibi bağımsız küçük birimlere ya da gönüllü özel kuruluşlara aktarılmasını öngörmektedir. Ya da piyasa mekanizmasına dayanan bir sistemi, piyasanın gereklerine göre yönetmelidir. Dolayısıyla, devletin ekonomik alandaki rollerini düzenleyici kılmanın ötesinde özel sektöre bırakarak çekilmesi gibi bir niteliğe sahiptir. Böylece model, devletin ekonomik ve sosyal alandaki etkinliğini çok belirgin biçimde azaltıp sınırlandırmayı öne çıkarmaktadır. Başlıca özelliği, hizmetten yararlananlara seçme olanağı verildiğinde hizmet sunucuların daha etkili, duyarlı davranacaklarıdır. Ancak yarışmacı bir piyasa ortamının bulunmadığı durumlarda anılan modelin işlevselliğinden söz etmek hiç de kolay değildir (Uluğ, 2004: 6).

Kamu kurumları da özel kesim gibi verimliliği temel alarak çalışırsa müşteri memnuniyeti üzerinde odaklanacak ve daha iyi kaliteli hizmet sunulacaktır. Oysa kamu yönetimi alanında yakın geçmişte uygulama alanı bulan bir işletmecilik kavramı olarak verimlilik ilkesi temelde kullanılan kaynaklar ile elde edilen sonuçlar arasında optimal orantı sağlamayı öngörmektedir. Bağlantılı bir kavram olarak etkinlikte kurumların kendileri için saptanmış hedeflere ne ölçüde ulaşabildikleri ile ilgilidir. Bunlar, birbiriyle çelişebileceği gibi hizmetlerden yararlananların azami memnuniyetinin sağlanmasının da önüne geçebilir (Kamu Reformu Araştırması, 2002: 131).

6.1.4.Kalkınmacı Kamu Yönetimi

Kalkınmacı kamu yönetimi, eşitlik ve büyüme arasında seçim yapılmamasını savunur. Fakat toplumdaki herkesin temel ihtiyaçlarının karşılanması ve faydanın daha adil dağıtılmasına hizmet edecek bir verimliliğin sağlanması görüşünü sürdürür. Kalkınmacı kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi gibi, kamu kurumlarını kendi toplumları kapsamına yerleştirir ve kurumların faaliyetlerini, idare sürecine katılan halkın güçlendirilmesi ile tamamlamayı önerir. Kalkınmacı kamu yönetimi; yeni kamu yönetiminin yeni bir formu değildir. Çünkü aynı zamanda geleneksel kamu yönetiminden de birçok unsur alır. Mesela geleneksel kamu yönetimi gibi ve yeni kamu yönetiminin tersine, bir teşkilat olarak bürokrasiye karşı değildir. Kalkınmacı kamu yönetiminin ana programlarından birisi, geniş ölçekli hiyerarşik yapıyı devirmeyi değil, bürokratik revizyonla değiştirilmesini içerir. Değişim yapısal olmayacak, fakat yapı halkı içine alacaktır (Uluğ, 2004: 11).

Kalkınmacı kamu yönetiminin geleneksel kamu yönetimi ile kesişme noktası da, devamlılık ve sürdürmedir. Kalkınmacı kamu yönetimi; yeni kamu yönetiminin vurguladığı proje yönetimini reddetmezken, hatalarını fark eden ve öğrenen teşkilatlar vasıtasıyla uzun dönemli düzenli programların içine yeni hayatın nüfuz etmesini sağlamayı öngörür (Kamu Reformu Araştırması, 2002: 133).

Geleneksel kamu yönetiminin önemli unsuru olan ademi merkeziyetçilik ve merkezi yönetme ile, belli ihtiyaçların karşılanmasına cevap verebilme kabiliyeti arasında bir uyum gözetme bakımından kalkınmacı kamu yönetimi tarafından yeniden vurgulanmaktadır (Uluğ, 2004: 11-12).

6.2.Kamuda Performans Ölçümü

Kamu örgütlerinin içerisinde bulunduğu performans düşüklüğü, farklı ve çoğu zaman birbiriyle tutarsız amaç ve hedefler, güvenilmez ölçüm metotları ve kaynak yetersizliği gibi sorunlar, hükümetleri kamu yönetiminde yeni yönetim tekniklerine yatırım yapmaya itmektedir. Şüphesiz kamu yönetimi alanına girişi oldukça yeni olan bir yönetim tekniği olmasına rağmen kamu yönetiminde performans ölçümü ekonomik gelişmeden kamu güvenliğine, polis hizmetlerinden bayındırlık hizmetlerine, merkezi yönetiminden yerel yönetimlere ve gönüllü kuruluşlara kadar kullanılmaya başlanmıştır. Bir başka deyişle, az kaynakla çok iş yapma bilincinin ve imkânlarının geliştiği bir çağda performans kriterlerinin geliştirilmesi ve performans ölçümü, kamu kurum ve kuruluşlarında da aynen özel sektördeki benzerlerinde olduğu gibi etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve sorumluluk anlamlarında performans ilerlemesi sağlamaya yönelik temel yönetim araçları arasına girmiştir (Ateş ve Çetin, 2004: 258).

Kamu hizmetlerinin hitap etmekte oldukları çok geniş ve çeşitli bir vatandaş topluluğu vardır. Dolayısıyla sunulan hizmetlerden bir kısmı memnun olurken bir kısmının memnun olmayacağını söylemek yanlış olmaz. Bu kamu yöneticilerini ikilem içinde bırakır. Bir tarafı memnun ederken diğer taraf durumdan şikayetçi olacaktır. Burada kamu yöneticisi için en uygun yol, daha az güce sahip baskı gruplarını hayal kırıklığına uğratmadan daha güçlü baskı gruplarını tatmin edebilmeyi başarmaya çalışmalıdır. Ayrıca hem kurallara uyma hem de sonuca ulaşacak en iyi yöntemi uygulama idealdir. Ancak bu idealden öteye gitmeyebilir. Sonuç olarak performans yönetiminin başarılabilmesi hedeflere kilitlenmiş bir yönetim anlayışının benimsenmesi gerekmektedir. Amaç ve hedefleri başarmaya odaklanmış yönetim anlayışı beraberinde performans ölçülmesini gerektirir. Bugün yönetim anlayışında sadece çalışanların kişisel performanslarını ölçmek, içinde buldukları örgütün toplam performansını ortaya koymaz. Dolayısıyla burada yapılması gereken kişisel performans yanında kurumsal performansın ölçülmesi önemlidir. Bir bütün halinde bu iki yönlü değerlendirme tam bir performans ölçümünün uygulanmasını gerektirir (Ateş ve Çetin, 2004: 259).

Yukarıda belirtilenler ışığında performans ölçümünün niçin yapıldığı açıklanmaktadır. Performans ölçümü kısaca, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci olarak tanımlanabilir. Uygulayıcılar açısından ise bir kurum tarafından veya bir program içinde yürütülen faaliyetlerin rakamsal olarak ifade edilmesi anlamına gelmektedir (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 16).

6.2.1.Kamuda Etkinlik, Verimlilik ve Ekonomiklik

Performans yönetiminin üç temel unsur üzerine kurulu olduğunu söylemiştik: Etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik. Etkinlik; önceden belirlenen amaçlara ulaşma düzeyi iken ekonomiklik ise mevcut girdilerle elde edilebilecek en yüksek miktarda çıktıya ulaşmaktır. Verimlilik ise hedeflere ulaşmada kaynaklardan nasıl yararlandığını gösteren bir kavramdır. Etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik arasında doğru orantı vardır ve bunlardan birindeki artış diğerlerinin de artması doğal olarak performans artışı anlamına gelir (Ateş ve Çetin, 2004: 261).

İşte her kamu kuruluşu da kural olarak topluma yukarıdaki üç şeyden sorumludur. Yani; amaçlanan sonuçlara endeksli çalışmanın yapılıp yapılmadığı, kaynakların verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığı ve paranın kurallara uygun ve görüş birliğine varılan hizmetler için harcanıp harcanmadığı. Bunlar kamu yönetiminde performansın ölçülmesine yardımcı unsurlardır (Çevik, 1999: 145).

Hizmet ve malların üretimi için kurumlara aktarılan paraların nasıl harcandığı ya da mevcut usullere göre harcanıp harcanmadığı aslında göreceli olsa da önemli bir sorundur. Çünkü kamu yöneticilerinin ve örgütlerinin performansının ölçülmesi açısından önemli bir parçadır. Diğer taraftan kaynakların istenilen amaçlar için verimli kullanılıp kullanılmadığı sağlanan hizmetlerin değerini veya çıktılarını ölçen bir parametreyi gerektirebilir. Diğer bir ifadeyle çıktılar ile girdiler arasındaki verimlilik ilişkisi önemli bir sorundur. Örneğin bir hastaneye, okula veya hapis haneye harcama kaynağı ile sağlanan hizmet arasında nasıl bir bağlantı kurulacaktır? Ya da bu kuruluşlar tarafından sağlanan çıktılar nasıl ölçülecektir? (Kamu Reformu Araştırması, 2002: 134).

Bir örgütün kendisinden yapması beklenen hizmeti başarıyla başarmadığı sorusu da önemlidir. Bu soru aslında belli bir hizmette en iyi işleyecek yöntemin değerlendirmesini gerektirir. Dolayısıyla burada belli bir hizmette uzmanlar ile yöneticiler arasındaki ilişki önem kazanmaktadır. Gerçekten bazı kamu hizmetlerinde, özellikle uzman olarak çalışan görevliler bir işin en iyi nasıl yapılacağını bildiklerini iddia edebilirler. Özellikle öğretmenler, tıp doktorları veya polisler gibi bazı önemli kamu hizmetlerini üreten veya sunanlar ürettikleri hizmetlerdeki hangi yöntemin çalışacağını ya da çalışmayacağını en iyi bildiklerini düşünebilirler. Dolayısıyla bunların performansının ölçülmesi zorlaşabilir. İşte etkinlik ölçümü ile kamusal sorumluluğun sorgulanması bilinci altında, bu sorunların üstesinden gelmek zorundadır. Çünkü en azından kural olarak, her türlü kamu hizmeti halktan toplanan vergilerle finansa edilmektedir. Dolayısıyla bu kaynakları, hizmetleri üretmek ve sunmak için kullanan kamu örgütlerinin ve yöneticilerinin, gereken verimlilik ve etkinlik ölçümü ile sorgulanmaları ve performanslarının ölçülmesi kamusal bir zorunluluktur (Çevik, 1999: 145).

6.3.Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesini Gerektiren Sebepler ve Önemi

Kamu sektörü dünyanın en büyük ve eski sektörüdür. Fakat bu sektörün çalışması ile şikâyetler hemen hemen her ülkede giderek artmaktadır. Kamuoyunda, genel idare ve yerel yönetimlerle ilgili olumsuz düşünceler hâkim bulunmaktadır. Özel sektörde gittikçe artan etkinlik,

verimlilik ve kalite endişeleri bu sektörde henüz kendini yeterince hissettirmemektedir (Yıldız, 1995: 45).

Oysa kamu yönetimin etkin ve verimli çalışması ve kaliteli hizmetler sunması tüm ülke ekonomisini, özel işletmelerini doğrudan etkilemektedir. Ulaştırma ve haberleşme hizmetlerinin zamanında karşılanması, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yeterli düzeyde yerine getirilmesi, güvenlik hizmetlerinin sürat ve niteliği, yerel yönetimlerin hizmetlerinin yeterliliği diğer sektörlerin başarısında büyük ölçüde etkili olabilmektedir. Özel işletmelerin mal ve hizmet kalitesini iyileştiremedikleri takdirde varlıkları sona erdiği gibi, kamu kurumları da, katkıda bulunanların öfkesi ve süratle ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar sonucu bir gelir azalması ile karşı karşıya bulunmaktadır. Kıtlaşan kaynakların rasyonel kullanımı bu yüzden daha da önem kazanmaktadır (Yıldız, 1995: 46).

Kamu hizmetleri yasal ve siyasal bir ortamda yürütülür. Hizmetlerinde ölçümünün yapılabileceği veya nasıl yapılacağı düşünülürken, kamu kurumlarında performans ölçümlerinin hangi amaçla kullanılacağı sorusunun da cevabı düşünmelidirler. Çünkü performans ölçümü önemli sayılacak kadar maliyet ve çaba gerektirir. Uygun performans standartları geliştirmek, veri toplamak, bu bilgileri işlemek, analiz etmek ve toplanan bilgiyi hazırlanan standartlar içerisinde yerleştirmek, ölçüm raporlarını hazırlayıp ilgili yerlere göndermek ve bu raporları okuyup yorumlamak gibi aşamalar bir maliyet gerektirmektedir. Bunun yanında kamu yönetiminde amaçlar daima birbiri ile uyumsuz, hatta çoğunlukla çatışma durumu görülür. Ekonomik ve endüstriyel girişimleri de kapsamına alan kamu yönetimi sistemlerinin genel eğilimleri, salt etkinliği sağlamaktan çok, topluma hizmet sunmaktır. Son çözümlerle de, beşeri değerler ve toplumsal amaçlar, kamu yönetimin en önemli ölçütleri olarak kalmaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminde mevcut yönetim tekniklerini kullanmakta belirli sınırlılıklar ortaya çıkıyor (Halis ve Tekinkuş, 2003: 172).

Özel sektör, günümüze kadar sadece kamu kuruluşlarının tekelinde tuttuğu alanlara girmiş ve bu şekilde rekabet alanını genişletmiş bulunmaktadır. Kamu kuruluşları özel işletmelerin ortaya koyduğu kalite ve maliyet standartlarını tutturmak zorundadır. Çünkü tüm kuruluşların değerlendirdikleri standartlar bulunmaktadır. Bu standartlara ulaşamama bazı kamu kuruluşlarının hayatta kalabilmesini tehdit etmektedir. Bir kurumun varlığını sürdürebilmesi güvenilirliğine bağlı bulunmaktadır. Bu güvenilirlik vergi verenlerin, kurumun görevi ve sunduğu hizmetin kalitesine verdikleri öneme bağlı bulunmaktadır (Halis ve Tekinkuş, 2003: 172-173).

Eğer devlet ekonomik ve toplumsal kalkınmada önemli roller oynamaya devam ederse, kamu yönetimine uygun teknolojiden yararlanmak zorundadır. Bu durumda asıl sorun, yönetim sistemlerinin yükümlendikleri faaliyetleri sistemli ve dinamik şekilde geliştirmeleri ile çevreden gelen baskılar karşısında ezilmeleri ve yenilmeleri şeklinde belirecektir. Gerek kar amaçlı gerek gönüllü, gerek kamu, gerek özel, gerek büyük gerekse küçük olsun tüm örgütler varlıklarını ancak ihtiyaçlarını tatmin etmek zorunda oldukları müşterileri vasıtasıyla sürdürmektedir. Bu ise müşteri eksenli bir yönetim stratejisini benimsenmesi ile mümkün olabilir. Bu nedenle müşteri tatmininin ölçülmesi ve onun ihtiyaçlarına cevap verebilecek mal ve hizmet üretimi özel işletmeleri olduğu kadar, kamu

işletmeleri de etkilemeye başlamıştır (Yıldız, 1995: 48).

Kamu kurumlarında performans değerlendirmesi yeni bir kavramdır. Aslında mantık olarak işletme düzeyinde ele alınan performans kavramından içerik olarak farklı değildir. Bir kurumun performansı, belirli bir dönem sonundaki çıktı ya da faaliyetlerinin sonucudur. Bu sonuç kurumun belirlediği hedeflere ulaşma derecesi olarak yorumlanmaktadır. İşletme için ele alındığında bazı belirli hedefler ortaya koymak mümkündür. Ancak kamu kurumları için dönemler itibariyle ulaşabilecek hedefler işletmeler kadar belirgin olmayabilir. Özellikle kamu sektöründe performans yönetiminin uygulanması dikkatlerin işlerin sonuçlarına yönelmesi, görev tanımlarının değişmesi ve hizmette kalitenin önem kazanması şeklinde sonuç doğuracağı düşünülmektedir (Çevik, 1999: 147).

Küreselleşme makro ekonomilerin entegrasyonu ile birlikte, mikro ölçeklerdeki işletmelerin çağdaş teknolojik gelişmeleri izlemeleri zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Artık en iyi, en yeni yönetim ve üretim teknolojilerinden yararlanmak lüks değil zorunluluk halini almıştır. Başka bir deyişle günümüzün hızla değişen dünyasında bir yönetimin rekabet ortamında ayakta kalabilmesi için kalite organizasyonlarının geliştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu önceden özel sektöre has bir özellikken artık kamuda da zorunlu hale gelmiştir. Özel sektörün kaynakları artırma kapasitesi sınırlı olduğundan genellikle istenilen değişiklikleri gerçekleştirmede uygun bir araç olarak görülmediğinden devlet yeni kalkınma faaliyetlerinin birçoğuna aktif bir biçimde müdahale etmeye ve söz konusu faaliyetleri yönetmeye karar verir (DPT, 2005: 17).

Ülkemizde kırk yıldan beri hız kazanarak süregelmekte olan kentleşme olgusu, temel kültür değişimi sorununu gündeme getirmektedir. Kente göç eden nüfusun kent yaşamına uyum sağlayamaması, kentleşememe sorunları, farklı bir kültüre geçişte yaşanan gecikme ve direnişler, kalkınma ve gelişme çabalarının yavaşlatan sosyal sorunlara yol açmaktadır. Bu bakımdan konuyu, kentlerin artan hizmet ve alt yapı yatırım ihtiyaçların ötesinde çok daha geniş kapsamlı bir geçiş sürecinin yapısal sorunları biçimde ele almak gerekmektedir (DPT, 2005: 17).

Kentlerdeki nüfusun artması sonucuyla birçok kentleşme sorunu ortaya çıkmıştır. Göçler, bir yandan bu merkezlerde işsizliğin artmasına neden olmakta; diğer yandan yerleşim, konut, çevre, alt yapı, ulaşım, eğitim, sağlık ve asayiş sorunları da artmaktadır. Kentlerin alt ve üst yapı yatırımları sürekli olarak artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmaktadır. Performans değerlendirme son zamanlarda giderek yaygınlaşan bir kavram olup, yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin daha geniş sınırlarda ve performans kavramındaki gelişmeler çerçevesinde uygulanmasına yönelik gelişmiş bir yönetim anlayışıdır. Bu anlayış örgütü istenen amaca yöneltebilmek amacı ile mevcut ve geleceğe ilişkin durumlarıyla ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın gelişiminde sürekliliği sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmek ve tedbirleri almak görevlerini idareye yüklemektedir. Bu sürecin, örgütün her biriminde ve gerekli görülen zamanda uygulanması mümkündür (Özlu, 2007: 114).

6.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Performansın Değerlendirmesi

Bir hizmet işletmesi olarak kamu hizmeti veren kuruluşların etkinliği ve etkinliğini; kuruluşun örgütsel kültürü, görev tanımlaması, müşterinin yönlendirmesi, müşteri ve kalite ilişkileri etkilemektedir (Özlu, 2007: 116).

Gerek kamu yönetimi gerek işletmelerde geniş anlamda performans değerlendirmesi için üç temel noktada gerekli tespitlerin yapılması gerekmektedir. İlk olarak mevcut kaynakların kullanılması ile, doğru olarak belirlenmiş olan örgütsel amaçlara ulaşmak için kullanılan yöntemlerin en uygun verimliliği sağlayıp sağlanmayacağını belirlenmesi çerçevesinde mevcut durumun değerlendirilmesi yapılır. Bu aşamada kuruluşun vizyonu, değerleri, görev tanımı, uzun ve orta dönemli hedefleri, stratejik plan ve programları, toplam kalite yönetimi uygulamasına paralel olarak ortaya konulur (Ateş ve Çetin, 2004: 264).

Kuruluşun mevcut durumunun belirlenmesi için girdi-çıkı analizleri yapılır, süreç ve işlemler, kaynaklar örgütün kuvvetli ve zayıf yönleri, iç ve dış çevre ilişkileri ile ilgili ayrıntılı bilgiler toplanır. İkinci olarak örgütün potansiyel gücünden yararlanarak mevcut olan seviyenin değerlendirilmesi sorunu çözülmeye çalışılır. Birinci aşamada elde edilen veriler ve bilgiler, ölçümlerin yönünü gösterecektir. Kuruluş için önemli olan performans boyutları, ölçüm yapılacak anahtar alanlar ve bunlarla ilgili ölçütlerin ve göstergelerin seçimi bu çerçevede yapılır. Üçüncü olarak örgütün uzun dönemdeki potansiyelini değerlendirmek amacıyla, iç ve dış engellerinin kalktığı varsayımı ile ideal kapasiteye ulaşma durumunu değerlendirmektedir. İşimiz veya amacımız ne olacaktır, ya da ne olmalıdır sorularına alınacak cevaplar diğer iki soruya alınan cevaplarla birlikte örgütün gerçek amaçlarına nasıl ve hangi seviyede ulaşabileceğinin göstergesi olacaktır. Bu üç saptama bir örgütün performansının tanımlanması ve değerlendirilmesine ilişkin alanları belirlemektedir. Performans geliştirme alanlarına bir çerçeve çizmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 265).

Yukarıda değinilenlerin yanında kamu görevlileri ölçüm ve rapor işlerini yaptırmadan önce bunu ne amaçla kullanacaklarına karar vermelidirler. Bu yolla en yararlı yönetimin ne olacağını da belirleyebilirler. Kilit görevlilerin performans ölçümünün önemini anlamalarına yardımcı olabilmek için etkenlik ve etkinlik ile ilgili bilgilerin bazı alanlarda kullanımını birlikte gözlemlemek gerekebilir. Yapılan incelemeler, kurumun varlığını sürdürme ve geliştirilmesini sağlamak için uzun dönemde örgütsel yapı, görev, çıktı ve süreç tasarımlarında yapılması gereken değişiklikleri ortaya koymaktadır. Bunlara ilaven; bir kurumda alınan kararların ve yapılan çalışmaların olumlu ya da olumsuz sonuçlarını nedenlerine de inerek açıklamak geleceğe yönelik girişimlerin neler olması gerektiğini belirlemek, bu girişimlerden beklenecek başarı düzeyleri için hedefleri ortaya koymakta bu saptamaların bir sonucudur. Bütün bunlar ölçüm sistemlerinin sistematik olarak hazırlanmasına ve uygulanmasına bağlıdır (Yıldız, 1995: 49).

Örneğin, kamu yönetiminin iş bulmalarına yardımcı olmak amacı ile işsizleri eğitmesi durumunda, öğretmen başına eğitilen kişi sayısı bir etkenlik ölçüsüdür. Eğitilenlerin, iş bulanlara oranı ise bir etkinlik ölçüsüdür. Bu nedenle bir devlet dairesinin verimlilik ölçüsü, dairenin çıktısı ile

amaçlarını gerçekleştirme arsındaki nedensel ilişkinin gerçekliliğinin değerlendirilmesi ile desteklenmektedir (Yıldız, 1995: 49).

6.4.1.Yeni Kamu Hizmetinin Performansının Değerlendirmesi

Performans değerlendirme kamu örgütlerinde oldukça güç yapılmaktadır. Kamu kesiminde üretilen bazı mal ve hizmetlerin parasal değerlerle ifade edilmesi zordur. Bu açıdan kamu kesiminde verimliliğin ölçülmesi amaca kar olan özel kesime kıyasla oldukça güçtür. Toplumsal mal ve hizmetlerin çok bilinen örneği, milli savunma mal ve hizmetlerinde somut ürünler ve parasal değerler elde edilmesi pek mümkün değildir. Ancak kullanılan çeşitli tekniklerle sadece verimlilik değil etkinlik ve tutumluluğunda ölçülmesi için performansın değerlendirilmesi ve bir sonuca varılmaması mümkün olmamaktadır (Genç, 1998: 27-28).

6.4.1.1.Benzer Kurumlararası Karşılaştırması

Karşılaştırılabilir alanlarda, benzer programlar ve faaliyetlerin benzer kurumlar ile karşılaştırılması olası tasarruf alanlarının belirlenmesinde kullanılabilir (Şan, 2005: 9).

Karşılaştırma alanları şunlar olabilir:

1. Performans göstergeleri
2. Hizmet tedarikinin birim maliyeti
3. Personel düzeyleri
4. İşletme giderleri
5. Hizmetin veya halkın kullanım usulü (Şan, 2005: 9-10).

6.4.1.2.Kurum içi Karşılaştırma

Değişik yerler veya değişik bölümlerde aynı yetkili tarafından sağlanan değişik hizmetlere ve imkânlar arasında maliyetlerin karşılaştırılması dikkate değer bilgiler sağlar. Mesela; taşıtların onarım maliyetleri, okullar veya yerleşim birimlerinde enerji tüketimi. Kurum içinden bir dizi performans göstergesi denetçi tarafından geliştirilebilir (Erdumlu, 2002: 78).

6.4.1.3.Hedeflere göre Karşılaştırma

İdarenin kendisinin koyduğu hedefler karşılaştırma unsuru olarak kullanılabilir. İdare kendisine bir hedef belirlemektedir, her idarenin bir hedefi vardır. Daha sonra bu karşılaştırmayı hedefine göre yapacaktır (Erdumlu, 2002: 78).

6.4.1.4.Geçmiş Performans Karşılaştırması

Geçmiş yıllarla karşılaştırma potansiyel tasarruf alanlarını da açığa çıkarabilir. İdarenin geçmiş yıllardaki performansı ona ışık tutacaktır. Karşılaştırmayı buna göre yaparak hatalarını görecektir ve önlemini de alacaktır (Erdumlu, 2002: 79).

6.4.1.5.Özel Sektör Karşılaştırması

Benzer hizmetlerin üretildiği özel sektör alanları ile karşılaştırma yararlı olabilir. Mesela; inşaatlar, hastane hizmeti, bilgisayar hizmeti. Çalışma sistemleri her ne kadar farklı olsa da özel sektör her zaman karşılaştırma için iyi bir sektördür (Şan, 2005: 10).

6.4.2.Merkezi Yönetimde Performans Değerlendirmesi

Türk kamu yönetimi sektöründe performans yönetimlerinin ölçümleri konusunda günümüze kadar yeterli bir çalışma yapılmamıştır. Bu konu hakkında düzenli ve sistemli bir yöntem geliştirilememiştir. Asıl olarak da bu geç kalmışlığın bir nedeni kamu yönetimindeki hizmet alanlarında farklılıkların olmasıdır. Bu bölümde kamu kesiminin performans ölçümlerine örnek alınabilecek çalışma Güngör Erdumlu'nun sağlık sektörüne uyguladığı çalışmasıdır. Yazarın bu çalışmasında öngördüğü sistem şöyledir.

Girdiler, bir faaliyet tarafından tüketilen veya istifade edilen fiziki kaynaklardır. Ana fiziki girdiler şunlardır:

1. İnsangücü
2. Tüketilen malzemeler, mesela: kırtasiye, enerji, telekomünikasyonlar
3. Binalar ve Arazi
4. Diğer varlıklar (Erdumlu, 2002: 320).

Girdiler ya hacim veya maliyet ile ölçülürler. Hacim girdileri ekonomi, işçilik produktivitesi ve fiziki verimliliği hesaplamak için kullanılır. İnsan gücü genel olarak saat olarak ölçülür, bazen kaliteyi yansıtmak için sınıflama ağırlığı verilebilir. Diğer hacim ölçüleri genel olarak açıktır. Mesela binalar ve arazi alan ile ölçülebilir: enerji kw-saat olarak, bilgisayarlar kullanma saati olarak ölçülebilirler. Sağlık sektöründe girdiler yapılar işle ölçülebilir (Erdumlu, 2002: 320). Örneğin tıbbi cihazların incelediği vaka sayısı gibi.

Çıktılar, faaliyet tarafından üretilen şeyler, hizmetler veya şartlardır. Konu itibariyle çıktılar tedavi edilen hastalar, ölümü engellenen hastalar olabilir (Erdumlu, 2002: 321).

Bunları şu şekilde açıklayabiliriz:

1. Doğrudan çıktı, üretilen mevcut fiziki çıktı hizmet veya durum
2. Kapasite, doğrudan çıktıyı üretme kabiliyeti
3. İstenmeyen çıktı, doğrudan çıktıyı üretmenin amaçlanmayan ve istenmeyen yan etkileri (ölen hasta sayısı, tedavi sonucu sakat kalan hasta sayısı)
4. Ara çıktı, diğer etkiler ve yan etkileri hesaba kattıktan sonra doğrudan çıktının daha uzun vadeli etkisi
5. Nihai üretim, bir bütün olarak cemiyet üzerinde geniş etki (mesela, çocuk bulaşıcı hastalıklarına karşı aşı)
6. Doğrudan üretim, hastalığa karşı aşılanan hastalar

7. İstenmeyen üretim, arzu edilmeyen yan etkiler
8. Ara üretim, aşılana kişiler hastalığa bağışıklık kazanma derecesi
9. Nihai üretim, toplumda hastalığın azalma derecesi (Erdumlu, 2002: 321-322).

Çıktı ölçülmesi şu şekilde olmaktadır; çıktı genel olarak hacim terimleri ile ölçülür. Doğrudan çıktılar için bu üretilen şeylerin sayılması meselesidir. Hastanelerde incelenen ve sonuca vardırılan vaka sayısı, diğer yandan bu kaba sayım yeterli bir çıktı ölçüsü vermez. Çünkü bu altta yatan faaliyetin karışık oluşumundaki değişimleri yansıtmaz. Mesela, “yapılan ameliyatların sayısı” gibi bir ölçünün bademcik ameliyatım karşı bir kalp nakli yapmak için gerekli gayret, maharet ve zamandaki farklılıkları hesaba katması gerekecektir (Biçkes, 2002: 56).

Kalite, hastanın talepleri zamanında karşılanıyor mu? Karşılanmıyor ise ne kadar gecikme ile karşılanıyor? (gecikme süreleri: saat, gün, hafta, ay, yıl) Hastanın tedavisi istediği şekilde midir? Hastanın sağlığına kavuşturulması zamanında olup olmadığı, bazen hasta ihtiyaçlarını tahmin ettiği farz edilen bir hedef zaman serisine karşı ölçülebilir. Hastanede kullanılan işletme yöntemleri de hizmet kalitesini etkiler (Bilgiç, 2003: 47).

6.4.2.1. Performans Göstergeleri

Performans göstergeleri girdi ve çıktıların mukayeseli değerlendirmesidir. Bu da ekonomiklik, verimlilik ve etkinlikle ölçülür. Ekonomiklik, en az masrafla en çok üretimi elde etme tanımlanır. İdeal olarak bütün ilgili masrafların ekonominin değerlendirilmesine dâhil edilmesi gerekir. Hastane için girdiler: ücretler, ilaç, makine- teçhizat, onarım, bakım, enerji giderleri vs. Bir ekonomiklik ölçüsü, girdi kaynakları maliyetinin bu maliyetin beklenen değerine oranıdır. Beklenen değer çoğu zaman planlanmış veya hedef değerler olarak alınabilir. Eğer kendi girdi kaynaklarını bir kuruluş (hastane) kaliteyi de gözeterek mümkün olduğu kadar ucuza satın alıyorsa bu kuruluş ekonomiktir (Erdumlu, 2002: 322).

Verimlilik, üretimler ile girdiler arasında bağıntı kuran genel bir fikirdir. Ortalama verimlilik, üretimin girdiye bölünmesidir. Tedavi edilen hasta sayısı/hastane için yapılan harcamalar. Marjinal verimlilik, üretimdeki değişimin girdi de buna tekabül eden değişmeye oranıdır (Erdumlu, 2002: 322).

Etkinlik, bir etkinlik göstergesi çıktının planlanan çıktıya oranıdır. Bir hastane birimde, tedavi edilen hasta sayısı/tedavi edilmesi gereken hasta sayısı. Sadece eğer plan optimum ise bu bir gerçek ölçüdür. Eğer kendi amaçlarını karşılıyorsa bir kuruluş veya program etkilidir. Bazen maksat ve araçları elde etmenin farklı yollarının nisbi etkinliğini düşünmek mümkündür. Bu politika değerlendirmesinde rutin olarak yapılır. Aynı amaçlara sahip farklı kuruluşların nisbi etkinliği de değerlendirebilir (Erdumlu, 2002: 322-323).

6.4.2.1. Performans Uygulaması

Uygulama performans yönetimi ve değerlendirmesi için çok önemlidir. Uygulama yöntemi ne kadar kontrollü ve düzenli olursa o kadar başarı da sağlanmış olur.

Uygulamada göz önünde tutulacak ana konular verilmektedir.

1. Sınırlar dâhil edilecek görevler ve faaliyetler
2. Maksat ve sağlanan bilgiyi kim kullanacak ve bu bilgi hangi kararları destekleyecek
3. Bilgi
4. Diğer sistemler ile münasebet
5. Maliyet ve yararlar
6. Sistemin tesis edilmesi, sürdürülmesi ve güncelleştirilmesi için sorumluluk (Yaşamış, 1993: 172).

6.4.3. Yerel Yönetimde Performans Değerlendirmesi

Hizmet üreten ve yatırım yapan belirli girdileri ve çıktıları olan bu idarelerde performans ölçülürken yine zaman ve mekân ve ölçek tutarlılığında dikkat etmek gerekmektedir (Bilgiç, 2003: 75). İl özel idareleri: il özel idarelerinde performans ölçümü için temel görevler dikkate alınmalıdır. Bu görevler: sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, kültür ve eğitim, tarım, ekonomik ve diğer olarak sınıflandırılabilir. Özellikle sağlık, eğitim, bayındırlık, tarım gibi fiziki çıktısı olan yatırımlar performans yönünden değerlendirilebilir. Performansın ölçülebilmesi için gerektiğinde dönem öncesi ve sonrası analizlerde kullanılabilir (Sezer ve Kargın, 2002: 232).

Belediyeler: Belediyeler de yerel yönetim türü olarak performans ölçümüne konu olabilirler. Konuya belediyelerin türleri ve görevleri açısından yaklaşmak gerekebilir. Benzer türleri ve görevleri birbirleri ile karşılaştırmak mümkündür (Urhan, 2008: 92).

Türleri açısından konu ile ilgili olarak ele alındığında belediyeleri aşağıdaki gibi sıralandırmak mümkündür.

1. Yeni kurulan belediyeler
2. Nüfusları dikkate alınarak; küçük, orta ve büyük belediyeler.
3. Yönetim tarzı dikkate alınarak, Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri
4. Turistik yörelerin belediyeleri (Urhan, 2008: 93).

Gelişmiş bölgede ve gelişmekte olan bölgede yer alan belediyeler Performans ölçülürken türlerdeki tutarlılık ağılandıktan sonra ölçülebilir çıktılara bakmak gerekebilir. Bu açıdan belediyelerin temel görevlerine bakılabilir. Bunlar:

1. Temel kent altyapısı
2. Temel kent hizmetleri
3. Ekonomik nitelikte görevler
4. Temel sosyal görevlerdir. Bu görevlerle ilgili olarak bazı ölçütler geliştirilebilir (Urhan, 2008: 93-94).

6.4.3.1. Performans Göstergeleri

Performans göstergeleri girdi ve çıktıların mukayeseli değerlendirilmesidir. Göstergeleri olarak ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik kavramları ile ölçülür (Erdumlu, 2002: 325).

Ekonomiklik; en az masrafla girdi kaynaklarını elde etme olarak tanımlanır. İdeal olarak bütün ilgili masrafların ekonominin değerlendirilmesine dâhil edilmesi gerekir. Belediyeler için girdiler; ücretler, yakıt giderleri, makine-teçhizat, onarım, bakım, enerji giderleri vs. Bir ekonomik ölçüsü, girdi kaynakları maliyetinin bu maliyetin beklenen değerinde oranıdır. Beklenen değer, çoğu zaman planlanmış veya hedef değerler olarak alınabilir. Eğer bir belediye kendi kaynaklarını kaliteyi de gözleterek mümkün olduğu kadar ucuza satın alıyorsa bu kuruluş ekonomiktir (Yaşamış, 1993: 179).

Verimlilik, üretimler ile girdiler arasında bağlantı kuran genel bir fikirdir. Ortalama verimlilik, üretimin girdiye bölünmesidir. Hizmet götürülen belde nüfusu/ hizmet için yapılan harcamalar. Marjinal verimlilik, üretimdeki değişimin bu tekabül eden değişmeye oranıdır (Yaşamış, 1993: 179).

Etkinlik çıktının, planlanan çıktıya oranıdır. Bir belediye birimde, hizmet götürülen belde nüfusu/hizmet götürülmesi gereken belde nüfusu. Eğer plan optimum ise bu bir gerçek ölçüdür. Eğer kendi amaçlarını karşılırsa o kuruluş veya program etkilidir. Etkinlik göstergesi bir politikanın etkinliği hakkında bir bilgi veren istatistiktir. Örneğin; içme suyu giden hane halkı sayısı, belediye otobüsü kullanan belde halkı sayısı (Yaşamış, 1993: 179-180).

6.4.3.2. Performans Uygulaması

Uygulama performans için çok önemlidir. Merkezi yönetimde olduğu gibi uygulama ne kadar kontrollü olursa o kadar başarı sağlanmış olur (Çalışkan ve Sağbaş, 2005: 336).

Uygulamada göz önünde tutulacak ana konular şunlardır:

1. Sınırlar: Dâhil edilecek görevler ve faaliyetler
2. Maksat: Sağlanan bilgiyi kim kullanacak ve bu bilgi hangi kararı destekleyecek
3. Bilgi:
 - a. Ne dâhil edilecek
 - b. Nasıl toplanacak
 - c. Nasıl incelenecek
 - d. Ne rapor edilecek ve ne zaman rapor edilecek
4. Diğer sistemlerle münasebet
5. Maliyet ve yararlar
6. Sistemin tesis edilmesi, sürdürülmesi ve güçleştirilmesi için sorumluluk (Çalışkan ve Sağbaş, 2005: 337).

Kamu sektörü en eski ve en büyük sektördür ve ülkedeki faaliyetlerin yer aldığı önemli bir yapı arz etmektedir. Dolayısıyla sektörün işleyişinde yer alan gerek merkezi örgütler gerekse yerel

yönetimler ülke ekonomisinin verimli, etken ve etkili olarak kullanılmasında ve yönetimin verdiği hizmetlerinde vatandaşların istekleri doğrultusunda optimum faydayı sağlamaları gerekir. Bunlarda performans değerlendirmesi ile mümkündür (Urhan, 2008: 98).

6.5.Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Bazı Ülkelerle Karşılaştırması

Bir ekonomide üretim çok sayıda girdinin kullanımı ile sağlanmaktadır. Dolayısıyla bu girdilerin ulusal düzeyde verimliliğini değerlendirmek ve verimliliği iyileştirmek üzere bunlar arasındaki ilişkilerin sistematik olarak incelenmesi ve ölçülmesi gerekir. Uluslar arası verimlilik karşılaştırmalarında en yaygın kullanılan göstergeler kişi başına gayri safi yurt içi hâsılattır. Gerçekten bu gösterge bir ülkenin ekonomik başarısının açıklayıcı bir faktörü olup yaşam standardının genel bir karşılaştırmasını vermektedir. Ülkemizin refah seviyesinin gelişmiş ülkelere göre az olduğu anlaşılmaktadır. Bu da, ülkemizin diğer ülkelerin refah seviyesine yükseltilmesini gereğini açıklamaktadır (Büyükkılıç, 1998: 26).

AB ülkelerinden İsveç, Fransa, Danimarka ve Finlandiya'da performans ölçüm ve değerlendirmeleri ile ilgili çalışmalar neticesinde aşağıdaki neticeler elde edilmiştir. İsveç'te performansa dayalı ücret düzenlemeleri yapılarak kullanılmaya başlanılmış ve 1990-1992 yılları arasında verimlilikte bir iş artışı olmuştur. Performans yönetimi merkezi olarak yapılmakta ve performansa dayalı ücretlerde temel mekanizma olarak fazla mesai, tazminat ve performans ikramiyeleri yer almaktadır (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 2002: 181-182).

Danimarka'da, üç dört yıl gibi uzun vadeli bütçeler düzenlenerek performansın iyileştirmesi için teşvikler oluşturulmuştur, performansa dayalı ücret sistemi farklı düzenlemelerle ve gittikçe artan sayıda personeli kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 2002: 182).

Finlandiya'da sonuçlara göre ücret uygulamasına veya grup çalışmasına göre verilen ikramiyelere ve verimlilik iyileştirmelerine odaklanmış Maliye Bakanlığı verimlilik ikramiye sisteminin genel prensiplerini geliştirmiştir. Birkaç kuruluşla yapılan denemelerde ikramiye sisteminin yönetimin iyileştirilmesine katkıda bulunduğu gözlenmiştir (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 2002: 182).

Fransa'da, sorumluluk merkezleri kurulmuştur. Bu sorumluluk merkezlerine daha fazla yönetsel özerklik verilerek bunun karşılığında da sonuçlarla ilgili hesap verme zorunluluğu getirilmiştir (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 2002: 183).

Türk kamu yönetiminde performans yönetimi kavramı kendine yeni yeni bir kimlik bulmaktadır. Yaşanan etkinlik ve verimlilik darboğazı, Türk kamu yönetimini arayışlara itmiş ve performans yönetimi etkinlik ve verimliliği artırıcı bir araç olarak görülmüştür. Öte yandan, bilinçli vatandaşların üstlenmekte olduğu hizmet kullanıcısı rolü, kamu örgütlerini vatandaşın beklediği hizmeti en kaliteli biçimde ve en kısa sürede sunma yükümlülüğü altında bırakmaktadır. Bu iki temel eğilimin bir araya gelmesi de, Türk kamu yönetiminde bir dizi reformların yapılması sonucunu doğurmuştur (Ateş ve Çetin, 2000: 261).

Kamu Reformu Araştırması sonuçlarına göre de, kamuoyu tercihi kamu kurumlarının çalışmalarının kurumsal etkinlikten çok daha fazla kullanıcı memnuniyeti üzerinde odaklanmasından yanadır. Kamuda çalışma deneyimi olanlar kamusal etkinliğe görece daha çok önem vermekle birlikte tercihlerinin ana yönü değişmemektedir. Bu bulgu, örnek kitlenin özel kuruluşlar gibi kamu kurumunu da “verimlilik” temelinde çalışmaları lehindeki görüşünün bu yolla hizmet kalitesinin yükseleceği beklentisinden kaynaklandığını doğrulamaktadır (Kamu Reformu Araştırması, 2002: 185).

Kamuda etkinliği artırmaya yönelik açılımlar bağlamında, kamu kurumlarının en yeni teknolojilerle donatılması ve formalitenin azalıp basitleştirilmesi konularıyla, bu açılımların kamu kurumlarının daha iyi işlemesini sağlayacaktır (Kamu Reformu Araştırması, 2002: 186).

Müşteri beklentilerinin sürekli değişmekte olduğu günümüzde, artık kamu sektöründeki hizmetlerinde müşteri beklentilerine cevap vermesi gerekmektedir. Müşteri gözündeki mal ve hizmetlerin kalitesi ve vaktinde yerine getirilmesi fiyatlardan daha önemli hale gelmiştir. Bu nedenle müşteri tatmini ve işletme performansının ölçülmesi son derece önem kazanmıştır. Ancak müşteri tatmininin ölçülmesi tek başına bir amaç olarak görülmemelidir. Ayrıca toplam kalite uygulamasına geçişte de bu ölçümler kilit rol oynamaktadır (Kamu Reformu Araştırması, 2002: 186).

Bu çerçevede kamu hizmetlerindeki çalışmalarının değerlendirilerek, devlet rolünün ve etkinliğinin artırılması, değişen koşullara cevap verebilmesi amacıyla kamu yönetiminin teşkilat yapması, işleyişi ve personel rejiminden kaynaklanan sorunların giderilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, görev ve teşkilat yapısı arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi için kamu sektörümüze yeniden yapılanma ihtiyacı doğmuştur. Ayrıca Türk kamu yönetiminde karşılaşılan sorunlardan biri örgüt performansının değerlendirilmesinden ziyade personelin performansının değerlendirilmesidir. Bunun en somut göstergesi ise kamu çalışanlarının yıllık sicillerle değerlendirilmesidir. Bunlar performans yönetiminin amacına uygun değildir (Kamu Reformu Araştırması, 2002: 187).

Ayrıca diğer başka bir konu Türk kamu yönetiminde performans değerlendirmesinin gizlilik içinde yapılması eleştirilmektedir. Gerçekte performans değerlendirmesi sonuçlarının açık biçimde personele bildirilmesi, personelin kendi yetersizliklerini görerek, kendini geliştirme yönünde harekete geçmesini sağlayabilir. Ayrıca değerlendirme sürecinde yapılabilecek hataların belirlenerek düzeltilmesine olanak tanınır. Gizli yapılan bir değerlendirme, yöneticinin üzerinde egemenlik kurmasına yol açabilecek bir silah niteliğine dönüşebilir. Ayrıca personelin nasıl olduğunu bilmediği için güvensizlik duymasına neden olabilir. Ayrıca Türk kamu kesiminde performans değerlendirmesine personelin katılmaması da yönetimin tarafsızlığına olan güvensizliğe de neden olmaktadır (Ateş ve Çetin, 2000: 262-263).

Bir ülke içerisindeki tüm iktisadi faaliyetlerin yer aldığı yapı ulusal ekonomi olarak adlandırılır. Ulusal ekonomi, kamu sektörü, özel sektör ve üçüncü sektör (gönüllü sektör) iktisadi faaliyetlerinin bütünlüğünü ifade eder (Büyükkılıç, 1998: 28).

Kamu kesiminde yer alan mal ve hizmet üreten, kaynak aktarılan veya kaynak kullanılan, hukuki nitelikleri ve piyasa için mal üretmeleri organik yanlarını etkilemeyen örgütlerin tümü, yapısal alanda kamu yönetimi kavramını oluşturmaktadır. Bir ekonomide üretim çok sayıda girdinin kullanımı ile saptığı halde bir girdilerden işgücü kaynaklarının incelenmesi hayati bir olgudur. Dolayısıyla ulusal ve sektörel düzeyde işgücü verimliliğini değerlendirmek ve verimliliği iyileştirmek üzere olası alanları tanımlamak için yıllara göre GSYİH, çalışanlar sayısı ve ücretlerin ve bunlar arasındaki organsal ilişkilerin sistematik incelenmesi gerekmektedir (Kamu Reformu Araştırması, 2002: 188).

Ülkenin ekonomik performansını tayin eden olgu, o ülkenin rekabet gücüdür. Rekabet gücü ölçütleri zaman içinde değişmektedir. Ancak günümüzde, yönetim tarzı, insan ögesi ve ileri sistemler en önemli rol oynayan etmenlerdir. Kalite yönetimi, ileri sistemlerin etkin kullanımı ve yüksek rekabet gücü birbirleri ile kenetlenmiş gibidir. İstikrarlı bir makro ekonomik ortam, yetenekli işgücü yetiştiren eğitim sistemi, rekabeti teşvik eden finansal ve kurumsal yapı ile devlet-işçi- iş çevreleri arasındaki ilişkileri içeren teknolojinin yayınlanmasına toplumsal süreçler rekabet gücünün gelişeceği ortamı sağlamakta önemlidir (Büyükkılıç, 1998: 29).

Aslında Türk kamu yöneticilerinin, hem kamu çalışanlarının hizmetin üretim ve sunulmasına katılımını sağlamak, hem etkili ve verimli mal ve hizmet sunmak, hem de sonuç almaya odaklanmış bir anlayış için kamusal sorumluluğa sahip ve ayrıca toplumun beklentilerine en iyi yanıtı verecek bir performans ölçümü ve değerlendirmesi yapabilmeleri mümkündür. İlk olarak her yönetici başında bulunduğu birimin, içinde bulunduğu örgütün genel amaç ve hedefleriyle bağlantılı ve uyumlu olarak, hedeflerini derinlemesine düşünüp netleştirmelidir. Daha sonra işin hedefleri çalışanlara aktarılır ve onlarla paylaşılır. Birde örgütsel performansa bakılır. Burada ekonomiklik açısından ne kadar paranın harcadığına bakılır. Bu parasal kaynakların ne kadar ekonomik kullanıldığı ve girdilerin maliyeti önemlidir. Verimlilikte, harcanan para ile elde edilen çıktılar arasında bağlantı kurma çabasıdır. Diğer bir ölçme aracı da etkinliktir. Hizmetin ürettiği sonuç ve çevreye yaptığı etkidir. Özellikle hizmetin sunulduğu bölgelerde yapılacak anketlerle hizmetlerden memnuniyet ölçülebilir (Çevik, 2007: 172-173).

SONUÇ

Bürokrasinin kuralcı, şekilci, katı hiyerarşiye ve merkeziyetçiliğe dayanan olumsuz bir yönetim biçimini ifade eder hale gelmiş olması nedeniyle 1980'ler ile 1990'ların başında kamu sektörünün ölçeğine ve kapasitesine yoğun saldırılar yapılmaya başlanmıştır.

Bu çerçevede YKY, 1980'li yıllarda Weberyen teoriye dayalı yönetim anlayışının yetersizliklerine bir tepki olarak doğmuş ve çok büyük tartışma yaratmıştır.

YKY temel olarak kamuda özel sektör yönetim teknikleri kullanılarak daha etkin, etkili ve ekonomik bir kamu yönetiminin oluşturulmasını amaçlamaktadır. Harcamaların azaltılması, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, kamu bütçesinin küçültülmesi ve bütçeleme sisteminin değiştirilmesi, kamuda işletmecilik anlayışının geliştirilmesi, rekabeti artırıcı düzenlemeler ya da personel sistemindeki değişiklikler gibi başlıca konular çeşitli ülkelerde YKY kapsamında yürütülen reformların ortak konularıdır.

Bu kapsamda YKY kamu yönetiminde önemli değişimler meydana getirmiştir. Bu değişiklikleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

1. Harcamaların azaltılması, özelleştirme, düzenleyicilik gibi uygulamalarla kamu sektörünün küçültülmesi,
2. Kamudaki büyük birimlerin küçük birimlere ayrılarak daha yönetilebilir ve etkin kılınması,
3. Özel sektördeki ilke ve kuralların kamuda da uygulanabilmesi,
4. Kamu hizmetlerinin sözleşme esasıyla gördürülmesi,
5. Kamu sektörünün, kendisiyle ve özel sektörle rekabet etmesi,
6. Merkeziyetçiliğin azaltılarak yerinden yönetimin artırılması,
7. Hiyerarşik örgütlenme yerine yatay örgütlenme modeline geçilmesi,
8. Performansa dayalı bir yönetimin kurulması,
9. Girdilerden ve kurallara uymaktan çok çıktıya önem verilmesi,
10. Denetimi gevşetirken çıktıya odaklanılması,
11. Yöneticilere daha fazla yetki verirken onların aynı zamanda inisiyatif almaları, katılımı benimsemeleri ve sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olmaları,
12. Personel yönetiminde ömür boyu iş güvencesi, kıdeme dayalı terfi, yasal sorumluluk ve hesap verme anlayışı gibi uygulamalar yerine performansa dayalı değerlendirmenin, esnek istihdamın ve katılımın esas olması,
13. Yönetim-siyaset arasında daha güçlü bir etkileşim kurulması,
14. Hizmetten yararlananların taleplerinin göz önünde bulundurulması,
15. Yönetimde bilgi teknolojilerinden yararlanılması (Kamu Reformu Araştırması, 2002: 284-286).

Kamu yönetimi reformu konusunda oldukça zengin bir birikime sahip olan Türk kamu yönetimi de dünyada meydana gelen bu gelişmelerden biraz gecikmeli de olsa yakından etkilenmiştir.

Tanzimat ve Islahat fermanları, birinci ve ikinci Meşrutiyet dönemleri devlette reform gayretlerin yoğunlaştığı ve somutlaştığı dönemlerdir. Bu dönemde bürokrasi emredileni yapma durumundan politika oluşturma, alternatif çözümler üretme durumuna gelmiş, reformlar bürokrasiyi güçlendirmeye yönelik olduğundan bürokratlar hep reformların öncüsü olmuşlardır.

Bu dönemde edinilen deneyim Cumhuriyet'e de devredilmiş, Cumhuriyet dönemi yönetim yapısı Osmanlı yönetim yapısından biçimsel olarak farklı olmakla birlikte, yönetim gelenekleri ve siyasal kültür bağlamında sahip olduğu pek çok özellik o dönemlerde oluşmuştur.

1950-1960 döneminde siyasal sistemin halk katılımına açılmasıyla bürokrasi ikinci plana itilirken siyasal kurumlar güç kazanmaya, özel sektör gelişmeye başlamış ancak karar ve kuralları uygulayan bir konuma indirgenmeye çalışılan bürokrasi eski alışkanlıklarından vazgeçmemiş, toplumu inşa misyonunu sürdürerek siyasal bir aktör gibi davranmaya devam etmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında reform çalışmaları yerli ve yabancı uzmanlara raporlar hazırlattırılması biçiminde yürütülmüştür. Bu raporlarda kamu yönetimine yüklenen fonksiyonların gereği gibi yerine getirilememesinin en önemli nedeni olarak çalışanlar görülmüş, örgütlenme ve işleyiş sorunları ikincil önemde sorunlar olarak algılanıp personel sorunlarının çözümüne yoğunlaşmıştır. Bunun yanı sıra çalışmalar sonucunda getirilen önerilerin YKY ilkeleri ile neredeyse taban tabana zıt olduğu ve bunun da ötesinde günümüz Türk kamu yönetiminde YKY doğrultusunda değişikliklerin yapılmasını güçleştirecek bir miras oluşturduğu söylenebilir.

Türk kamu yönetiminin sorunları dünyanın diğer ülkelerindeki bürokratik modele göre örgütlenmiş ülke kamu yönetimlerinin sorunlarıyla büyük benzerlikler göstermekle birlikte ülkemize özgü sosyal, kültürel ve tarihsel özellikler de kamu yönetiminin işleyişinde çeşitli sorunlara neden olmuştur. Ancak bugüne kadar yapılan çalışmalarda Türk kamu yönetiminin sorunları olarak genellikle benzer konular dile getirilmiştir.

Sonuç olarak Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen ilk dönem ıslahatları YKY'nin günümüzde uygulanmasını zorlaştıran bir miras oluşturmuştur.

Yeniden yapılandırma olarak adlandırdığımız ikinci dönemde YKY yönünde bazı olumlu gelişmeler yaşanmışsa da bunların YKY'ye dayalı bir kamu yönetimi oluşturma girişimleri olarak yorumlanması zordur.

Ancak gerek Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun gerekse bu Kanun kapsamında hazırlanan diğer yasal düzenlemelerin tam anlamıyla hayata geçirilmesi başka bazı nedenlerin yanı sıra asıl olarak Türk kamu yönetiminin geçmişten devraldığı miras, bürokraside bugün dahi devam eden vesayetçi gelenek ve iktidar olup muktedir olamayan, muktedir olduğunda ise mağrur olup fırsatları hoyratça harcayan iktidarlar nedeniyle mümkün olmamıştır.

Örgütler, toplumun işleyiş biçimini belirleyen temel araçlar olduğundan, iyi yönetilmeleri gerekmektedir. İyi yönetilmenin sırrı, örgütün en değerli girdisi insanların yönlendirilmesinde gizlidir. İnsanların zamanında ve doğru olarak yönlendirilebilmesi için nesnel olarak değerlendirilmeleri

gerekmektedir. Bu durum, insan kaynakları yönetiminin örgüt içindeki konumunu güçlendirmiş; kaynakların tutulduğu pasif bir birimden, stratejik kararları destekleyen aktif bir birime dönüştürülmüştür.

İster ekonomik kuruluşlar olsun, isterse sosyal kuruluşlar olsun mevcut uygulamaların genel bir değerlendirmesinin sağlıklı bir şekilde belirlenebilmesi için performanslarının ölçülmesi gereklidir. Performans bir örgütün amaçladığı hedefe yönelik olarak nereye varabildiğini ya da neyi sağlayabildiğini anlatır. Performans değerlendirmesini vazgeçilmez kılan şey, bir kuruluşta işlerin iyi gidip gitmediğini, nerede ve hangi noktada olduğunu nesnel bir göstergesini ifade etmesidir. Performans değerlendirmesi, yönetici ile çalışanların hangi işleri yapacağı, nasıl yapacağı, arzu edilen sonuçlara nasıl ulaşılacağı ve nihayet elde edilen performans ile karşılaştırılan hedeflerin birbirine ne ölçüde uyduğu konularında ortak bir kanıya varılmasına yardımcı olur.

Yönetim sisteminde kullanılan performans değerlendirme yönetimini, performans değerlendirme çalışmasını beklenen amaçları elde etmeye yönelik kullanmaktan çok, yasal bir zorunluluk olarak algılamamalıyız. Bu durumda performans değerlendirmesinden beklenen amaçların gerçekleşmesini engellemektedir. Performans değerlendirmesi sonucu, durumunda bir değişikliğin olmadığını görmesi, personelin çalışmalarında isteksizliğe, başarının düşmesine ve daha da önemli motivasyonun kaybolmasına neden olmaktadır.

Değerlendirme sonuçlarının personelin gelecekteki durumu açısından kullanılmaması performans yönetim rejiminin kariyer ve liyakat ilkeleri de olumsuz etkilemektedir. Bununla beraber terfi gibi personelin başarısını önemli ölçüde geliştirebilen bir sonucun, personelin başarısına göre değil de, siyasi etkenlere bağlı olarak tayin edilmesi personelin çalışmasını olumsuz etkileyebilir. Performansı değerlendirilmeyen bir personel, kamu hizmetini üretme ve sunmada isteksiz davranacak, hizmetten faydalanan halkın ise yönetime karşı tutumlarında olumsuz bir durum çıkabilecektir. Bu arada siyasi etkenlere yer verilen değerlendirme sisteminde, gerek örgüt içi ilişkiler gerekse örgüt-halk ilişkilerinde sağlıklı bir durum ortaya çıkabilecektir.

Bu çerçevede, ülkemizde uygulanan performans değerlendirme sistemi, Türkiye şartlarına ve çağın gereklerine uygun bir değerlendirme yöntemi değildir. Bu konuda her şeyden önce bir durum tespiti yapmak gerekmektedir. Ülkemizde bu konuda yeterli derecede bilimsel araştırmalar yapılmalıdır. Daha sonra durumumuza uygun, bilimsel bir hüviyete sahip, gerektiğinde yeni koşullara uyarlanabilecek, merkezi insan olan bir değerlendirme sistemi uygulanmalıdır. Bunun başarılabilmesi içinde geniş çaplı bir tespitin yapılması gerekmektedir. Daha sonra insan kaynaklarının kamu yönetimi açısından değerlendirilebilmesi açısından bir kurumsallaşma sürecine ihtiyaç vardır. Devletin bir sorun olmaktan çıkarılması ve topluma faydalı bir kurum durumuna getirilmesi için yeni bir devlet felsefesine ve yeni bir kamu yönetimi paradigmasına gerek bulunmaktadır. 21. yüzyılın devlet anlayışı 20. yüzyılın geleneksel devlet anlayışından farklı olmak zorundadır.

EKLER: Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

**KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN
YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN**

Kanun No. 5227

Kabul Tarihi : 15.7.2004

BİRİNCİ KISIM

Kamu Yönetiminin Amaç, İlke ve Görevleri

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Tanımlar ve Temel İlkeler

Amaç

MADDE 1. - Bu Kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.

Kapsam

MADDE 2. - Bu Kanun, merkezî idare ile mahallî idareleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsar.

Tanımlar

MADDE 3. - Bu Kanunda geçen deyimlerden;

- a) Merkezî idare: Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı kuruluşları,
- b) Mahallî idare: İl özel idaresi, belediye ve köyü,
- c) Stratejik plân: Kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plânı,

İfade eder.

Kamu yönetiminin temel amaç ve görevi

MADDE 4. - Kamu yönetiminin temel amaç ve görevi; halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmektir.

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri

MADDE 5. - Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak temel ilkeler şunlardır:

- a) Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır.

b) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.

c) Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.

d) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayırmacılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz.

e) Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.

f) Kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.

g) Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır.

h) Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılır.

i) Kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü, bilgi birikimi ve maddî kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanır, bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapar.

j) Kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan sorumludur.

k) Kamu kurum ve kuruluşlarınca, gerçek ve tüzel kişilerden, sadece hizmet usul ve standartlarında öngörülen bilgi ve belgeler istenebilir. Bilgi ve belge istemine ilişkin usul ve standartlar; etkililiği, verimliliği ve basitleştirmeyi sağlamak amacıyla düzenli olarak gözden geçirilir.

l) Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.

İKİNCİ BÖLÜM

Merkezî İdarenin ve Mahallî İdarelerin

Yetki, Görev ve Sorumlulukları

Merkezî idarenin genel yetkileri

MADDE 6. - Merkezî idarenin kamu hizmetleri ile ilgili yetki ve sorumlulukları şunlardır:

a) Kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek.

b) Kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek.

c) Hizmetlerin verimli ve merkezî idare ile mahallî idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlamak.

d) Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek.

e) Kamu hizmetlerini uygun ölçek ve nitelikte olmak üzere merkezde, gerekli durumlarda yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada ve yurt dışında örgütlenerek yerine getirmek.

f) Mahallî idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunlarla öngörülen idarî vesayet yetkisini kullanmak.

Merkezî idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler

MADDE 7. - Merkezî idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler şunlardır:

a) Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler.

b) Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri.

c) Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fizikî plânları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler.

d) Millî eğitimle ilgili görev ve hizmetler.

e) Diyanetle ilgili görev ve hizmetler.

f) Sosyal güvenlikle ilgili görev ve hizmetler.

g) Tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görev ve hizmetler.

h) Acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler.

i) Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler.

j) Mahallî idarelere teknik ve malî yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri.

k) Kanunlarla münhasıran merkezî idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler.

Mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları

MADDE 8. - Mahallî müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahallî idareler tarafından yerine getirilir.

Mahallî idareler görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma plânının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütür.

Mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamanın boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili merkezî idare kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığı bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen tedbirleri alır.

Merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki ilişkiler

MADDE 9. - Merkezî idare tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden il ve ilçelerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda belirtilen istisnalar dışında, valilik ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmesi esastır.

Merkezi idare, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahallî düzeyde teşkilât kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz.

Merkezî idarenin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, mahallî idareler eliyle de gerçekleştirilebilir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o mahallî idare bütçesine aktarılır. Bu ödenekler başka amaçla kullanılamaz.

Merkezî idare, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili mahallî idarelere aktarmak suretiyle onlarla işbirliği içinde yürütebilir.

Mahallî idareler, yatırımlarını, yetkili organlarının kararıyla ve bedeli mukabilinde başka mahallî idarelere veya merkezî idare kuruluşlarına yaptırabilir. Mahallî idareler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde ortak yatırım yapabilir.

Mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahallî idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahallî hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz.

Malî kaynak dağılımı

MADDE 10. - Mahallî idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır. Mahallî idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesi

MADDE 11. - Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezî idare ile mahallî idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.

İKİNCİ KISIM

Bakanlıklar ile Bağlı ve İlgili Kuruluşların Teşkilâtlanmasına

İlişkin Esas ve Usuller

BİRİNCİ BÖLÜM

Bakanlıklar ile Bağlı ve İlgili Kuruluşların

Teşkilâtlanması

Teşkilâtlanmaya ilişkin ilke ve esaslar

MADDE 12. - Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş ve teşkilâtlanmasına ilişkin ilke ve esaslar şunlardır:

a) Görev ve yetkilerin tespiti ile teşkilâtlanmada, idarenin bütünlüğü ilkesi esas alınır.

b) Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilâtlanmasında etkili ve verimli bir yapı kurulması amacıyla, kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanır. Benzer nitelikteki hizmet ve görevler birden fazla kurum ve kuruluşa verilemez.

c) Bakanlıklar ile bağı ve ilgili kuruluşlar, stratejik plânlarına, yıllık amaç ve hedeflerine bağı olarak teşkilât yapısını, hizmet kalite standartlarını, yönetim ve hizmet süreçlerini sürekli geliştirici tedbirleri alır.

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Başbakan yardımcıları

MADDE 13. - Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşur. Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı ve Başbakanlık teşkilâtının en üst amiridir

Başbakana yardımcı olmak ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek amacıyla sayıları sekizi geçmemek üzere Devlet Bakanı atanabilir. Başbakana yardımcı olmak ve bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamak üzere en çok üç bakan Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir.

Başbakan yardımcıları ile Devlet bakanlarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadrolar Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilir.

Bakanların görev, yetki ve sorumluluğu

MADDE 14. - Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumludur. Her bakan aşağıdaki görev, yetki ve sorumluluğa sahiptir:

a) Bakanlığını Anayasaya, kanunlara, hükümet programına ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetir.

b) Bakanlığı ile bakanlığına bağı ve ilgili kuruluşların görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirir, bunlara uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturur, performans ölçütleri belirler, bakanlık bütçesini hazırlar, gerekli yasal ve idarî düzenleme çalışmalarını yapar. Belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine eder, izler ve değerlendirir.

c) Bakanlığı ile bakanlığına bağı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini denetler, yönetim sistemlerini gözden geçirir, kurumun yapısı ve yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetir, yönetimin geliştirilmesini sağlar.

d) Faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu sağlar.

Müsteşarın görev, yetki ve sorumluluğu

MADDE 15. - Müsteşar, bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi olup bakanlık hizmetlerini, bakan adına ve onun emir ve yönlendirmesi doğrultusunda, mevzuat hükümlerine, bakanlığın amaç ve politikalarına, stratejik plânına uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla, bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Müsteşar yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur.

Bakanlıklar

MADDE 16. - Bakanlıklar merkez ve taşra teşkilâtından oluşur. Ancak, ekli (I) sayılı cetvelde sayılan bakanlıklardan ekli (II) sayılı cetvelde gösterilenler taşra teşkilâtı kuramaz.

Bakanlık merkez teşkilâtı kurulmasına ilişkin esas ve usuller

MADDE 17. - Bakanlıkların merkez teşkilâtının kurulmasında aşağıdaki esas ve usuller uygulanır:

a) Ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenlenir.

b) Bağlı ve ilgili kuruluşlar eliyle yürütülen hizmetler için bakanlık merkez teşkilâtında ayrıca birim kurulamaz.

c) Bakanlık merkez teşkilâtında 28 inci maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde gösterilenler dışında hiyerarşik kademe teşkil edilemez. Ancak, birim ve personel sayısı dikkate alınarak bakanlıklardan sadece merkez teşkilâtı bulunanlar ile müsteşarlık şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç; diğer bakanlıklarda en çok beş müsteşar yardımcılığı; başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç başkan yardımcılığı ve genel müdür yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir.

Bakanlık merkez teşkilâtı

MADDE 18. - Bakanlık merkez teşkilâtı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi; bu hizmetlerle ilgili politika, standart ve hedeflerin belirlenmesi; plânlama, koordinasyon ve denetimin sağlanması; eğitim, izleme ve değerlendirme görevlerinin yerine getirilmesi amacıyla aşağıdaki birimlerden meydana gelecek şekilde düzenlenir:

a) Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetlerini yürüten ana hizmet birimleri.

b) Bakana ve ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara teknik, plânlama, araştırma-geliştirme, hukukî ve malî konularda yardımcı olan danışma birimleri.

c) İnsan kaynakları ve destek hizmetlerini yerine getiren yardımcı hizmet birimleri.

İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir. Hâkim ve savcıların denetimi için öngörülen hükümler saklıdır.

Bakanlık ana hizmet birimleri

MADDE 19. - Bakanlıkların sorumlu oldukları temel hizmet ve görevler, merkez teşkilâtı bünyesinde kurulan ana hizmet birimleri tarafından yerine getirilir.

Bakanlık danışma birimleri

MADDE 20. - Bakanlık merkez teşkilâtında ihtiyaca göre aşağıdaki danışma birimleri kurulabilir:

a) Strateji Geliştirme Başkanlığı.

b) Hukuk Müşavirliği.

c) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.

Gerekli görülen hallerde 33 üncü maddede öngörülen esaslar dahilinde bakanlık müşavirliği kadrosu ihdas edilebilir.

Bağlı kuruluşların merkez teşkilâtında ihtiyaca göre Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ile Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği kurulabilir.

Bakanlık yardımcı hizmet birimleri

MADDE 21. - Bakanlık merkez teşkilâtında ihtiyaca göre aşağıdaki yardımcı hizmet birimleri kurulur:

- a) Özel Kalem Müdürlüğü.
- b) İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı.
- c) Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı.

Taşra teşkilâtı olan bakanlıklarda insan kaynakları birimi genel müdürlük şeklinde kurulabilir. Bağlı kuruluşların merkez teşkilâtında ihtiyaca göre İnsan Kaynakları ile Destek Hizmetleri Daire Başkanlıkları veya Müdürlükleri kurulur.

Taşra teşkilâtı ve kuruluşuna ilişkin esaslar

MADDE 22. - Taşra teşkilâtı olan bakanlıklar illerde ve hizmetin niteliği ile ihtiyaçlar dikkate alınarak ilçelerde teşkilâtlanır. Bunlar, vali ve kaymakama bağlı olarak çalışır.

Taşra teşkilâtının kurulmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulur:

- a) Taşra teşkilâtı, görev ve hizmetin niteliğine, sosyal ve ekonomik şartlara ve nüfus durumuna göre farklı yapıda kurulabilir.
- b) Bakanlıklar ile bağlı kuruluşların il ve ilçelerde, tek bir taşra teşkilâtı kurmaları esastır.
- c) Kamu hizmetlerinin zorunlu kıldığı hallerde, birden çok ili kapsayan alanlarda, sürekli veya geçici nitelikte, kanunla bölge teşkilâtı kurulabilir. Ancak, bölge düzeyinde teşkilâtlanan bakanlıklar illerde, illerde teşkilâtlanan bakanlıklar ise bölge düzeyinde teşkilâtlanamaz.
- d) Bölge kuruluşları dışındaki taşra teşkilâtı, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.

Yurt dışı hizmetlerinin yürütülmesi

MADDE 23. - Dışişleri Bakanlığı ile Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı hariç, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları yurt dışı teşkilâtı kuramazlar. Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarından hangilerinin hangi ülkelerde yurt dışı hizmeti sunacağı Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir. Bu suretle belirlenecek kurum ve kuruluşların yurt dışı hizmetleri ilgili kurum veya kuruluş personelinin Dışişleri Bakanlığı kadrolarına belirli süreli olarak görevlendirilmesi suretiyle yürütülür. Bu görevlere Dışişleri Bakanlığı elemanları atanamaz ve görevlendirilemez.

Bağlı kuruluşlar

MADDE 24. - Bağlı kuruluşlar, bir bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetlerden özel önemi bulunanları yürütmek üzere, kanunla kurulan kuruluşlardır. Başbakanlığa bağlı olanların dışında müsteşarlık şeklinde bağlı kuruluş kurulamaz.

Bağlı kuruluşlar, merkez teşkilâtı ile istisnaî ve zorunlu hallere münhasır olmak üzere ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilâtından oluşur. Ancak, bölge düzeyinde teşkilâtlanan bağlı kuruluşlar illerde,

illerde teşkilâtlanan bağlı kuruluşlar bölge düzeyinde teşkilâtlanamaz. Bağlı kuruluşların taşra teşkilâtı kanunla kurulur.

Bağlı kuruluşların ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleri 18 inci madde ile bakanlık merkez teşkilâtına ilişkin diğer hükümler göz önünde bulundurularak hizmet özelliklerine göre kuruluş kanunlarında belirlenir. Ayrıca, bağlı kuruluşlarda temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlara yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir.

İlgili kuruluşlar

MADDE 25. - İlgili kuruluşlar; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukukî, malî ve idarî statüye tâbi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Bu kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları ile teşkilâtlanmalarına ilişkin esaslar ve ilgili olduğu bakanlık, kuruluş kanunu veya statülerinde belirlenir. Müsteşarlık şeklinde ilgili kuruluş kurulamaz.

İlgili kuruluşların ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleri, 18 inci madde ile bakanlık merkez ve bağlı kuruluşlarının teşkilâtlanmasına ilişkin diğer hükümler göz önünde bulundurularak hizmet özelliklerine göre kuruluş kanunlarında veya statülerinde belirlenir.

İlişkili kuruluşlar

MADDE 26. - İlişkili kuruluşlar, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idarî ve malî özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır.

Bu kuruluşların ilişkili olduğu bakanlık, kuruluş kanununda gösterilir.

Strateji Geliştirme Kurulu ve diğer sürekli kurullar

MADDE 27.- Bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilâtının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulur. Kurul, bakanlık müsteşarının başkanlığında, bakanlıkların kuruluş kanunlarında belirtilen birim amirlerinden oluşur ve konu ile ilgili kişiler, kamu veya özel kuruluş ve sivil toplum örgütü temsilcileri çağrılabilir. Kurulun sekretarya hizmetleri Strateji Geliştirme Başkanlığınca yürütülür.

Ayrıca bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda, görevleri ve teşekkül tarzı kuruluş kanunlarında gösterilmek kaydıyla sürekli kurullar oluşturulabilir.

Hiyerarşik kademeler ve birim unvanları

MADDE 28.- Bakanlık merkez, bağlı ve ilgili kuruluşları ile taşra teşkilâtının, hiyerarşik kademeleri ve birim unvanları; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak suretiyle aşağıdaki şekilde düzenlenir:

a) Bakanlık merkez teşkilâtında:

1. Müsteşarlık.

2. Genel Müdürlük, Başkanlık, Daire Başkanlığı.

3. Müdürlük.

Taşra teşkilâtı olan bakanlıklarda genel müdürlüklere bağlı olarak daire başkanlığı kurulabilir.

b) Bağlı kuruluşlarda:

Müsteşarlık şeklindeki bağlı kuruluşlarda:

1. Müsteşarlık.
2. Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı.
3. Müdürlük.

Başkanlık şeklindeki bağlı kuruluşlarda:

1. Başkanlık.
2. Daire Başkanlığı.
3. Müdürlük.

Genel Müdürlük şeklindeki bağlı kuruluşlarda:

1. Genel Müdürlük.
2. Daire Başkanlığı.
3. Müdürlük.

c) Taşra teşkilâtı il kuruluşlarında:

1. Vali.
2. İl Müdürlüğü.
3. Şube Müdürlüğü.

d) Taşra teşkilâtı ilçe kuruluşlarında:

1. Kaymakam.
2. İlçe Müdürlüğü.
3. İhtiyaç duyulan ilçelerde Şube Müdürlüğü.

e) Bölge kuruluşlarında:

1. Bölge Müdürlüğü.
2. Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik.

Dışişleri Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve ilişkili kuruluşlar bu maddede öngörülen hiyerarşik kademe ve birim unvanlarına ilişkin hükümlere tâbi değildir. Bunların hiyerarşik kademe ve birim unvanları kuruluş kanunlarında düzenlenir.

Kuruluş işlemlerinin tamamlanması

MADDE 29. - Bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilâtı ile bağlı ve ilgili kuruluşların kurulma işlemleri, genel hükümlere göre kadro ihdası ile tamamlanır.

İKİNCİ BÖLÜM

Danışma Birimlerinin Görev ve Yetkileri

Strateji Geliştirme Başkanlığı

MADDE 30. - Strateji Geliştirme Başkanlığı aşağıdaki görevleri yapar:

- a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde bakanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak.
- b) Bakanlığın görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek.
- c) Bakanlık bütçesini stratejik plâna ve yıllık hedeflere göre hazırlamak; bakanlık faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.
- d) Bakanlığın yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak ve yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak.
- e) Üst yönetimin iç denetime yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmak.
- f) Bakanlığın görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak.
- g) Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek.
- h) Strateji Geliştirme Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek.
- i) Bakan ve Müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Hukuk Müşavirliği

MADDE 31. - Hukuk Müşavirliği aşağıdaki görevleri yapar:

- a) Bakan, bakanlık birimleri ve diğer bakanlıklar tarafından gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer hukukî konular hakkında görüş bildirmek.
- b) Bakanlığın menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukukî tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak.
- c) 8.1.1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre adlî ve idarî davalarda gerekli bilgileri hazırlamak, taraf olduğu idarî davalarda bakanlığı temsil etmek veya bakanlıkça hizmet satın alma yoluyla temsil ettirilen davaları takip ve koordine etmek.
- d) Bakan ve Müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

MADDE 32. – Bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda, basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyetleri plânlamak ve bu faaliyetlerin belirlenecek usul ve ilkelere göre yürütülmesini sağlamak üzere Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği kurulabilir.

Bakanlık müşavirleri

MADDE 33. - Bakanlıklarda, önem ve öncelik taşıyan konularda bakana yardımcı olmak üzere bakanlık müşavirleri bulunabilir.

Bakanlık müşavirleri bakana bağlıdır.

Bakanlık müşavirlerinin gerekli olup olmadığı ve yirmiyi geçmeyecek şekilde sayısı kuruluş kanunlarında gösterilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Yardımcı Hizmet Birimlerinin Görev ve Yetkileri

Özel Kalem Müdürlüğü

MADDE 34. - Özel Kalem Müdürlüğü; bakanın çalışma programını, resmî ve özel yazışmalarını, protokol ve tören işlerini düzenlemek, yürütmek ve bakanın vereceği diğer işleri yapmakla görevlidir.

İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı

MADDE 35. - İnsan Kaynakları Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Bakanlığın insan gücü politikası ve plânlaması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak.
- b) Bakanlık personelinin atama, nakil, sicil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek.
- c) Bakanlık teşkilâtının eğitim plânını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek.
- d) Bakanlığın görev alanına giren konularda mahallî idarelere dönük eğitim programları hazırlamak ve uygulamak.
- e) Bakan ve müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı

MADDE 36.- Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Bakanlığın ihtiyacı olan her türlü yapım, satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, sağlık ve benzeri her türlü idarî ve malî hizmetleri yürütmek.
- b) Taşınır ve taşınmaz mal kayıtlarını tutmak.
- c) Bakanlık sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini plânlamak ve yürütmek.
- d) Bakan ve müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Bağlı ve ilgili kuruluşların danışma ve yardımcı hizmet birimleri

MADDE 37. - Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarındaki danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin görevleri, bakanlık merkez teşkilâtındaki benzer birimlerin görevleri esas alınarak düzenlenir.

ÜÇÜNCÜ KISIM

Kamu Yönetiminde Denetim

Denetim

MADDE 38. - Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite

standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Denetimin kapsamı ve türleri

MADDE 39. - Kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetim yapılır. İç denetim; hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetimdir.

Dış denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve plânlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, malî denetim ve performans denetimini kapsar:

a) Hukuka uygunluk denetimi; eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun,

b) Malî denetim; gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, malî tabloların tasdikinin ve mali sistemlerin,

c) Performans denetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların plânlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin,

Denetlenmesini ifade eder.

Denetlemeye yetkili kurumlar

MADDE 40.- İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır.

Merkezî idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlanır. Bu amaçla Sayıştayın teşkilât yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturulabileceği gibi, bölge düzeyinde birimler kurulabilir.

Mahallî idareler, bunların bağlı kuruluşları, işletmeleri ile mahallî idare birliklerinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri; idarenin bütünlüğüne, kalkınma plâni ve stratejilerine, merkezî idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da 18 inci maddenin ikinci fıkrasına göre kurulacak rehberlik ve denetim birimi marifetiyle denetlenir.

Köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birlikler, mülkî idare amirleri eliyle denetlenir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının denetimleri konusunda Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer alan hükümler saklıdır.

Bilgi edinme hakkı ve saydamlık

MADDE 41. - Gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür.

Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir. Mahallî idarelerde bu raporlar meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulur.

Mahallî idareler halk denetçisi

MADDE 42.- Her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir.

Halk denetçisi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerinde belirtilen şartları taşıyan; en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun ve en az on yıl meslekî tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunluk aranır. Bu turda salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde, üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında dördüncü tur oylama yapılır ve dördüncü turda en çok oy almış bulunan aday seçilir. Halk denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir.

Halk denetçisi seçildikten sonra varsa siyasî partisiyle ilişkisi kesilmiş sayılır.

Halk denetçisi, görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair il genel meclisi önünde yemin ederek görevine başlar.

Halk denetçisi, görevini engelleyen fizikî ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, halk denetçisi olma şartlarını taşımadığının anlaşılması veya sonradan kaybetmesi sebepleriyle il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilir. Bu şekilde boşalan halk denetçiliğine, kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir.

Halk denetçisi, görevinin devamı süresince, herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluşta ücretli bir işte çalışamaz. Kamu görevlileri arasından seçilen halk denetçisi, bu süre için kurumundan aylıksız izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır, terfileri başkaca bir işleme gerek kalmadan süresinde yapılır. Bu şekilde seçilen halk denetçilerinin kadroları ve tâbî olduğu sosyal güvenlik kurumu ile ilişkileri devam eder, ancak bunların ve diğer halk denetçilerinin daha önce tâbî oldukları sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken primleri kendileri tarafından yatırılır.

Halk denetçisinin bürosu ve iş yükü ile orantılı sayıda personel il özel idaresi tarafından sağlanır. Halk denetçisine, il nüfusu 500.000'e kadar olan illerde 50.000; 500.001-1.000.000 olan illerde 60.000; 1.000.001-2.000.000 olan illerde 70.000 ve 2.000.001'den fazla olan illerde 80.000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Halk denetçisi gördüğü hizmet nedeniyle talep sahiplerinden hiçbir şekilde ücret veya başka bir karşılık alamaz.

Halk denetçisi, birinci fıkrada sayılan kuruluşların gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlâl edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırkbeş gün içinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçeve dahilinde kamuoyuna açıktır.

İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır.

Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme konulmaz. Halk denetçisi incelemesi sırasında, teknik hususlarda bedeli il özel idare bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilir.

Menfaati ihlâl edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi üzerine otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurabilirler. Halk denetçisine başvuru süresi, eylem ve işlemin tekemmül tarihinden itibaren altı ayı geçemez.

Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Halk denetçisinin tavsiye kararının verilen süre içinde yerine getirilmemesi veya başvuru sahibini tatmin etmemesi halinde, kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamaz. Halk denetçisine başvuru, idarî yargıya müracaat hakkının ön şartı değildir.

Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumludur. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenir. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.

DÖRDÜNCÜ KISIM
Çeşitli ve Geçici Hükümler
BİRİNCİ BÖLÜM
Çeşitli Hükümler

Yöneticilerin sorumlulukları

MADDE 43. - Bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plân ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur.

İdarî düzenleme yetkisi

MADDE 44. - Bakanlıklar ile kamu tüzel kişileri, önceden kanunla düzenlenmeyen konularda ve kanun hükümlerine aykırı şekilde idarî düzenleme yapamazlar.

Yetki devri

MADDE 45. - Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların üst düzey yöneticileri, valiler, kaymakamlar ve belediye başkanları, sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur.

İnsan kaynakları yönetimi

MADDE 46. - Kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmî zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmeleri ehliyete dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılır.

Diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmî zamanlı olarak ve kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütleri yer alır.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir.

Hükümetin görevi sona erdiğinde, Millî Savunma Bakanlığı Müsteşarı hariç müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır. Ancak bu görevlere yeni bir atama ya da görevlendirme yapıncaya kadar bu kişiler görevlerine devam ederler. Bu şekilde görevi sona erenlerden başka bir göreve atanmayanlar, özlük hakları saklı kalmak üzere, kadro şartı aranmaksızın bakanlık müşaviri olarak atanırlar.

Merkezî idarede 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun hükümleri dışında kalan memurların atamaları bakan tarafından yapılır. Bakan bu yetkisini alt kademelere devredebilir. Bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş kanunlarındaki atamaya ilişkin özel hükümler saklıdır.

Merkezî idarenin kadro ihdas, iptal ve değişikliği ile kadrolara ilişkin diğer hususlar genel hükümlere tâbidir.

Başka kurumlarda personel görevlendirme

MADDE 47. - Bakanlıklarda bakanın, il özel idarelerinde valinin, belediyelerde ise belediye başkanının talebi ve ilgilinin ve kurumunun muvafakatı üzerine, merkezî idare personelinden memur ve diğer kamu görevlileri mahallî idarelerin yönetici kadrolarında veya bakanlıklarda geçici olarak görevlendirilebilir. Bu personel, kurumundan izinli sayılır ve asıl kadrosuyla ilgisi devam eder.

Bunların terfileri başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kurumlarınca yapılır. Bu hükmeye göre görevlendirilenler, görev sürelerinde, görevlendirmeye ilişkin belgede belirtilmek kaydıyla malî ve sosyal haklarını görevlendirildikleri kurumdan alabileceği gibi, kadrolarının bulunduğu kurumdan da alabilirler.

Saklı tutulan hükümler

MADDE 48. - Bu Kanunun 24 üncü maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi hariç olmak üzere İkinci Kısımındaki hükümler, 46 ncı maddesinin beşinci fıkrası dışındaki hükümler ile 47 nci maddesi hükümleri Millî Savunma Bakanlığı hakkında uygulanmaz.

Kaldırılan hükümler ve kuruluşlar

MADDE 49. - 27.9.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun, 24.10.1960 tarihli ve 108 sayılı Savunma Sekreterlikleri Kurulmasına Dair Kanun ile 24.6.1983 tarihli ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır. 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun eki (I) sayılı cetvelde yer alan "37-Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu" ve "43-Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü" ibareleri cetvelden çıkarılmıştır.

9.5.1985 tarihli ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanunla kurulan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır.

Dışişleri Bakanlığı ile Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı hariç bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilâtı kaldırılmış ve yurt dışı kadroları iptal edilmiştir.

Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar ve bu Kanun kapsamına giren diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanunların ve kanun hükmünde kararnamelerin bu Kanun hükümlerine aykırı hükümleri uygulanmaz.

İKİNCİ BÖLÜM

Geçici ve Son Hükümler

GEÇİCİ MADDE I.- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte;

a) Sağlık Bakanlığı taşra teşkilâtının görev ve yetkileri, eğitim hastaneleri hariç, sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi, dispanser ile hastaneler ve donatım müdürlükleri araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

b) Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı ve ulusal nitelik taşımayan kütüphane, Devlet güzel sanatlar galerisi ve müzeler ile halk kütüphaneleri ve kültür merkezleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine, taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

c) Çevre ve Orman Bakanlığına bağlı 6831 sayılı Orman Kanunu gereği orman sayılan yerler dışındaki fidanlıklar, piknik yerleri, dinlenme ve benzeri tesisler, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine; taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

d) Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı taşra teşkilâtının görev ve yetkileri, ulusal veya bölgesel düzeyde faaliyet gösteren araştırma enstitüleri ve laboratuvarlar hariç enstitü ve laboratuvarları ile üretim istasyonları bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

e) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile çocuk yuvası, yetiştirme yurdu, kreş, huzurevi, toplum merkezi, rehabilitasyon merkezi, çocuk ve gençlik merkezi ve kadın sığınma evi gibi tesisleri, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

f) Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile spor sahaları, spor salonları, stadyumlar ve diğer spor tesisleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine,

g) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

Devredilmiştir.

Birinci fıkranın (b), (c) ve (f) bentlerinde belediyelere devredilen bina, araç, gereç, personel, taşınır ve taşınmaz mallar ile alacak ve borçların, büyük şehir belediyesi bulunan yerlerde paylaşımı özel kanununda belirtilen hükümlere tâbidir.

Birinci fıkranın (a) bendinde il özel idarelerine devredilen sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi ve dispanser gibi koruyucu sağlık hizmeti veren tesisler; il özel idarelerince Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen esas ve usullere göre bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediyelere devredilebilir.

Birinci fıkranın (d) bendinde il özel idarelerine devri öngörülen enstitü ve laboratuvarlar Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından belirlenen esas ve usullere göre bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli; görev alanına göre üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına veya belediyelere devredilebilir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına devir halinde personelin devri isteklerine bağlıdır.

Birinci fıkranın (e) bendinde il özel idarelerine devri öngörülen kreş, huzurevi, toplum merkezi, rehabilitasyon merkezi, çocuk ve gençlik merkezi ve kadın sığınma evi gibi tesisler il özel idarelerince Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen esas ve usullere göre bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediyelere devredilebilir.

Millî Eğitim Bakanlığı dışındaki bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı sağlık, tarım, adalet, tapu kadastro ve Anadolu meteoroloji meslek liseleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ile bunlara ait bütçe ödenekleri Millî Eğitim Bakanlığına devredilmiştir. Bu fıkrada öngörülen devir işlemleri ile bu okulların personelinin devredilecek olanlara ait işlemler, Millî Eğitim Bakanlığı ile ilgili bakanlık veya kuruluşlar arasında yapılacak protokollere göre 2003-2004 öğretim yılı sonunda tamamlanır.

Devir ve tasfiye, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile ilgisine göre bu maddede belirtilen bakanlıklar tarafından birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulacak esas ve usullere göre birinci fıkranın (a) bendi dışında en geç bir yıl içinde gerçekleştirilir. Ancak, atanacak personel ile devredilecek taşınır ve taşınmaz mallar, ilgili mahallî idarelerin ihtiyacı dikkate alınarak belirlenir. Birinci fıkranın (a) bendinde belirtilen kadroların dışındaki unsurların devri bir yıl içinde, kadroların ve taşra teşkilâtının bunlara ilişkin görev ve yetkilerinin devri ise Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Sağlık Bakanlığı tarafından birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak esaslara göre kademeli olarak beş yıl içinde yapılır. Bu süre içerisinde devredilmeyen kadrolara ait atamalar Sağlık Bakanlığı tarafından yapılmaya devam edilir.

GEÇİCİ MADDE 2. - Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri; araç, gereç, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, bunlara ait ödeneklerle birlikte İstanbul dışında il özel idarelerine; İstanbul ilinde ise bu hizmetleri il hudutları dahilinde yapmak üzere İstanbul Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü merkez teşkilâtı, ulusal veya bölgesel düzeyde faaliyet gösteren araştırma enstitüleri ile Tarımsal Hidroloji Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğünün kadro ve pozisyonları ile birlikte personeli ve araç, gereç, taşınır malları ile hizmet binaları ve diğer taşınmaz malları ve bunlara ait ödenekler Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına; İstanbul dışındaki taşra teşkilâtı personeli buldukları illerdeki il özel idarelerine, İstanbul'da ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığına kadro ve pozisyonları ile birlikte devredilmiş ve bunlar da başkaca bir işleme gerek kalmaksızın bu kadro ve pozisyonlara atanmış sayılır.

3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanunda geçen "Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü" ibareleri İstanbul ilinde "İstanbul Büyükşehir Belediyesi", İstanbul dışında ise "il özel idaresi" olarak uygulanır.

Birinci fıkrada belirtilen tasfiye ve devir işlemleri Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulacak esas ve usullere göre bir yıl içinde gerçekleştirilir.

GEÇİCİ MADDE 3. - Yüksek Denetleme Kurulunun personeli, araç, gereç, her türlü taşınır ve hizmet binası dışındaki taşınmaz malları ve bütçesi Sayıştay'a, hizmet binası ise Başbakanlığa devredilmiştir.

Yüksek Denetleme Kurulunda çalışanlardan; başkan ve üyeler başka bir işleme gerek kalmaksızın ve kadro şartı aranmaksızın, birinci sınıfa ayrılmış, birinci sınıfa ayrıldıktan sonra altı yılını tamamlamış ve birinci sınıfa ayrılma niteliklerini kaybetmemiş Sayıştay uzman denetçisi; baş denetçi, denetçi ve denetçi yardımcıları da kazanılmış hak aylık derecelerine uygun Sayıştay uzman denetçisi, Sayıştay baş denetçisi, Sayıştay denetçisi ve Sayıştay denetçi yardımcısı kadrolarına atanmış sayılır. Sayıştay uzman denetçiliğine atanmış sayılan baş denetçi ve denetçilerin birinci sınıfa ayrılmalarına ve uygulamaya ilişkin hususlar 832 sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde Sayıştay Genel Kurulunca belirlenir. Sayıştay Genel Kurulu, bunlardan, yaşları itibariyle birinci sınıfa ayrıldıktan sonra Sayıştay'da altı yılını doldurmaları mümkün olmayanlar için bu süreyi kısaltmaya yetkilidir. Diğer personel ise Sayıştay Başkanınca kadro şartı aranmaksızın durumlarına uygun kadrolara atanır. Devirle ilgili bütün işlemler Sayıştay Başkanınca yerine getirilir.

Yapılan atamalar sonucu, kaldırılan Yüksek Denetleme Kurulunun her statüdeki mensuplarına, devir tarihindeki kadro ve pozisyonlarına ait aylık, ücret, ek ödeme, ikramiye ve benzeri adlar altında yapılmakta olan ödemelerin net tutarının, Sayıştay mevzuatına göre hak edecekleri aylık ücret, ek ödeme, ikramiye ve benzeri adlar altında yapılmakta olan ödemelerin net tutarından fazla olması halinde aradaki fark giderilinceye kadar herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaksızın tazminat olarak ödenir.

Mülga 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsamına giren kuruluşların denetimleri ile halen Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yürütülen denetimler, Sayıştay Kanununda yapılacak düzenlemeye kadar bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre Sayıştay tarafından sonuçlandırılır.

8.6.1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 2.4.1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve diğer kanunlarda Yüksek Denetleme Kuruluna yapılan atıflar Sayıştay'a yapılmış sayılır.

GEÇİCİ MADDE 4. - 23 üncü maddede öngörülen Bakanlar Kurulu kararı üç ay içinde çıkarılır. 23 üncü maddede sözü edilen bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilâtı bu kararnameye göre yapılacak görevlendirmelerin tamamlanmasına kadar görevlerine devam ederler.

GEÇİCİ MADDE 5. - Bu Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer mevzuatlarında gerekli değişiklikler bir yıl içinde yapılır.

GEÇİCİ MADDE 6. - 5 inci maddenin (1) bendine aykırı mal ve hizmet üretimi yapan birimler iki yıl içinde tasfiye edilir.

GEÇİCİ MADDE 7.- Bu Kanun uyarınca bakanlıklar ile bağı ve ilgili kuruluşların kuruluş kanunlarında yapılacak düzenlemeler nedeniyle kadro unvanı değışen veya kaldırılanlar durumlarına uygun boş kadrolara atanırlar. Atama işlemleri yapıncaya kadar kurumca ihtiyaç duyulan işlerde görevlendirilebilirler. Bunlar yeni bir kadroya atanıncaya kadar, eski kadrolarına ait aylık, ek gösterge ve her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî haklarını almaya devam ederler. Söz konusu personelin, atandıkları yeni kadroların aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî hakları toplamının net tutarı, eski kadrolarına bağı olarak en son ayda almakta oldukları aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer malî hakları toplamı net tutarından az olması halinde, aradaki fark giderilinceye kadar atandıkları kadrolarda kaldıkları sürece herhangi bir kesintiye tâbi tutulmaksızın tazminat olarak ödenir.

Geçici 1 inci ve 2 nci maddelere dayanılarak devredilen personelden geçici 1 inci maddenin son fıkrasının ikinci cümlesine göre ihtiyaç fazlası olarak belirlenenler, buldukları ilin valisi tarafından öncelikle o ildekiler dikkate alınmak suretiyle diğer mahalli idarelere, buralarda mümkün olmadığı takdirde merkezî idarenin taşra teşkilâtına veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki durumlarına uygun kadro veya pozisyonlara atanır. Bir yıl içinde bu şekilde atanamayan personel, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilmek üzere valilik tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Devlet Personel Başkanlığı, bildirilen personel listelerini en geç üç ay içinde tespit edeceği kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarını sağlamak üzere ilgili idarelere ve kamu kurum ve kuruluşlarına gönderir. İlgili idare, kurum ve kuruluşlar, bildirim ulaştığı tarihten başlayarak en geç bir ay içinde bu personelin atamalarını yaparak atamalara ilişkin bilgileri Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığına ve ilgili valiliğe bildirir.

Personelin atandığı kurumda fiilen göreve başlayacağı tarihe kadar geçen sürede her türlü malî, sosyal ve özlük hakları eski kurumlarınca karşılanmaya devam edilir. Ayrıca, bu personelin eski kadro ve pozisyonları ile atandıkları kadro ve pozisyonlara ait farklar birinci fıkradaki hükümlere göre ödenmeye devam olunur.

GEÇİCİ MADDE 8. - Bakanlıklar ile bağı ve ilgili kuruluşların teşkilâtı, bu Kanun esaslarına göre yeniden düzenleninceye ve bu düzenleme uyarınca genel hükümlere göre yeni kadrolar tespit ve ihdas edilinceye kadar bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olan kadroların kullanımına devam olunur.

GEÇİCİ MADDE 9. - Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağı ve ilgili kuruluşlarda mevcut kadrolarda artış yapılmamak kaydıyla 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname esaslarına göre sınıf, unvan ve derece değışikliği yapılabilir.

Yürürlük

MADDE 50. - Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 51. - Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

(I) SAYILI CETVEL
BAKANLIKLAR

1. Adalet Bakanlığı.
2. Millî Savunma Bakanlığı.
3. İçişleri Bakanlığı.
4. Dışışleri Bakanlığı.
5. Maliye Bakanlığı.
6. Millî Eğitim Bakanlığı.
7. Bayındırlık ve İşkân Bakanlığı.
8. Sağlık Bakanlığı.
9. Ulaştırma Bakanlığı.
10. Tarım ve Köy işleri Bakanlığı.
11. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
12. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı.
13. Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığı.
14. Kültür ve Turizm Bakanlığı.
15. Çevre ve Orman Bakanlığı.

(II) SAYILI CETVEL
TAşRA TEŞKİLÂTI OLMAYAN BAKANLIKLAR

1. Dışışleri Bakanlığı.
2. Bayındırlık ve İşkân Bakanlığı.
3. Sağlık Bakanlığı.
4. Ulaştırma Bakanlığı.
5. Tarım ve Köy işleri Bakanlığı.
6. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı.
7. Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığı.
8. Kültür ve Turizm Bakanlığı.
9. Çevre ve Orman Bakanlığı.

KAYNAKLAR

- Adem, M. (1997). Eğitim Planlaması (3. Baskı). Ankara: Şafak Matbaacılık.
- Akal, Z. (1992). İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans ve Göstergeleri, Ankara: M.P.M. Yayınları.
- Aktan, C. C. (1997). Değişim ve Yeni Global Yönetim. İstanbul: Türkiye Metal Sanayiciler Sendikası.
- Aktan, C. C. (1997a). Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Aksoy, Ş. (1995). Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi. Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri. Ankara: TODİE Yayınları.
- Aksoy, Ş. (1998). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Ankara: Eleştiriler Bir Yaklaşım. Çağdaş Yerel Yönetimler Yayınları.
- Al, H. (2002). Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. (Yayımlanmış Doktora Tezi). Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE.
- Aldemir, M. C., Alpay A. ve Budak G. (1996). Personel Yönetimi. İzmir: Fakülteler Kitabevi.
- Aldemir, M. C., Alpay A. ve Budak G. (2001). İnsan Kaynakları Yönetimi. İzmir: Barış Yayınevi Fakülteler Kitabevi.
- Arıkan, G. (2001). "Toplam Kalite Yönetimi ve Kalite Kontrol Grupları". Türk Kültürü Araştırmaları Dergisi. Ankara: s.93-101.
- Arıkboğa, E. (2008). Yerel Yönetimler ve Organları. Organlararası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi. (Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya). Türkiye'de Yerel Yönetimler. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Arslan, Akın, (1998). "Organizasyonlarda Toplam Kalite Yönetimine Geçiş Sürecinde Etkin Bir Performans Değerlendirme Sistemi Oluşturmanın Rolü ve Önemi". Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi I.Cilt. TODAİE Yayınları. s.289.
- Ateş, H. ve, Çetin, D. (2004). " Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe". Çağdaş Kamu Yönetimi-II. Nobel Yayınları. Ankara: s.255-285
- Azıklı, S. ve Özgür, H. (2005). Belediye Organları ve Organlar arası İlişkiler. Başkan, Meclis ve Encümen. (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar. Ankara: Nobel Yayınları
- Azıklı, S. (2002). Belediyelerin Hizmet Stratejilerini Belirleme Sürecinde Analizci Yaklaşımın Önemi. Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri. Ankara: TODAEİ Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını.
- Balcı, A. (2003). Kamu Yönetiminde Hesapverebilirlik Anlayışı. A.Nohutçu (Ed.). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Barca, M. ve Balcı A. (2006). Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır? Amme İdaresi Dergisi. Sayı: 39.2, s.29-50.
- Barutçugil, İ. (2002). Performans Yönetimi. İstanbul: Kariyer Yayıncılık.

- Biçkes, M. (2000). "Sağlık Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi". Standart Dergisi. Yıl:39, Sayı:458, s.29-36.
- Bilbey, K. (1999). Türk Kamu Yönetiminde Performans Sorunu ve Yeniden Yapılanma İhtiyacı. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Bölümü, Yüksek Lisans Tezi.
- Bilgiç, V. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. (Ed. A. Nohutçu). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bingöl, D. (1990). Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler, Atatürk Üniversitesi Yayınları, No: 676,Erzurum
- Bingöl, D. (1996). Personel Yönetimi, İstanbul: Beta Yayınları.
- Büyükkılıç, D. (1998). OECD Ülkelerinde Ekonomik Başarım ve Verimlilik Karşılaştırılması (1984-1995). Ankara: MPM Yayınları. S.623.
- Bozlağan, R. (2003). Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı. (Ed. M. Acar ve H. Özgür). Çağdaş Kamu Yönetimi I. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Bozlağan, R. (2008). Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri. (Ed. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya). Türkiye'de Yerel Yönetimler. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Bozkurt, Ö. ve Ergun, T. (2004). Kamu Yönetimi Sözlüğü. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bozlağan, R. (2004). Belediyelerde Örgüt Geliştirme. İstanbul: Hayat Yayıncılık.
- Bozlağan, R. (2005). Liderlik Yaklaşımları ve Belediyeler. İstanbul: Hayat Yayıncılık.
- Bozlağan, R. (2001). Belediyelerde Örgüt Geliştirme (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği). (Yayımlanmış Doktora Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE.
- Bülbül, A. R. (2004). Halkla İlişkiler. (2. Baskı). Ankara: Nobel Yayınları.
- Can, H., Akgün A. ve Kavuncubaşı Ş. (1998). Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi, Ankara: Siyasal Kitabevi Yayınları.
- Canman, D. (1995). "İnsan Kaynağının Değerlendirmesinde Çağdaş Yaklaşımlar". Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri (İkinci Cilt). Ankara: TODAİE Yayınları, s.262.
- Canman, D. (1995). Personelin Değerlendirmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kamu Personelinin Değerlendirmesi. TODAİE Yayınları, Ankara
- Coşkun, B. ve Asunakutlu T. (2001). Max Weber ve Bürokrasi Teorisi. Türk İdare Dergisi. Yıl:73. Sayı:432, s.171-189.
- Çalık, T. (2003). Performans Yönetimi, Ankara: Gündüz Eğitim ve Yayıncılık.
- Çalışkan, Abdülkerim ve Sağbaş İ. (2005). Türkiye'de Yerel Yönetimler Maliyesi. (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Çevik, H. H. (2001). Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Dalay, İ. (2001). Yönetim ve Organizasyon. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Yayınları.
- Demirel, D. (2005). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi. Sayıştay Dergisi. Sayı: 58, s.105-135.

- Devlet Planlama Teşkilatı (1996-2000). 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). Ankara: DPT Yayını.
- Dicle, Ü. (1982). Yönetimsel Başarının Değerlendirmesi ve Türkiye Uygulaması. Ankara: ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayınları.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz C. (2003). Değişim Yönetimi için Yönetimde Değişim. Ankara: T. C. Başbakanlık.
- DPT. (2001). Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.
- DPT. (2006). Kamu idareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu. Ankara.
- Dura, Y. C. (2006). Kamu Tercih Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi. Türk İdare Dergisi. Yıl: 78 Sayı: 451, s.107-145.
- Durna, U. ve Eren V. (2002). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim. Amme İdaresi Dergisi. Sayı: 35.1. s.55-75
- Eken, M. (2005). Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama. Adapazarı: Sakarya Kitapevi.
- Eken, M. ve Şen M. L. (2005). Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler. (Ed.Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik).Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I içinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Enhoş, Ö. A. (1998). Organizasyonlardaki Performans Yönetim Sistemleri ve Performans Değerlendirme Metotları, İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Endüstri Mühendisliği Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Erdoğan, İ. (1991). İşletmelerde Personel Seçimi ve Başarı Değerleme Teknikleri, İstanbul: Boğaziçi Kitabevi.
- Erdumlu, G. (1991). Kamu Yönetiminde Performans Ölçülmesi, G.Ü. İkt. ve İda. Bil. Fak. Dergisi, Cilt 7, Sayı: 1-2, s.317-332.
- Eren, V. (2003). Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Sayı: 58.1, s.55-70.
- Eren, V. (2006). Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler. Öneri Dergisi. Sayı: 7.25. s.255-267.
- Eren, E. (1996). Yönetim ve Organizasyon. İstanbul: Beta Basım Dağıtım.
- Eren, V. (2001). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerine Bir Araştırma). (Yayımlanmış Doktora Tezi). Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE.
- Ergun, T. (1995). Polatoğlu, A. (1991). Kamu Yönetimine Giriş, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1989). Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler. Türk İdare Dergisi. Yıl:75 Sayı: 382. s.17-59.
- Eryılmaz, B. (1995). Yerel Yönetimler Eğitim Sempozyumu. İstanbul: İBB Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2000). Kamu Yönetimi. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2008). Kamu Yönetimi. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Genç, N. (2004). Yönetim ve Organizasyon. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Genç, T. (1998). Kamu Yönetimi, Ankara: Başkent Matbaacılık.
- Görür, F. (2005). Performans ve İnsan, Uludağ Üniversitesi, İ.İ.B.F., Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, IV, <http://www.isguc.org/fatma1.htm>, E.T. 10.06.2013.
- Gören, İ. (2000). Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim. Parlamento ve Sayıştay Denetimi. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Gözel, K. A. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Nedir? Türk İdare Dergisi. Yıl:75 Sayı: 438, s.195- 208.
- Gözübüyük, Ş. (1983). Yönetim Hukuku. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Gündoğan, E. (2007). Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetişim ve Bağcılar Belediyesi Örneği (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE.
- Gürer, H (2006). Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler. Sayıştay Dergisi. Sayı. 63, s.91-105.
- Güvenir, N. (2000). İnsan Kaynaklarında Performans Değerlendirme Yaklaşımı, İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Endüstri Mühendisliği Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Halis, M. ve Tekinkuş, M. (2003). Kamuda Performans Yönetimi. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. İstanbul: Seçkin Yayınları.
- Kalabalık, H. (2005). Yerel Yönetimler Hukuku. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kamu Reformu Araştırması (2002). Ankara: TÜSİAD Yayınları.
- Keleş, R. (1994). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Koçel, T. (1993). İşletme Yöneticiliği. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları.
- Koroğlu, E. Ö. (2005). Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri. (Yayımlanmış Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi SBE.
- Köseçik, M. ve Özgür H. (2005). Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci. Hüseyin Özgür ve Muhammet Köseçik. (Ed.). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Köseoğlu, Ö. (2005). Belediyelerde Performans Yönetimi. Türk İdare Dergisi. Yıl: 77 Sayı: 447. s.211-235.
- Kubalı, D. (1999). "Performans Denetimi", Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, 32/1 Mart 1999, Ankara: s.33-42.
- Maddick, H. (1973). Ekonomik ve Toplumsal Gelişmeye Yerel Yönetimin Katkısı. Çeviren: Semay Büyükdavras. Amme İdaresi Dergisi. Sayı: 6.2, 69-77.
- Mucuk, İ. (1983). Modern İşletmecilik. İstanbul: DER Yayınları.
- Oktay, T. (2008). Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi. (Ed. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya). Türkiye'de Yerel Yönetimler. Ankara: Nobel Yayınları.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Yönetiminin Sorununa Yeni Bir Yaklaşım Yeni Kamu İşletmeciliği. (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür). Çağdaş Kamu Yönetimi. Ankara: Nobel Yayınları.

- Özdemir, A. R. (2005). Yerel Yönetimlerin Mali Seçenekleri. (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik.). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar. Ankara: Nobel Yayınları.
- Özgür, H. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Hareketi. (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür). Çağdaş Kamu Yönetimi. Ankara: Nobel Yayınları.
- Öztürk, Y. E. (2004). Performans Denetimi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Selçuk Üniversitesi SBMYO Dergisi. Sayı: 7, 1. s.153-170.
- Öner, Ş. (2006). Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi. Ankara: Nobel Yayınları.
- Özer, M. A. (2005). Yeni Kamu Yönetimi. Teoriden Uygulamaya. Ankara: Platin Yayıncılık.
- Özgen, H. ve Ferit Ö. (1998). “Toplam Kalite Yönetiminde Benchmarking Uygulaması”. Standart Dergisi. Sayı:440, Yıl:37, s.60-76.
- Özlü, S. (1995). “Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite”, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayın No:262, Cilt:2, s.43-52.
- Öztop, S. (2007). Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi SBE.
- Peker, Ö. (1995). Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği. Ankara. TODAİE Yayınları.
- Polat, N. (2003). Saydamlık, Hesapverme Sorumluluğu ve Denetim Etkinliği. Sayıştay Dergisi. Sayı.49, s.65-80.
- Polatoğlu, A. (2001). Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması. Ankara: ODTÜ Yayınları.
- Polatoğlu, A. (2003). Kamu Yönetimi. Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Sallan Gül, S. (2004). Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa. İstanbul: Etik Yayınları.
- Saran, U. (2004). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Kalite Odaklı Bir Yaklaşım. İstanbul: Atlas Yayıncılık.
- Saran, U. (2001). Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri. Türk İdare Dergisi. Yıl: 73 Sayı: 4. s.37-51.
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Açısından Bir Değerlendirme. ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi. Sayı: 4.8, s.147-171.
- Sezer, Y. ve Kargın N. (2002). Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu Türk İdare Dergisi. Yıl:74 Sayı:436, s.209-225.
- Sivrekli Demircan, E. (2007). Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı. Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi. Sayı: 29. Temmuz-Aralık. s.135-159.
- Songur, H. M. (1995). Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Sözen, S. (2005). Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Şan, M. (2005). Kalkınma Planlamasında Bilgi Yönetimi ve Devlet Planlama Teşkilatı İçin Kurumsal Bilgi Politikası. Ankara: T.C. Başbakanlık DPT Yayınları.
- Şanlı, T. (2005). Avrupa Birliği Yolunda Geçmişten Günümüze Belediye Personel Sistemi. Türk İdare Dergisi Yıl:77 Sayı:449, s.161-168.
- Şimşek, M. (2000). “Kalite ve Toplam Kalite Yönetimi”. Standart Dergisi, Sayı:459, Yıl:39, s.32-34
- Tınaz, P. (1998). “Performans Değerleme Sistemlerinin Önemi ve Türkiye’deki Uygulamalarına İlişkin Bir İnceleme”. Yönetim ve Ekonomi Dergisi. Sayı:5, s.390-400
- Timur, H. (1983). “Personel Başarı Değerlendirmesi ve Türk Adli Yargı Örneği”. Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 16, Sayı:3, Eylül 1983, Ankara: s.4-11.
- Topal, K. (2005). Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım. Hüseyin. Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I içinde. Ankara: Nobel Yayınları, 449-470.
- Torlak, S. E. ve Önez, Z. (2005). Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış. (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik).Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar. Ankara: Nobel Yayınları.
- Toprak, Z. (2006). Yerel Yönetimler. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tortop, N., Aykaç B., Hüseyin Y. ve Özer, M. A. (2006). Mahalli İdareler. Birinci Baskı. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tura, S. ve Karacaer, B. (2008). “Performans Değerlendirme”. Kocaeli Üniversitesi Endüstri Mühendisliği Bölümü, Proje 2. www.kouemk.com/proje. E.T. 10.06.2013.
- Türk Dil Kurumu (1969). Türkçe Sözlük. 5. Baskı, Ankara.
- TÜSİAD. (1995). Yerel Yönetimler. (Sorunlar ve Çözümler). İstanbul.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, Tekin. (2007). Mahalli İdareler. Beşinci Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Urhan, F. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Sayıştay Dergisi. Sayı.70. s.84-102.
- Ünsal, N. T. (2007). Büyükşehir Belediyesi. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi SBE.
- Varol, M. (2009). Kamuda Yeniden Yapılanma Çerçevesinde Personel Rejimi ve Organizasyon Yapılarına Genel Bakış. Uzman Bakış. Yıl:1 Sayı:2-11.
- Yalçındağ, S. (1996). Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler. Birinci Baskı. Ankara: TODAEİ Yayınları.
- Yalçındağ, S. (1995). Saydam ve Dürüst Belediyecilik. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.Sayı: 4.1, s.15-29.
- Yaşamış, F. D. (1993). 21.Yüzyıla Girerken Belediyelerimiz (Sorunlar-Çözümler). Ankara:Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayınları.
- Yıldırım, U. (2005). Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu. (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik.). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar. Ankara: Nobel Yayınları.

- Yıldız, G. (1995). “Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmini Ölçümü”. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayın no:262, Cilt:2, Ankara, Aralık-1995, s.45-50.
- Yılmaz, A. ve Ökmen, M. (2004). Kamu Yönetimi Kuramdan Uygulamaya. Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları.
- Yörükoğlu, F. (2008). 5393 sayılı Belediye Kanunu Bağlamında Türkiye’de Belediye Reformu. (Yayımlanmamış Yüksek Lisan Tezi). Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE.
- Yüksel, F. (2005). Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme. (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar . Ankara: Nobel Yayınları.
- Yüksel, F. (2004). Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı. (Ed. Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen.). Kamu Yönetimi. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Yüksel, F. (2008). Yerel Yönetim Sorununa Farklı Bir Bakış: Öğrenme. (Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya.). Türkiye’de Yerel Yönetimler. İstanbul: Nobel Yayınları.
- Yüksel, Ö. (1997). Örgüt Kuramlarındaki Gelişmelerin İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri. Türk İdare Dergisi. Cilt 30. Sayı.2, s.31-43.
- Yüksel, Ö. (1990). Personel Organizasyonu-İşgören Verimliliği ve Tatmini Açısından. Ankara: Nehir Yayıncılık.
- Yüksel, Ö. (1997). İnsan Kaynakları Yönetimi, Ankara: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.