



T.C.

GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU BÜROKRASİSİNİN DENETİM ARACI OLARAK  
PERFORMANS DEĞERLEMESİ

Hazırlayan

Kübra GEDİKLİ

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Doç. Dr. Fatih YÜKSEL

TOKAT – 2007

T.C.  
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU BÜROKRASİSİNİN DENETİM ARACI OLARAK  
PERFORMANS DEĞERLEMESİ

Hazırlayan  
Kübra GEDİKLİ

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Yüksek Lisans Tezi

Danışman  
Doç. Dr. Fatih YÜKSEL

TOKAT – 2007

KAMU BÜROKRASİSİNİN DENETİM ARACI OLARAK  
PERFORMANS DEĞERLEMESİ

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: ..... / ..... / .....

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)	İmzası
Başkan : Doç. Dr. Fatih YÜKSEL	.....
Üye : Doç. Dr. Kadir ARDIÇ	.....
Üye : Yrd. Doç. Dr. Nazan ARSLANEL	.....
Üye : .....	.....
Üye : .....	.....

Bu tez, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun ...../...../..... tarih ve ..... sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. Mehmet ARSLAN

Mühür  
İmza

T.C.  
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçlara atıf yaptığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

17/12/2007

Kübra GEDİKLİ

## TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın oluőmasında emeği geçen tez danışman hocam sayın Doç. Dr. Fatih YÜKSEL'e, sayın Doç. Dr. Kadir ARDIÇ'a ve sayın Yrd. Doç. Dr. Nazan ARSLANEL'e ve beni bugünlere getiren değerli aileme sonsuz teşekkür ederim.

## ÖZET

Kamu bürokrasisinin denetlenmesi, kamu yönetiminin etkinliği açısından oldukça önemlidir. Çünkü, sistemin hantallaşması ya da verimli çalışmasında kamu bürokrasisinin etkisi büyüktür.

Denetimin bu kadar önemli olduğu günümüzde, mevcut denetim araçları ihtiyaçları karşılamamaktadır. Performans değerlemesi, diğer denetim araçlarının boşluğunu doldurmakta ve kişiyi denetimin merkezine almaktadır. Yani, kişi merkezli olan performans değerlemesi, mevzuattan çok, çalışanın iş temposuna ve başarısına göre şekillenmektedir.

Performans değerlemesinin, kıt olan kamu kaynaklarının rasyonel kullanılmasına yardımcı olmak ve çalışan ile çalışmayan personeli ayırt etmek bakımından motive edici bir özelliği de bulunmaktadır. Bundan dolayı modern yönetim tekniklerinin önemli bir parçasıdır.

Bu çerçevede ele alınan çalışmanın amacı, kamu bürokrasisinin denetlenmesinde performans değerlemesinin katkısı ve kamu yönetiminde uygulanabilirliğini belirtmektir.

Sonuç olarak, kamu bürokrasisinin denetiminde kullanılan araçların etkinliğini yitirdiği gözlenmiştir. Performans değerlemesinin, kamu yönetiminde de kullanılabileceği düşünülmektedir. Nitekim Sağlık Bakanlığının performans değerlemesi uygulamalarının sonuçlarına göre, 1999 yılında sağlık kuruluşlarından hizmet alan hasta sayısı 57.161.341 iken, bu sayısı 2004 yılında 79.248.549'a yükselmiştir.

Bu veriler ve göstergeler, kamu yönetiminde performans değerlemesinin uygulanabilirliğini daha mümkün hale getirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Bürokrasisi, Denetim ve Performans Değerlemesi.

## ABSTRACT

Supervision of the performance evaluation is very significant by reason of the public administration since public bureaucracy has a great impact on the unwieldiness or fruitful working of the system.

Today supervision is so important that existing supervision vehicles cannot meet the requirements anymore. Performance evaluation fills the gap in the field of supervision vehicles and puts the man centre of the supervision, that is to say man-centred performance evaluation takes shape according to the employee's working tempo and success instead of regulations.

Performance evaluation has a motivating feature too which consists of helping rational use of inadequate public sources and distinguishing between the performance of the prolific and lazy employees and that's why it is one of the significant parts of the modern management techniques.

The purpose of this study is to show the contribution of the performance evaluation to the supervision of the public bureaucracy and its feasibility on the public administration.

Consequently, it is observed that the public supervision means are having a decreasing function gradually. It is thought that the performance evaluation is be able to used in the public administration, too. According to the results of the performance evaluation practising of the Ministry of Health, while the total number of the ill people who appeal for the health service is 57.161.341 in 1999 this number has increased to 79.248.549 in 2004.



This data and indications, make much more possible the feasibility of the performance evaluation on the public administration.

Keywords: Public Bureaucracy, Supervision and Performance Evaluation

## İÇİNDEKİLER

	S.NO
TEŞEKKÜR .....	i
ÖZET .....	ii
ABSTRACT .....	iv
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLolar LİSTESİ .....	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
1.GİRİŞ.....	1
2.LİTERATÜR TARAMASI .....	3
3. KAMU BÜROKRASİSİ VE DENETİMİ .....	6
3.1. KAMU BÜROKRASİSİ .....	6
3.1.1. Kamu Bürokrasisi Kavramı ve Nitelikleri .....	6
3.1.2. Kamu Bürokrasisinin Sorunları.....	9
3.1.2.1. Kamu Bürokrasisinin Örgütsel Sorunları.....	9
3.1.2.1.1. Merkeziyetçilik.....	9
3.1.2.1.2. Örgütsel Büyüme.....	12
3.1.2.1.3. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık.....	14
3.1.2.1.4. Tutuculuk.....	16
3.1.2.2. Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları.....	17
3.1.2.2.1. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma.....	17
3.1.2.2.2. Yönetimde Siyasallaşma.....	20
3.1.2.2.3. Kayırmacılık.....	23

3.1.2.2.4. <i>Yolsuzluk ve Rüşvet</i> .....	25
3.1.2.2.5. <i>Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme</i> .....	27
3.2. KAMU BÜROKRASİSİNİN DENETİMİ.....	28
3.2.1. Denetim Kavramı ve Önemi.....	29
3.2.2. Denetimin Aşamaları.....	31
3.2.3. Kamu Bürokrasisinin Denetim Türleri.....	32
3.2.3.1. <i>Siyasal Denetim</i> .....	34
3.2.3.2. <i>Yargısal Denetim</i> .....	37
3.2.3.3. <i>Özel Denetim</i> .....	39
3.2.3.4. <i>İdari Denetim</i> .....	41
3.2.3.5. <i>Ombudsman Denetimi</i> .....	44
3.2.3.6. <i>Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi</i> .....	45
3.3. KAMU BÜROKRASİSİNİN DENETİM ARAÇLARININ ETKİLİLİK VE UYGULANABİLİRLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	47
4. PERFORMANS DEĞERLEMESİ.....	51
4.1. PERFORMANS VE PERFORMANS DEĞERLEMESİ KAVRAMI.....	51
4.2. PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	55
4.3. PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN AMAÇLARI.....	56
4.4. PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN YARARALARI.....	58
4.5. PERFORMANS DEĞERLEMESİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER.....	61
4.5.1. İç Faktörler.....	62
4.5.2. Dış Faktörler.....	62
4.6. PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN KRİTERLERİ.....	63

4.7. PERFORMANS DEĞERLEMESİNİ YAPACAK KİŞİNİN BELİRLENMESİ.....	65
4.8. PERFORMANS DEĞERLEMESİ YÖNTEMLERİ.....	69
4.9. KULLANILACAK PERFORMANS DEĞERLEMESİ YÖNTEMİNİN SEÇİMİ.....	79
4.10. PERFORMANS DEĞERLEMESİNDE YAPILAN HATALAR VE ALINACAK ÖNLEMLER.....	80
5. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEMESİ.....	86
5.1. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN TARİHÇESİ.....	88
5.2. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN ÖNEMİ ....	89
5.3. DÜNYA ÖRNEKLERİ İLE KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEMESİ.....	92
5.3.1. Avustralya.....	92
5.3.2. Fransa.....	93
5.3.3. Danimarka.....	93
5.3.4. Yeni Zelanda.....	95
5.3.5. İngiltere.....	96
5.3.6. Amerika Birleşik Devletleri.....	97
5.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEME UYGULAMASI.....	99
5.4.1. 657 Devlet Memurları Kanunu'na Göre Personel Değerleme Sistemi.....	99
5.4.2. Sağlık Bakanlığı Performans Değerlemesi Örneği.....	100

6. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	111
7. KAYNAKLAR.....	114
8. ÖZGEÇMİŞ.....	121

## TABLOLAR LİSTESİ

	S.NO
3.1. Kamu Bürokrasisinin Değerlendirilmesinde Kullanılan Denetim Türleri.....	33
4.1. Performans Bilgisinin Kullanım Alanları.....	52
4.2. Gelişme Potansiyeline İlişkin Kriterler.....	64
4.3. Uygulamada En Çok Kullanılan Performans Değerlemesi Kriterleri.....	64
4.4. Grafik Dereceleme Yöntemi.....	70
4.5. Sıralama Ölçeğine Göre Değerlendirme Ölçeği.....	71
4.6. Adam-Adama Karşılaştırma Yöntemi.....	71
4.7. Zorunlu Dağılım Yöntemi.....	72
4.8. Zorunlu Seçim Yöntemi.....	73
4.9. Davranışsal Temelli Değerleme Ölçeği.....	76
5.1. Yıllara Göre Sağlık Bakanlığı Kuruluşlarından Hizmet Alan Hasta Sayıları.....	104
5.2. Bazı Eğitim ve Araştırma Hastaneleri Başvuru Sayısı ve Ameliyat Sayısı Karşılaştırılması.....	105
5.3. Bazı İl Merkezi Devlet Hastaneleri Başvuru Sayısı ve Ameliyat Sayısı Karşılaştırılması.....	106
5.4. Sağlık Kurumlarının Yatak Sayıları.....	107
5.5. Sağlık Harcamaları.....	107
5.6. Bazı İllere Göre Hekim Dağılımı.....	109

## ŞEKİLLER LİSTESİ

S. NO

4.1. Performans Değerlendirmesi ile Performans Denetiminin Karşılaştırılması.....	55
4.2. Performans Değerleme Süreci.....	57
4.3. 360 Derece Geribildirim Yöntemi.....	78

## KISALTMALAR LİSTESİ

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

YÖK: Yüksek Öğrenim Kurumu

YKY: Yeni Kamu Yönetimi

vb: ve benzeri

Çev: Çeviren

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

DDK: Devlet Denetleme Kurulu

YDK: Yüksek Denetleme Kurulu

DMK: Devlet Memurları Kanunu

AGY: Amaçlara Göre Yönetim

Ed: Editör

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

OECD: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Teşkilatı)

SWOT: Strengths (Güçlü Yönler), Weaknesses (Zayıf Yönler), Opportunities (Fırsatlar) ve Threats (Tehditler)



## 1.GİRİŞ

Değişmeyen tek şey değişimin kendisidir. Sosyal, kültürel, siyasal, ekonomik, teknolojik değişimle heran yüz yüzeyiz. Bu değişime ayak uydurmak hatta değişime öncülük etmek adına kamu kurum ve kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. Kıt olan kamu kaynakları ile sınırsız olan istekleri karşılamak ancak bunun bilincinde olan bürokratların sayesinde gerçekleşmektedir.

Vatandaşa hizmet götürmekle görevli olan bürokratlar, kamu yönetimi sisteminin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bu sistemin etkinleştirilmesi ya da hantallaştırılması bürokratların elinde bulunmaktadır. Bürokratlar, sistemin önemli bir yapı taşıdır. Bu açıdan bakıldığında bürokratların ve bürokratik sistemin denetlenmesi hayati önem taşımaktadır. Kamu bürokrasisini denetleyen pek çok araç geliştirilmiş, çalışmalar yapılmıştır. Ancak geliştirilen araçların çoğunun, kamu bürokrasisinin etkin ve rasyonel bir şekilde denetleme konusunda ciddi yetersizlikleri bulunmakta ve performans değerlemesi ihmal edilmektedir.

Performans değerlemesini, diğer denetim araçlarından farklı kılan; çalışan ile çalışmayanın tespitinde önemli bir rol oynamasıdır. Diğer denetim araçları daha çok mevzuata dönük iken, performans değerlemesi daha çok yapılan faaliyetlere ve kişilere yöneliktir. Statik değil dinamik bir yapısı vardır. Önceden belirlenen kriterlere göre denetlenen çalışan/personel ya da bürokrat hangi açılardan değerlendirileceğini bilmektedir. Kendisinin de haberdar olduğu, geri bildirim sisteminin işlediği bir performans değerlendirme sürecinde çalışan daha çok motive olmaktadır.

Hangi alanlarda, hangi kriterlere göre çalışacağını bilen bir işgören hem kendisine hem de örgüte maksimum fayda sağlamaktadır. Neyi, nasıl yapacağını bilincinde olan bir çalışanın örgüte bağlılığı artmaktadır. Emek sarf edip, örgüt için

faydalı olan bir çalışan, bunun kendisi için bir getiri sağlayacağını bilmektedir. Bu azimle çalışan bir bürokratın denetlenmesi daha kolay olacaktır.

Kamu bürokrasisinin denetlenmesinde, performans değerlemesinin katkısı ve kamu yönetiminde uygulanabilirliğini belirtmek bu tezin amacını oluşturmaktadır.

 bölümden oluşan bu çalışmada ilk olarak kamu bürokrasisi ve denetim konuları incelenmiş, ikinci bölümde performans değerlemesi kavramı, son bölümde ise bu iki bölümde elde edilen bilgi ve sonuçlar harmanlanarak kamu kesiminde performans değerlemesi konusu ele alınmıştır. Ayrıca dünya örnekleri ile kamu yönetiminde performans değerlemesinin uygulama örnekleri gösterilmektedir.

## 2.LİTERATÜR TARAMASI

Özel ve kamu örgütlerinin etkin ve verimli çalışmasında, personele büyük görevler düşmektedir. Personelin başarısı ya da başarısızlığı örgütün gelişmesi için oldukça önemlidir. Hem kurumsal hem de bireysel başarıya ulaşmak için yüksek performans göstermek gerekmektedir. Bundan dolayı kurumsal ve bireysel bazda performans değerlemesinin yapılması gerekmektedir.

Bu çalışmada, kamu hizmeti veren bürokratların performansları bireysel bazda ele alınmaktadır. Bu çerçevede yapılan literatür taramasında, bir bürokratin düşük ya da yüksek performansı, kurumun ve sistemin işlerliği açısından oldukça önemli olduğu gözlenmiştir. Bu çalışmaya ışık tutan bazı kaynaklar, tarih sıralamasına göre şöyle açıklanabilir:

<b>Yazarın Adı ve Yayın Yılı</b>	<b>Sonuçlar</b>
H. Çiçekoğlu (1995)	Teorik şekilde ele alınan çalışmada, kurumlarda performans ölçümünün çağdaş yöntemler tarafından uygulandığı, performans ölçümünün önemli bir denetim metodu olduğu ve bu metodun Türk kamu yönetiminin etkinliğini artırmak için uygulanması gerektiği önerilmektedir.
A. Yılmaz ve R. Kılavuz (2002)	Türk kamu bürokrasisinin işlemsel sorunları hakkında genel bir değerlendirme ve bazı çözüm öneri sunulmaktadır.
F. Yüksel (2004)	Çalışmasında, son yıllarda gündeme gelen ve geniş bir uygulama alanı bulan yeni eğilimleri ortaya koyarak, Türk kamu yönetiminin bu eğilimler karşısındaki yerini tespit etmektedir.
H. H. Çevik (2004)	Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, gelişmekte olan ülkelerde de kamu yönetiminde yenilikler yapılması gerektiğini ve statükonun kalkmasını işlemektedir. Performans değerlemesinin, kamu kurumları için kolay ve basit olmadığını, ancak bazı önlemlerin

	alınması gerektiğini ileri sürmektedir.
H. Ateş ve D. Çetin (2004)	Performans değerlemesine bağlı olarak, kaliteli hizmet sunma anlayışı vatandaşın klasik kimliğini bırakıp, hizmet kullanıcısı kimliğine büründüğünü, kamu kurumlarının da hesap verme sorumluluğu altına girdiğini vurgulamaktadır.
A. Balcı ve H. Kırılmaz (2005)	2003-2004 yıllarına ait hasta başvuru sayısı ve ameliyat sayısı kriterine göre; Ankara Eğitim ve Araştırma Hastanesi, Atatürk Eğitim ve Araştırma Hastanesi vb. hastanelerde araştırmalarını yürütmüşlerdir. Toplam 819 hastane, 5.963 sağlık ocağı ve 269.369 personel üzerinde Sağlık bakanlığının performans uygulamasının kapsama alanı olduğunu belirtmektedirler. Sonuç olarak; bazı zorluklara rağmen, performans değerlemesinin kamu örgütlerinde uygulanabilirliğini destekleyici noktalara değinmektedirler.
A. Başözen (2005)	Weber'in tanımladığı bürokrasiyi ortadan kaldırmanın mümkün olmadığını, ancak iyi işleyen sistem olması adına bazı küçülmelerin kaçınılmaz olduğunu ileri sürmektedir.
S. Tamam (2005)	2004-2005 eğitim öğretim yılında, Adana ili Seyhan ve Yüreğir merkez ilçelerinde, 403 kişi üzerinde yaptığı araştırmada; araştırmaya katılan yönetici ve öğretmenlerin, çalışanların performans değerlemesi uygulamalarından elde etmeyi düşündükleri kişisel beklentiler ve bireysel kazançlara ilişkin görüşlere katılımlarının yüksek olduğu gözlemlenmektedir.
F. G. Bozkurt (2007)	Gaziosmanpaşa Üniversitesine bağlı fakültelerde yürüttüğü araştırmada, 360 derece geribildirim yönteminin bir performans değerlendirme yöntemi olarak uygulamasının akademik personel tarafından olumlu karşılandığı üzerinde durulmaktadır.
Ç. C. Aktan (2007)	Bürokratik sistemin etkin ve verimli çalışması için, bürokrat ile hükümet arasında performans sözleşmesinin

	imzalanmasını, bürokratin ise, görevde bulunduğu süre içerisinde belirli bir performansa ulaşmayı taahhüt etmesi gerektiğini önermektedir.
E. Yenice (2007)	Performans değerlemesinin, performans yönetimini uzun süre uygulayan ülkelerde karar vericilere önemli bilgiler sağlayan bir faaliyet olduğunu ileri sürmektedir.
E. Gavcar, Z. Atıl ve K. Engin (2007)	Muğla iline bağlı, 40 tatil köyü yöneticilerine yapılan anket çalışmasında; performans sisteminin kurulduğu ve uygulandığı işletmelerde hizmet kalitesinin ve işgören memnuniyetinin arttığı tespit edilmektedir.

### 3. KAMU BÜROKRASİSİ VE DENETİMİ

#### 3.1. KAMU BÜROKRASİSİ

Kamu bürokrasisi kavramının, anlaşılması için öncelikle bürokrasi kavramına açıklık getirmek gerekmektedir. Çünkü ortalama bir vatandaşa, bürokrasi kavramından bahsedildiğinde, o bunun bir hizmet ya da bilginin elde edilmesini yavaşlatan, engelleyen kırtasiyecilik anlamına geldiğini düşünmektedir. Aslında bu kavram, asıl fonksiyonu karar vericilerin, politikalarını uygulamak olan atanmış memurların oluşturduğu geniş yapıli örgütleri ifade etmektedir. İdeal olan, bir bürokrasinin kamu politikalarının verimli ve etkili olarak uygulamasına fırsat veren makul bir sistem ya da düzenli bir yapı olmasıdır (Roskin, Cord ve Medeiros, 1991: 314). Olumsuz bir anlamı çağrıştıran bürokrasi kavramının, nitelikleri ve sorunları bu bölümde ele alınmaktadır.

##### 3.1.1. Kamu Bürokrasisi Kavramı ve Nitelikleri

Bürokrasi; “bureau” ve “cratie” sözcüklerinin birleşiminden oluşmaktadır. Büro sözcüğü ilk kez devlet işlemlerinin yapıldığı daireleri ifade etmek için kullanılmıştır. Cratie eski Yunancada hâkimiyet, iktidar anlamına gelmektedir. Dolayısıyla etimolojik olarak büroların, devlet dairelerinin üstün ve hâkim olduğu sistemi ifade etmektedir. (Baransel, 1979: 162).

Bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi olarak tanımlanabilmektedir. Bürokratik yönetim tarzının öncülerinden Weber’e göre işbölümü, otorite, hiyerarşi, yazılı kurallar, dosyalama, gayrişahsîlik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt, bürokrasinin yapı taşlarındandır. Bu açıdan bakıldığında bürokrasi, rasyonel bir yönetim biçimidir. Kurallar önceden belirlendiğinden istikrar ve düzen öne çıkmaktadır (Eryılmaz, 2003: 195).

Bürokrasi; siyasi sistemin, yürütme koludur. Devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri yerine getirmek için modern hükümetler tarafından yönetilen ve çeşitli kamu kurumlarından oluşan örgütler bütünüdür. Aynı zamanda bürokrasi otoritenin büyük ölçüde atama yoluyla işbaşına gelen memurların elinde olduğu bir yönetim biçimidir. (Eryılmaz, 2003: 196).

Halk nazarında bürokrasi ve bürokrat kavramlarının oluşturduğu etki çoğunlukla olumsuzdur. Bu kavramlar, pejoratif (aşağılayıcı) anlamında kullanılmaktadır. Kişiler, kurumlar ve işlemler hakkında eleştiri yapmak isteyenler bürokrasi ve bürokrat sözcüklerini sıkça kullanmaktadırlar. Bürokrat kavramı, özünde kamu kurumlarında çalışan, atanmış kamu görevlilerinin tümü için kullanılmaktadır. Bu kullanıma göre ister yönetici konumunda olsun, ister olmasın atanmış kamu çalışanlarının tümü, bürokrat olarak nitelendirilmektedir. Ancak pratikte bu kavram, orta ve üst kademedeki atanmış kamu görevlilerini ifade etmektedir (Özen, 1996: 8). Kamu görevlilerini temsil eden bürokrasi, devlet erklerinin önemli yapı taşıdır.

Yürütme gücü, fonksiyonlarını kamu bürokrasisi aracılığıyla yerine getirmektedir. Kamu bürokrasisi, bir ülkenin sağlıklı, verimli ve adil işlemesi gereken organlarının başında gelmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 17). Sosyal devlet ilkesinin gelişmesine paralel olarak kamu bürokrasisi de günlük yaşamda önemli bir konuma gelmiştir. Güvenlik, sağlık, eğitim, haberleşme, ulaşım gibi birçok temel hizmetler, bürokratik örgütlerce gerçekleştirilmektedir. Kamu bürokrasisini diğer bürokrasilerden ayıran özellikler, şu şekilde sıralanmaktadır (Başözen, 2005):

- Devlet faaliyetleri daha kapsamlı ve yoğundur,
- Kamuya karşı hesap verme mükellefiyeti vardır,
- Kamu bürokrasisi siyasi karaktere sahiptir.

Günümüzde devlet tarafından yürütülen hizmetlerin artmasıyla birlikte kamu örgütleri yapı bakımından büyümüş, işleyişi karmaşık ve teknik bir nitelik kazanmıştır. Böyle bir teknik yapı içinde görev yapan yöneticilerin, siyasi organlara karşı özerkliğinden ve hatta onları etkileyici rolünden söz edilmektedir. Bürokratlar teknik yapıdan dolayı, önemli bir yönetsel güce sahip olmuşlardır (Eryılmaz, 1997: 148–149). Bunun doğal sonucu olarak teknokrasi ciddi bir güç elde etmiştir. Teknokratlar, bilgi gücünü kullanarak kendilerini ayrıcalıklı konuma getirmektedirler. Önemli kararlara teknokrat kimliklerini kullanarak imza atıp, bir bakıma otorite kişi olduklarını göstermektedirler. Teknokrat bürokratlar, siyasetin emrinde çalışan, bilgi ve uzmanlığını onun emrine veren, siyasetçinin isteğine göre hareket eden memur değil, kendi bilgi ve yöntemlerini devlet yönetiminde uygulayan devlet adamı, bürokrat durumundadır (Tortop, İşbir ve Aykaç, 1999: 210–211). Teknokrasiyi yanı sıra bürokrasinin yapısında olan devamlılık ve istikrar; bürokratların, siyasetçilere ve halka karşı kullandıkları önemli bir güç kaynağı olmaktadır.

Siyasal organların başarısı, bürokratlara bağlıdır. Siyasetçiler, kamusal işlerin yürütülmesinde bürokratlara güvenmek ve dayanmak zorundadır. Bu sebeple bürokrasiye, yasama, yürütme ve yargılamayla birlikte dördüncü bir kuvvet olarak bakılmaktadır (Eryılmaz, 1997: 419).

Kamu bürokrasisinin, bir başka güç kaynağı “hızlı karar verme” iktidarındır. Bürokrasiler, çoğu zaman yasama organından daha hızlı karar alabilmektedir. Yasama organınca kamu yönetimine devredilen yönetsel düzenleme yapma (yönetmelik çıkarma gibi) yetkisi bürokrasinin, parlamentodan daha fazla otorite ve yetki kullanması sonucunu doğurmaktadır (Eryılmaz, 2003: 211).



### 3.1.2. Kamu Bürokrasisinin Sorunları

Her sosyal yapıda olabileceği gibi kamu bürokrasisi de bünyesinde çeşitli problemleri barındırmaktadır. Kamu bürokrasisinin sorunları örgütsel ve işlemsel olarak iki başlık altında ele alınmaktadır.

#### 3.1.2.1. Kamu Bürokrasisinin Örgütsel Sorunları

Bürokratik sistemin, etkin ve verimli işlediğini ve sağlıklı bir görünüm arz ettiğini söylemek pek mümkün değildir. Bugün kamu bürokrasisi, gerek içyapıdan gerekse dış yapıdan kaynaklanan sorunlarla karşı karşıyadır. Aşağıda bu sorunlar üzerinde durulmaktadır.

##### 3.1.2.1.1. Merkeziyetçilik

Merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılması (Eryılmaz, 2003: 234) şeklinde ifade edilmektedir. Kamu hizmetlerinin tek bir merkezden, merkez hiyerarşisine bağlı organ ve örgütler eliyle yürütülmesini öngören yönetim biçimi, merkezden yönetim olarak adlandırılmaktadır. Bu sistemde, kamu hizmetlerini düzenlemek, yürütmek ve onlarla ilgili her türlü kararı alma yetkisi merkezi yönetime aittir. Kamu kudreti, ülke genelinde, birbirine hiyerarşi yoluyla bağlı tek bir örgütün elinde toplanmaktadır (Çoker, 1995: 174).

Merkeziyetçilik, birincisi taşra kuruluşlarının ve mahalli yönetimlerin kaynak ve karar alma yetkilerinin sınırlanması (coğrafi merkeziyetçilik), diğeri de kamu kurumlarında karar alma ve uygulama yetkisinin en üst organ ve makamda toplanması (örgütsel merkeziyetçilik) olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Böylelikle bir yandan taşradaki ve mahalli yönetimlerdeki yetkiler başkentte toplanırken, diğeri

tarafından da her bir yönetim biriminde üst yönetici, alt kademelerin sahibi olması gereken yetkileri elinde tutmaktadır (Karatepe, 1995: 165).

Ülkenin tüm ihtiyaçları, başkentten karşılandığı için buralardaki resmi binalar, yapılan ilavelerle sürekli olarak genişlemektedir. Ancak bu binalar, hizmetin kalitesini yükseltmek, vatandaşın işini kolaylaştırmak yerine, sadece memurların sayısını, dosyaların hacmini ve arşivleri genişletmektedir. Güvenlik, sağlık, eğitim, bayındırlık gibi en temel kamusal ihtiyaçların karşılanması son derece güçleşmektedir. Memurlar, muhtarlar, belediye başkanları, kaymakam ve valiler yaşadıkları toplumun en temel ihtiyaçlarını karşılamak için sürekli olarak başkente taşınmaktadırlar (Dinçer, 1995: 219).

Diğer taraftan kamu örgütlerinin kendi içlerindeki merkeziyetçi eğilimlerinin artması; işlerin yavaşlamasına, maliyetlerin artmasına, yetki devrinin azalmasına ya da tamamen yok olmasına yol açmakta, amaca ulaşma derecesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Böyle bir merkeziyetçilikte astlara yetki ve sorumluluk verilmesinde çekimserlik gözlenmektedir. Yetki ve sorumluluk devrinin olmaması, önemli-önemsiz pek çok belge, karar ve işlemlerde bakan ya da genel müdürün imzasını gerektirmektedir. Bürokratik merkeziyetçilikte önemli olan, işin aciliyeti değil, prosedüre uygun olarak yapılmasıdır. En basit işlemlerde bile “yukarıya sorma” geleneği bulunmaktadır. Alt düzeydeki görevlilerin yapabileceği işlerle üst görevliler meşgul olmakta, astların inisiyatif kullanma imkânları azalmaktadır. Üstlerin yetki devrinde çekimser davranmalarında, onların kendilerini yeterli ve her şeyi yapabilecek kapasitede görmeleri, astlara hoşgörülü olmamaları, onları yetiştirme ve geliştirme eğiliminde

olmamaları, iş dağılımı yapacak yeteneğe sahip olmamaları, tek adam ve vazgeçilmez kişi olma arzusu gibi sebepler de etkili olmaktadır (Eken, 1995: 266).

Merkezi yönetimin taşra kuruluşları fazla yetkili olmadığı için, yerel sorunların çözümü bütünüyle başkentteki bakanlıklara ve diğer kamu kurumlarına aktarılmaktadır. Mahalli yöneticiler ve halk, sorunlarının çözümü için sürekli başkente taşınmaktadır. Taşra yönetim birimleri, halkla merkezi yönetim arasındaki yazışmaları yürüten ve ilişkileri sağlayan aracı kurum olarak çalışmaktadırlar. Bu işleyiş düzeni, kırtasiyeciliği artırmakta, işlemlerin uzamasına neden olmakta ve yönetimde verimsizliğin temel kaynağını oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2003: 234-235). Bu durum; taşra haberleşmesi için çok yüksek miktarlarda ve gereksiz kaynak israfına ve zaman kaybına yol açmaktadır (Genç, 1998: 115). Oysa ki gelişmişliğin ve demokrasinin en önemli göstergelerinden biri yerelleşebilmektir.

Merkezi yönetimin, tüm yetkileri elinde tutma arzusunun bir sonucu olarak, kamu bürokrasisinin alt kademeleri hiçbir iş yapamaz duruma gelmektedir. Taşra birimlerinde görev yapan memurların özlük işleri de merkezden yürütüldüğü için, her bakanlıkta personel genel müdürlükleri ve personel daire başkanlıkları devreye girdiğinden, fazla istihdam görülmektedir (Karatepe, 1995: 166).

Merkeziyetçiliğin hâkim olduğu kamu bürokrasisinde, önemli olan işin acele olarak yapılması değil, formalitelere uygun olarak yapılmasıdır. Formalitelere dayalı işlemler bile üst düzey bürokratlar ilgilenmektedir (Başözen, 2005). Buda oldukça zaman almaktadır.

Merkezi yönetim, birçok konuya dahil olduğundan esas yapması gereken büyük ve bölgesel projeler üzerinde düşünme, karar verme ve planlama hizmetlerine zaman ayıramamakta ve görevlerini yerine getirememektedir. Hizmetlerin merkezde

toplanması, yöneticileri, bakanları ve milletvekillerini gereksiz meşgul etmektedir. Bu durum, hem yerel yöneticilerin itibarını ve güvenilirliğini kaybetmesi, hem de halkın yerel yönetimlerden uzak kalması sonucunu doğurmaktadır. Oysa, demokrasilerde halkın yönetime katılması ve sorumluluk duyması esastır (Genç,1998: 114).

#### *3.1.2.1.2. Örgütsel Büyüme*

Nüfus büyüdükçe, ihtiyaçlar artmakta ve daha çok kamu hizmeti ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmeti ihtiyacının artması, devletin görevlerinin de artması sonucunu doğurmakta ve devlet yeni birimler oluşturarak bunlara kaynak ayırmak zorunda kalmaktadır. Oysa devlet, sınırlı kaynaklarla etkili ve verimli çalışmak zorundadır (Genç, 1998: 112).

Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet üniteleri bakımından kantitatif olarak gelişmesidir. Büyüme eğilimi, kamu bürokrasisinin doğasında bulunmaktadır. Her kamu kurumu, hizmetin kalitesini iyileştirmekten daha çok mevcut örgütsel yapıyı, bütçe olanaklarını, personel sayısını, sosyal tesisler ve hizmet araçlarını artırmak ve diğer kurumlarla bu alanlarda rekabet etmek için çalışmaktadır (Eryılmaz, 2003: 236).

Büyüme, kamu bürokrasisinin yapısından kaynaklanan genel bir olgudur. Dünyanın hemen her ülkesinde bürokrasi; bütçesini, binalarını, personelini, araç ve gereçlerini artırarak kullanmakta olduğu rantı büyütme istemektedir. Büyüme isteğinin görünürdeki amacı, hizmetin kalitesinin yükseltilmesi olsa bile, karar mekanizmalarına hâkim olan yöneticilerin, kullandıkları rantı artırma arzusu bulunmaktadır (Karatepe, 1995: 166).

Bürokrasinin büyümesinin çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Nüfus artışı, sanayileşme ve kentleşmenin yanı sıra savunma, eğitim, sağlık, enerji, haberleşme, ulaşım gibi pek çok hizmetin devlet tarafından sunulması, kamu bürokrasisinin büyümesi sonucunu doğurmaktadır. Ancak bütün bunların dışında, sürekli büyümenin sebeplerinden belki de en önemlisi, siyasal süreçte rol oynayan aktörlerin (siyasi iktidar, bürokrasi, siyasi partiler, seçmenler, baskı ve çıkar grupları) “özel çıkar” amaçlı davranışlarıdır. Siyasi iktidarlar, geleceklerini garanti altına alabilmek için popülist uygulamalara gitmektedir. Bu da büyük oranda kamu harcamalarının artışını gerekli kılmaktadır (Aktan, 1994: 23).

Sanayinin gelişmesi ile büyüyen şehirlerde, alt yapı, konut, sağlık, eğitim, işsizlik gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Gelişen teknoloji ve otomobil üretiminin artması, karayolları yapımını gerekli kılmakta ayrıca bu yollarda trafik güvenliğini sağlayacak kuruluşlara ihtiyaç duyulmaktadır. Sanayi ve teknolojinin kirlettiği hava, su ve doğal çevrenin temizlenmesi kamu yönetimine yeni görevler ve önemli sorunlar yüklemektedir. Sanayi toplumunun şehir yaşamı, stresli insanlar yaratmakta, bu da uyuşturucu ve alkol kullanımını ve suçluluk oranını artırmaktadır. Bunlara karşı mücadele, yine devletin görevleri arasında yer almaktadır (Genç, 1998: 113). Bunun doğal sonucu olarak da kamu bürokrasisi örgütsel büyümeye maruz kalmaktadır.

Ancak, bürokraside büyümenin tek sebebi elbette ki bunlar değildir. Bürokratlar da, sahip oldukları kamusal güç ve yetkiyi, prestiji, parasal imkânlarını vb. bırakmak istemezler. Bürokratlar, bürolarının daha büyük bütçe ve personel imkânlarıyla desteklenmesi yönünde bir davranış içerisine girmektedirler. Üst düzey bürokratlar, yetki alanlarını mümkün olduğunca genişletmek ve bütün yetkilerini kendinde toplamak istemektedir. Öyle ki, en rutin ve basit işlerde bile yönetici, kendi onayının alınmasını

isteyebilmektedir. Böylelikle yönetici, kendi onayı olmaksızın hiçbir şeyin yapılamayacağı görüntüsünü çizmektedir. İşte yönetici bürokratin bu eğilimi, onun kendisine bağlı birim sayısını artırma, daha çok personel alma, daha geniş alanlarda faaliyet gösterme isteği ile birleşince; bürokrasinin büyümesi kaçınılmaz olmaktadır (Aykaç, 1997: 32–33). Zira kamu kurumları yapı ve personel bakımından ne kadar büyürse, bürokratların gücünde o denli artacağı düşünülmektedir. Bürokraside prestij ve otorite, kamu hizmeti maliyetlerinin düşürülmesi ve vatandaşların en iyi şekilde tatmin edilmesine değil; büroların bütçe büyüklüklerine ve personel sayısına bağlanmaktadır (Eryılmaz, 1997: 147).

#### *3.1.2.1.3. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık*

Kamu bürokrasisi, yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiştir. Gizlilik ve sır genel bir kural; açıklık ise istisnadır. Yönetimde gizliliğin en önemli sebebi, yönetici ve memurların kendilerini kamuoyunun eleştirilerine karşı korumak istemeleridir. Yasalarda gizliliğin sınırları belli olmadığından yolsuzlukların saklanması ortam hazırlanmaktadır (Eryılmaz, 2003: 237). Yolsuzlukların saklanması da şeffaflığı yok etmektedir (Genç, 1998: 114).

Kamu bürokrasisi, çok gizemli bir dünya olarak görülmektedir. İnsanlar devleti; içine girilmez, içeride neler olup bittiği bilinmez bir yapı olarak tanımlamaktadır. Bunun en önemli sebebi, yönetim sisteminde egemen olan gizlilik ve dışa kapalılıktır. Gizlilik, bürokrasinin işleyiş aşamasında oluşan, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamındadır. Kapalılık ise, kamu kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülmemesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade etmektedir. Kapalılık,

bürokrasinin hizmet yürüttüğü çevre ya da halka karşı duyarsızlığını ifade ettiği halde, gizlilik hem dış çevreye, hem de bürokrasinin kendi içindeki kişi ve birimlere karşı izlediği bir politikadır (Eken, 1995: 270).

Bürokrasinin yapısında, öteden beri gizlilik hüküm sürmektedir. Memurların devletin görevleri ile ilgili olarak basına, haber ajanslarına, radyo ve televizyon kuruluşlarına bakan ya da valinin izni olmadan demeç ya da bilgi vermesini yasaklamıştır. Bürokraside, yasakçılık ve gizlilik ciddi bir sorun durumundadır (Aktan, 2007). Halk kararların, nasıl, niçin alındığı ve nasıl uygulandığı konusunda bilgi sahibi olmadığı için bürokrasi ve kurumlarını “kapalı kutu” olarak görmektedir. Kapalı kutu olan bu yapılarda gizliliğin en önemli sebebi, yönetici ve memurların kendilerini halkın eleştirilerine karşı korumak istemeleridir. Yönetime ilişkin yasalar, gizliliği ve resmi sır kavramını, memurların kendi amaçları doğrultusunda kullanmalarına olanak vermektedir (Eryılmaz, 2003: 237).

Gizliliğin, bir başka olumsuz sonucu da, yönetim ile halk arasındaki ilişkileri bozması görülmektedir. Gizliliği ilke edinen bir yönetim, halka bilgi vermediği gibi; ondan da bilgi alma eğiliminde bulunmamaktadır (Eken, 1995: 271). Bürokratik usuller ve kurallar, vatandaşın bilgi edinmesini engelleyecek biçimde işlemektedir. Halkın kamu kuruluşlarındaki işlerini yürütürken kendilerine yol gösterecek, gerekli bilgi ve belgelerin neler olduğunu ve nereden sağlanabileceğini, nasıl yararlanılabileceğini açıklayan yazılı bir kılavuz bulunmamaktadır. Mevzuat ve görev kılavuzunun olmaması, keyfiliği ve gereksiz gizliliği teşvik etmektedir (Tutum, 1995: 55).

Tüm bu gizlilik ve dışa kapalılık; vatandaşın kamu kurumlarında iş yaptırmasını, bilgi almasını sınırlamaktadır. Bunun doğal sonucu olarak da kamu bürokrasisine güvensizlik ortaya çıkmaktadır.

#### 3.1.2.1.4. Yönetimde Tutuculuk

Bürokraside tutuculuk, yöneticilerin ve memurların öteden beri yaptıkları işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlanmaları olarak tanımlanmaktadır. Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda mevzuattan kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi için yapılan reform çalışmalarında istenilen sonuçlara, üst düzey yöneticilerin gereken duyarlılığı göstermemesi sebebi ile ulaşılamamaktadır (Eryılmaz, 2003: 238). Bu durum, iş yerindeki görev değişikliklerinden başka, örgütün farklı alanlara yönelmesi ya da yeni bir hizmet alanının ortaya çıkması durumunda da görülebilmektedir.

Günümüzde teknolojik gelişmelerin çok hızlı bir biçimde meydana gelmesi, bazı hizmet birimlerinin ortadan kalkmasına yol açarken, yeni hizmet birimlerinin kurulmasını da zorunlu kılmaktadır. Çoğunlukla örgütlerin yeni teknoloji kullanımına yönelmeleri, örgüt personelinin tepkisine sebep olmaktadır. Yeniliğe yönelme, personelin yeni alanlarda uzmanlaştırılmasını gerekli kılacağından böyle bir tepki ortaya çıkmaktadır (Aykaç, 1997: 25). Kamu bürokratlarının, yeniliklere direnmesi, inançlarına körü körüne bağlanması, bireysel çıkarlarının zedelenmesi gibi nedenlerden dolayı tutuculuk eğiliminde oldukları gözlenmektedir (Genç, 1998: 146).

Kamu bürokrasisinin en önemli özelliklerinden biri; mevzuat, gelenek ve alışkanlıklara aşırı bağlılıktır. Mevzuatın, geleneklerin ve alışkanlıkların tayin ettiği kurallara uyma, iş görmeden daha önemlidir. Yerleşmiş usullere uyma çoğu zaman yeterli görülmektedir. Yöneticilerde girişim yerine pasif kalma, yenilik yerine mevcut düzeni devam ettirme fikri bulunmaktadır (Sürgit, 1997: 6).



Kamu bürokrasisindeki tutuculuğun önemli bir sebebi de personel yönetiminde terfilerin performanstan çok, kıdem esasına dayalı olmasıdır. Çünkü kıdem esası, üst düzeylere gelecek olan personelin daha yaşlı, verimlilik ve etkinlik çağlarını geride bırakmış kişilere fırsat vermektedir. Bunun sonucunda da tutucu eğilimler bürokraside kendini göstermektedir.

### *3.1.2.2. Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları*

Halkın, bürokrasi ile ilgili yakınmaları genellikle bürokrasinin işlemsel yönü ile ilgilidir. Her kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için kurallar koyar ve usuller belirler, bunlara bağlı olarak işlemler yapmaktadır. Ancak bu bürokratik işlemler, ayrıntılı kurallara ve usullere bağlı olarak yürütülürse, vatandaşları rahatsız edici bir nitelik göstererek, kaynak ve emek savurganlığına yol açmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 17). Tüm bu olumsuzluklara yol açan nedenler aşağıda ele alınmaktadır.

#### *3.1.2.2.1. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma*

Bürokrasinin; en önemli özelliklerinden birisi olan işlemlerin önceden belirlenmiş yazılı kurallara göre yürütülmesi, örgüt amaçlarının mümkün olan en kısa zaman dilimi içerisinde başarılması; tarafsızlık, hızlilik ve verimlilik gibi amaçlara ulaşmak için olmazsa olmaz bir gereklilik olmasının yanı sıra aynı zamanda hukuksal bir gerekliliktir. Bu yüzden her yönetsel işleminin yasal bir dayanağının bulunması ve yasalara uygun olarak yapılması gerekmektedir. Bu zorunluluk ile bürokrasinin, daha çok kuralcı ve biçimsel olduğunu söylemek mümkündür (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 18)

Bürokrasi, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için iş ve işlemleri yaparken bazı kurallara uymak ve uygulamak zorundadır. Amaç, kamu yararına yönelik mal ve

hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde üretilmesi olmalıyken, bu kuralların emek, zaman, para ve malzeme kaybına sebep olabildiği görülmektedir (Genç, 1998: 235). Dolayısıyla kamu bürokrasisinin en önemli özelliklerinden birinin mevzuat, gelenek ve alışkanlıklara aşırı bağlılık olduğu görülmektedir. Mevzuatın, geleneklerin ve alışkanlıkların tayin ettiği kurallara uyma, iş görmeden daha önemlidir. Yerleşmiş usullere uyma çoğu zaman yeterli görülmektedir. Yöneticilerde girişim yerine pasif kalma, yenilik yerine mevcut düzeni devam ettirme fikri hakimdir (Sürgit, 1997: 6). Bu sebeple yönetim-halk ilişkilerinde bir bozulma göze çarpmaktadır. Bürokratlarda, kendilerinden bir şey istenildiğinde, hareketsiz kalma eğilimi bulunmaktadır. Memurlar birinin işi için risk almaktan kaçabilmekte ve sorumluluğu kurallara bağlayabilmektedir. Bu tutumun sonucu olarak, işinin peşine düşmeyen ve yeterince girişken olmayan vatandaşların sorunlarının çözümü uzun zaman almaktadır. Görevlilerin bu davranış ve eğilimleri, bir araç olması gereken yönetimi amaç haline dönüştürmektedir (Eken, 1995: 269). Çoğu kurallar, sorumluluktan kaçmak ve iş yapmak istemeyen yöneticiler için bir sığınma aracı olarak kullanılmaktadır. Zaman zaman kamu görevlileri sorun çözmek istemediklerinde “kanunlar böyle emrediyor, benim yapacağım bir şey yok” diyerek vatandaş karşısında kendini temize çıkarma gayretine girmektedir.

Kamu görevlileri, kendilerine müracaat eden vatandaşlara çekingen davranmakta, evrakların içinde eksik arayarak mühür ve imzaların silik olup olmaması gibi konulara dikkat etmektedir. Bu tavırlarıyla memurların, halka güven duydukları pek söylenemez. Böylece, otorite ağırlıklı bürokrasi modelini hafifletmek için; yönetimin halka yaklaşması gerekirken aksine bir uzaklaşma söz konusu olmaktadır. Özellikle alt kademedeki bürokratlar; halkla ilişkilerde ve kamu hizmetlerinin ifasında bilgisizlik, ilgisizlik ve sorumsuzluk sebebiyle işi zorlaştırmakta, hizmet akışını yavaşlatmaktadır.

Ayrıntılı kurallar, yönetimin işleyişini aksatmakta, tembel yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır. Ayrıca, ayrıntılı kurallar zamana ve yeni koşullara karşı fazla dayanamamakta, kısa sürede eskimekte ve bu nedenle sıklıkla mevzuat değişiklikleri zorunlu hale gelmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 19).

Kuralcılık, ya yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yöneticilerin olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanmamalarının bir sonucudur, ya da vatandaşa karşı duyulan bir kuşkunun ürünüdür. Kuralların ayrıntılı olması ve personele takdir yetkisinin verilmemesi, bürokratların ya da memurların kendilerini denetim riskinden korumak için başvurdukları bir yöntemdir (Eryılmaz, 2003: 239). Bürokratların başarısı, verimli olarak çalışıp çalışılmadığına bakılmaksızın, ne kadar kurallara uyduğuna bakılarak ölçülmektedir. Bunun sonucu olarak da kuralcılık kendini göstermektedir.

Kuralların ayrıntılı olması ve personele takdir hakkının verilmemesi, bir yönüyle yasama organının bürokrasiyi kendi yönetimi paralelinde işletme arzusuna yöneliktir. Diğer yönüyle ise üst düzey yöneticilerin, alt kademelerde çalışanları kendi iradelerine tabi kılma ve denetimleri altında tutma eğiliminin bir sonucudur. Ayrıca kuralcılık, bürokratların kendilerini denetim riskinden korumak için başvurdukları bir yöntemdir. Kamu yönetiminde en iyi memur, vatandaşın işini yapan değil, kuralları en iyi uygulayandır. Böylece herhangi bir sorunla yüz yüze gelmeden, emekli oluncaya kadar görevde kalabilmektedir (Karatepe, 1995: 168).

Kamu kesiminde uzun süre belli kuralları uygulayan memurlar, farkına varmadan bu kurallar ile bütünleşmektedir. Bu kurallar olmadan olmaz düşüncesi hâkim

olmaktadır. Dolayısıyla, ayrıntılı ve çok sayıda kural, bürokrasinin ters çalışmasına sebep olmaktadır.

#### 3.1.2.2.2. *Yönetimde Siyasallaşma*

Yönetimde siyasallaşma, bürokrasideki yozlaşmanın önemli göstergelerinden biridir ve bu olgu daha çok gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak yaşanmaktadır. Yönetimde siyasallaşma, kamu görevlerine yapılan atamalarda siyasi faktörlerin birinci derecede rol oynamaması (Eryılmaz, 2003: 240) şeklinde ifade edilebilmektedir. Kamu yönetimi, siyasi iktidarın yürütme aracı konumundadır. Siyasi iktidar, politikalarını etkin ve verimli bir biçimde yürütebilmek için bürokrasiye hâkim olmaya çalışmaktadır. Bürokrasinin, siyasi iktidar tarafından sürekli olarak kontrol edilmesi, yönetimdeki gücünün kırılmaya çalışılarak iktidar amaçlarına hizmet eden bir duruma getirilmek istenmesi, bürokrasinin süreklilik arz eden bir siyasi etkiye maruz kalmasına yol açmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde siyasallaşma sorunu şeklinde gündeme gelmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 19).

Siyasi iktidarlar, yönetsel ve ekonomik gücü kendinde toplamak ve bürokrasiyi yakın takibe almak istemektedirler. Bürokrasi, siyasi iktidarın bir yürütme aracı durumuna gelmektedir. Bürokrasi, kamu politikası ile ilgili bilgi, belge ve verilerin sunulmasıyla görevlidir. Ancak siyasi iktidar, bürokrasiye tam hâkim olamadığı için, onu politize ederek ve yetkileri kendinde toplayarak gücünü kırmaya çalışmaktadır. Bu durum, bürokrasinin “siyasallaştırılması” olgusunu gündeme getirmektedir. Siyasi iktidarın değişmesinin ardından, pek çok üst düzey kamu yöneticisi bürokrat da değiştirilmektedir (Eken, 1995: 267). Bu sebeple iktidar değişiklikleri bürokrasi için oldukça önemli hale gelmekte ve bürokrasi, siyasi çatışmaların yaşandığı bir yer haline

gelmektedir. Böylelikle, yönetimin tarafsız olması gerektiği ilkesi zedelenmekte, ayrıca hizmetin kalitesi düşmekte, yönetime olan güven sarsılmaktadır.

Kamu bürokrasisi, alışıla gelmiş biçimde, değişen siyasi iktidarlara hizmet verebilen bir örgütsel yapı olarak kabul edilmektedir. Kamu görevlilerinin yansız ve bir siyasi görüşün esiri olmadan, görev yapmaları beklenmektedir. Bu şekilde siyasallaşmış bir bürokrasi, her iktidar değişikliğinde bürokratik örgütü yeniden oluşturma sıkıntısı ve maliyetinden siyasi iktidarı kurtarmaktadır. Ayırım gözetmeden, her siyasi iktidara hizmet verebilen bürokrasiye karşı halkın da güveni artmaktadır. Kamu görevlileri de işlerini bir “kariyer” olarak benimsemektedir (Başözen, 2005)

Kamu yönetiminin bütün kurumları, siyasallaşma riskiyle karşı karşıyadır. Yönetimde siyasallaşmanın aşırı boyutlarda olması, yönetimin tarafsızlığını zedelemekte, özellikle üst düzey yöneticilerin sık sık değiştirilmesi yönetimde tutarlılığı ve istikrarı bozmaktadır. Bu tutum, kamu bürokrasisinin etkin ve verimli işlemesini engelleyerek, bürokratik sistemi yozlaştırmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 20).

Türk kamu personel rejiminin; en önemli ilkeleri, liyakat ve siyasi tarafsızlık olmasına rağmen, uygulamada siyasallaşma çeşitli yöntemler kullanılarak yaygın bir nitelik göstermektedir. Siyasi iktidarlar değiştiğinde müsteşarlar, genel müdür, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte, bu değişiklik bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzanmaktadır. Memurluk, adeta hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya partilere bağlı kurum haline dönüşmektedir (Eryılmaz, 2003: 240). Liyakat, kariyer ve tarafsızlık esası, neredeyse terkedilmiştir. Partizanlık kurumsallaşmaktadır. Görüldüğü üzere, iktidar değişiklikleri bürokraside deprem yaratmaktadır. Atamalarda “siyasi mensubiyet” ölçüsü egemen olmaktadır (Tutum, 1995: 53). Liyakat, başarı, kariyer gibi ölçütler göz ardı edilmektedir. Siyasetçiler, kendi

ekipleriyle çalışmayı tercih etmektedirler. Bu tutum ve davranış, tarafsızlığa gölge düşürürken, kayırmacılığa da zemin hazırlamaktadır.

Yönetimin tasarruflarını yerine getiren kamu görevlilerinden özellikle nitelik itibariyle yetersiz olanlar, yükselebilenin en kolay yolu olarak siyasi partilerle ilişkiyi seçmektedirler. Böylelikle birisi yetersizliğini telafi etmek, diğeri de isteklerini yaptırabilmek için yazılı olmayan bir sözleşme yapmış gibidirler. Ayrıca, siyasi partinin istediğini yapmayan bir kamu görevlisini koruyabilecek mekanizma da bulunmamaktadır. Çünkü siyasiler ve onları destekleyenler; tüm kurumları sarmış bulunmaktadır. Hatta tek mekanizma konumunda olan milletvekili ya da bakan; yerini koruyabilmek için teşkilatın emirleri doğrultusunda hareket etmeye ve bazen istemeyerek de olsa kamu görevlilerinin yerini değiştirmeye mecbur kalmaktadır. Ülkenin geri kalmış yörelerine yapılan atamaların bir kısmının, kamu görevlilerini cezalandırmak amacıyla yapıldığı söylenmektedir. Seçilmişlerin, parti teşkilatının kendi değer ölçülerine uygun adaylar arasından belirlenmiş olması durumu daha da vahimleştirmektedir (Titiz, 1992: 24–26). Siyasetçilerin işlerinin önemli bir bölümünü, kamu görevlilerinin yer değiştirmesi ya da durdurulması oluşturmaktadır. Ayrıca, siyasi partilerin kendilerini “işsizler ocağı” gibi görmeleri; hem kendi saygınlıklarının yitirilmesine, hem de onlara inanan halkın istismar edilmesine sebep olmaktadır.

Görüldüğü üzere siyasi iktidarlar, yönetimdeki siyasallaşmayı kolaylaştırabilmek için, yeni kadrolar ve makamlar oluşturmak yoluna gitmektedirler (Eryılmaz, 2005: 240). İktidardayken kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak bu kimselere haksız yere menfaat temin etmektedirler. Bürokrasiyi siyasallaştırma, bir taraftan siyasilerin yandaşlarını ödüllendirme anlamına gelirken, diğeri yandan bunun yaygınlık kazanması, bürokrasinin

bütün düzeylerinde kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açmaktadır. Siyasallaşmanın aşırı biçimde kendini göstermesi, kamu yönetiminde yozlaşmayı da kaçınılmaz kılmaktadır (Aktan, 1994: 29).

Bürokrasideki siyasallaşma sonucu ortaya çıkan “kızağa alınma” gibi durumlar, nitelikli, kendini geliştirmiş, başarılı kamu görevlilerini de hizmetlerinden soğutmakta, heyecanlarını kırmaktadır. Bu konumda olan kamu görevlisi, kendini siyasalların kısılcasına bırakmaktadır. Devlet memurlarına siyaseti yasaklayan, tarafsız olmasını isteyen sistem kendi içinde çelişkiye düşmektedir.

### 3.1.2.2.3. Kayırmacılık

Kayırmacılık, kamu örgütlerinde ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde aynı okulda okumuş olmak, aynı yöreden olmak, aynı siyasi partinin çizgisinde bulunmak gibi ölçülerin; yönetimi düzenleyen evrensel ölçülerin önüne geçmesi olarak nitelendirilmektedir. Türk bürokrasisinde bu durum oldukça yaygındır. Yüksek nitelikli çalışanların oluşturduğu en yeni devlet organlarında bile bu tutumlar gözlenmektedir (Oktay, 1997: 209).

Kayırmacılık, yönetimde yozlaşmanın bir başka türüdür. Kamu hizmetlerine girişte liyakat yerine, tanıdık ya da siyasi yakınlık gibi faktörlerin birinci derecede rol oynaması kayırmacılığın bir türü konumundadır. Kayırmacılığın hâkim olduğu alanlarda çoğu zaman sınavlar bir formaliteden öte bir anlam taşımamaktadır. Yazılı sınavların objektif esaslara bağlandığı bazı kamu kurumlarında, sözlü sınavlara alınacak olan sayıdan çok daha fazla adayın davet edilmesi suretiyle kayırmacılığın gerçekleşmesine olanak tanınmaktadır. Kayırmacılığın ikinci türün de ise, kamusal

hizmetlerin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterinden çok, oy ya da ideolojik yakınlık gibi faktörler etkili olmaktadır (Eryılmaz, 2003: 240-241).

Bir kamu işleminde kişilere ayrıcalık sağlanması, maddi çıkar gözetilmekten çok bazı bağlılıklar ve yükümlülükler sebebiyle yapılabilmektedir. Kamu görevlisini etkilemek üzere para veya mal gibi ekonomik bir güç yerine, maddi olmayan bir gücün mesela akrabalık bağlarının etkileme aracı olarak kullanılması da mümkündür (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 25).

Bürokratik yapılarda çok değişik biçimlerde söz konusu olan kayırmacılık olgusu, bürokrasiye memur alımında, 1828 yılında, ABD’de başkanlık seçimini kazanan General Jackson tarafından uygulanan “kayıрма (veya sağma) sistemi”nin (Tortop, 1999: 48) uygulamada istismar edilmesiyle siyaset ve yönetim literatüründe yer almaya başlamıştır. Kayırmacılık “kamu örgüt birimlerindeki ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde aynı okulda okumuş olmak, hemşehri olmak, aynı partinin taraftarı olmak gibi sübjektif ölçütlerin alınması; evrensel ve objektif ölçütlerin kullanılmaması (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 25) şeklinde ifade edilmektedir.

Hiç şüphesiz, bu sorunun ortaya çıkmasında siyasi partilerin etkisi büyüktür. Siyasi partiler, taraftarlarından seçim dönemlerinde gördükleri yardımlardan dolayı, seçmenlerini ödüllendirmek adına ya üst düzey görevlere getirilmekte ya da yolsuzlukları örtbas edilmektedir.

Kamu kadrolarının, işsizlikle mücadelede tek araç olarak görülmesi anlayışı ve beraberinde gelen uygulamalar hem siyaseti, hem de bürokrasiyi yozlaştırmaktadır. Siyasi partiler, iktidarı elde etmeyi kamu kaynaklarından yararlanma fırsatının elde edilmesi olarak algılanmaktadır. Oysa ki iktidar olma; bir takım imkânların insanlara sunulması, diğerlerinin bu sunumun dışında bırakılması olarak algılanması yanlıştır.



Dünyanın ekonomik gelişme sürecinde, işsizlikle mücadele yöntemleri arasında herhangi bir partiye mensup işsizleri kamu kadrolarına yerleştirmek gibi bir yöntem bulunmamaktadır (Titiz, 1992: 27–28). Günümüzde mevcut yozlaşmayla; kamu kaynaklarını yönlendirme işi, küçük, dar ama birbirine bağlı, yakın ve etkili çevrelere kalmaktadır. Bunlardan bir kısmı “akraba, dost ve hemşehriler”dir. Bir kısmı ise, rant peşinde koşan “çıkar çeteleri”dir. Bir diğer kısım da “yakın ilişki kalıpları içinde örgütlü davranabilen” kitlelerin temsilcileridir. Bunlar genellikle mezhep, ırk ve çeşitli inanç gruplarıdır (Dinçer, 1995: 219–220).

Sonuçta, merkezde karar odağında bulunan kişi kim olursa olsun, ahlaki değerleri ne olursa olsun, bulunduğu yeri ancak bu çevrelerin desteğiyle kazandığını ve yine ancak bu çevrelerin desteği ile koruyabileceğini anlamaktadır.

#### *3.1.2.2.4. Yolsuzluk ve Rüşvet*

Yönetimde yolsuzluk, yapılmaması gereken işlemleri yapmak ya da yapılması gereken işlemleri çabuklaştırmak karşılığında çıkar sağlamaktır. Rüşvet, zimmete para geçirme, memuriyet görevini kötüye kullanma gibi tutum ve davranışların hepsi yolsuzluk kavramı kapsamında değerlendirilmektedir. Rüşvet, yönetim sisteminin geleneksel hastalıklarındandır. Rüşvet, genellikle ya bir zarardan kurtulmak ya da bir menfaat temin etmek ya da bir işi hızlandırmak amacıyla verilmektedir. Rüşvet kişinin, bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırmanın bir aracıdır (Eryılmaz, 2003: 241).

Rüşvet ve yolsuzluk toplumsal düzeni, bürokratik sistemi ve kamu kaynakları harap eden ağır bir hastalıktır. Rüşvet, kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde, görev ve yetkilerin kötüye kullanılarak, muhatap oldukları kişi ve

kurumlara ayrıcalıklı işlemler yapmak ve parasal ya da diğer şekillerde bir çıkar elde edilmesi ile ortaya çıkmaktadır (Aktan, 1992: 125).

Az gelişmiş ülkelerde, yolsuzlukla ilgili tartışmaların çoğunluğu, siyasal sistemin yapısından kaynaklanmaktadır. Devlet görevlilerinin işe alınmaları, yükselme ve diğer kayırmalar politikacılar tarafından belirlenmektedir. Bu ülkelerde kişilerin şahsi çıkarları için kamu hizmetlerini kullanmaları normal ve kabul görmüş bir uygulama olarak görülmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 21). Yolsuzluğun nedenleri arasında toplumsal ve ekonomik şartları da saymak mümkündür. Özellikle yüksek enflasyon ve işsizlik, yolsuzluğun en önemli etkenlerdendir. Enflasyonist bir ortamda geçim sıkıntısı çeken kamu görevlisi rüşvete yönelebilmektedir.

Tüketiciler, mal ve ürünlerdeki arz yetersizliğini normal dönemlerden farklı olarak ek fiyat ödemeye razı olmak suretiyle çözmeye çalışmaktadır. Bunun gibi, hizmet arzının yetersiz olduğu ya da geciktiği durumlarda rüşvet bir ek fiyat niteliğinde ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetleri; genel, herkese açık ve eşit şekilde sunulması gerekirken; kamusal hizmeti ek bir fiyat (rüşvet) ödemekle bir bakıma kişiye özel hale gelmektedir (Başözen, 2005).

Bürokraside, kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini kötüye kullanmaları şu şekilde olabilmektedir (Aktan, 1992: 25–26):

Yasaya uygun olan kamu işlemlerinin “daha hızlı ve süratli” yerine getirilmesi şeklinde görev ve yetki kötüye kullanılabilir.

Yasaya aykırı olan kamu işlemlerinin, bir menfaat karşılığı yapılması halinde de görev ve yetki kötüye kullanılmış olmaktadır. Ehliyet almaya hak kazanamamış bir kimseye çıkar karşılığı ehliyetin verilmesi gibi.

Genel olarak devlet, özelde de idare denilen yürütme mekanizmasının yaygın problemlerinden birinin yolsuzluk olduğu bilinmektedir. Bu konuda yapılan araştırmalar sınırlı olmakla birlikte, konuyla ilgili her çalışmada yolsuzluğun ciddi boyutlarda bir sorun olduğunu ortaya konulmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 21).

Rüşvetin, yasalara rağmen yaygın bir uygulama olduğu konusunda genel bir kanı bulunmaktadır. Fakat ispatlamanın güç olması sebebiyle, boyutu tam olarak bilinmemektedir. Aşırı kuralcılık, otoritenin merkezileşmesi, hizmet arzının yetersizliği, yasadışı devlet anlayışı, sosyal yapının bozulması, yönetimde gizlilik ve kapalılık gibi unsurlar rüşveti besleyen en önemli faktörlerdir (Eryılmaz, 2003: 241). Eğitim ve kültür düzeyindeki düşüklük ve ahlaki değerlerin eksikliği de rüşveti beslemektedir.

#### *3.1.2.2.5. Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme*

Bürokratik sistemin yaygın sorunlardan biri de, yönetim-yönetilen ilişkilerinde aracıya başvurma uygulamasıdır. Bu uygulama, yönetimdeki siyasi nitelikli atamalar ve kayırmalarla da yakından ilgili bulunmaktadır. Kamu kaynaklarından faydalanmak ve kamusal sorunları çözmek için “hatırı sayılan” kişilerden yardım alınmaktadır. Alınan bu yardımlar ise övünç kaynağı olmaktadır. Bu uygulamalar, toplumsal adalet olgusunu zedelemektedir. Hatırı sayılan bir tanıdığı olmayanlar ise kamu hizmetlerinden ve kaynaklarından yeterince yararlanamamaktadır.

Ortalama bir vatandaş, kendini kamu bürokrasisi karşısında zayıf hissettiği için, işlerinin yürütülmesinde aracılar başvurmakta. Bürokrasinin yapı olarak karmaşıklığı ve kuralcılığı sebebiyle, aracılar yoluyla hizmetleri yürütme yaygın bir uygulamadır. Aracılar bazen bir kurum, bazen de bir kişi olabilmektedir. Kamu yönetiminde aracıların yaygın olarak kullanılması, işlemlerle ilgili halkın yeterince

bilgilendirilmemesi, kolaylık sağlanmaması, işlem süreçlerini ve belgelerini açıklayacak görevlilerin olmaması ya da bu konuda yazılı kılavuz ve levhaların bulunmamasının bir sonucudur (Eryılmaz, 2003: 241–242).

Aracılar bazen yönetimin siyasallaşmasına bağlı olarak siyasal nitelikli kişiler de olabilmektedir. Genellikle milletvekilleri, mahalli eşraf, siyasi parti yöneticileri ve eski bürokratlar, vatandaşın işlemlerinin yürütülmesinde aracı olarak kullanılan kişilerdir. Yapılan bir araştırmaya göre aracılık yapan kümelerin başında siyasiler bulunmaktadır. Vatandaş amacına ulaşırken, siyasal kişiler de takdir kazanmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 28).

Etkili bir aracıya ulaşmak, yönetilen için birçok sorunun çözümünde ilk koşul olmaktadır. Yönetimi etkileyebilecek ağırlıkta bir aracının, hemen herkes tarafından kolaylıkla bulunamayacağı göz önüne alınırsa, aracının hizmetinden yararlanabilen yönetilenlerin oldukça ayrıcalıklı kişiler olduğu söylenebilmektedir. Aracı desteğine sınırlı sayıda bir kesimin sahip olması, yönetimden beklentileri olağan yollarla elde edemeyen geniş yığınlar üzerinde olumlu bir etki yaratmamaktadır (Başözen, 2005).

Bürokrasi ile halk arasındaki uçurum karşısında bireyler bu yola başvurabilmektedir. Bürokratların, toplumdan kendilerini soyutlamaları, kendilerine “erişilmez insan” imajı vermeleri, önemli kamu işlerinde “kilit kişi” olmaları vb. bu sonucu meydana getirmektedir.

### 3.2. KAMU BÜROKRASİSİNİN DENETİMİ

Kamusal işlemlerin kimler tarafından, nasıl gerçekleştirildiğini; kamusal hedeflerinin gerçekleşme şekilleri, sapma nedenleri gibi konular kamusal denetim

başlığı altında incelenmektedir. Bir işlemin başarı ile tamamlanıp tamamlanmadığı denetim sayesinde anlaşıldığından hayati önem taşımaktadır.

### 3.2.1. Denetim Kavramı ve Önemi

Denetim, faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş 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 rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli bir süreç (Sayıştay, 2000: 15) olarak tanımlanmaktadır.

Denetim; “ne oldu, ne oluyor, ne olacak?” sorularına cevap arama işlemidir. Denetim; ne yapıldığı, nerede bulunduğu, nasıl yapıldığı, varılan yere kadar nasıl ulaşıldığı ve gidişe göre nereye varılacağı tespit edilmesidir (Aktuğlu, 1996: 6).

Denetim olması gereken durum ile mevcut durumun karşılaştırmasını yaptığı için bir geri bildirim (feedback) mekanizmasına ihtiyaç duymaktadır. Geri bildirim, örgütün gerçekleştirdiği eylemler hakkında bilgi toplayıp karar merkezine ileten, örgütsel eylemlerin istenen düzeyde gerçekleşmesi için ne gibi düzenlemelerin yapılmasının gerekli olduğuna karar vermeye yardımcı olan bir geri bildirim halkasıdır. Toplanan bu bilgi, plan ve programlarda yer alan eylemler ile uygulamada gerçekleştirilen eylemler arasında bir karşılaştırma yapılmasına imkân sağladığı için önemli bir konuma sahip bulunmaktadır. Yönetimsel denetim, örgüt üyelerinin zamanında doğru yerlerde, gerekli kaynaklarla, gerekli ve doğru işleri yapmaları amacını gütmektedir. Başka bir deyişle denetim, örgüt içinde gerçekleşen performans ile

önceden yapılan plan ve programlara göre gerçekleşmesi arzu edilen performans arasındaki uygunluğu sağlamak için yapılmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 333-335).

Denetim ile bu uygunluğu sağlamak için; bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlük ilkelerine dikkate edilmesi gerekmektedir. Özellikle dış denetimde, önemli bir unsur olarak karşımıza çıkan bağımsızlık, yönetim ve denetim kavramlarının birbirine karışmasını önleyen ve denetimin etkinliğini artıran bir olgudur. Denetimin tarzına ve sonucuna karışıldığında denetleyenin inisiyatifi ve denetimin etkinliği tamamen ortadan kalkmaktadır. Dolayısıyla denetim, biçimsel bir işleve dönüşerek yönetimle özdeşleşmektedir. Denetimin hukuki boyutlarına da dikkat etmek gerekmektedir. Denetim alanında yasallık ilkesi bağlamında yapılan denetim faaliyetlerinin mevcut düzenlemelere uygun olarak yürütülüp yürütülmediği tespit edilmektedir. Hukuka uygunluk denetim olarak adlandırılan bu denetim türünde yönetim faaliyetlerinin yasal ilkelere göre değerlendirilmesi yapılmaktadır. Denetim faaliyetlerinde uyulması gereken ilkelere biri olan nesnellik; denetçinin denetleme yaparken olanı dikkate alması ve olması gerekenle karşılaştırarak sonuca varmasıdır. Denetçinin değerlendirmede sahip olduğu takdir yetkisinin dışına çıkmaması, görevini yerine getirirken taraf tutmaması, etki altında kalmaması, duygularına kapılmadan karar vermesi gerekmektedir. Denetimde bir takım ölçütlerin bulunması da nesnellik açısından denetimin ön koşulunu oluşturmaktadır. Denetim faaliyeti, denetlenen kişilerin görevlerini gereğine uygun olarak yapıp yapmadığını tespit etmeye yönelik olduğu için bir bakıma mesleki dürüstlüğü de ölçmektedir. Nitekim denetleyen kişinin dürüst olmaması nedeniyle bozulmanın başlaması ve yaygınlaşması, kurumsal yapının bir hastalıkla karşı karşıya

olduğunun belirtisidir. Bu durumda kurumsal yapının sağlıklı hale kavuşması için kan değişimi ya da bünyenin tümüyle yenilenmesi gerekmektedir (Atay, 1999: 46-49).

### 3.2.2. Denetimin Aşamaları

Denetim; olması gerekenle olanın karşılaştırılması olduğundan birbirini izleyen aşamalardan oluşan bir süreç olarak incelenmektedir. Bu aşamalar şu şekilde sıralanabilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 334):

- Standartların (hedeflerin) belirlenmesi;
- Fiili durumun ölçülmesi;
- Standartlarla fiili durumun karşılaştırılması;
- Farklılıkları (sapmaların) düzeltici önlemlerin alınması.

1. Standartların Saptanması: Karar verme süreci yoluyla koşullarla örgütün amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için uygulanacak politikalar, planlar, bütçeler, işlemler vb. saptanır. Bu saptananlar örgütün amacına ulaşması için yapılması istenen eylemlerdir ki bunlar birer standart görevi görürler. Bu standartlar şunlar olabilir: Kalite standartları, bütçeler, kotalar, hedefler, doyurucu bir biçimde ölçülebilecek başka istenen sonuçlar.

2. Gerçekleşen Performansın Ölçülmesi: Denetimin uygulanacağı süre boyunca gerçek performans saptanır, standartlara göre ölçülür. Denetim sürecinin beklide en zor adımı performansın ölçülmesidir.

3. Gerçekleşen Performans İle Standartların Karşılaştırılması: Gerçekleşen performans ile plan ve programlarda öngörülen, beklenen performanslar arasındaki herhangi bir ayrılık, eylemlerin sürüp sürmeyeceğini ortaya çıkarmalıdır.

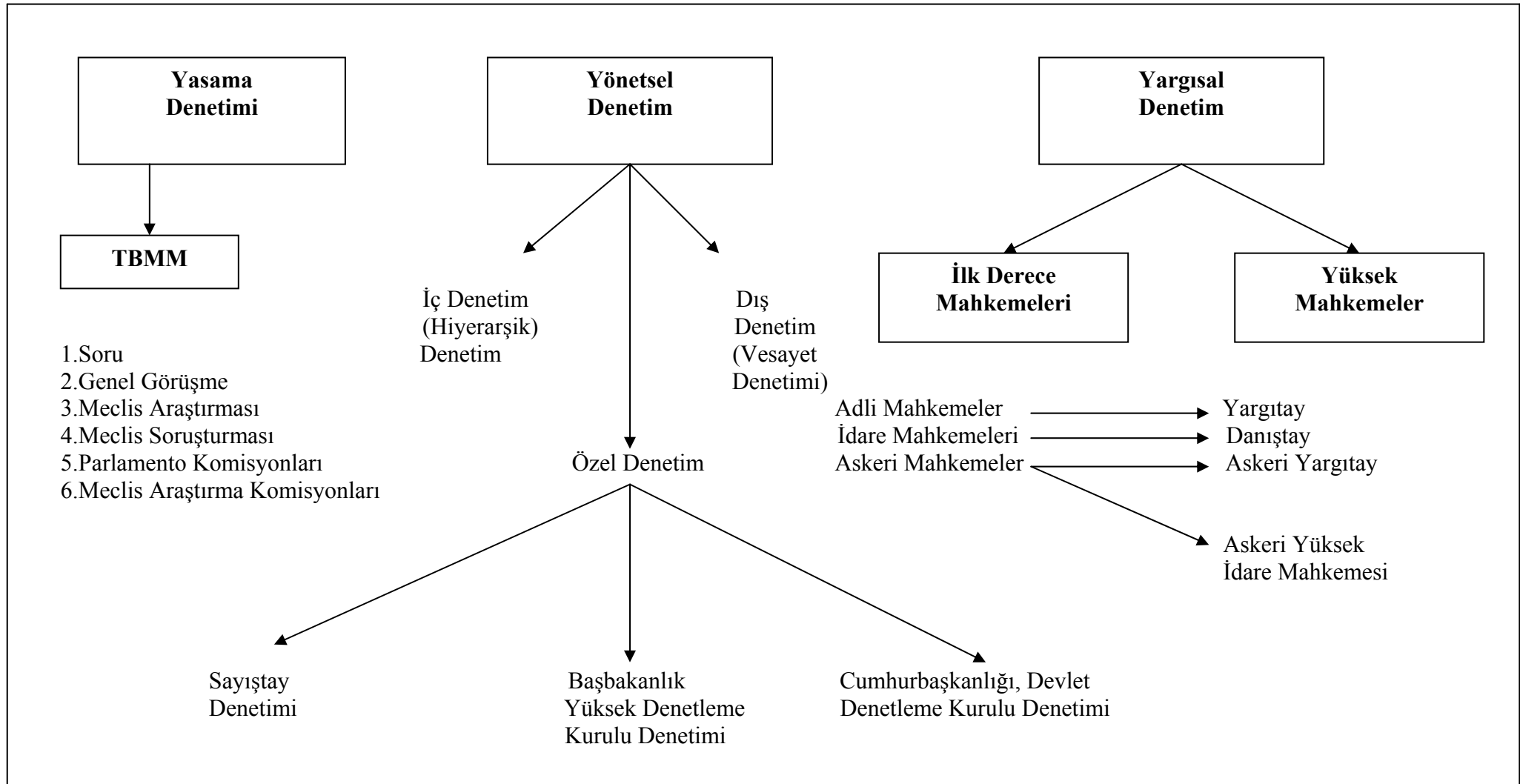
4. Gerçek Performans İle İstenen Performans Arasındaki Farklılığın Değerlendirilmesi ve Doğrulayıcı Eylemler: Ortaya çıkan sapmanın gerçek anlam derecesinin saptanması önemlidir. Çünkü bu sapma karşısında yapılacak örgütsel işlemler bu karara göre biçimlenecektir. Gerçek performansın düzeltilmesi, istenen sonuçlara ulaşmak için eylemlerde ya da programlarda ayarlama ve değişiklikler yapılmasıdır. Örneğin, eğer çalışma saatleri az geliyorsa artırılabilir. Belirli bir dönem için geçerli olan standartlar başka bir dönem içinde geçerli olmayacağı düşünülerek revizyona gidilebilir.

### 3.2.3. Kamu Bürokrasisinin Denetim Türleri

Denetim sürecinin işlenmesi, denetimde uygulanacak yöntem ve ilkeler denetimin türüne göre farklılık göstermektedir. Bu nedenle yönetimin durumunu değerlendirmeye yarayan denetim faaliyetlerinin türlere ayrılmasında değişik ölçütler kullanılmaktadır. Dolayısıyla uygulanan denetim türleri denetimi yapan kurum, denetlenen kurum, denetimin zamanı, amacı, kapsamı, konusu gibi kriterler dikkate alınarak denetim çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Tablo 3.1. de bu çalışma için esas teşkil eden denetim türleri gösterilmektedir.



Tablo 3.1. Kamu Bürokrasisinin Değerlendirilmesinde Kullanılan Denetim Türleri



Kaynak: Aktan, 1992: 90

### 3.2.3.1. Siyasal Denetim

Kamu bürokrasisi üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından biri, siyasi organlar tarafından yapılan denetimdir. Demokratik sistemlerde siyasi kurum ve kişiler halkı temsil etmektedir. Kamu bürokrasisinin kullandığı yetki ve kaynaklar siyasi organlar tarafından verilmektedir. Bunları denetlemek ise yine siyasi organlar tarafınca yapılmaktadır (Eryılmaz, 2003: 302).

Siyasal denetim denildiğinde, genellikle yasama organı tarafından yapılmakta olan denetim akla gelmektedir. Ancak siyasi denetim, sadece organlarınca yapılan denetlemeden ibaret değildir. Ulusal düzeyde yasama organı ve bakanlar tarafından yapılmakta olan denetim faaliyeti, yerel anlamda yerel meclis üyeleri ve yerel yönetim kuruluşlarının seçilmiş başları tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda; İl Genel Meclisleri, Daimi Encümenleri, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, Belediye Başkanı, Köy Muhtar ve İhtiyar Heyetleri birer politik denetleme organları (Tortop, 1974: 31) arasında bulunmaktadır.

Siyasal denetimde yasama organının denetimi önemli yer almaktadır.

#### Yasama Organının Denetimi

Yasama organı, egemenliği elinde bulunduran güç olarak çıkardığı yasalara uyulup uyulmadığını kontrol hakkına sahiptir. Yasama organı, yasalar görüşülürken bütçede ödenekler verilirken ve diğer zamanlarda yönetime sorular sorarak yasalara uygun davranılmasını sağlamaktadır (Genç, 1998: 242).

Yasama organı, kendi içinden görevlendirdiği hükümetin yine kendisinin çıkardığı yasalarla belirlenen çerçeveye ne ölçüde uygun çalıştığını, kendisine verilen görevi kötüye kullanıp kullanmadığını denetlemektedir. Buna siyasi denetim de denir ve bu denetimin nasıl ve hangi yöntemlerle gerçekleştirileceği anayasa ile ayrıntılı bir biçimde düzenlenmektedir. Anayasada “TBMM’nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları”

başlığı altında yer alan 98, 99 ve 100. maddelere göre TBMM'nin denetim yolları şunlardır; soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması, gensoru (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 323-324).

1. Soru: Meclis üyeleri, belli konularda bilgi edinmek için bir bakanlık örgütünün tümünün veya bir biriminin uygulamaları konusunda, Başbakan ya da bakanlara sözlü veya yazılı sorması olarak ifade edilmektedir.

Aslında bu yöntem genel olarak muhalefet milletvekillerince başvuru olan örgütlü, bilinçli ve sistematik bir denetim aracı aracıdır ve ilişkin olduğu konuda ön araştırmalara, bilgi ve belgelere dayandırıldığı zaman yürütme ve yönetim üzerinde daha etkili olmaktadır (Atay, 1999: 73).

2. Genel Görüşme: Bir siyasi parti grubu ya da belli sayıda milletvekilinin, belirli bir alandaki devlet faaliyetlerinin mecliste görüşme konusu yapılmasını önermesi sonrasında hükümeti, meclis önünde açıklama yapmaya, bir anlamda hesap vermeye zorlayan denetim yoludur. Bu şekilde kamuoyunun ilgisi de konuya çekilmiş olmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 324).

Hükümet ya da siyasi parti grupları tarafından istenilebilen ve TBMM genel kurulunun kararı üzerine açılabilen genel görüşme de kamu bürokrasisinin denetlenmesi yollarından biridir. Ancak belli bir konuya ilişkin olması sebebiyle genel görüşmenin etkisi sınırlı kalır ve yeterince yararlı olamaz. Genellikle muhalefetin isteği üzerine açılan genel görüşme, hükümetin karşı durmasına rağmen genel kurulda kabul edilirse, hükümet için siyasi prestij kaybı olarak kabul edilmektedir (Atay, 1999: 67). Siyasal bir sorumlulukla ilgili bir karar alınmaması nedeniyle genel görüşme en az başvuru olan denetim yollarından biridir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 325).

3. Meclis Araştırması: Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemelerdir. Meclis araştırması da soru ve genel görüşme gibi temelde bilgi almaya yöneliktir. Ancak istenilen bilgiyi veren ilgili bakanlar ya da hükümet değil, meclisin kendi içinde oluşturduğu araştırma kurullarıdır. Meclis, araştırma açılmasına izin verdiğinde, araştırmanın yürütülmesi görevi genel hükümlere göre seçilecek özel bir komisyona verilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 325).

Meclis araştırması sonuçlarının genel kurulda dile getirilmesi, ortaya çıkan gerçekler ve yönetimin kötü işleyen yanlarının, yolsuzlukların ve ihalelerin açıklanması karşısında hükümetin ya da ilgili bakan ya da bakanların duyarsız kalmaları düşünülmeyip, gereken düzeltmeler, soruşturmalar ve önlemler alınmaktadır. Bu bakımdan meclis araştırması kamu bürokrasisinin dolaylı, ancak etkili denetlenmesinin yollarından biridir (Atay, 1999: 74).

4. Meclis Soruşturması: Meclis soruşturması; nitelik bakımından diğer denetim yollarından farklıdır. Bakanların cezai ya da mali sorumluluklarının ağır bastığı konularda açılmaktadır. Meclis soruşturması açılması için önerge TBMM üyelerinden herhangi biri tarafından verilebilir ve bir ya da birkaç bakan hakkında soruşturma açılması istenebilmektedir. Verilen soruşturma önergesi gerekçeli olmak zorundadır. Önerge verildiğinde derhal ilgili bakan haberdar edilmektedir. Soruşturma komisyonu gerekli incelemeleri yapar ve sonunda hazırlayacağı gerekçeli kararda ya ilgili bakanı suçsuz bulur, ya da suçlu bulur ve Yüce Divan'a sevki gerektiğini bildirir. Yüce Divan'a gönderilen bakan ya da başbakan görevinden çekilmiş sayılmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 326). Yüce Divan'da verilecek karar ne olursa olsun, sadece Yüce Divan'a sevk kararı dahi bakanın düşmesine, sevk kararı verilen başbakan olması halinde hükümetin düşmesine neden olur (Atay, 1999: 73).

5. Gensoru: Bakanlar Kurulu'nun uygulamaları üzerinde, meclis tarafından yapılan denetim türüdür. Gensoru; ilgili bakanı ve hükümeti daha dikkatli olmaya, sorumluluk bilinci içinde davranmaya zorlayarak gelecekteki hareket tarzına ve politikalarına sınırlandırıcı, yönlendirici ve belirleyici yönde etki yapmaktadır (Atay, 1999: 71).

Çok partili demokrasilerde gensoru, muhalefet partilerinin sık sık başvurdukları bir denetim aracıdır. Gensoru görüşmeleri sonunda muhalefet güvensizlik önermeleri ya da Bakanlar Kurulunun güvenoyu isteminde bulunması gensoruyu önemli ve etkili bir denetim aracı yapmaktadır. Gensoru görüşmeleri sonunda Bakanlar Kurulunun tümünün ya da bir bakanın düşürülme olanağı bulunmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 328).

Gensoru ve diğer denetim türlerinin etkinliği ve başarısı hiç kuşkusuz meclis üyelerine bağlıdır. Niteliksiz kişilerden oluşursa, meclis görevini hakkıyla yapamaz hale gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında meclisteki muhalefet parti üyeleri tam bir denetçi pozisyonunda görev yapmalıdır.

Görüldüğü gibi yönetimin denetimi için yasama organının elinde çok çeşitli araçlar bulunmaktadır. Yasama organı yasaları yaparken, değiştirirken veya yürürlükten kaldırırken, bütçe sistemi çerçevesinde ödenekleri dağıtılırken, araştırma, soruşturma, genel görüşme ve sorularda; yasama önerilerinin görüşülmesi sırasında ve seçmen hizmeti yürütürken, kamu bürokrasisini denetlemektedir. Yasama, kamu bürokrasisi üzerindeki denetimini, hükümet veya bakanlar aracılığıyla yapmaktadır. Bu nedenle hükümet ve bakanlar yasama organına karşı sorumlu olmaktadır (Köse, 2004: 67–68).

### 3.2.3.2. Yargısal Denetim

Yargı denetimi, kamu bürokrasisi üzerinde uygulanan kurumsal denetim araçlarından biridir. Bütün siyasi sistemler, hukuk devletinin bir gereği olarak,

yönetimin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini kabul etmektedir. Yargı denetiminin temel amacı, yönetilenleri, yönetim karşısında korumaktır. Yönetim yargı tarafından denetimi, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine, kişi hak ve hürriyetlerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2003: 316).

Hukuk devletinin ilk ayağı olan yasama organının, işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenme derecesi ve etkinliği, ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Yürütmenin bu anlamda, idarenin işlemlerinin yargı tarafından denetlenmesi, hukuk devletinde yaygın biçimde uygulanan vazgeçilmez bir ögedir. Yönetimi hukuk sınırları içinde tutmayı amaçlayan yargısal denetim, devletin tüm organ ve otoritelerinin faaliyetlerinin, hukuka uygun olup olmadığının, bağımsız bir yargı organı tarafından denetlenmesi ve bunun bir yargı kararıyla belirtilmesiyle olmaktadır (Örnek, 1989: 262-263).

Yargısal denetim; yönetimi güçlü kılan araçları, yönetilenlerin aleyhine kullanmaması, halka karşı sorumsuz hareket etmemesi gibi demokrasiyle doğrudan ilişkili olan amaçlara ulaşılmasında önemli bir işleve sahip bulunmaktadır (Köse, 2004: 69). Yargısal denetim ayrıca dengeli toplum oluşturulmasına ve mevcut sosyal yapıya saygı içinde kolektif çıkarların yönetilmesine katkı sağlamaktadır (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1999: 178).

Kişilere sağladığı güven ve yarara karşılık zaman alması, bilgi gerektirmesi, pahalı ve zahmetli olması nedeniyle de bu denetim türüne sık başvurulmamaktadır. İdari denetimi harekete geçiren idari şikâyet yolunda; kamu görevlilerinin bürokratik ve umursamaz tutumları, başvuruyu önemsememeleri, şikâyete karşı tepki göstermeleri, vatandaşlar tarafından bir sonuç alınamayacağı düşünülmesi, bu denetim türüne olan güveni azaltmıştır (Örnek, 1989: 251).

Sonuçlara bakıldığında yargı denetimi, en etkili yoldur. Zira tartışmayı keser, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar getirmektedir. Ancak, yargı denetimi, haksız idari işlem karşısında mağduriyetini gidermek isteyen ortalama bir vatandaş için bazı güçlükler de doğurmaktadır. Adli davalarda olduğu gibi, idari davalarda da bir avukatın yürütebileceği teknik hukuk bilgisine ve tecrübesine ihtiyaç duyulmaktadır. Maddi yönden belirli bir harcamayı gerektirdiği için pahalı bir yöntemdir (Eryılmaz, 2003: 317).

### 3.2.3.3. Özel Denetim

Özel denetim; kaynağını anayasadan alan, meslek gruplarının anayasal ve yasal güvencelere sahip olduğu, bazı ülkelerde yargısal yetkilerle de donatılmış, genelde mali ve kurumsal bağımsızlığı olan denetim birimleri tarafından, parlamento adına yapılan denetimdir (Köse, 2000: 18). Özel denetim kavramı, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) tarafından yürütülmekte olan dış denetim faaliyetini diğer dış denetim organları tarafından yapılan denetimlerden ayırt etmek için kullanılmaktadır. Bu kurumların başlıca görevi; kamu kaynaklarının doğru, uygun, sağlıklı ve etkin kullanılmasını, gelişmesini sağlamak ve ilgili makamlara, kamuoyuna kamu mali yönetimi hakkında sağlıklı, tutarlı, doğru, objektif bilgilerin iletilmesini sağlamaktır (Arın, Kesmez ve Gören, 2000: 179).

1. Sayıştay: Parlamentolar, uzmanlık gerektiren ve çok zaman alıcı bir faaliyet olan denetim işlevlerini, zaman içinde gereği gibi yerine getirememektedir. Bu nedenle denetimin bizzat parlamenterler değil, parlamento adına ve parlamento yardımcı olacak organ aracılığıyla yerine getirilmesi gerekli olmaktadır. Bu gereklilik ise Sayıştay'ı ortaya çıkarmıştır (İnan, 1997: 55). Vatandaşların kendilerinden alınan

paraların ne şekilde harcandığını bilmek istemesi, daha kaliteli kamu hizmeti beklentisi ve kamuda saydamlaşma arayışı ile Sayıştaylar, demokratik rejimin vazgeçilmez kurumları haline gelmiştir (Köse, 2004: 72).

Sayıştay, tarafından gerçekleştirilmekte olan kamu dış denetiminin amacı; parlamenter denetime yardım etmek yani kuvvetler ayrımı ilkesinin işlemlerini kolaylaştırmak, iç denetimin yetkisiz ve etkisiz kaldığı alanlarda kamu denetiminin ağırlığını hissettirmek, siyasi partilere, milletvekillerine ve kamuoyuna gerekli, sağlıklı ve doğru bilgileri sunmaktır. İdari reform gerektiren alanlarda öneriler getirip, hükümete yardımcı olmak, eğitim eksikliklerinde kadrolarını çalışmalara katmak, bulduğu suç konularını yargı mercilerine iletmek, kamu maliyesini devlet bütünlüğü içinde konsolide etmek de Sayıştay denetiminin kapsamı içinde yer almaktadır (İnan, 1997: 52).

2. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: 72 sayılı KHK’de görevleri belirtilen YDK, kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, özel kanunlarda YDK’nın denetimine tabi olduğu belirtilen kuruluşları; ekonomik, mali, yönetsel, hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmak ve Başbakanın görevlendirmesi üzerine incelemelerde bulunmak görevini yürütmektedir. Esasen ekonomik denetim yapan bir kuruluş hüviyetine sahip olan YDK, denetimleri sırasında incelenmesi ve araştırılması gerektiği kanısına vardığı konuların Başbakanlık tarafından yetkili mercilere ve yargı organlarına iletilmesini de sağlamaktadır (Aktan, 1992: 93)

3. Devlet Denetleme Kurulu: DDK, 1982 Anayasasında düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak işleyen “inceleme, araştırma ve denetleme” birimidir. Kurulun, görev ve yetkileri Anayasanın 108. maddesinde şöyle tanımlanmaktadır: “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan DDK,



Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetimleri yapar. Silahlı kuvvetler ve yargı organları DDK'nın görev alanı dışındadır.” (Eryılmaz, 2003: 315).

DDK kendiliğinden ya da kişilerin şikâyetleri ile değil, Cumhurbaşkanının isteği ile harekete geçmektedir. Kurul üyelerini Cumhurbaşkanı atamaktadır. Kurul, Cumhurbaşkanının isteği üzerine herhangi bir kurumda inceleme, araştırma ve denetleme yaptığı zaman hazırladığı raporu Cumhurbaşkanına sunmakla görevlidir. Kurulun kararları, Cumhurbaşkanının onayından sonra onun iradesini yansıtır ve Başbakanlığa gönderilmektedir. Kurulun raporlarında yer alan ve incelenmesi, teftiş edilmesi ya da dava açılması istenen konular en geç 45 gün içerisinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilmektedir. Sonuç, Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanına iletilmektedir (Eryılmaz, 2003: 315–316).

#### 3.2.3.4. İdari Denetim

İdari denetim; bizzat yönetimin kendisi tarafından yapılmakta olan denetim türü şeklinde tanımlanmaktadır (Atay, 1999: 77).

Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi kendi dışındaki başka bir kuruluş tarafından da denetlenebilmektedir. Kamu kurumunun kendi içinde yürütülen denetimine “iç denetim” denir ve en belirgin örneği “hiyerarşik denetim”dir. Başka bir kamu kurumu tarafından yapılan denetime de “dış denetim” denir ve en güzel örneği ise “vesayet denetimi”dir.

## 1. Hiyerarşik Denetim

İç denetim, yönetsel görevi olan kuruluşların kendi içinde oluşturulan elamanlar tarafından yapılan, yönetimin kendi kendini denetleme faaliyetidir. İç denetim, daha çok otoriteyi sağlamaya ve düzeni korumaya yöneliktir. Hukuk devletinde otorite, hukuk olduğu için de iç denetimin asıl amacı hukuka uygunluğu sağlamaktır (İnan, 1997: 43–45). Amirlerin astlarını denetlemesi, hiyerarşik denetim, iç denetim örneği olabilmektedir.

Her bir kamu kurumu, yetki ve görevler bakımından ast-üst biçiminde örgütlenmektedir. Ast-üst biçiminde örgütlenme, hiyerarşik bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır. Hiyerarşik yapı içerisinde yer alan üstlerin, astlarını denetlemesine “hiyerarşik denetim” adı verilmektedir. Üstlerin astları üzerinde atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama ve hizmet yerini değiştirme gibi hiyerarşik yetkileri bulunmaktadır. Hiyerarşik üstler, emri altında bulunan personelin işlemlerini her zaman denetlemek ve onlara yön vermek durumundadır. Üstler, astların işlemlerini yapılmadan önce denetleyebilecekleri gibi, yapıldıktan sonra da denetleyebilirler. Genel olarak üstlerin astları üzerinde denetim yapabilmesi için yasal bir dayanağa ihtiyaç bulunmamaktadır (Eryılmaz, 2003: 309).

## 2. Vesayet Denetimi

Kamu bürokrasisinin, bürokratik örgütlenmenin dışındaki başka bir organ ya da makam aracılığıyla denetlenmesi dış denetimdir. Dış denetimin de en güzel örneği vesayet denetimdir.

Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri dışında başka bir idare tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denilmektedir.

Vesayet denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal bir sonucudur ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlamanın temel aracıdır. (Eryılmaz, 2003: 309).

Vesayet denetiminin temel amacı, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yasalara uygun olup olmadığını denetlemektir. Bu denetimle, yerel yönetimlerin yasalara uygun hareket etmesini temin etmek ve yetkileri dışında faaliyette bulunmalarını engellemek için çalışılmaktadır. Vesayet denetimi sayesinde devlet dışındaki kamu tüzel kişilerinin, devlet tüzel kişiliği ile ilişkisini ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu, yasalara uygun biçimde çalışması sağlanmaktadır. Kamu bürokrasisinin, bu sayede uyumlu olarak çalışması öngörülmektedir (Başözen, 2005).

“İdarenin bütünlüğü ilkesi”, merkezin denetimi ve gözetimi ile yaşama geçirilmektedir. Genel yönetimin taşra örgütlenmesi üzerindeki denetimi “hiyerarşik denetim”; yerinden yönetimler üzerindeki denetimi ise “vesayet denetimi”dir.

Yerinden yönetimin en önemli sakıncası, devletin birliğini ve kamu hizmetlerinin tutarlılığını bozabilmesidir. Bu sakıncayı önlemek için devlete ve onu temsil eden merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetlemek ve gerektiğinde bozabilmek yetkisi tanınmaktadır. Bu yetki, “idari vesayet” kavramı ile Anayasa'da yerini almaktadır.

İdari vesayeti, kamu düzenini ve ülke bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacıyla, yasaların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu tüzel kişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimi olarak tanımlanmaktadır. Bu yönüyle idari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin ayrıklığını oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerk bir yapıda olması, yani kendi kararlarını kendilerinin alma hakkı bulunması, yerel yönetimlerin en önemli özellikleri arasında yer almaktadır. Yerel yönetim kurumlarının varlık nedenini oluşturan bu nitelik, yerel topluluklara

temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak, kendi kendilerini, tercihleri yönünde ve özgürce yönetme olanağı vermektedir. Oysa Türkiye’de yerel topluluklar bu olanaktan geniş ölçüde yoksundurlar (Kaya, 2007).

### 3.2.3.5. Ombudsman Denetimi

Kamu bürokrasisinin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan metotlardan biri de ombudsman kurumudur. Kamu denetçisi ya da hakemi olan ombudsman, kamu yönetimine karşı halkın şikayetlerini inceler; yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkararak; vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunmaktadır ( Eryılmaz, 2003: 311).

Köken itibariyle İsveç’e dayanan ombudsman, yıllarca bu ülkede varlığını sürdürürken, 20. yüzyılın ortalarında birden bire güncelleşmiştir. Bu güncelleşmede, demokrasideki gelişmenin ve insan haklarına verilen değerin artmasının önemli bir rolü bulunmaktadır. 1950 yılına kadar, yalnızca İsveç ve Finlandiya’da ombudsman kurumu bulunmaktaydı. Ancak daha sonra birçok ülke tarafından kullanılmaya başlamıştır (Eryılmaz, 1993: 91).

Yetkiler doğrultusunda ombudsman, bir kusur veya yönetsel ihmal saptandığından, öncelikle suçlu olan memura kusurlarını bildiren ve tutacağı yolu gösteren bir yazı göndermektedir. Memurun yaptığı işlem veya yorum kusurlu, fakat kanun açısından cezayı gerektirmiyorsa, doğru yolu gösterir ve buna göre işlem yapmasını istemektedir. Ayrıca gerekli görürse yapılan işlemin değiştirilmesini ve vatandaşın istediği şekilde yapılmasını da istemektedir (Tortop, 1974: 40-41).

Ombudsman, yargı organı kadar bağımsız fakat ondan daha az biçimci, dolayısıyla daha hızlı çalışan, idare hakkında daha çok bilgi sahibi olan, onu

kavrayabilen, kolaylıkla içine girebilen, daha somut ve kişisel araştırma yapabilen bir kurumdur. Bu kurum, bürokrasiyi sadece yasallık çerçevesinde değil, insan hakları bakımından da denetleyip değerlendirmektedir (Başözen, 2005)

Parlamentodan güç alan, yönetimi denetleme yetkisine sahip, geniş bir bağımsızlık içinde, aşırı formalitelerden uzak, vatandaşın korunması için çalışan ombudsmanın; yargı denetimin yerleşmediği ülkelerde geliştiği görülmektedir (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1999: 180 ). Ancak bu serbestliklerin yanında ombudsman hiçbir kurala bağlı kalmadan hareket eden bir kurum değildir (Atay, 1999: 285).

Hukuk devletinin temel gerekleri arasında temel hakların her türlü yolla güvence altına alınması ve yönetimin hukuka bağlılığının sağlanması önde gelen iki unsurdur. Hukuk, bu ideallere ulaşmak için kesintisiz bir gelişme ve gayret içindedir. Çağımızda devlete biçilen rol, toplumsal yaşama ilişkin faaliyetlerde ‘ahlaki bir otorite’ olarak ortaya çıkmaktadır. Hukuk devleti idealine ulaşmakta temel hak ve özgürlüklerin korunması ve yönetimin hukuka bağlılığının sağlanması adına ombudsmanlık kurumu, başarılı bir pratik oluşturmuştur. 20. yüzyılın ikinci yarısında, gelişmiş ülkelerde olduğu kadar, gelişmekte olan ülkelere de, hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elemanı olarak görülen bu kurum büyük bir hızla yayılmıştır (Küçüközyiğit, 2007).

### 3.2.3.6. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi

Denetimin, en önemli demokratik işlevlerinden birisi kamuoyunu bilgilendirmektir. Bu durum, yönetimin faaliyet ve raporlarının medya aracılığıyla baskı grupları, meslek kuruluşları ve genel kamuoyu nezdinde ilgi ve tartışma alanı bulması açısından oldukça önemlidir. Ayrıca kamu kaynaklarının kullanımı ve yönetimiyle ilgili konularda toplumun bilgilendirilmesinin bir sorumluluk olmasıyla özel denetim

kurumları açısından da kamuoyu denetimi üzerinde durulması gereken önemli bir konu olmaktadır. Kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması, kamuoyu denetimini daha etkin hale getirmektedir. Özellikle basın, yönetilenlere idare hakkında bilgi ulaştırma, yönetilenlerin isteklerini idareye iletme şeklindeki işlevi, bu denetimi daha da etkinleştirmektedir (Köse, 2004: 73-82).

Kamuoyu, belli bir zamanda, belli bir sorun karşısında, bu sorun ile ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hakim olan kanaat şeklinde tanımlanmaktadır. Kamuoyunun, bürokrasi üzerinde etkili olabilmesi için kitle haberleşme araçlarını iyi takip etmesi gerekmektedir. Kamu bürokrasisi, kamuoyu eğilimlerini dikkate almak durumundadır. Baskı grupları, bürokrasi ile ilgili olarak karşılaştıkları sorunları, bürokratik makamlara ulaştırarak çözmektedir. Baskı grupları sorunlarını çözdürebilmek gayesiyle; yetkili otoritelere raporlar da hazırlatmaktadır. Toplumun memnuniyetsizliğini gösteren çeşitli deliller sunarak bürokrasinin olumsuzluklarının giderilmesi için çalışmaktadırlar (Başözen, 2005).

Kamuoyu, etkin ve tarafsız bir yazılı ve görsel medya aracılığıyla verimli ve etkin bir kamuoyu oluşturulabilmektedir. Bu yolla kamuoyu kendisine karşı yani kendisini anayasal düzen içerisinde güvence altına almış olan hak ve özgürlüklere yapılan müdahalelere karşı bir kuvvet oluşturmaktadır. Oluşan bu kuvvete kamuoyu baskısı adı verilir. Böylece tarafsız ve etkin bir medyayla desteklenmiş olan kamuoyu baskısı sayesinde siyasal iktidarın devlet yetkilerini kötüye kullanması önlenmiş olmaktadır (Özkavak, 2007).

Baskı grupları, ortak çıkarlar etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasi ve idari otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlü ve biçimli gruplardır. Baskı grupları, amaçları ve ilgi konuları bakımından “maddi çıkarlar” etrafında toplanan ve ortak “fikirler-değerler” için çalışan gruplar olarak iki şekilde sınıflandırılmaktadır.

İşçi ve işveren kurumları ile çiftçi birlikleri maddi çıkarlar etrafında toplanan baskı grupları kapsamındadır. İnsan haklarını koruma, çevreyi koruma gibi fikirler etrafında bütünleşen gruplar da diğer şekli oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2003: 318).

Baskı grupları amaçlarını gerçekleştirmek için çeşitli faaliyetler yaparak değişik yöntemlere başvurmuşlardır. Baskı grupları, kamu yönetimi ile ilgili sorunları önce bakanlara, milletvekillerine ve üst düzey kamu yöneticilerine başvurarak görüşmeler yoluyla çözmeye çalışmaktadır. Baskı grupları, kendi taleplerinin haklılığına yönetimi inandırmak için yetkili otoritelere raporlar hazırlatıp yöneticileri ikna etmeye gayret etmektedir (Eryılmaz, 2003: 318-319).

### 3.3. KAMU BÜROKRASİSİ DENETİM ARAÇLARININ ETKİLİLİK ve UYGULANABİLİRLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Her sisteminin kendi içinde üstün ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Kamu bürokrasisinin denetlenmesinde kullanılan araçların, yukarıda da açıklandığı gibi, günümüzdeki modern tekniklerden bazı farklılıkları ve eksiklikleri söz konusudur.

Örneğin yasama organının, kamu bürokrasisini denetleme sürecinde bazı zayıflıkları olduğunu söylemek mümkündür. Seçimle iş başına gelen yöneticiler, kamu bürokrasisinin denetimini, kendi siyasal programları ve yönetsel eylem programlarının birer parçası durumuna getirerek gerçekleştirmek istemektedir. Siyasalere bağlı görev yapan bürokratlar da onların programlarına uygun olarak çalışırlar, denetim ve değerlendirilmelerinin bu yönde olmasına rıza göstermektedirler.

Yönetimin karmaşıklığı ve işlerin çokluğu yasama organı tarafından kamu bürokrasisinin denetimini güçleştirmektedir. Yasama organı üyeleri, modern devlet yönetiminin iş hacminin genişliği karşısında sorunları tanıma, tanımlama ve çözme bakımından yetersiz kalabilmektedir.

Kanun hükmünde kararnameler ile yasama organının hükümete, yetki vermesi de kamu bürokrasisinin kontrolünü güçleştirmektedir. Yasa koyucu, ileride ortaya çıkacak durumları kestiremediğinden yönetime, gerekli önlemleri alma serbestisi tanımaktadır. Bu serbestlik de bürokrasinin denetlenmesinde bazı problemleri gündeme getirmektedir (Genç, 1998: 243).

Yürütme organının bağlı olduğu siyasi partinin, yasama organının da ağırlıklı olması siyasi denetimin işlemlerini güçleştirmektedir. Bu durum ise denetimin nesnellik ve dürüstlük ilkeleri ile çelişmektedir.

Yargısal denetim de kendi içinde bazı problemleri barındırmaktadır. Yargısal denetimin, kamu bürokrasisinde duyarlılık sağlayabilmesi için tüm yönetsel kararların yargı kontrolünden geçmesi gerekmektedir. Bu ise maddi yönden olanak dışıdır. Yönetimin sadece sorun yaratan kararlarından, yönetsel yargıya intikal ettirilenler karara bağlanmaktadır. Yargısal denetim, yöneticilerin eylem ve işlemde bulunmadıkları zaman söz konusu olmamakta; daha çok yöneticilerin aldıkları kararlar üzerinde uygulanmaktadır. Yargısal denetim, yöneticinin yetkisini kullanması için değil, yetkisini aşmaması için etkilidir. Kamu bürokrasisinin eylem ve işlemlerine ilişkin kararlar oldukça fazla olduğundan yargı bu kararların hepsini aynı duyarlılıkta inceleyememektedir (Genç, 1998: 244).

Hukuka bağlı bir idare oluşturmak için en etkili yol olarak görülmesinin yanı sıra yargı denetiminin taşıdığı bazı sakıncalar da bulunmaktadır. Yönetilenlerin çıkarlarını düşünmesi, yönetime yabancı kalması, diğer denetim yollarına göre yavaş işlemesi ve sonucunun geç alınması, kişisel yararlar kamu yararı arasında bir denge kuramaması, dolayısıyla yönetimin işlerini ve kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçlendirmesi bu sakıncalar arasında yer almaktadır (Tortop, 1974: 37).



Birçok kişinin yargı masraflarından kaçındıkları için kamu bürokrasisinin eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna başvurmadıkları görülmektedir. Bu yüzden, yönetimin haksız işlemlerine katlanır ve hukukun üstünlüğü ilkesi de işlerliğini kaybetmiş olur. Bazı durumlarda kamu bürokrasisinin aldığı bir karara karşı koyma, yasal yolların yetersizliği yüzünden olanaksız hale gelmektedir. Ayrıca, bazı yönetim kararlarının yargı organlarınca gözden geçirilemeyeceği yasalarca saptanmış olabilir (Genç, 1998: 245).

İdari denetim, yönetimin kendi kendini kontrolüdür. Yöneticiler, örgütte yapılan eylem ve işlemlerin örgütün amaçlarını hangi ölçüde gerçekleştirdiğini bilmek istemektedirler. Ancak, örgütün basamakları arasında yapılan bu kontrollerle astların kırılabilceği düşünülerek, denetimin etkisiz kalması olanağı akla gelebilmektedir. (Newman, 1979, 489). Yine idari denetimin içinde yer alan vesayet denetiminin de kendi içinde bazı aksayan yönleri bulunmaktadır. Şöyle ki; merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi ile hukuka uygunluk denetimi yapılması gerekirken, hizmetlerin yerindeliğini ölçme ve değerlendirmeye varan denetim, yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı hale getirmektedir (Genç, 1998: 115). Bu durum ise yerel yönetimlere, merkezi yönetimin taşra uzantısı görünümü vermektedir.

Kamuoyu denetiminde ise; kamuoyunun uyanık olması, diğer denetim yollarına başvuruyu azaltmaktadır (Tortop, 1974: 49). Kamuoyu yöneten ve yönetilenler için bir hakem ve kendisinden çekinilen bir mahkeme ve bir ulusun vicdanını temsil eden bir rol üstlenmektedir. Hükümet ve bürokrasi, kamuoyundan endişe duyarak genellikle ona göre hareket etmektedir. Kamuoyu bazen tek bir olayla ilgili olabileceği gibi, bazen de toplumu ilgilendiren ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel bir konuyla da ilgili olabilir. Aynı zamanda kamuoyu, bir halkın fikri olmadığı gibi, belirli bir konudaki

fikirlerin toplamı ya da çoğunluğu da değildir (Genç, 1998: 253). Bundan ötürü, diğer denetim kurumları da olumsuz etkilenebilmektedir.

Görüldüğü üzere, kamu bürokrasisinin denetlenmesinde kullanılan teknikler; kendi bünyelerinde bazı aksaklıkları içermektedir. Daha çok mevzuata yönelik olan denetimler, etkin ve sorun çözecek nitelikte olmamaktadır. Kendi iç dinamikleri ile yapılan bu tür denetimler; çevreden gelen tepkilere karşı duyarsızdır. Kapalı sistem şeklinde işlemektedir. Zaman alıcı, daha masraflı ve zor olan bu tekniklerin sonuçlarını kısa sürede görmek olanaksızdır. Oysa ki performans değerlemesi, dış çevreden gelen uyarılara karşı açıktır ve onları dikkate almaktadır. Yani, açık sistem mantığı ile çalışmaktadır. Diğer tekniklerin eksik yönlerini tamamlamak ve denetimin modern bir görünüm kazanmasını sağlamak adına performans değerlemesi oldukça önemli rol oynamaktadır.

## 4. PERFORMANS DEĞERLEMESİ

### 4.1. PERFORMANS VE PERFORMANS DEĞERLEMESİ KAVRAMI

Performans, sözlük anlamı ile bir işin üstesinden gelmek, muvaffakiyet veya bir kimsenin kendisine düşen görevi etkili bir biçimde tamamlaması (Bingöl, 2003: 273) şeklinde ifade edilmektedir. Herhangi bir görevin gereği olarak, önceden belirlenen standartlara uygun davranışların gösterilmesi ve beklenen amaçlara yaklaşma derecesi olarak tanımlanmaktadır.

Performans, belirlenen koşullara göre bir işin yerine getirilme düzeyi veya işgörenin davranış biçimi olarak da tanımlanabilir. Başka bir ifadeyle performans, bir çalışanın belirli bir zaman kesiti içerisinde kendisine verilen görevi yerine getirmek suretiyle elde ettiği sonuçlardır (Özgen, Öztürk, Yalçın, 2002: 209). Bu sonuçlar, olumlu ise personelin kendisine verilen görev ve sorumlulukları başarıyla yerine getirdiği ve dolayısıyla yüksek bir performansa sahip olduğu anlaşılmaktadır. Sonuçlar olumsuz ise işgörenin başarılı olmadığı veya performans düzeyinin düşük olduğu kabul edilmektedir. Elde edilen bu veriler, Tablo 4.1.'de de görülebileceği gibi, farklı alanlarda kullanılmaktadır.

Performans genel anlamda, belirli bir amaca yönelik olarak yapılan planlar doğrultusunda ulaşılan noktanın, başka bir deyişle elde edilen kalite ve kantite verilerinin belirlenmiş olan hedefe ulaşım seviyesi olarak ifade edilmektedir. Bir örgütün ya da en küçük seviyedeki üretim biriminin üretim miktarı, belirlenen hedefe (planlanan üretim) oranı gibi mutlak ya da nisbi olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. İtfaiyenin yangın yerine ulaşmadaki çabukluğu, çöp toplamakla görevli birimin bir günde topladığı çöp miktarı veya toplanan çöpün planlanan miktara oranı vb. örnek olarak verebilir (Songur, 1995: 1 ).

Tablo 4.1. Performans Bilgisinin Kullanım Alanları

<b>Yönetim Stratejisi Belirleme</b>	<b>Kalite ve Etkinliği Geliştirme</b>	<b>Sonuçları Açıklama</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratejik ve operasyonel planlamanın desteklenmesi,</li> <li>• Kaynak dağılımına veri teşkil etme,</li> <li>• Hesap verilebilirliği artırma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etkin uygulamayı tanımlama</li> <li>• Örgütsel öğrenmeyi destekleme</li> <li>• Örgütlerin yeniden düzenlenmesini kolaylaştırma</li> <li>• Başarıyı ödüllendirme</li> <li>• Yetenekli personeli kaybetmeme</li> <li>• Geliştirilmesi gereken noktaların tespiti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etkinliğin iç/dış müşterilere açıklanması</li> <li>• Mali sonuç ve beklentilerin açıklanması</li> </ul>

Kaynak: Ateş ve Çetin, 2004: 257

Genel olarak başarıyı ifade eden performans kavramının önemli bir ayağı olan performans değerlemesinin farklı tanımlamaları yapılmaktadır. Performans değerlemesi; kişinin işteki başarı derecesi hakkında bir yargıya varma işlemidir (Tutum, 1979: 152).

Çalışanların yeteneklerini, potansiyel güçlerini, iş alışkanlıklarını, davranışlarını vb. niteliklerini diğerleri ile karşılaştırarak yapılan sistematik bir ölçmedir (Ataay, 1990: 234).

Performans değerlemesi, çalışanın sadece işteki verimliliğini ölçmek değil, bir bütün olarak önemli noktalarda işgörenin başarısını ölçmektir (Graham and Bennett, 1992: 233).

Kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir (Yenice, 2007: 123).

Bir örgütteki işgörenlerin belirli bir dönem içinde çalışmalarının veya yeteneklerinin önceden belirlenmiş bir ölçüte göre birçok yönden sistemli olarak ölçülmesi ve onların gelecekteki gizli güçlerinin (gelişme potansiyellerinin) ortaya çıkarılmasıdır. İşgörenlerin görevlerini ne ölçüde yaptıklarını, eksikliklerini ve gelişme potansiyellerini saptamaya ilişkin çabaların tümü performans değerlemesini ifade etmektedir (Bingöl, 2003: 274).

Bir yöneticinin önceden saptanmış standartlarla karşılaştırma ve ölçme yoluyla, işgörenlerin işteki performansını değerlendirme sürecidir. Bu değerlendirme sonucu, çalışanlara duyurularak, onlarda kendi standartlarına ilişkin yorumlarını bildirme olanağı bulmaktadır (Palmer, 1993: 9).

Performans değerlendirme, kişinin işteki performansı, başarıllılığı ya da başarısızlığı hakkında bir yargıya varma işlemidir (Canman, 1995: 146).

Performans değerlendirme; çalışanın tanımlanmış olan görevini belli bir zaman dilimi içinde gerçekleştirme düzeyinin belirlenmesidir. Böylece kişi, kendi çalışmalarının sonuçlarını, bir anlamda çıktılarını, görmekte ve bireysel başarısının sonuçlarını değerlendirmektedir. 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 performans değerlendirme ile ortaya konulmaktadır (Fındıkçı, 2001: 298).

Elde edilen sonuçlara göre kişiye yönelik başarı beklentisinin ne oranda gerçekleştiği belirlenmiş olmaktadır. Bu bilgiler sonucunda kişinin; terfi etmesine, ücretinin arttırılmasına, görevinin değiştirilmesine, işten çıkarılmasına, işinin zenginleştirilmesine vb. kararlara ulaşılmaktadır. Performans değerlendirme ile bir anlamda kişinin potansiyel yetenekleri doğrultusunda görevini başarma düzeyini

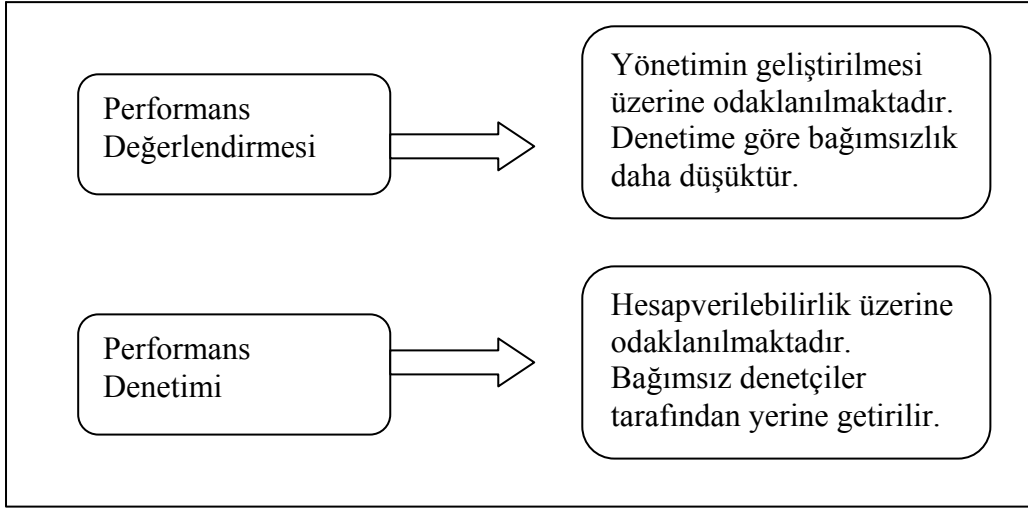
belirlemek söz konusudur. Önemli olan belirlenen bu başarı düzeyinin; gerektiği yerlerde ve zamanında kullanılmasıdır.

Performans değerlemesi kavramı, tüm organizasyonlarda resmi ve gayri resmi tüm değerlendirmeleri içermektedir. Resmi değerlendirme, örgüt tarafından personelin başarısını periyodik ve sistematik bir biçimde değerlendirmek amacıyla kurulurken, gayri resmi değerlendirme yöneticilerin değer yargılarına göre şekillenen astlar hakkındaki düşünceleri ifade etmektedir (Aldemir, Ataol ve Solakoğlu, 1993: 209).

Performans değerlemesi, hem örgüt yönetimine hem de işgörenlere önemli avantajlar sağlamaktadır. Örgüt yönetimi performans değerlemesi sonuçlarından elde ettiği bilgiler sayesinde her personelin amaca yaptığı katkıyı öğrenmekte ve bu bilgiye dayanarak gerekli kararları almaktadır. İşgörenler de performans değerlendirme sistemi ile kendini geliştirme fırsatı bulabilmektedir (Tutum, 1979: 152).

Performans denetimi ve performans değerlendirmesinin her ikisi de amaç ve hedeflerin hangi oranda gerçekleştirildiği ve kamu kaynaklarının etkili ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını incelemektedir.

Benzerliklerine karşın, performans denetiminin performans değerlendirmesinden en önemli farkı, Şekil 4.1'de de görüleceği üzere, denetimin mutlaka bağımsız denetçiler tarafından yerine getirilmesi ve hesap verilebilirliğe daha fazla önem verilmesidir. Ayrıca bağımsız denetim raporları örneğin Avustralya'da parlamentoya sunulurken, değerlendirme raporu çoğu zaman üst yöneticiye sunulur ve genellikle kamuoyuna açıklanmaz. Performans değerlemesini yapan kişilerin, bağımsız olması zorunluluğu yoktur ve sorumlulukları tespit etmekten çok, problemlerin nasıl üstesinden gelineceğine ilişkin öneriler yapmak daha ön plandadır. Ayrıca performans değerlendirme daha çok kurumun yönetim yapısının gelişmesine odaklanmaktadır (Yenice, 2007: 125).



Şekil 4.1. Performans Değerlendirmesi ile Performans Denetiminin Karşılaştırılması

Kaynak: Yenice, 2007: 125

#### 4.2. PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Performans değerlemesi kavramının doğası, insan ve değerlendirme arasındaki ilişkiye dayandırılacak olursa; geçmişi insanlık tarihi kadar geriye götürülebilir. İnsanoğlu var olduğundan beri kendi konumunu belirleyebilmek için kendi dışında ve içinde gerçekleşen olayları ve nesnelere değerlendirmek eğilimindedir.

Önceleri, temel performans anlayışı en düşük maliyet, en yüksek üretim ve dolayısıyla kar iken, zamanla bu geleneksel anlayıştan günümüzün rekabetçi şartlarının gereği olarak; müşterinin tatmini, kalite, yenilik vb. çok değişik ölçülere ağırlık verilerek geleceğin yönetim anlayışına ve örgüt yapısına geçiş olmuştur.

Geleceğin örgütü olma amacını taşıyan bir örgütte performans anlayışı yeni ve değişik boyutlar göstermektedir. Örgütlerde öncelik alacak konuları belirleyen bu boyutların, 1984 NASA verimlilik ve kalite sempozyumunda şu kriterlere vurgu yapılmıştır (Songur, 1995: 11-12):

- 1- Rekabet savaşı,
- 2- Kalite ve verimlilik konusunda yönetimin katkısını sağlama,

- 3- Hedef ve sorumlulukları kaynaştırma,
- 4- Yenilikçiliği ve risk almayı özendirme,
- 5- Katılımcı yönetimi geliştirme,
- 6- Bireysel yetenekleri ortaya çıkarma - bürokrasiyi kontrol altına alma,
- 7- Yeni teknolojiyi destekleme - modernleşme,
- 8- İnsan sermayesini zenginleştirme - eğitim ve öğretimi geliştirici stratejiler hazırlama,
- 9- Kalite ve verimlilik uygulamalarını arttırma kalite ahlak ilmi oluşturma.

Performans anlayışının gelişim sürecinde ikinci sırada yer alan boyut verimliliklerdir. II. Dünya savaşından sonra mal ve hizmetlere olan büyük talep ve kıt üretim kaynaklarının yarattığı ortam, verimlilik kavramını ön plana çıkarmıştır. İlk dönemlerde özellikle işgücü ve malzeme gibi üretim kaynaklarının kullanımında yoğunlaşan verimlilik artışları giderek sermaye ve enerji kaynaklarına kaymış, özellikle sanayileşmiş toplumlarda üretimde işçiliğin payı giderek azalmıştır (Songur, 1995: 9).

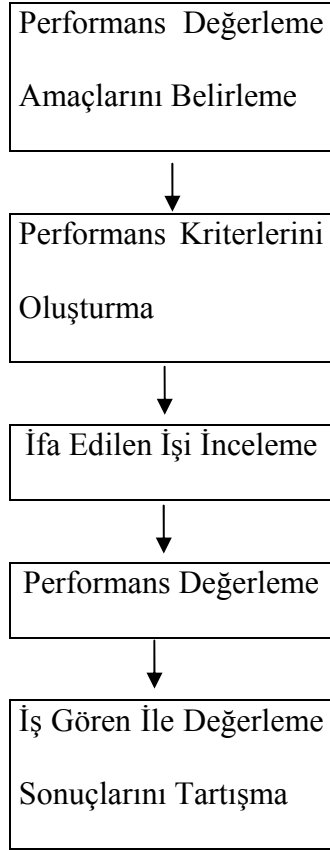
Genel olarak personel yönetimiyle ilgili sorunlar 19. yüzyılın ikinci yarısında başlayan sanayileşme süreciyle giderek artmış ve sorunların çözümüne ilişkin çalışmalar yoğunlaşmıştır. Büyük ölçekli örgütlerin ortaya çıkışı, kaynakların giderek azalması, toplu üretim tekniklerinin bulunması, yerleşme alanlarının yoğunlaşması ve teknolojik gelişmeler ile insan gücünden daha iyi yararlanmanın zarureti ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2003: 245).

#### 4.3. PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN AMAÇLARI

Performans değerlendirme faaliyetini, şekil 4.2. de görüleceği üzere, bir süreç olarak ele almak gerekmektedir. Bir değerlendirme sistemi muhtemelen her arzu edilen amaca



hizmet etmeyebilir. Bu nedenle değerleme hangi gaye ile yapılacaksa ona ilişkin özel amaçların belirlenmesi gerekmektedir. Kuşkusuz belirlenen bu amaçların başarılabilir nitelikte olması zorunludur (Bingöl, 2003: 283-284).



Şekil 4.2. Performans Değerleme Süreci

Kaynak: Bingöl, 2003: 284.

Performans değerlemesi, pek çok amaca hizmet edebilmektedir. Yönetim anlayışındaki ve çevredeki sürekli değişimler göz önüne alındığında, performans değerlemesinin amaçlarının da değişimi kaçınılmaz olmaktadır (Canman, 1995: 120).

Performans değerlemesi yönetsel anlamda; işgörenlerle ilgili yönetsel kararlar verebilmek amacıyla kullanılmaktadır. Özellikle terfi, işten çıkarma ve transfer gibi konularda performans değerlemesinden faydalanılmaktadır. Bu konularda nesnel davranıldığı inancının doğmasını ve işgörelere eşit işlem yapılmasını sağlamaktadır.

İşgörenlerin kendilerini geliştirmeleri adına performans değerlemesi önemli bir araçtır. Onların başarılarını iyileştirmek ve kendilerini daha iyi işlere hazırlamak için neler yapabileceklerini bilmek isterler. İşte bu durum performans değerlemesinin gereğini ortaya koymaktadır (Bingöl, 2003: 276). Ayrıca performans değerlemesi ile, yeterliliği baz alan ücret artışları konusunda yönetici kararlarına yardımcı olmak (Graham and Bennett, 1992: 233) ve organizasyonun ödül ve ceza sistemine anahtar girdi olarak hizmet vermek (Cascio, 1992: 268) amaçları da güdülmektedir.

Performans değerlemesi, temel olarak iki yolla işgörenlerin gelişimine katkıda bulunmaktadır. İlk olarak özdeğerleme yapma olanağı bulan işgören kendi kendine hatalarını öğrenerek, düzeltici önlemleri kendisi alabilmektedir. İkinci bir yol ise, değerlendirme süreci sonunda üstlerle astların bir araya gelerek karşılıklı fikir alış verişi yapmaları şeklinde gerçekleşmektedir. Bu uygulamayı bir denetim ve hesap sorma olgusundan çok, bir danışmanlık hizmeti olarak algılamak gerekmektedir (Aldemir, Ataol ve Solakoğlu, 1993: 214).

Performans değerlemesinin yapılması işgörenler, yöneticiler ve örgütler açısından farklı algılamalar ve sonuçlar doğurmaktadır. Burada önemli olan performans değerlemesinin faaliyeti yukarıda belirtilen amaçlara ulaşılabilmesi için, değerlendirme sonuçlarının nesnel olarak başarıyı ölçmeye yönelik olması ve aynı zamanda sonuçların çalışanların bilgisine açık olması gerekmektedir (Yüksel, 1998: 163).

#### 4.4. PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN YARARLARI

Performans değerlendirme; insan kaynakları yönetiminin en önemli işlevleri arasında bulunmaktadır. Performans değerlendirme, kişinin herhangi bir konudaki etkinliğini ve başarı düzeyini belirlemeye yönelik çalışmalardır. Etkinlik düzeyini ve başarıyı ölçmek ise oldukça zor bir iştir. Çünkü insan ve onun çalışmalarına yönelik bir

disiplini içermektedir. İnsan davranışları, değişkenlik gösterdiğinden ölçmek ve değerlendirmek oldukça güçtür. Zor olmasına karşın, bir o kadar da önemli bir uygulamadır.

Performans değerlendirme, kurumda görevi ne olursa olsun personelin çalışmalarındaki, etkinliklerinin, eksikliklerinin, yetersizliklerinin, üstünlüklerinin kısacası bir bütün olarak tüm yönleri ile ele alınmasıdır. Performans değerlemesi ile kişi ya da kurumlar SWOT analizlerini de yapma imkânı bulmaktadırlar. Güçlü ve zayıf yönlerini tespit ederken, kendileri için fırsatları değerlendirip, tehlikelere karşı dirençli olmalarını sağlamaktadır. Bu çalışmalar ise performans değerlemesinin önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.

Performans değerlendirme sonucu elde edilen verilerin, uygun yerde kullanılmasına özen gösterilmesi gerekmektedir. Sonuçların yerinde kullanılması, performans değerlendirme sistemine olan güveni sağlamaya yardımcı olmaktadır (Tamam, 2005: 120). Güven duyulan bir performans değerlendirme sistemi de örgüt açısından bir çok faydalar sağlamaktadır.

Kişilerin gerek kendi kendilerini gözden geçirmeleri, gerekse kurum tarafından gözden geçirilmesi, işgal ettikleri rolün gereklerini ne düzeyde yerine getirdiklerini görmek bakımından önemlidir. Tek tek kişilerin performans değerlemesinin yanında, kurumun bütün olarak performans değerlendirme oldukça önemlidir. Örgüte birçok avantajlar sağlamaktadır (Fındıkçı, 2001: 56).

Performans değerlendirme sürecinde, önemini anlaşılması ve amaçlarının gerçekleşmesi için objektifliğin ön planda tutulması gerekmektedir. Görevlerin açıkça ortaya konulması ve çalışandan neler beklendiğinin ifade edilmesi performans değerlemesinin tutarlılığını artırmaktadır.

Performans değerlemesi, yöneticiler, yönetilenler ve organizasyon için çeşitli yararlar sağlamaktadır (Uyargil, 1994: 9-10):

Performans değerlemesinin yöneticiler için yararları;

- Planlama ve kontrol işlevlerinde daha etkili olur. Böylece astların ve birimlerin performansı gelişir.
- Astlar ile aralarındaki iletişim ve ilişkiler daha olumlu hale dönüşür,
- Astların güçlü ve gelişmesi gereken yönlerini daha kolay belirler ve bu doğrultuda onlara yardımcı olurlar,
- Astlarını değerlendirirken kendi güçlü ve güçsüz yönlerini de tanirlar,
- Astlarını daha yakından tanıdika yetki devri kolaylaşır,
- Yönetsel becerilerini geliştirirler.

Performans değerlemesinin yönetilenler (astlar) için yararları;

- stlerinin kendilerinden neler beklediğini ve performanslarının nasıl değerlendirildiğini öğrenirler,
- Güçlü ve geliştirmesi gereken yönlerini tanirlar,
- İşletme içinde üstlendikleri rol ve sorumluluklarını daha iyi anlarlar,
- Performanslarına ilişkin elde ettikleri olumlu geri besleme yolu ile iş tatmini ve kendine güven duygularını geliştirirler.

Performans değerlemesinin organizasyon için yararları;

- Organizasyonun etkinliği ve karlılığı artar,
- Hizmet ve üretimin kalitesi gelişir,
- Eğitim ihtiyacı ve eğitim bütçesi daha kolay ve doğru biçimde belirlenir,

- İnsan kaynaklarının planlaması için gerekli bilgiler daha güvenilir bir biçimde elde edilir,
- Bireylerin gelişme potansiyelleri daha doğru belirlenir.

#### 4.5. PERFORMANS DEĞERLEMESİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Performans değerlendirme sisteminde; sistemi geliştirenlerin, değerlendirme yapanların ve değerlendirilenlerin eğitimi, uygulamaların etkinliği açısından oldukça önemlidir. Sistemi geliştirenlerin gerek kurumsal yönden, gerekse uygulama açısından performans değerlendirme konusuna hakim olma dereceleri, kuşkusuz sistemin başarı ile yürütülmesini etkilemektedir. Değerlendiren ve değerlendirilenlerin, performans değerlendirme kavramını doğru ve tam olarak bilmeleri gerekmektedir.

Dış ve iç çevresel faktörlerin birçoğu performans değerlendirme sürecini etkilemektedir. Yasal bir takım sınırlamalar dışında özellikle işçi sendikaları bir firmanın değerlendirme sürecini etkilen önemli bir faktördür (Bingöl, 2003: 283).

Hangi amaca yönelik olursa olsun tüm örgütler, üretime yönelik teknik değerlerle (teknoloji, araç-gereç, donanım, bina, tesis vb.) insan değerlerinin bileşiminden doğan, toplumsal açık sistemler olarak değerlendirildiğinden gerek iç ve gerekse dış faktörlerin etkisi altında faaliyet sürdürmektedirler. Performans değerlendirme açısından çalışma yaşamı boyunca bir örgütte çalışanlar arasında ya da belirli bir işgörenin birkaç değerlendirme dönemi arasında ölçülen performanslar itibarıyla gözle görülür farklılıkların ortaya çıkması, performans değerlendirme faaliyetlerinin de iç ve dış faktörlerden yoğun biçimde etkilendiğini göstermektedir (Canman, 1995: 147).

#### 4.5.1. İç Faktörler

Performans değerlemesini etkilemesi bakımından iç faktörlerin önemi büyüktür. Örgütün kullandığı teknoloji, iş organizasyonu, iş türleri ve örgüt kültür performans değerlendirme sistemini etkilemektedir. Örgüt kültürünün özelliği, performans değerlendirme sürecinin işlenmesine yardımcı olabilmesi veya bunu engelleyebilmesidir. Eğer bir örgüt iç girişimcilik kültürüne sahip ise performans değerlemesi iç girişimcilik çabalarına ağırlık vermelidir (Bingöl, 2003: 283). Girişimciliğin arka planda olduğu, kapalı sistem esasına göre işleyen örgütlerde ise performans değerlendirme sistemi işleyemez hale gelmektedir.

Performans değerlendirme sürecinde, bilgisayar teknolojisinin etkin kullanımı sistemin başarısını olumlu yönde etkilemektedir. Önceleri dosyalarda toplanan çalışanlara ilişkin bilgilere güvenli bir şekilde ulaşılmak mümkün değil iken, bilgisayar desteği ile verilere daha kolay ve hızlı biçimde ulaşılmaktadır. Bu da performans değerlendirme sisteminin etkin çalışmasını sağlamaktadır.

İşin teknik ya da rutin olması, büro tipi ya da üretime yönelik olması performans değerlemesinin yöntemi ve sonuçları üzerinde önemli bir etkiye sahip bulunmaktadır. Yapılan araştırmalarda büro tipi işlerin, üretim işlerine oranla daha çok değerlendirildiğini göstermektedir (Aldemir, Ataol ve Solakoğlu, 1993: 211).

Performans değerlendirme sürecini etkileyen önemli bir faktör de kişisel özelliklerdir. Çalışanın işi ile uyumu, yaşı, eğitimi v.b. hem kişinin kendi performansı bakımından hem de çalıştığı birim bakımından etkili olmaktadır.

#### 4.5.2. Dış Faktörler

Bir organizasyonun performans değerlendirme sistemini etkileyen en önemli dışsal faktörler arasında yasalar gelmektedir. Yasalar ve onlara bağlı olarak çıkarılan

yönetmelikler, performans değerlemesi faaliyetlerine kesin bir çerçeve çizmekte ve yön vermektedir. Özel sektördeki performans değerlemesi faaliyetleri de yasalardan doğrudan ya da dolaylı biçimde etkilemektedir. Asgari ücretin saptanması, yıllık ücret artışlarının belirlenmesi ve toplu sözleşmeler performans değerlemesi faaliyetlerini doğrudan etkileyen faktörlerdir (Aldemir, Ataol ve Solakoğlu, 1993: 211).

Sendikalar, geleneksel olarak terfiler ve ücret artışları için ana kriter olarak kıdem üzerinde durmaktadır. Yönetimin tek yanlı olarak tasarlamış olduğu bir performans değerlendirme sisteminin kullanımına sendikalar karşı çıkabilmektedir (Bingöl, 2003: 283).

#### 4.5. PERFORMANS DEĞERLEMESİ KRİTERLERİ

Performans değerlendirme sistemi içinde, işgörenlerin performanslarının nasıl ölçüleceği ya da bu ölçüm esnasında hangi kriterlerin belirleyici olacağı önem arz etmektedir. Kriterlerin seçimi ile performans değerlemesinin arasında bir ilişki bulunmaktadır. Bundan dolayı kriterlerin akılcı ve rasyonel bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Performans değerlendirme sisteminin, başarıya ulaşabilmesi için öncelikle görev ve iş analizinin yapılması, iş ve görevlerin tanımlanması gerekmektedir. Daha sonra çalışanların ölçümlenecekleri değerlendirme boyutları olan kriterlerin tanımlanması işlemine geçilebilir (Schuler, 1998: 418).

Bir kişinin performansının değerlendirme kriterleri açısından değerlendirileceği noktalar şu şekilde sıralanmaktadır (Bingöl, 2003: 285-287):

1. Özellikler: Mesleğin ve yapılan işin niteliğine göre kişinin karakterinin önemli olduğu veya kişisel başarısı ile birlikte ele alındığı durumlarda bireyler, tutum,

yargı ve sağduyu, dış görünüş, inisiyatif, arkadaşlara karşı tavır, işbirliği isteği, güvenirlilik, ağırbaşlılık gibi kişilik özelliklerine göre değerlendirilmektedir.

2. Davranışlar: Çalışanlar; iş çıktıları, ahlak, dürüstlük, müşteri tatmini, liderlik, takım çalışması, işbirliği, yenilik, düşünme kabiliyeti ile şirketin değerlerine uyum gösterip göstermedikleri açısından da değerlendirilmektedirler.

3. Görev ve Çıktılar: Görevin ifa edilmesi sonucunda elde edilen çıktılar değerlemeye alınmaktadır. Birey veya takımın kontrolü içerisinde olan ve firmanın amaçlarına katkıda bulunması koşuluyla önceden belirlenmiş çıktıların elde edilip edilmediği ölçülmeye çalışılmaktadır.

4. İyileşme ve Gelişme Potansiyeli: İşgörenin başarı durumları sadece geriye doğru değerlendirilmemekte, fakat aynı zamanda onların gelecekte başarı gösterip gösteremeyecekleri tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Kişinin yeteneğinin geliştirilebileceği, yükselme potansiyeli Tablo 4. 2.'de belirtilen değişkenler açısından da değerlendirilmeye alınmaktadır.

Tablo 4. 2. Gelişme Potansiyeline İlişkin Kriterler

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

Kaynak: Bingöl, 2003: 287



Konuyla ilgili olarak yapılan bir araştırmada (Tablo 4.3.'de görüleceği gibi) yöneticilerin, işgörenlerin performanslarını değerlendirirken pek çok kriterleri bir arada kullandıkları görülmektedir. Söz konusu araştırmada yöneticilerin %90'ından fazlasının, büro tipi hizmetler ve üretim işlerinde kalite ve miktar kriterleri üzerinde durdukları görülürken kişilik özelliklerine ilişkin kriterlerin de yoğun biçimde ele alındığı tespit edilmektedir (Aldemir, Ataol ve Solakęlu, 1993: 216).

Tablo 4. 3. Uygulamada En ok Kullanılan Performans Değerlemesi Kriterleri

KRİTERLER	BÜRO TİPİ HİZMETLER %	ÜRETİM İŞLERİ %
Kalite	93	91
Miktar	90	91
İş Bilgisi	85	85
Devamlılık	79	86
İnisiyatif	87	83
İşbirliği	87	83
Güvenirlik	86	86
Gözetim Gereksimi	67	77

Kaynak: Aldemir, Ataol ve Solakoğlu, 1993: 216

#### 4.7. PERFORMANS DEğERLEMESİNİ YAPACAK KİŞİNİN BELİRLENMESİ

Performans değerlemesinin etkin ve sağlıklı bir biçimde yapılmasında elbette değerleme planını uygulayanlar görev almaktadır. Ancak değerleyicinin seçiminde etkili olan etmenlerin başında; işgörenlerin işlerini bilmeleri, işletmeyi tanınmaları, duygusal eğilimlere ve peşin yargılara kapılmadan işgörenin başarısını ellerindeki ölçütlere göre yansız, nesnel olarak değerleme durumunda bulunmaları gelmektedir (Bingöl, 2003: 287).

Organizasyonda alışan herkese dağıtılacak olan performans değerlendirme

formunu genellikle insan kaynakları bölümü hazırlamaktadır. Birçok büyük organizasyonda değerlendirme sisteminin hazırlanması ve güncelleştirilmesi de bu bölümün sorumluluğunda bulunmaktadır. Performans değerlendirme çerçevesinde çalışanlarla yapılacak görüşmelerin her bölümünde doğrudan doğruya o bölümü denetleyen kişi tarafından gerçekleştirilmesi en iyi yoldur. Çünkü bunlar değerlendirilecek olan performans hakkında ilk elden bilgi sahibidirler (Palmer, 1993: 10).

Uygulamada en yaygın olarak kullanılan metot üstlerin astları değerlemesi olarak görülmektedir. Hiyerarşik olarak işgörenlere en yakın olan üst, yasal olarak kendi emri altında çalışan işgörenlerin davranışlarını belirleme ve yönlendirme hakkına sahiptir. Bu sebeple her yönetici kendine bağlı astların değerlendirilmesinde birinci rol oynamaktadır. Ancak, değerlendiren kişiye yakın olmanın, onu çok yönlü ve daha iyi izleyebilmek gibi faydasının yanında, sübjektif davranabileceği ihtimali de bulunmaktadır. Yakınlıktan kaynaklanan bu sakıncanın ikinci sicil amiri uygulaması ile azaltılmaya çalışılmasının yanında üstlerin tarafsızlığını sağlamaya yönelik olarak değerlemenin açık yapılması da bir çözüm olabilmektedir (Canman, 1995: 150).

Performans değerlemesinde, kimlerin yapacağı konusunda şöyle bir gruplandırmaya gidilmiştir: (Bingöl, 2003: 287-289 ve Uyargil, 1994: 32-35)

1. İşgörenin Bağlı Olduğu En Yakın Üst veya Amir: Geleneksel olarak en yaygın uygulama, işgörenlerin ilk üst tarafından değerlendirilmesidir. İlk amir, işgöreni yakından izlemesi nedeniyle kişisel ilişkilerin etkisi altında kalabilmektedir. Bunun yanı sıra ilk amirin değerlemesinde şu sorunlarla da karşılaşılabilir:

- Astlar ilk amirin ceza ve ödül yetkisini açık seçik görmekten ve bu yetkiyi performans değerlendirme sistemi ile kullanıyor olmasından rahatsız olabilir,
- Eğer değerlendirme süreci tek yönlü işliyor, gerekli yönlendirme ve geri besleme amir tarafından sağlanmıyorsa değerlendirme sonuçlarının olumsuz olması halinde ast savunmaya geçerek davranışlarının haklılığını kanıtlamaya çalışabilir,
- İlk amir asta geri-besleme sağlama konusunda gerekli becerilere sahip olmayabilir,
- Cezalandırma durumunda ast ile ilk amirin ilişkileri bozularak verimlilik olumsuz olarak etkilenebilir.

2. İş Arkadaşları ve Astlar Tarafından Değerleme Yapılması: İşgörenlerin kendi düzeylerinde olan veya yakın ilişkide buldukları iş arkadaşları ve astları tarafından yapılan bu değerlemeler, pek az etkinlikle kullanılmaktadır. Burada sağlıklı bir değerlemenin yapılması için, birbirlerini değerleyecek kişilerin sıkça karşılıklı etkileşim içerisinde bulunmaları, oldukça yakın bir şekilde birlikte çalışmalarını gerekmektedir.

Yapılan bilimsel bir araştırmada, eşitlerin birbirleri hakkında geçerli ve güvenilir veriler sağladığı görülmektedir. Ancak sıralama yapmaları istendiğinde, eşitlerin birbirlerinin performansları hakkında aynı derecede objektif kalmadıkları gözlenmektedir. Bu nedenle terfi ve ücret artışı konularında verilecek kararların bu tür değerlendirmelere dayandırılmaması önerilmektedir.

3. İşgörenlerin Kendi Kendilerini Değerlemeleri: Astların ve yöneticilerin kendi kendilerini değerlemeleri söz konusudur. Bu, kişisel planlama yapmayı

özendirmektedir. Ancak bu metot duyarlı bir performans değerlemesi programı çerçevesinde kullanılmamaktadır.

Araştırmalar göstermiştir ki, çalışanlar kendilerini üstlerinin değerlemesine oranla daha yüksek puanlarla değerlendirmektedirler (Schuler, 1998, 421). Sistem, formel olarak böyle bir değerlendirme gerektirmese de bir çok yönetici astların kendilerini nasıl algıladıklarını öğrenmek ve kendi görüşleri ile astın görüşlerini karşılaştırmak için bu yola başvurmakta ve bu yolun sistemin işleyişine yararı olduğunu belirtmektedirler.

4. Bir Komite veya Grup Tarafından Değerleme: Bu yaklaşıma göre değerlendirme birden fazla yönetici tarafından yapılmaktadır. Değerleme işini ifa eden kişinin en yakın amir olmasına karşın, üst yöneticiler de değerlemeye katılmaktadırlar. Bu tür değerlemelerin çoğunun bağımsız olarak yapılmasına karşın, değerlemeler bazen bir grup veya komite tarafından yapılmaktadır. Grup üyeleri elde ettikleri veriler doğrultusunda konuyu tartışarak ortak karara varmaktadır.

5. Müşteri Değerlemesi: Müşterinin tutum ve davranışları bir firmanın başarı derecesini belirlemektedir. Bu nedenle bazı örgütler, bu önemli kaynaktan hem kendi performanslarıyla hem de doğrudan müşterilerle temasta bulunan çalışanlarıyla ilgili bilgiler elde etmenin önemli olduğuna inanmaktadırlar.

Her ne kadar, müşteri amaçları, organizasyonun amaçlarıyla tam olarak örtüşmese de, müşterilerin sağladığı bilgiler terfi, transfer, eğitim gibi personel kararları için önemli bir girdi olabilmektedir (Cascio, 1992: 286). İşletme-müşteri ilişkileri bu yolla daha sağlam temellere oturtulabilmektedir. Personele ilişkin olarak kendisinden görüş bildirmesi istendiğinde, müşteri, söz konusu işletmeye daha fazla bağlanmakta ve uzun süreli ilişkiler geliştirebilmektedir.

Yukarıda belirtilen yaklaşımların birkaçı birlikte kullanılabilceği gibi sendika yetkilileri ile yöneticilerin, işgörenleri, ortaklaşa değerlemeleri uygulamada görülmektedir.

#### 4.8. PERFORMANS DEĞERLEMESİ YÖNTEMLERİ

Performans değerlemesi, her örgüt tarafından farklı amaçlarla kullanılmakla birlikte, temelinde etkinlik ve verimliliği artırmak bulunmaktadır. Bu amaca hizmet etmesi için doğru yer ve zamanda doğru değerlendirme yöntemlerinin kullanılması gerekmektedir. Uygulamada sıkça görülen performans değerlendirme yöntemleri şöyle sıralanmaktadır:

1. Grafik Dereceleme Yöntemi: En eski ve en yaygın olarak kullanılan yöntemdir. Bir değerlendirme ölçeği boyunca, yer alan bazı noktalar üzerinde bir işaretin konulmasıdır. Ölçekler, bir nitelikler listesine ve her bir nitelik için derece kolonlarına sahip bir grafik veya çizelge sağlamaktadır. Bu yöntemle göre, değerlendiriciye bir form halinde çizelge verilerek değerlendirilecek kişiyi ölçekte yer alan niteliklere göre değerlemesi istenmektedir. Bu yöntemle belirli bir işin, en kötüden en iyiye veya en iyiden en kötüye doğru derecelendirilmesi esastır. Bu yöntemi kullanan kişi, grafik dereceleme formları üzerinde yer alan ve uygun gördüğü sıfat ve rakamı işaretleyerek değerlemeyi yapmaktadır (Bingöl, 2003: 290). Yaygın olarak kullanılan grafik dereceleme örneği aşağıda verilmektedir.

Tablo 4.4. Grafik Dereceleme Yöntemi

PERFORMANS NİTELİKLERİ	DEĞERLEYİCİLER					DENETLEYİCİLER				
	5	4	3	2	1	5	4	3	2	1
İş Bilgisi: deneyimle kazandığı iş bilgisi, öğretim düzeyi, uzmanlık eğitimi.										
İşin Niceliği: Normal koşullar altında üretilen iş miktarı, önemsiz hatalar.										
İşin Niteliği: İş miktarı ne olursa olsun sonuçların düzgünlüğü, doğruluğu, güvenilirliği.										
Yeni Görevi Öğrenme Yeteneği: Yeni iş programını öğrenme ve açıklamaları kavrama hızı, bu bilgiyi unutmama yeteneği.										
İnisiyatif; katkıda bulunma eğilimi, yeni fikir ve yöntemler geliştirme yeteneği.										
İşbirliği: iş ilişkilerini yürütme tarzı. Takım çalışmasına eğilim.										
Yargı ve sağduyu: İş gören zekice düşünüyor mu ve mantıki kararlar alıyor mu?										
Planlama-Örgütlenme: İş gören kendi işini iyi bir biçimde planlıyor ve düzenleyebiliyor mu?										
İletişim: İkna edici olma, açık ve anlaşılabilir ifade etme ve yazma yeteneği.										

Kaynak: Bingöl, 2003: 291

2. Karşılaştırma Yöntemleri: Örgütte çalışan işgörenlerin tek tek ele alınmayıp birbiriyle kıyaslanarak değerlendirildiği yöntemlerdir. Sıralama yöntemi ve Adam-Adama Karşılaştırma yöntemi ve Zorunlu Dağılım Yöntemi şeklinde üç başlık altında incelenmektedir.

i. Sıralama Yönteminde; işgörenler örgüt, birim ya da bir performans ölçütü bakımından sıralanmaktadır. Sıralama sonunda en iyi ve en kötü performans sahibi olanlar belirlenmektedir. Bu yöntem daha çok belirli bir pozisyon için birden fazla

işgören arasından bir seçim yapılacağında ve ücret tespitine yönelik olarak kullanılmaktadır. Değerlemeciler, işgörenleri belirli kriterler bakımından en başarılıdan en başarısıza doğru sıraya koyarlar (Aldemir, Ataol ve Solakoğlu, 1993: 224). Sıralama yöntemine göre değerlendirme ölçeği Tablo 4.5.'de verilmektedir.

Tablo 4.5. Sıralama Ölçeğine Göre Değerlendirme Ölçeği

1	En başarılı çalışan	6	
2		7	
3		8	
4		9	
5		10	En başarısız çalışan

Kaynak: Dessler, 2003: 246

ii. Adam-Adama Karşılaştırma Yöntemi ile liderlik, girişimcilik yeteneği, işe bağlılık gibi ölçütlerden bir ya da birkaçına en iyi biçimde sahip olan işgören belirlenmektedir. Diğer işgörenler önceden belirlenmiş bu kişilere göre sıralanmaktadır. Bu yöntem üstler, çalışma arkadaşları ve astlar tarafından kullanılabilir (Gavcar, Bulut ve Engin, 2007). Adam-adama karşılaştırma yöntemi Tablo 4.6.'da verilmektedir. +'lar daha iyi, -'ler daha kötü anlamında kullanılmaktadır.

Tablo 4. 6. Adam-Adama Karşılaştırma Yöntemi

Çalışanlar	Jose	Maria	Chuck	Diane
Jose		+	+	-
Maria	-		-	-
Chuck	-	+		+
Diane	+	+	-	

Kaynak: Dessler, 2003: 246

Değerlendirmeye alınacak herkes birbiriyle kıyaslanacağından, çok sayıda eşleştirme işlemine gerek duyulmaktadır. Eşleştirme sayısı  $n(n-1):2$  formülü ile

bulunmaktadır. Örneğin değerlendirilecek kişi sayısı 25 olduğunda karşılaştırma sayısı  $25(25-1):2=300$  olmaktadır. Bu yöntemde, değerlendirilecek kişi sayısının çok fazla olmadığı durumlarda başvurmak gerekmektedir (Canman, 1995: 160).

iii. Zorunlu Dağılım Yöntemi, alternatif sıralama yöntemine oldukça benzeyen bu yöntemde değerlendirici, Tablo 4.7.'da olduğu gibi, astları belirli dağılımlar içinden değerlendirmeye zorlanmaktadır. Bu yöntemin kullanımıyla sürekli olumlu ya da olumsuz puan verme eğilimi ortadan kaldırılmış olmaktadır (Aldemir, Ataol ve Solakoğlu, 1993: 224). Ancak, değerlendirilecek kişilerin zorunlu olarak belirli gruplar içinde ele alınması bazen sakıncalar doğurabilmektedir.

Tablo 4.7. Zorunlu Dağılım Yöntemi

Toplam Personel Sayısı	En Başarılı	Başarılı	Orta	Başarısız	En Başarısız
10	1	2	4	2	1

Kaynak, Aldemir, Ataol, Solakoğlu, 1993: 224

3. Kontrol Listesi Yöntemi: Bu yöntemde göre işgörenin çalışması ve davranışlarını belirlemek amacıyla bir seri sorunun bulunduğu bir liste veya ölçek kullanılmaktadır. Sorular genellikle EVET-HAYIR biçiminde yanıtlanmaktadır. Yanıtların geçerliliği araştırıldıktan sonra değerlendirme çizelgesi işaretlenen tüm tanıtımsal deyimlerin ağırlık ortalaması alınarak puanlanmaktadır. Ağırlıklı puanların toplanmasıyla işgörenin performans düzeyi bulunmaktadır (Bingöl, 2003: 294-295).

Yapılan araştırmalara göre güvenilirlik ve geçerlilik açısından nispi olarak bazı yöntemlerden daha üstün olduğu düşünülse de bu yöntemde kişilere geri besleme sağlamak son derece güçtür. Yöneticilerin kendilerine sunulmuş ifadelerle değerlendirmede sınırlanmış olabileceği de düşünülmektedir (Uyargil, 1994: 50).



4. Zorunlu Seçim Yöntemi: Grafik ölçüm yöntemindeki olumlu değerlendirme eğiliminin engellenmesi için değerlendiriciye hangi işgörenin daha yüksek puana sahip olduğunu kestiremeyeceği sorular yöneltilerek grafik değerlemede ortaya çıkan olumlu puan verme eğilimini ortadan kaldırma amaçlanmaktadır (Gavcar, Bulut ve Engin, 2007). Tablo 4.8.'de görüleceği üzere değerlendiriciler belirli ifadelerle ifade yapmaktadır. Yöntemin uygulamasının düşük maliyetli ve pratik olmasına karşın ifade grupları içinde yer alan bazı ifadelerin doğrudan işin yapılması ile ilgili olmaması bazen sakıncalar doğurabilmektedir (Özgen, Öztürk ve Yalçın, 2002: 227). Formların hazırlanması güçtür. Bu sebeple bu yöntem çoğunlukla yapılan işlerin standart ve ortak nitelikte ifade gruplarını içerebilecek formların hazırlanabileceği orta ve alt yönetim kademelerine uygulanabilir bir hal almaktadır (Canman, 1995: 157).

Tablo 4.8. Zorunlu Seçim Yöntemi

İFADELER	YAPABİLME	ARZU EDİLEBİLİRLİK
A.1. Verilen görevleri zamanında yerine getirmektedir.	4,21	4,75
A.2. Her durumda son derece rahat davranmaktadır.	0,82	4,72
B.1. İşine her zaman vaktinde gelir.	3,69	3,27
B.2. Başkalarıyla kolaylıkla arkadaşlık kurar	0,91	3,30

Kaynak: Aldemir, Ataol ve Solakoğlu, 1993: 222

5. Kritik Olay Yöntemi: Bu yöntemde değerlemeyi yapacak olanlardan, değerlendirme dönemleri içerisinde değerleyecekleri her işgörenin başarısını veya başarısızlığını gösteren ilginç olayları bir forma kaydetmeleri istenmektedir. Örneğin bir ast bir ihmal sonucu aracın kırılmasına neden olmuşsa, bu kişi için aleyhte bir olay; eğer değerlendirilen birey özel çaba sonucu masraflarda azalma sağlamışsa lehte bir olay olarak değerlendirme formuna kaydedilmektedir (Bingöl, 2003: 297).

Bu yöntemde, üstün emir ve gözetimi altındaki her personel için bir defter tutması ve değerlendirme dönemi boyunca işgörenin işini yaparken aşırısı ölçüde olumlu ve olumsuz davranışlarını bu deftere kaydetmesi istenmektedir. Bu yöntem değerlemecilerden kaynaklanan yanlı değerlemeleri azaltması bakımından ve işgörenlere yaptıkları işle ilgili davranışlarını (zamanı ve şekliyle birlikte) geri bildirim yoluyla aktarmak bakımından oldukça yararlı bir yöntem olarak görülmektedir (Özgen, Öztürk ve Yalçın, 2002: 276).

Günümüzde uygulama alanı pek geniş olmayan bu yöntemin çeşitli sakıncaları bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi, kişinin amirini sürekli olarak onu izleyip karakaplı defterine not alan birisi olarak algılayıp rahatsız olacağıdır. Ayrıca kritik olayların kişilerin performanslarında ne oranda etkili olduğu belirlenmediğinden, kişiler arası performans farklılıklarını ortaya koymak da bu yöntemde kolay olmamaktadır (Uyargil, 1994: 49).

6. Yerinde İnceleme ve Gözlem Yöntemi: İnsan kaynakları uzmanı, amire her bir işgörenin başarısı hakkında ayrıntılı sorular sorarak değerlendirme raporlarını hazırlamak için bürosuna dönmektedir. Bundan sonra hazırlanan raporlar, gerektiğinde tekrar gözden geçirilip düzelterek olan amire gönderilir ve onaylanarak kesinlik kazandırılmaktadır. Bu yöntem sadece yönetici ve amire mesleksi yargı sağlamakla kalmaz, aynı zamanda değerlendirme sürecinde daha fazla standartlaşmaya yol açar ve her değerlendirici bağımsız olarak çalıştığı zaman ortaya çıkan sorunların bazılarında kaçınılmasına yardımcı olmaktadır (Bingöl, 2003: 297).

7. Davranışsal Temellere Dayalı Değerleme Ölçekleri: Bu yöntemi kullanarak etkili olan ve olmayan davranışları belirten kritik olaylardan kaynaklanan iş davranışları, daha nesnel olarak tasvir edilmektedir. Kişiden, çeşitli performans

boyutlarında beklenen kritik olayları içeren alternatif davranışlar belirlenmekte ve bu davranışlar skalada değerlendirilmektedir. Astların kendilerinden beklenen davranışlara göre değil, somut gözlemlenen davranışlara dayalı olarak değerlendirilmeleri vurgulanmaktadır. Bu nedenle, bu yöntemde sonuçların astlara açıklanması, onların kendilerine ilişkin geribildirim sağlanması kolaydır ve bu nedenle astlar tarafından diğer yöntemlere oranla daha kolay benimsenmektedir (www.insankaynaklari.com, 2007). Bu yöntem performans sonuçlarına değil, işin yapılması sırasında gösterilen davranışlara odaklanmaktadır.

Yöntemin uygulanmasında ilk olarak kritik olaylar yöntemi ile personel ve üstünden iş başarısı ile ilgili veriler toplanarak bu veriler genel sınıflar veya iş başarısı boyutları biçiminde gruplandırılmaktadır. Yönetmelik yeterlilik kişiler arası ilişkiler gibi ifadeler taşıyan her boyut personeli değerlendirmede bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Daha sonra tüm kritik olaylar bu boyutlar içinde toplanarak davranışsal temelli değerlendirme ölçeği geliştirilmektedir (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 1995: 186). Tablo 4.9.'de davranışsal temelli değerlendirme ölçeği verilmektedir.

Tablo 4.9. Davranışsal Temelli Değerleme Ölçeği

	İŞ İLİŞKİLERİ	
Çalışma grubu ve diğer personel ile ilişkileri son derece mükemmeldir.	1	
	2	Çalışma grubu ve diğer personel ile ilişkileri fazlaca tatmin edici düzeydedir.
Çalışma grubu ve diğer personel ile işin gerektirdiği derecede işbirliği yapmaktadır.	3	
	4	Diğer kişilerle ilişkileri orta düzeydedir.
Çalışma grubu ve diğer bölüm personeli ile ilişkilerinde çeşitli sorunlar bulunmaktadır.	5	
	6	Diğer kişilerle ilişki kurma ve sürdürmede başarılı değildir.
Diğer kişilerle ilişki kurma ve sürdürme oldukça başarısızdır.	7	

Kaynak: Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 1995: 188

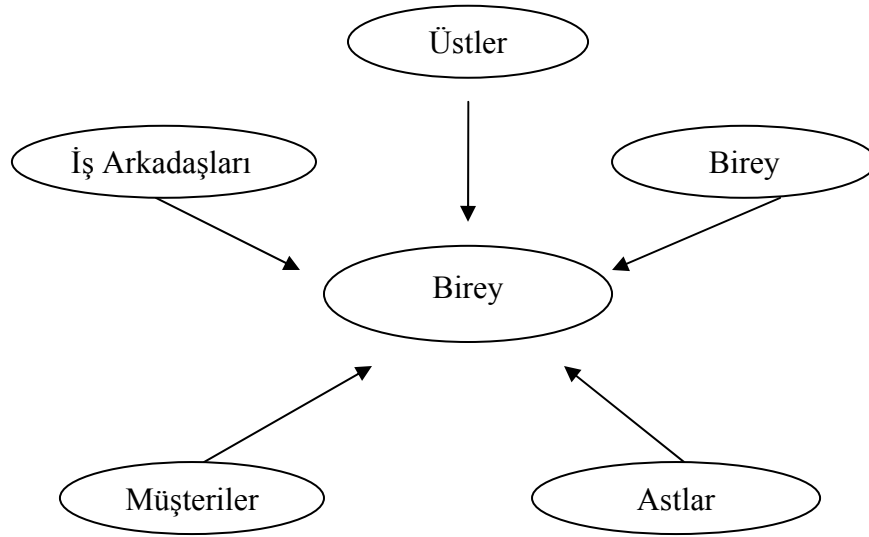
8. Amaç ve Sonuçlara Göre Değerleme Yöntemi: Bu değerlendirme yöntemi, birey ve örgüt amaçlarını bütünleştirilerek çalışanları işe güdüleme, değerlendirme, eğitme ve örgütün başarısını geliştirme amacını güden bir sistemdir (Graham and Bennett, 1992: 239). Temelde “amaçlara göre yönetim” düşünce akımından esinlenerek geliştirilen bir yöntemdir. Amaçlara göre yönetim yaklaşımı ilk kez 1954 yılında Peter DRUCKER tarafından bir planlama yaklaşımı olarak ortaya konulmuş bir yönetim felsefesidir (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 1995: 189).

Drucker tarafından ortaya atılan AGY tekniği, üstlerin ve astların amaçları birlikte kararlaştırmaları, buna yönelik uygulamaları birlikte yaptıkları ve belirli dönemlerde bu amaç ve sonuçların gerçekleşip gerçekleşmediklerini birlikte inceledikleri bir süreçtir.

AGY bir yönetim yaklaşımı olmasının yanısıra, sonuçlara dayalı performans değerlendirme yaklaşımının en tipik örneğidir. Performans yönetimi sistemi içinde AGY'nin rolü oldukça önemlidir. Performansın planlanması aşamasında hedef belirleme sürecinin sisteme katkısı son derece büyüktür. Performans yönetimi sisteminde organizasyon, yöneticiler ve astların farklı amaç ve beklentilere sahip olması ve bu amaçların zaman içerisinde birbirleri ile çelişmesi sonucunda doğru değerlendirme yönteminin seçilmesi son derece güçtür (www.insankaynaklari.com, 2007).

Yönetici ve ast bir sonuca dayalı sistemde gelecek değerlendirme dönemi için amaçlar konusunda anlaşmaktadırlar. Dönem sonunda işgörenin bu amaçları ne kadar gerçekleştirdiği ölçülmektedir. Bu yaklaşımın üstünlüğü; bunun önceden belirlenmiş amaçlara karşı başarının bir ölçütünü ortaya koymasıdır (Bingöl, 2003: 298). Belirlenen amaçların sayısal olarak ifade edilmesi ve işe ilişkin performansı etkileyen anahtar alanlardan seçilmesi gerekmektedir (Graham and Bennett, 1992: 240).

9. 360 Derece Geri Bildirim Yöntemi: Bu yaklaşıma göre bir birey için, astlarından, arkadaşlarından, üst yöneticilerinden, amirinden, kendisinden, hatta müşterilerinden kendisi hakkındaki performans değerlemesi alınmaktadır. Bu yaklaşım, işgörenlerin değerlendirme sonuçları hakkında yapıcı ve doğru bir geri bildirim almasına izin vermektedir. Farklı kaynaklardan değerlendirme alma (şekil 4.3.'te görüleceği üzere) işgörenin performansının daha geniş bir manzarasını ortaya koyarak, davranışın sınırlı bakışından kaynaklanan hataları en aza indirmeye yardımcı olmaktadır (Bingöl, 2003: 298).



Şekil: 4.3. 360 Derece Geribildirim Yöntemi

Kaynak: Bozkurt, 2007: 38

360 derece performans değerlemesinde amaç, çalışanın, yöneticiler, proje yöneticileri, iç ya da dış müşteriler tarafından doğrudan ya da dolaylı bir rapor aracılığıyla değerlendirilmesi ve performans resminin çok yönlü olarak ortaya koymaktır. Bu yöntem, tüm iş ilişkilerinde çalışanın ne ölçüde başarılı olduğunu göstermektedir. Ayrıca çalışana, geri bildirim de sağlamaktadır. Bir çalışanın gelişmesi demek aynı zamanda örgütün gelişmesine katkı sağlaması, diğer çalışanları motive

etmesi ve üretimin artması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kişilerin hangi konularda kendisini geliştirmesi gerektiğini bilmesi, örgüt için olumlu bir durumdur. 360 derece performans değerlemesi; liderlik gelişimi, işe alma, başarı planı ve kariyer yönlendirmede kullanılabilir (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 186 ).

360 derece değerlemenin sıradan değerlendirme tekniklerine göre karakterinde farklılıklar bulunmaktadır. 360 derece değerlendirme, organizasyonda belirlenen hedeflerden ziyade; organizasyonun performansını geliştireceğine inanılan yeteneklerin güçlendirilmesi üzerinde odaklanmaktadır (Walters, 1995: 77).

360 derece performans değerlemesinde, kişiye farklı kaynaklar tarafından geribildirim verilmesi olanaklı kılınarak, kişisel gelişim sağlanmaktadır. 360 derece geribildirim süreci, tüm bireylerin güçlü ve zayıf yönlerini anlamalarına yardımcı olmaktadır. 360 derece performans değerlemesine, bir yöntemden ziyade tamamlayıcı ve bilgi verici bir araç olarak bakmak mümkündür.

10. Direkt İndeks Yaklaşımı: Bu yaklaşım, verimlilik, işe devamsızlık gibi nesnel ölçütlere göre değerlendirme yapmaktadır. Örneğin bir yöneticinin başarısı, yönetici bulunmadığı zaman, işini, yönetici başında bulunduğu zamanki gibi yapan personel sayısı veya yöneticinin emri altındaki personelin işe devamlılığına göre değerlendirilmektedir (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 185).

#### 4.9. KULLANILACAK PERFORMANS DEĞERLEMESİ YÖNTEMİNİN SEÇİMİ

Yöntem seçimiyle ilgili olarak herhangi bir kaynakta genel bir ilke olmamakla birlikte, her yöntemin avantaj ve dezavantajları dikkate alınarak; elde edilmesi düşünülen amaçlar, maliyetler ve kullanıcılar doğrultusunda bir seçim yapılması

gerekmektedir.

Her yönetici ve örgüt, kendi ihtiyaçlarına en uygun olan yöntemi geliştirme çabası içindedir. Her ne kadar her örgütün özellikleri, o örgütün kendine özgü bir performans değerlendirme yöntemi uygulamasını gerektiriyorsa da bu tür tutum ve uygulamaların zamanla öznelliğe yol açtığı görülmektedir. Bu bakımdan değerlemenin bilimsel ölçütlere göre yapılmasına ve bu konuda evrensel olarak kabul edilen yöntemlerin her örgüt tarafından kullanılmasına gerek duyulmaktadır (Bingöl, 2003: 289).

Özellikle amaçlar söz konusu olduğunda, hangi performans değerlemesi yönteminin hangi amacı daha iyi karşıladığı konusunda yapılan bir araştırmada genel olarak şu sonuçlar verilmektedir: Personel gelişimi amaçlandığında en uygun yöntemler metin ve kritik olaylar, yönetsel amaçlar güdüldüğünde ise en uygun yöntemlerin sıralama ve adam adama sıralama yöntemleri olduğu açıklanmaktadır. Uygulamada daha çok grafik cetveller ve metin tipi değerlendirmeler kullanılmaktadır. Zorunlu seçim, kritik olaylar ve davranışsal yöntemler gibi diğer yöntemler işletmelerin yaklaşık olarak %5'i tarafından kullanılmaktadır. Sıralama ve karşılaştırma yöntemlerini kullananların oranı ise %10-15 arasındadır. Ancak son yıllarda özellikle 360derece değerlendirme yöntemi ile amaçlara ve sonuçlara göre değerlendirme yöntemlerinin kullanımı yaygınlaşmaktadır (Aldemir, Ataol ve Solakoğlu, 1993: 226-228).

#### 4.10. PERFORMANS DEĞERLEMEDE YAPILAN HATALAR VE ALINACAK ÖNLEMLER

Hangi performans değerlendirme yöntemi kullanılırsa kullanılsın her zaman arzu edilen sonuçlar ortaya çıkmayıp ya da değerlendirme esnasında çeşitli hatalar yapılabilmektedir. Çoğunlukla uygulayıcılardan ve uygulamanın kendisinden



kaynaklanan bu hatalar, işgörenlerin adil bir biçimde değerlendirilmesini engellemektedir. İşgörenlerin performanslarının gerçekte olduğundan daha düşük ya da daha yüksek tespit edilmesi ise kullanılan yöntem ve uygulayıcılara olan güveni sarsarken, performans değerlemesi ile güdülen amaçlar da gerçekleşmemektedir.

İnsana ilişkin değerlendirmelerin ne kadar nesnel davranılırsa davranılsın her zaman beraberinde yanılğı payları taşıdığı bilinmektedir. Bu nedenle performans değerlendirme sürecinde çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Yaygın olarak karşılaşılan hatalar şöyle sıralanabilmektedir (Bingöl, 2003: 301-303 ve Uyargil, 1994: 74-82):

1. Tam Nesnel Olmama: Değerleme yöntemlerinin potansiyel zayıf yönü, nesnellik etkisine sahip olmamasıdır. Değerleme ölçüm yöntemlerinde örneğin birçok durumda iş performanslarıyla da ilgili olmayan tutum, bağlılık ve kişilik gibi yaygın olarak kullanılan faktörlerin nesnel ve sağlıklı bir biçimde ölçülmesi oldukça zordur.

2. Hale Etkisi (Halo Error): Hale etkisi, değerleyici olarak yöneticinin astının performansındaki, birbirinden bağımsız ve belirgin özellikler arasındaki farklılıkları görememesi ve bu doğrultuda hatalı değerlendirme yapması anlamına gelmektedir.

Kişinin hale etkisinin altında kalmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunlardan biri, kişinin ilk izlenimine göre hatalı değerlendirme yapma eğilimidir. İlk karşılaşmada kişi değerlendiriciyi olumlu ya da olumsuz etkilemiştir ve değerlendirici de kısa bir süre içinde edindiği bu ilk izlenime göre değerlendirmelerini sürdürmektedir. Örneğin ilk anda olumlu yönde etkilenen yönetici daha sonraki değerlendirmelerinde de astının performansının bir takım olumsuz yönlerini görmeyerek onu başarılı bir işgören olarak değerleyebilmektedir.

3. Tolerans – Katılık: Tolerans, bir yöneticinin astının performansını gerçekte olduğundan daha yüksek değerlemesidir. Bu tür hatada, yönetici astını olduğundan daha üst bir başarı düzeyinde gösterme eğilimindedir. Oysa işgörenin eksik ve hatalı yönleri göz ardı edilirse, onların gelişmesi engellenmiş olmaktadır.

İşgörenlerin gösterdikleri performans düzeyinden daha düşük performans düzeyindeymiş gibi değerlendirilmesi, katılık hatasını ortaya koymaktadır. Böyle bir eğilim, çalışanların gelişme yönündeki motivasyonlarını ve heyecanlarını azaltmaktadır.

4. Tek Yönlü Ölçüm Hatası: Bir işin başarıyla ifa edilmesi için işin unsurları olan tüm görevlerin yerine getirilmesi gerektiği halde, değerlemeyi yapan yönetici veya değerleyici, kişinin yaptığı birçok görevle ilgili çalışmalarını değil de tek bir görevi ve onunla ilgili standardı ele alınmaktadır. Sonuçta, işgörenlerin işlerinin tek önemli parçasının bu görev olduğu şeklinde yanlış bir yargı ortaya çıkmaktadır.

5. Ortalama Eğilim: Değerleyiciler, işgörenleri ölçeğin ortasında veya ortalamasına yakın noktada değerlendirmektedir. İşgören ne en yüksek, ne de en düşük seviyede kabul edilir. Sürekli bir ortalama değer söz konusudur. Bu hatayı telafi etmek için zorlanmış dağıtım yöntemi geliştirilmiştir. İşgörenlere geri bildirim sağlanmadığından eksik yönlerini görüp, düzeltme şansları ortadan kalmaktadır.

6. Kişisel Önyargılar: Bazı kişiler çeşitli konulardaki önyargılarını performans değerlendirme sistemlerine de yansıtmaktadır. Özellikle iki kişinin geçmişteki ilişkilerine, yaş, cinsiyet, din ve ırka ilişkin çeşitli önyargılar, bu tür kişisel önyargılara verilecek en tipik örneklerdir. Ayrıca, organizasyonun bir birimi ya da çalışanların bir grubu için önyargılı davranılmak da söz konusu olabilmektedir. Bu gibi durumlarda değerlendirici kişilerin bireysel performansına ağırlık vererek bu tür hatalar önlenmektedir.

7. Kontrast Hataları: Değerlendiriciler kısa bir süre içinde birçok kişiyi değerlendiriyorlarsa, ardı ardına yapılan bu değerlendirmelerde kişileri birbirleri ile karıştırmaları sonucu objektif standartlardan uzaklaşarak, bu karıştırmalar doğrultusunda değerlendirme yapmaları kaçınılmaz olmaktadır. Her bir ast kendisinden önce değerlendirilen kişinin aldığı puandan etkilenmektedir. Örneğin vasat bir işgören oldukça başarısız birkaç kişinin hemen ardından değerlendiriliyorsa, yönetici tarafından başarılı olarak görülüp, ya da tam tersi olarak; aynı işgören çok başarılı birkaç kişinin ardından değerlendirilecek olursa, gerçek performans düzeyinin altında bir puan alma durumunda kalabilmektedir.

8. Belirli Derecelere/ Puanlara Yönelme: Bazı değerlendiriciler sürekli olarak kişilere gerçek performanslarının üstünde ya da altında puan verme eğilimi göstermektedir. Bu değerlendiriciler “kıt ya da bol notlu öğretmenlere” benzemektedirler.

Değerlendiriciler genellikle şu nedenlerle yüksek puan verme eğiliminde olabilirler (Uyargil, 1994:75):

- Astları tarafından sevilme arzusu,
- Değerleme mülakatlarında astları ile çatışmamak ve astın düşmanca hislere kapılmasını önlemek,
- Diğer değerlendiricilerin daha yüksek puan vereceklerini düşünerek, onların astlarının terfi, zam v.b. olanaklardan daha fazla, kendi astlarının da daha az yararlanacakları endişesi,
- Astları yüksek puanlarla daha fazla motive edip, yetenek ve verimliliklerini geliştirmelerine yardımcı olma isteği,

- Kendi astlarının diğer bölümlerdekilerden daha üstün, kendisinin de daha iyi bir yönetici olduğunu hissettirmek isteği,
- Hoşlanmadığı bir astını terfi ettirerek başka bir bölüme geçmesini sağlama isteği,
- Organizasyonlardaki standartların oldukça düşük olması,

Değerlemelerde düşük/olumsuz puan ya da derecelere yönelmenin nedenleri de şöyle sıralanmakta (Uyargil, 1994: 76):

- Başarılı olarak değerlendirilen astın ilerde kendi yerini alacağı endişesi,
- Kendini mükemmeliyetçi ve zor beğenen bir yönetici olarak tanıtma arzusu,
- Organizasyondaki standartların aşırı derecede yüksek oluşu.

9. Yakın Geçmişteki Olaylardan Etkilenme: Değerleyici, değerlendirme periyodunun her anında çalışanın performansını yakından takip edemeyebilir. Performans görüşmesi yaklaşırken, değerlendirici performansı belirlemek üzere araştırmalar yapmaktadır. Ne yazık ki son davranışlar en çok göze çarpanlardır. Sonuç olarak son olaylar olması gerekenden daha yüksek oranlarda ele alınmaktadır (Schuler, 1998: 438).

Eğer kişi, her yıl performansını dönem sonuna doğru sadece yöneticisini etkileyerek daha yüksek puan alabilmek için yükseltiyor ve değerlemenin ardından yine eski çalışma tempo ve düzeyine iniyorsa, bu gibi durumlarda yöneticilerin dönem başı ile sonundaki performans farkını değerlendirmelerini göz ardı etmemeleri gerekmektedir.

10. Pozisyondan Etkilenme: Performans değerlemede bazı değerlendiriciler; kişilerin buldukları pozisyonlardan etkilenerek, işletmede önemli kabul edilen iş ve

pozisyonlardaki kişileri yüksek, önemsiz kabul edilenleri düşük performans düzeyinde değerlendirmektedir.

Ayrıntılı olarak hazırlanmış iş tanımlarından, değerlemelerde yararlanmak ve herkesi kendi görev ve sorumlulukları çerçevesinde, farklı görev ve ünvanlardaki kişilerle karşılaştırmadan değerlendirmek bu hatanın önlenmesine yardımcı olmaktadır.

11. Atıf Hataları: Temel atıf hatası, kişilerin performanslarını değerlendirirken, davranışlarının nedenlerini, dışsal faktörleri dikkate almaksızın, kişiliklerine atfetme eğilimi olarak ifade edilmektedir. Özellikle çevresel faktörlerin günümüz çalışma yaşamında nedenli önemli olduğu düşünüldüğünde, bu tür bir yaklaşımın performans değerlemedeki olumsuz etkisi daha da iyi anlaşılmaktadır.

Performans değerlemesinde yapılan bu hataları elimine etmek için şu önlemleri almak gerekmektedir (Uyargil: 1994: 82):

- Değerlendiriciler, öncelikle astlarının davranışlarının doğru olarak gözlemlenmesi konusunda eğitilmelidirler. Astın performansını doğru gözlemleyen amir, bu konuda not/ kayıt tutmaya da özendirilmelidir,
- Değerleme skalaları oluşturulurken kriterler arasında geçişim olmamalıdır. Ayrıca bunlar açık, net ve anlaşılır bir biçimde tanımlanmalıdır,
- Değerlendiriciler kısa bir sürede çok sayıda kişiyi değerlendirmek zorunda kalmamalıdır,
- Değerlendiriciler, yukarıda sayılan değerlendirme hataları konusunda bilinçlendirilmeli ve eğitilmelidirler.

## 5.KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEMESİ

Günümüzde özel sektör kadar, artık kamu sektöründe de kalitenin iyileştirilmesi, hizmetlerin vatandaş beklentilerine cevap verebilmesi gerektiği anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Özellikle son yıllarda yapılan reformlar, atılan adımlar bunun önemli bir göstergesidir. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı ile hizmet götürülen vatandaşa; müşteri gözüyle bakılıp, onun beklentilerine cevap vermeye çalışılmaktadır. Bu doğrultuda vatandaşa hizmet götüren, kurumun kalitesini temsil eden, kurumun kaynaklarını kullanan çalışanların; performanslarının değerlendirilmesi gerekmektedir.

Çalışan ile çalışmayan personelin ayırt edilip gerekli işlemlerin yapılması (yüksek performans gösteren personelin ödüllendirilmesi; düşük performans gösteren personelin ise tespiti, etkin çalışmasına sevk edilmesi, özendirilmesi, tüm yapılanlara karşın kendini yenilemeyen, değiştirmeyen personelin işten uzaklaştırılması) adına performans değerlemesi kamu kesimi için de büyük anlam ifade etmektedir.

Türk kamu yönetiminde hemen her alanda yaşanan performans düşüklüğü, performans ölçümleri ile merkezi ve yerel yönetimlerin yeniden organizasyonu ve gelişen şartlara göre yapılanması gerekmektedir. İşletme yönetiminde uygulanan modern yönetim ilkelerinin artık kamu yönetiminde de uygulanması gerektiği, verimlilik, etkinlik, kalite, vaktindelik ve ekonomiklik ilkelerinin kamu yönetiminin de ilkeleri olduğu düşünülmektedir (Çiçekoğlu, 1995: 1).

Tüm bu eğilimler karşısında Türk kamu yönetiminde de bir dizi reformların yapılması kaçınılmaz görünmektedir. Son yıllarda Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların ana hedefleri şöyle özetlenebilmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 261):

- Hem yukarıdan aşağıya ve hem de merkezden taşraya doğru yetki dağıtmak ve böylece katı bir merkeziyetçi yönetimden uzaklaşmak,
- Buna karşılık kurum ve kuruluş yönetimlerini daha zorlayıcı performans talepleri, daha sağlam kontrollerle ve daha net ve sıkı bir hesap verme yükümlülüğü ile bağlamak,
- Kıt olan kamu kaynakları için kamu kurum ve kuruluşları arasında rekabet yaratmak,
- Mal ve hizmet üretiminde vatandaşların istek ve taleplerine karşı çok daha duyarlı politikalar izlemeyi kamu kurum ve kuruluşlarının birinci amacı haline getirmek,
- İnsan kaynakları yönetiminde iyileştirmeler sağlamak,
- Bilişim teknolojisinden alabildiğine yararlanarak hizmetleri daha hızlı, ucuz ve kaliteli üretebilmek,
- Kural koyma (düzenlemeler yapma) hizmetlerinin kalitesini iyileştirmek.

Kamu kesimi açısından performans; kamu örgütlerinin başarılı şekilde doğru ve gerekli mal ve hizmetleri yerine getirme ve sunmada kullandığı yol, yöntem ve araçlar konusunda yapılan faaliyetlerdir (Çevik, 2004: 252). Bu faaliyetleri yapan personelin hizmet kalitesinde büyük bir payı bulunmaktadır. Bu yüzden personelin performansının değerlendirilmesi oldukça önem taşımaktadır.

Bu bölümde kamu yönetiminde kullanılmakta olan kamu personel yönetiminin, boşluklarını dolduracak modern insan kaynakları yönetimi tekniklerine geçişin nasıl olacağı konusunda bilgiler sunulmaktadır.

## 5.1. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN TARİHÇESİ

Organizasyonlarda çalışanların, performanslarının sistematik ve biçimsel olarak değerlendirilmesinin ilk örnekleri 1900'lü yılların başlarında ABD'de kamu hizmeti veren kurumlarda görülmektedir. F. Taylor'un iş ölçümü uygulamaları aracılığı ile çalışanların verimliliklerini ölçümlemesi sonucu, performans değerlendirme kavramı organizasyonlarda bilimsel olarak kullanılmaya başlanmıştır (Uyargil, 1994: 1). 1813 yılında ABD'de, görevli subaylar hakkında verimlilik raporları düzenlenmesi performans değerlendirme alanındaki ilk örneklerdendir. Ayrıca, ABD ordusunda kişi-kişiye değerlendirme yöntemi geliştirilmiştir (Erdoğan, 1991: 168).

I. Dünya Savaşını izleyen yıllarda, kişilik özelliklerini kriter olarak alan çeşitli performans değerlendirme teknikleri geliştirilmiş, ancak daha sonraları 1950'li yıllardan sonra kişinin ürettiği iş ya da sonuçlara yönelik kriterleri temel alan ABD'deki organizasyonlarda daha yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ayrıca bu yıllardan sonra yönetici ve beyaz yakalı personelin performansının değerlendirilmesi mavi yakalılara oranla daha fazla önem kazanmıştır (Kaynak, Adal, Ataay ve Uyargil, 1998: 206).

İngiltere'de 1960 yılında başlatılan uygulama ile, performansa dayalı ücretlendirme kabul edilmiştir. Almanya ve Avustralya başta olmak üzere, diğer Avrupa ülkelerinin kamu sektörlerinde de uygulanmıştır. Performans sistemi 1993 yılından bu yana OECD üyesi birçok ülkede, kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmaktadır (Balcı ve Kırılmaz, 2005: 174).

Türkiye'deki uygulamalar da ilk kez kamu kesiminde başlamış olup, yaklaşık 80 yıllık geçmişi bulunmaktadır. Ancak konuya özel sektörün ilgisinin artması, işletme



biliminin yaygınlaşması, modern yönetim tekniklerinin tanınması ile birlikte olmuş ve bu ilgi özellikle son 10 yılda giderek gelişmiştir. Çalışanların performansının değerlendirilmesi için geliştirilen tekniklerinin sayısının artması sonucunda, işletmeler etkinlikle kullanabilecekleri tekniği seçip, uygulama olanağını kendilerine sağlayacak bir sistem geliştirme ihtiyacı duymaya başlamışlardır (Uyargil, 1994: 1).

## 5.2. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEMESİNİN ÖNEMİ

Kuruluş amacı ne olursa olsun, kamu kuruluşlarında da diğer bütün organizasyonlar gibi verimlilik ve performansın sık sık ölçülüp, değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü kamu kaynakları oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının, özel sektörde olduğu gibi, süreçlere, çalışanların iş tempolarına, devletin üstünde bir kambur değil de, onun dünyaya açılan gözü olmaya odaklanmalarına ve performans değerlemesine önem vermeleri gerekmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları, performans değerlemesi yoluyla; kamusal politikaların seçimi ve uygulanması sonucunda oluşan başarı ve başarısızlığın ortaya çıkarılması, başarısızlık ile karşılaşılması durumunda nedenlerinin araştırılarak gerekiyorsa devam eden faaliyet ve proje uygulamalarına son verilmesi, geleceğe dönük politikaların doğru bir şekilde oluşturulması amacıyla karar vericilere gerekli bilgilerin sağlanması amaçlanmaktadır (Yenice, 2007: 126).

Kamu sektörü, dünyanın en büyük ve en eski sektörüdür. Fakat 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 hissettirememektedir. Oysa kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışması ve kaliteli hizmetler sunması tüm ülke ekonomisini, özel organizasyonları 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 (Yıldız, 1995: 43-50).

Tüketim ekonomisinin etkin olduğu günümüzde, ihtiyaçlar sınırsızdır. Sınırsız olan bu ihtiyaçları karşılamak adına kamu kurum ve kuruluşları, kendi hizmet alanları içerisinde, kaynaklarını kullanmak zorundadır. Ancak bu kaynakların israf edilmeden, akılcı bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Bu kaynakları da kullanarak hizmet üretecek olan yine kamu çalışanları olduğu için performans değerlemesine gerek duyulmaktadır. İşe başlama sürecinden başlayarak, çalışma temposu, iş disiplini ve meslek ahlakıyla bir kişi, kendi eğilimlerini belli etmektedir. Bu eğilimlere göre de ödül ve ceza sisteminin çalıştırılması gerekmektedir.

Gerek kar amaçlı, gerekse gönüllü (kamu-özel, büyük-küçük) tüm örgütler, varlıklarını ancak ihtiyaçlarını tatmin etmek zorunda oldukları müşterileri vasıtasıyla sürdürmektedirler. Bu ise, müşteri eksenli bir yönetim stratejisinin benimsenmesi ile mümkündür. Bu nedenle, müşteri tatmininin ölçülmesi ve onun ihtiyaçlarına cevap verecek mal ve hizmet üretimi özel organizasyonları olduğu kadar, kamu organizasyonlarını da etkilemeye başlamıştır (Yıldız, 1995: 43-50).

Kamu örgütlerinde performans deyince “kamu hizmetlerinin miktar, kalite ve maliyet boyutlarının tanımlanması ve boyutlardaki değişkenlerin birbiriyle ilişkilendirilmesi” anlaşılmaktadır. Bu nedenle kamu örgütlerinin, hizmetlerini sunarken belli kriterlere göre hareket etmesi büyük önem taşımaktadır. Ancak bu kriterlerde vatandaş/müşteri memnuniyetini temel alan yaklaşımlara ağırlık verilmesi gerekmektedir. Nitekim, performans yönetimi ve değerlemesi anlayışında, vatandaşın

devletten hizmetlere ilişkin hedefler koymasını ve belirli bir dönemde bu hedeflere ulaşmasını beklemesi doğal bir hak olarak görülmektedir(Balcı ve Kırılmaz, 2005: 170).

Günümüzde artık kamu sektöründe de, vatandaş/müşteri memnuniyeti ön plana çıkmaktadır. Onun istekleri doğrultusunda, kamusal hizmetler de biçimlenmektedir. Ortalama bir vatandaş, kamu kurum ve kuruluşlarında, kırtasiyeciliğin daha az seviyelerde olup (hatta hiç olmadığı), işlerinin hızlı ve kaliteli bir şekilde yapılmasını istemektedir. Bu hız, bürokratik nedenlerin dışında mesleki yeterlilikle de alakalıdır. Çünkü işinin esaslarına vakıf olmayan, “bugün git, yarın gel” diyen bir kamu çalışanı; müşteri memnuniyetinin ve kuruluşun kalite ve etkinliğinin farkında bile değildir. Ancak, performans değerlemesi ile eksiklerinin farkına varabilir ve bu doğrultuda düzelme eğilimi gösterebilir. Bunun sonucunda da hem çalışan kendini yenilemiş, hem müşteri memnuniyeti sağlanmış, hem de kurumun kalitesi artmış olacaktır.

Performans değerlemesi, kamu örgütlerinde açıklık ve şeffaflığın sağlanması konusuyla da yakın ilgisi bulunmaktadır. Çünkü vergi ödeyicileri, ödedikleri vergilerin nereye ve nasıl harcandığını performans sonuçları ile değerlendirme imkânına sahip olabilmektedir. Bunun sonucunda sağlanan şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışına ulaşılmaktadır. Dolayısıyla performans değerlemesini sadece teknik bir konu olarak ele almak yerine “kamu hizmet sunumunun demokratik yollardan denetiminin güçlendirilmesi” şeklinde görmek de mümkündür. Nitekim, kamu örgütlerinde görülen performans eksikliği, hem yönetsel yapının ve hem de siyasal sistemin vatandaşların/müşterilerin gözündeki itibarını sarsmaktadır. (Balcı ve Kırılmaz, 2005: 171).

Nüfus ve eğitim-kültür seviyesindeki yükselen ivme; kamu kurumlarının kendilerini yenileyerek, daha iyi ve kaliteli hizmetler üretmesini zorunlu kılmaktadır. Nitekim halk; haksız bir eylem karşısında, itiraz ederek, kamu kurumlarının

suçluluğunu ispat ederek hakkını savunmaktadır. Örneğin, yanlış bir iğne sonucu kollarını kaybeden ya da aidsli kan verilerek tüm hayatı felç olan bir kişi, devletin bir kurumu olan hastaneyi, yine devletin bir kurumu olan mahkemeye şikâyet ederek, mağduriyetini telafi etmek adına, devletten tazminat alabilmektedir. Artan bu bilinç karşısında kamu kurumlarının, yeni yönetsel yaklaşımlarını benimsemesi gerekmektedir.

### 5.3. DÜNYA ÖRNEKLERİ İLE KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEMESİ

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulan ve kamu personel yönetiminden insan kaynaklarına geçişin en güzel örneği olan performans değerlemesi uygulamalarının dünya örnekleri şu şekilde sıralanabilir:

#### 5.3.1. Avustralya

Ülkede daha çok, YKY düşüncesini hayata geçirmeye dönük çalışmalar yapılmıştır. Bu süreçte; daha iyi kamu hizmeti sunmak, performansı ön plâna çıkarmak, liderliği geliştirmek, sürekli gelişmeye dönük bir kültür oluşturmak, performans kalitesini artırmak, insan kaynakları yönetimini destekleyerek bu alandaki stratejik kapsamı geliştirmek, kamu hizmetlerinin network ortamında daha iyi sunulabilmesi için internet olanaklarını geliştirmek gibi stratejiler, öncelikli hedefler olarak belirlenmiştir (Ives, 1994: 341). Avustralya'da insan kaynaklarından daha iyi verim elde edebilmek için, insan kaynakları yönetimi, insan kaynakları plânlaması, personel pratikleri, çalışma koşulları, performans yönetimi, insan kaynaklarının gelişimi ve personel ilişkileri üzerinde de ayrı bir şekilde durulmuştur (Özer, 2007: 4).

Avustralya'da geliştirilmiş yönetim pratikleri ile klâsik kamu yönetimi değerlerinin birleştirilmesi amaçlanmakta ve insanların potansiyel değerlerine önem

verilerek, personel yönetimini merkeze alınmaktadır. (Ives, 1994: 342).

Avustralya kamu yönetiminde performans değerlemesi için şu temel ilkeler belirlenmiştir (Özer, 2007: 5):

1. Toplum ve yönetim taleplerine uygun yönetim standartları geliştirmek ve açık ve belirgin amaçları olan personel ile çalışmak,
2. Bu amaçlarla bireylerin ve çalışma gruplarının performansları arasında ilişki kurmak ve performanslarını değerlendirmek,
3. İşlerini etkin görebilmeleri için personele uygun araçları sağlamak,
4. Geçerli ve dönemin koşullarına uygun eğitim imkânı sunarak, çalışanlara kendilerini geliştirme fırsatları sağlamak,
5. Bireysel performansı düzenli izlemek,
6. İyi performansa ödül vermek ve düşük performansla özel ilgilenerek artması için çaba harcamak.

### 5.3.2. Fransa

Fransa YKY uygulamaları açısından kısmen ihtiyatlı davranmıştır (Özer, 2007: 6). Ancak kullanılan performans değerlendirme sistemi ile elde edilen sonuçlar ücretlerle ilişkilendirilmiştir. Üst düzey performans gösteren kamu görevlilerine hangi durumlarda ve hangi esaslar çerçevesinde performans ikramiyesi verileceğine ilişkin hususlar, Kamu Hizmeti Yasası ile belirlenmiştir. Değerleme sonuçlarını ücret yönetiminde kullanılabilmesi için özet değerlemeden yararlanılmaktadır (OECD, 1993: 53).

### 5.3.3. Danimarka

Kamu yönetiminin modernleştirilmesi amacıyla geliştirilmekte olan performans değerlendirme sistemi, hem kuruluşun hem de personelin karşılıklı yarar sağlaması esasına

dayanmaktadır. Danimarka'da, personel için yazılı değerlendirme formları kullanılmamaktadır. Devlet kuruluşlarında personelin performansını değerlemek için yöneticiler ile personel arasında yapılan mülakatlara büyük önem verilmektedir. Bu mülakatlar, yönetici-personel ilişkilerini geliştirmek ve kariyer planlaması gibi amaçlar için kullanılmaktadır. Danimarka'da üst kademedeki çalışan yöneticiler için standart bir değerlendirme sistemi bulunmaktadır. Alt düzey kamu çalışanları için ise merkezi olmayan bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu işlem merkezi personel kuruluşunun tavsiyeleri doğrultusunda yerel birimlerce yerine getirilmektedir (OECD, 1993: 15).

Danimarka'da kullanıcıya ve kamu çalışanlarına odaklanma, sözleşmecilik yöntemlerini kullanma, kamu sektöründe performans yönetimine ve şirket modeline geçme, öğrenmeyi ve denemeyi cesaretlendirme, yeni programın önemli saygıları olarak görülmüştür. Ülkede ayrıca, kamu hizmetleri reformu sürecinde yerinden yönetim ilkesi temel ilkelere birisi kabul edilmiştir. Performansa dayalı ölçümler ve kamu kuruluşları ile ilgili oldukları bakanlıklar arasında yapılan performans anlaşmaları, YKY uygulamaları arasında dikkat çekmiştir. Burada söz konusu hizmetlerden vatandaşların memnuniyetini artırmak amaç edinilmiştir. Uygulama sonuçlarında amaçlara büyük ölçüde ulaşıldığı gözlemlenmiştir (Özer, 2007: 7).

Danimarka'da 1987 yılında performansa dayalı ücret uygulaması deneme şeklinde başlatılmıştır. Merkezi idareye dâhil tüm personeli kapsayan bu uygulama ile;

- Özel performans için personele ikramiye verilmekte,
  - Bazı personelin işe alınması ve işte tutulması için özel ücret arştı sağlanmakta,
  - Performansı ödüllendirmek için kadro ücreti yeniden sınıflandırılmaktadır
- (OECD, 1993: 52).

Danimarka’da ücret uygulamasının performans değerlemesi ile birleştirilmesi sonucu, özellikle niteliği itibarıyla istihdamı zor ve başarılı personelin kamu görevine özendirilmesi ve motivasyonu açısından olumlu sonuçların olduğu gözlenmektedir.

#### 5.3.4.Yeni Zelanda

Dünya geneline baktığımızda performans değerlemesi uygulamalarında en önde gelen ülkelerin başında Yeni Zelanda kabul edilmektedir. Yönetim üzerinde entelektüel gelişmelerin en açık etkisinin görüldüğü ülkede YKY’nin temel ilkeleri olan; “devlet yönetmeli, kürek çekmemeli”, “kendine değil müşterilerine hizmet vermeli”, ilkelerini çok iyi uygulamıştır (Özer, 2007: 7).

Bu eğilim ve görüşler 1988 yılında İşçi Partisi tarafından “Kamu Sektörü Yasası” olarak yasalaştırılmıştır. İdari birimler, özel sektör hatları boyunca yer alan ticari örgütlere dönüştürülmüş, bütün üst düzey memurların görev alanları ve görev tanımları detaylı bir şekilde belirtilmiş ve hedefleri başarıma kistasları, görevlerin verildiği sözleşmelerle belirlenmiştir. Tüm bunlar üst yöneticileri ve seçilmiş politikacılar olarak bakanları, sunulabilir somut çıktılar sağlama hususunda zorlamış ve sonuçta ülkede başarısız olanların görevden uzaklaştırılmaları için gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ülkenin kararlıca uyguladığı bu ilkelilik ve radikal önlemler diğer ülkelerce takdir edilmiştir (Dugget, 2002: 24). Bu açıdan bakılığında Yeni Zelanda performans değerlemesinin yansıması olarak etkili çalışmaya ve bunun karşılığını almaya yönelik oldukça güzel bir örnek olmaktadır.

Esasında Yeni Zelanda’da kurulan sistem, kurumlar arası alış verişe ilişkin kuralların ortaya konulduğu performans anlaşmalarına ve belli süreli sabit fiyatlı anlaşmalar gibi kurum içi ve kurumlar arası anlaşmalardan oluşan bir sözleşmeler ağına dayanmaktadır. Performans ile beklenen çıktı önceden belirlenip standartlara bağlanmış ve uygulama süresince denetlenmektedir. Yeni yönetim anlayışında performans ile bağlantı

kurularak kaynak kullanım süreçleri kontrol altına alınmaktadır. En önemli gelişme ise tüm kuruluşların başarılarının, performansları için temel gösterge olarak kabul edilmesidir (Özer, 2007: 8).

### 5.3.5. İngiltere

İngiliz kamu personel yönetiminde personelin değerlendirilmesi, personelin etkili bir şekilde kullanımına ve yeteneğinin geliştirilmesine temel oluşturan bir işlem olarak ele alınmaktadır. İngiltere’de uygulanan performans değerlendirme sisteminin belli başlı özellikleri şunlardır (Canman, 1995: 165):

1. Performansın yıllık olarak değerlendirilmesi,
2. Sisteme açıklık getirmek amacıyla, değerlendirme sonuçları hakkında personelin bilgilendirilmesi,
3. Değerlemenin, daha önceden personelle uzlaşmış bir iş tanımına göre yapılması,
4. Personelin en yakın üstüyle bir uzlaşmaya varıldıktan sonra gelecek yıl için hedefleri içeren bir iş planının hazırlanması,
5. Yükselme yeterliliğinin ve potansiyelin düzenli olarak değerlendirilmesi,
6. Kabule göre performans ve yükselme yeterlilik düzeylerini belirlemede yararlanılan ölçütlere açıklık ve nesnellik getiren ölçeğin oluşturulması,
7. Personelin eğitimi ve geliştirilmesinde yılsonunda değerlemeci ile astı arasında yapılacak bir değerlendirme imkân verilmesi.

Görüldüğü üzere İngiliz sisteminde performans değerlemesi, üst düzey bir performans kültürü oluşturmaya yönelik olarak, hizmet sunumundaki stratejik hedeflerin geliştirilmesi ve bireysel performansın artırılmasına odaklanarak katılımcı bir anlayışa ve önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda yapılmaktadır. İngiltere’de;



“Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar” adlı raporun öncülüğünde performans kıstaslarına göre hareket etmek, kamu personelinin denetiminde performans değerlemesini esas almak ve performansa göre ödeme sistemine geçmek gibi uygulamalarla desteklenmiştir. Ayrıca bu süreç merkezi sınıflandırma sistemine geçilmesi ve hizmet içi eğitim sistemleri uygulamaları ile de pekiştirilmiştir (Özer, 2007: 11-12). Yapılan değişim çalışmaları ve performans değerlendirme uygulamaları İngiliz kamu yönetiminde etkili olduğu görülmektedir.

### 5.3.6. Amerika Birleşik Devletleri

ABD, kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma çalışmalarının arkasında en güçlü siyasal iradenin yer alması açısından ender ülkelerden birisi kabul edilmektedir (Özer, 2007: 15). Amerikan kamu yönetiminde performans değerlemesi temel olarak kamu görevlilerinin kurallara uygun performans gösterip göstermedikleri ile ilgilenmektedir. Tespit edilen hedefler, performansın geliştirilmesini sağlamaktadır. Buna göre etkin bir değerlendirme sistemi, kararlı bir değerlendirme faaliyetini ve üstlerle arasındaki iyi bir iletişimi gerekli kılmaktadır (Cayer, 1975: 81)

1950’li yıllarda ABD’de her departman ve kurum kendi performans değerlendirme sistemini kullanmaktaydı. Ancak, böyle bir uygulama, değerlemecilerin farkına vararak ya da varmayarak taraflı davranmalarına ve kamu görevlilerinin karşılaştıklarını bilmemeleri sebebiyle 1978 Kamu Hizmeti Reformu Yasası uygulama konulmuştur. Bu yasa ile üstlerin değişken davranışlardan koruyacak resmi performans değerlendirme uygulamaları kullanılmaya başlanmıştır (Newman and John, 1980: 82)

ABD’de kamu görevlilerine uygulanan performans değerlendirme sistemleri daha çok mevcut işteki performansa önem vermektedir. Personele hedefleri anlatmak ve açıklamak, personelin performansını değerlendirmek, personelin performanslarını

iyileştirmeye yönelik onlara bilgi vermek ve personel faaliyetleri için bilgi tedarik etmek performans değerlemesi ile güdülen amaçlar arasında bulunmaktadır. Performans değerlendirme sistemi ücretlerle doğrudan ilişkilendirilmektedir. Değerleme sonuçları personele açıklandığından, kamu görevlilerinin değerlendirme sonuçlarından memnun kalmamaları halinde resmi yollardan sonuçlara itiraz etme hakları da bulunmaktadır. Kurumlar arası birlikteliği sağlamak için federal hükümetin merkezi personel kuruluşu olan Personel Yönetim Dairesi, performans değerlendirme konusunda detaylı kurallar yayınlamaktadır. Belirlenen kurallara uyulması zorunlu hale getirilmiştir. ABD’de pek çok federal kuruluşta personelin hedef ve performans standartlarını belirleme işlemlerine katılım üst düzeyde sağlanmaktadır (OECD, 1993: 13-20).

Özel sektör uygulamalarının kamu yönetimine aktarılması sürecinde “Amerikan Ulusal Performans Değerlendirme Projesi”nin de önemli bir yeri bulunmaktadır. Çalışanların performansını değerlemek, terfi ve ücretlerde performans değerlemesini esas almak, müşterilere öncelik vermek, örgütleri rekabet edebilir hale getirmek gibi stratejiler, proje raporunun ana temasını oluşturmaktadır (Özer, 2007: 19).

ABD kamu yönetiminde, yöneticiler çalışanlar ile birlikte performans ve üretkenlik standartlarını belirlemek zorunda kalmışlardır. Bu süreçte daha iyi çalışan için ödüllendirme sistemi getirilmiş ve görev ve pozisyonlardaki değişim, yönetimi daha çok sorumlu hale getirmiştir. Yöneticiler çalışan üzerinde daha fazla etkili olmaya başlamışlar ve onun verimliliğinden geçmişe yönelik daha çok sorumlu olmaları söz konusu olmuştur (Frederickson, 1977: 57) .

## 5.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEME UYGULAMASI

Kamu örgütlerinde performans değerlemesi uygulanabilirliğinde ve uygulamaların başarıya ulaşmasında, kuruluş içi ve kuruluş dışı pek çok faktör rol oynamaktadır. Kurumsal kültürden, hukuki çerçeveye kadar birçok içsel ve dışsal faktör, kamu kurumlarında modernleşme çabalarının önünde bir engel olabilmektedir. Hiç kuşkusuz, kamu kurumlarında modern yönetim tekniklerinin uygulamasında yasal bir desteğe ihtiyaç duyulmaktadır.

### 5.4.1. 657 Devlet Memurları Kanunu'na Göre Personel Değerleme Sistemi

Performans ve performans değerlemesi Türk kamu yönetimi literatürüne yeni girmiş bir kavramdır. Bu nedenle yapılan özgün çalışmaların sayısı oldukça sınırlı olup, mevcut eserlerin de, büyük ölçüde yabancı kaynaklardan iktibas yoluyla üretilmiş oldukları görülmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 262).

Türk kamu yönetiminde, kamu personelinin performans değerlendirmesi 657 Sayılı DMK'nın 109–121. maddeleri ve 18.10.1986 tarih, 19255 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğiyle düzenlenmiştir. Sicil sistemi, devlet memurlarının ve dolayısıyla kurumların performansını geliştirmekten oldukça uzaktır. Sicil varakaları, devlet memurlarının performanslarının yanında kurum dışı davranışlarına ve kişiliklerine ilişkin soruları da içerdiğinden devlet memurlarını tümüyle değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde söz konusu sicil sisteminin, çağdaş performans değerlendirme sistemlerinin gerisinde kaldığı söylenebilmektedir. Ayrıca sistemin, objektifliği sağlayıcı unsurlardan yoksun olması uygulamayı başarısız kılan faktörlerin başında gelmektedir. Belirtilen eksiklikleri taşıyan sicil sistemi zamanla, hem değerlemeye tabi tutulanlar hem de değerlemeyi

yapanlar tarafından yararına inanılmayan bir formalitenin her yılsonunda tekrarlanmasından ibaret olan rutin bir uygulama olarak görülmeye başlanmıştır (Canman, 1993: 84).

Mevcut DMK'ya göre bireysel performans ölçmede başarı değerlendirme raporları kullanılmaktadır. Ancak, çağdaş performans değerlemesi kriterlerinden olan davranışsal özellikler, liderlik, takım çalışması yapabilme, sahip olduğu potansiyeller, potansiyellerini geliştirme, mesleki yenilikleri takip edebilme ve uygulayabilme, inisiyatif kullanma, çıktılarının kalitesi, özel yetenek ve nitelikler, yaratıcılık yeteneği, planlama ve örgütleme yeteneği, müşteri istek ve ihtiyaçlarına cevap verebilme, kişi ile iş arasındaki uyum vb. kriterler bulunmamaktadır. Bu açılarından bakıldığında, uygulanmakta olan personel değerlendirme sisteminin ihtiyaçları karşılamadığını, uygulanış mantığından uzak olduğunu, birçok eksiği içerdiğini söylemek mümkündür. Bu bakımdan eleştirilmekte, ihtiyaçları karşılayamamaktadır. Bu yüzden, mevcut sistemin acilen, çağdaş performans değerlendirme mantığına göre tekrar uyarlanması gerekmektedir.

#### 5.4.2. Sağlık Bakanlığı Performans Değerlemesi Örneği

Türk kamu yönetiminde, çağdaş performans değerlendirme mantığı ile uygulanan şekli ilk defa 2004 yılında Sağlık Bakanlığı bünyesinde gerçekleşmiştir.

2004 yılı başında mevcut ücret politikasına ek olarak, kamu sağlık sektöründe performansa dayalı ücretlendirme sistemini hayata geçirmek amacıyla döner sermaye gelirlerinden ek ödeme uygulamasını başlatmıştır. Bu tarihten itibaren Sağlık Bakanlığı'na bağlı sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan personele, maaşlarına ilave olarak, performansa dayalı olarak döner sermaye gelirlerinden ek ödeme yapılmaktadır. "Sağlık Bakanlığı Yataklı Tedavi Kurumları Kurumsal Kaliteyi Geliştirme ve Performans Değerlendirme Yönergesi"nde amaç; sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi,

kaliteli, verimli hizmet sunumunun sağlanması ve sağlık kurumlarının bu hedeflere ulaşmaları için ölçülebilir, karşılaştırılabilir hizmet sunum kriterlerinin belirlenmesi ve halkın görüşlerinin bu sürece yansıtılması ile buna katkısı olan personelin teşvik edilmesi şeklinde ifade edilmektedir (www.istanbulsaglik.gov.tr, 2007).

Sağlık hizmetlerimizin geliştirilmesi, hasta memnuniyetinin artırılması, sağlık hizmetlerinde tıkanan noktaların açılması için performans uygulamasına bir yöntem olarak ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu olarak personel ve fiziki mekanlar aslında çoğu yerde yetersiz bulunmamaktadır. Performans uygulaması ile bu imkânların daha verimli kullanılması amaçlanmaktadır (Demir, 2007).

Çeşitli sınırlılıkları olmakla birlikte, kamu sektöründe performans değerlemesi ve performansa dayalı ücretlendirmenin ilk örneği olan Sağlık Bakanlığı'nın uygulamaya koyduğu döner sermaye gelirlerinden performansa dayalı ek ödeme sistemi 2004 yılı Ocak ayından itibaren Türkiye çapında tüm sağlık ocakları ve hastanelerde uygulanmaktadır. Sağlık Bakanlığını bireysel performans sisteminin işleyişi şöyle sıralanmaktadır (Balcı ve Kırılmaz, 2005: 183):

- Sistemin ana unsurlarından birisi hastanelerde yapılmakta olan 5200 işlemin birbirleri ile kıyaslanarak puanlandırılmasıdır,
- Bu puanlamada hekimler tarafından başından sonuna kadar birebir bulunarak zihinsel ve bedensel mesleki katkı ile bizzat sonuçlandırılan işlemler puanlandırılmıştır,
- Bunun dışında hekim sorumluluğunda olsa da cihaz ve yardımcı sağlık personeli tarafından yapılan işlemler puanlandırılmamıştır.
- Her dönem hekimlerin yapmış oldukları bütün işlemlerin puanları toplanarak direkt olarak kendi bireysel performansları tespit edilmektedir.

- Hastanede çalışan tüm hekimlerin performans puanlarının aritmetik ortalaması ile o dönem kurumun performans puan ortalaması tespit edilmektedir.
- Hekim dışındaki diğer sağlık personeli ve laboratuvar branşı hekimler ile hastane yöneticilerinin unvanı, görevi, çalışma şartları ile süresi ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi unsurlar esas alınarak tespit edilen katsayıları oranında kurum performans puan ortalamasından dolayı bireysel performans puanları tespit edilmektedir.

Sağlık kurum ve kuruluşlarında sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi, kaliteli ve verimli hizmet sunumunun teşvik edilmesini sağlamak amacıyla “görevli personele döner sermaye gelirinden ek ödeme yapılmasına dair yönerge”; Sağlık Bakanlığı’nın 09.02.2004 tarih ve 417 sayılı makam oluru ile yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönerge ile birinci basamak sağlık kuruluşları ile ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarında görevli personele, verdikleri hizmetlerin karşılığında, kadroya dayanarak ay itibariyle ödenen maaş dışında; personelin unvan, görevi, çalışma şartları ve süresi, hizmete katkısı, performansı, serbest çalışıp çalışmaması, kurumlarda yapılan muayene, ameliyat, anestezi, girişimsel işlemler ile özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi unsurlara göre döner sermaye gelirlerinden ek ödeme yapılması hususunda düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile hizmet sektöründe faaliyet gösteren performans dayalı ücret sistemi kamu kurumlarında ilk örneği hayata geçirilmiştir (Balcı ve Kırılmaz, 2005: 184).

Performans uygulaması ile elde edilen ek ödeme, şu an için kalıcı bir özlük hakkı sağlamamaktadır. Ama sağlık personelinin gelirleri açısından baktığımızda çok önemsenen ve anlamlı bir özlük hakkı haline gelmektedir. Sağlık alanında çalışana

çalıştığı kadar, ilave yapılan ek ödeme sistemi devam etmektedir. Sistemin kısa bir sürede sağlık hizmetlerindeki birçok tıkanıklığı açtığı görülmektedir. Personel açısından da çok önemli gelir ve motivasyon kaynağı olmaktadır (Demir, 2007). Sağlık Bakanlığı, performansa dayalı ödeme uygulamasının kapsama alanı:

- Toplam 819 hastane,
- 5963 sağlık ocağı,
- 48.500'ü hekim olmak üzere 269.369 çalışan personeldir.

Döner sermaye gelirlerinden, görevli personele performansa dayalı unsurlar gözetilerek yapılan ek ödeme sistemi; kamu kurumlarında performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçişin ilk uygulamasını teşkil etmesi gibi açık fonksiyonunun yanında, sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışanların ek ödeme sistemi ile kendilerini örgütün sahibi veya bir parçası olarak algılaması örgütsel performansı ve motivasyonu da artırmaktadır (Balcı ve Kırılmaz, 2005: 184).

Türkiye genelinde Sağlık Bakanlığı'na bağlı hastanelerde performans uygulamaları, Ankara Eğitim ve Araştırma Hastanesi, Atatürk Eğitim ve Araştırma Hastanesi, Bakırköy Ruh Sağlığı ve Sinir Hastalıkları Eğitim ve Araştırma Hastanesi, Gaziantep Devlet Hastanesi, Düzce Devlet Hastanesi pilot olarak seçilmiştir.

Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerde döner sermaye gelirinden maaşa ilave olarak, personele performansa dayalı ödeme yapılmasının en önemli sonucu olarak; hiç şüphesiz sağlık hizmetlerine ayrılan kaynakların etkin ve verimli kullanılması gözlenmektedir. Tablo 5.1.'de de görüleceği gibi günlük muayene edilen hasta sayılarında artış ve yatak doluluk oranlarının yükselmesi bu yargıyı destekleyen en önemli unsurlar arasında bulunmaktadır. Daha önceden atıl kapasitede hizmet veren

hastanelerin, mevcut imkânlarını kullanarak daha fazla hizmet üretme çabası içinde oldukları görülmektedir (Balcı ve Kırılmaz, 2005: 185).

Tablo 5.1. Yıllara Göre Sağlık Bakanlığı Kuruluşlarından Hizmet Alan Hasta Sayıları

YILLAR	HASTA SAYISI
1999	57.161.341
2000	59.389.441
2001	64.738.234
2002	66.231.841
2003	68.957.525
2004	79.248.549

Kaynak: Balcı ve Kırılmaz, 2005: 185

Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması hususunda diğer bir örnek olarak, performansa dayalı ek ödeme uygulaması ile hastaneye başvuran bir hastanın çeşitli nedenlerle başka bir hastaneye sevk edilmesinin tıbbi zorunluluklar dışında azalması gösterilebilmektedir. Bunun sonucunda da hasta memnuniyetinin arttığı, kaynakların etkin ve verimli kullanıldığı gözlenmektedir. Tablo 5.2 ve 5.3.'de sunulduğu üzere hastanelere başvuran hasta sayısı ve gerçekleştirilen ameliyat sayısının artması da önemli bir göstergedir.



Tablo 5.2. Bazı Eğitim ve Araştırma Hastaneleri Başvuru Sayısı Ve Ameliyat Sayısı Karşılaştırmaları

HASTANE	HASTA BAŞVURU SAYISI			AMELİYAT SAYISI		
	2003	2004	ARTIŞ %	2003	2004	ARTIŞ %
Ankara Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesi	887,028	814,273	-8	18,987	38,865	105
Şişli Etfal Eğitim ve Araştırma Hastanesi	432,015	601,282	39	10,745	13,429	25
Haydarpaşa Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesi	320,907	495,354	54	7,243	12,206	69
Kartal Eğitim ve Araştırma Hastanesi	491,540	635,208	29	14,946	19,544	31

Kaynak: Balcı ve Kırılmaz, 2005: 187

Tablo 5.3. Bazı İl Merkezi Devlet Hastaneleri Başvuru Sayısı Ve Ameliyat Sayısı Karşılaştırmaları (2003–2004)

HASTANE	HASTA BAŞVURU SAYISI			AMELİYAT SAYISI		
	2003	2004	ARTIŞ %	2003	2004	ARTIŞ %
Adana Devlet Hastanesi	284,261	364,828	28	5,054	8,813	74
Antalya Devlet Hastanesi	659,435	867,268	32	22,005	40,170	83
Balıkesir Devlet Hastanesi	388,711	430,615	11	4,491	6,372	42
Çanakkale Devlet Hastanesi	190,493	254,328	34	2,510	4,022	60
Diyarbakır Devlet Hastanesi	413,831	439,591	6	33,745	27,208	-19
Düzce Devlet Hastanesi	157,428	223,556	42	2,459	4,059	65
Edirne Devlet Hastanesi	152,305	256,654	69	1,110	1,873	69
Erzurum Devlet Hastanesi	296,944	399,519	35	5,762	6,706	16
Eskişehir Devlet Hastanesi	244,671	359,837	47	3,793	7,084	87
Gaziantep Devlet Hastanesi	573,563	676,896	18	4,737	9,703	105
Isparta Devlet Hastanesi	269,235	359,044	33	4,193	6,137	46
İzmit Devlet Hastanesi	250,065	325,047	30	3,252	4,958	52
Kayseri Devlet Hastanesi	547,676	718,291	31	20,328	21,378	5
Kütahya Devlet Hastanesi	145,032	201,438	39	1,779	2,557	44
Malatya Devlet Hastanesi	341,888	433,215	27	3,325	5,631	69
Manisa Devlet Hastanesi	166,602	236,877	42	2,712	3,781	39
Sivas Devlet Hastanesi	326,371	510,991	57	4,830	8,185	69

Kaynak: Balcı ve Kırılmaz, 2005: 187

Tablolardan da açıkça görüleceği gibi 2004 yılında hasta başvuru sayısı ve ameliyat sayılarında önemli artışlar görülmektedir. Performans uygulamalarına geçildikten sonra, sağlık hizmetlerinin kalitesinin artırılması, hastaların başka kuruma sevkinin önlenmesi ve hasta memnuniyeti açısından hastanelerdeki yatak sayıları, Tablo 5.4. görüleceği gibi, artırılmaktadır. Bu doğrultuda yapılan harcamalarda, önemli kaynak aktarımları, Tablo 5.5. görüleceği gibi, yapılmaktadır.

Tablo 5.4. Sağlık Kurumlarının Yatak Sayıları

YIILAR	YATAK SAYISI
2000	156.549
2001	159.290
2002	162.235
2003	164.897
2004	171.888
2005	176.785

Kaynak: [www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do)

Tablo 5.5. Sağlık Harcamaları

YILLAR	GENEL SAĞLIK HARCAMALARI
1999	5.046
2000	8.298
2001	12.824
2002	19.527
2003	26.071
2004	31.668

Kaynak: [www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do)

Performansa dayalı ücret uygulaması sistemi; kurgulanış biçimi ile insan kaynaklarının ülke genelinde eşit ve hakkaniyetli dağılımına da hizmet etmektedir. Sağlık sektörünün önemli sorunlarından olan büyük illerde ve büyük hastanelerde personel yığılmasının, performansa dayalı ek ödeme uygulamasının dolaylı sonucu olarak bir ölçüde de olsa kendiliğinden ortadan kalkacağı düşünülmektedir (Balcı ve Kırılmaz, 2005: 188).

Hastanelerin yoğun hizmet talebi karşısında, hizmet arzının da artması önemli bir gelişmedir. Özellikle büyük şehirlerdeki hastane polikliniklerinde yığılmaları önlemek, yataklı tedavi kurumlarındaki poliklinik hizmetlerine vatandaşların kolay ulaşabilmesini sağlamak amacıyla Sağlık Bakanlığı'nın 24.02.2004 tarih ve 1187 sayılı "Semt Poliklinikleri Yönergesi" ile fiziki mekân sıkıntısı yüzünden aksayan poliklinik

hizmetlerine erişimin sağlanması amaçlanmıştır. Bu Yönergenin performansa dayalı ek ödeme uygulaması ile ilişkisi şöyle açıklanabilir: Hekimlerin muayene ettiği hasta sayısı ile doğru orantılı ek ödeme aldığı göz önünde bulundurulduğunda sağlık hizmeti talebindeki yoğunluğa, hastanelerdeki mevcut polikliniklerle cevap verilmemesi, alternatif çözümleri zorunlu kılmıştır. Bu noktada “hekim seçme özgürlüğü”nün ve “her hekime bir muayene odası” uygulamasının hayata geçirilmesi yaşamsal önem taşımaktadır. Kısacası; performansa dayalı ek ödeme uygulamasında hekimler muayene ettiği hasta sayısı ile orantılı ek ödeme aldığı için poliklinik hizmetlerinin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiş, fiziki mekân yetersizliğinden atıl konumda kalan insan kaynaklarının, açılan yeni semt poliklinikleri ile etkin ve verimli bir şekilde istihdamı yolu açılmıştır (Balcı ve Kırılmaz, 2005: 189).

Performansa dayalı ek ödeme uygulamasının hedeflerinden birisi de kamu sektöründeki işine ek olarak, özel sektörde de faaliyet gösteren (özel muayenehane, poliklinik, hastane vb.) hekimlerin yalnızca kamu sektöründe çalışmasını özendirme. Maaşa ilave olarak verilen hizmet karşılığında alınan ek ödeme ile kamu sektöründe tam gün çalışma sistemi özendirilmektedir. Nitekim 2005 yılı başlarına kadar muayenehanesini kapatan hekim sayısının 1500 civarında olduğu bilinmektedir. Bu ise kamu sağlık hizmetleri açısından olumlu bir durum olarak yorumlanmaktadır. Kamu sektöründe çalışması özendirilen hekimler, Tablo 5.6. de görüleceği gibi, yurdun çeşitli yerlerinde görev almaktadır.

Tablo 5.6. Bazı İllere Göre Hekim Dağılımı

İLLER	YILLAR		
	2002	2003	2004
Adana	2.530	2.730	2.787
Ankara	11.891	12.579	13.676
Diyarbakır	1.133	1.205	1.251
İstanbul	19.234	20.527	23.118
Sivas	909	555	1.000
Tokat	550	549	559

Kaynak: www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do

Ayrıca; daha önceden kayıt sistemine geçirilmeden yapılan muayene ve tetkikler, performans uygulaması sonucu kendiliğinden ortadan kalkma eğilimindedir. Sağlık personeli, geçmişte resmi kayda geçirilmeden hasta işlemlerini gerçekleştirme alışkanlığını sürdürmekteydi. Bu ise kamunun gelirlerinin azalmasına ve mali kayba neden olmaktaydı. Performans uygulamaları ile kayıt dışı işlemlerin ve kaynakların israf edilmesinin önüne de geçilmektedir.

Yukarıdaki tespitler ışığında Sağlık Bakanlığı'nın uyguladığı performansa dayalı ek ödeme sisteminin olumlu sonuçlarını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Balcı ve Kırılmaz, 2005: 190):

- Performansa dayalı ek ödeme sistemi ile muayene edilen hasta sayılarında artış gözlenmiş ve yatak doluluk oranları yükselmiştir,
- Kaynakların etkili ve verimli kullanılması ile hasta sevk oranları düşmüş ve ameliyat sayılarında artış ortaya çıkmıştır,
- Performansa dayalı ek ödeme sistemi ile sağlık sektöründe insan kaynaklarının dengeli dağılımı, kendiliğinden ve gönüllü olarak gerçekleşme yönündedir,
- Sağlık kurum ve kuruluşlarının kapasite kullanım oranlarında artış olduğu yönünde güçlü belirtiler ortaya çıkmıştır,

- Kayıt sistemine dâhil edilen hasta ve işlem sayısı artmış, bu şekilde kayıp ve kaçaklar azaltılmıştır.

## 6. SONUÇ ve ÖNERİLER

Özel sektör tarafından başarılı bir şekilde uygulanan performans değerlemesinin, kamu yönetiminde de uygulanabilirliği temel tartışma konularındandır. Bazı görüşlere göre kamu yönetiminde uygulanamayacağı iddia edilmektedir. Gerekçe olarak da özel sektör ile kamu yönetimin işleyiş ve düzen olarak farklı olduğu, kullanılan tekniklerin aynı amaca aynı ölçüde hizmet etmeyeceği, sistem tasarımının zayıf olacağı, amaçlar arasında farklılık göstereceği, ihtiyaçların ne ölçüde karşılanacağı ve örgüt kültürüne nasıl uyum sağlanacağı konularında güvensizlik gibi konular ileri sürülmektedir. Ancak yapılan araştırmalar ve bu teknikleri kullanan ülkeler göz önünde bulundurulduğunda Türk kamu yönetiminde de performans değerlemesinin uygulanabileceği umudu artmaktadır.

Türk kamu yönetiminde değişim, reform, yeniden yapılanma gibi bir takım ifadelerle gündeme gelmektedir. Kamu yönetiminde reform, özellikle II. Dünya Savaşından günümüze kadar, birçok kez dile getirilmiş, çok sayıda kapsamlı araştırmaya konu edilmiştir. Ortaya konan çözüm önerileri, teorisyenler ve uygulayıcılar tarafından yıllardır üzerinde durulan temel konular arasında yer almıştır. Bu konu, hemen hemen bütün hükümetlerin de hedefleri ve programlarında bulunmasına rağmen, köklü bir adım atılamamıştır. Bunun temel nedenleri arasında; siyasi otoritenin, elindeki yetkileri paylaşma konusundaki isteksizliği, bürokrasinin ayrıcalıklı konumunu tehlikede görmesi ve bu yüzden değişime direnç göstermesi gibi nedenler sayılabilmektedir (Yüksel, 2004: 19-20).

Gelişmiş dünya ülkeleri, 1980'li yıllardan daha önce performans değerlemesi uygulama çabaları görülürken, Türk kamu yönetiminde, yeni yeni ve sınırlı uygulamalar gündeme gelmeye başlamıştır. Bunun en önemli nedeni köklü bir

bürokratik kültürün varlığıdır. Bürokrasinin özelliklerinden olan kuralcılık ve tutuculuk; kamu yönetiminde değişimi engellemekte ve çağın gereklerinin uygulama sahasını kapatmaktadır.

Bürokratların başarısı, kurallara ne kadar uyduğuna göre saptandığından, vatandaşı bekletmek, iş yapmamak bir kuralmış gibi algılanmaktadır. Bundan dolayı, Türk kamu yönetiminde, bürokrasinin denetimine olan ihtiyaç fazlasıyla hissedilmekte ve önlem alınması kaçınılmaz görünmektedir.

Mevcut olan denetim araçları, etkinliğini ve büyük ölçüde de güvenilirliğini yitirmiştir. Bu denetim araçları, çalışan personel ile çalışmayan personeli ayırt edemediğinden dolayı motive edici bir yönü de bulunmamaktadır. Kıt olan kamu kaynaklarının, etkin kullanılması konusunda bu denetim mekanizmaları ekonomik değildir. Aksine oldukça masraflı ve zaman alıcıdır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında performans değerlemesinin, istenilen sonuçlara ulaşması için gerekli alt yapının sağlanması ve gerekli sistemin tasarlanması konusunda titiz davranılması gerekmektedir. Çünkü, performans değerlemesi kamu örgütleri için kolay bir iş değildir. Kamu yönetimi büyük ve kompleks bir yapıya sahiptir. Özel sektörde amaç, kar iken; kamu yönetiminde kendisi ile çelişen amaçlar bulunmaktadır. Büyük ve karmaşık yapıya sahip olan kamu yönetiminde, öncelikle bu amaçlar konusunda ortak payda oluşturulmalı ve performans değerlemesi de bu amaçlar arasında yer almalıdır. Uygulamadan kaynaklanan hatalar, gerekli eğitimler ve bilinçlenme ile giderilebilir. Çünkü, genel olarak Türk kamu yönetimi ve çalışanları arasında performans değerlemesi hakkında bilgi yetersizliği ve hatta güvensizliği görülmektedir. Kamu kurumları, girdiler kadar çıktılara da önem vermelidir. Kaliteli çıktılar, ancak kaliteli ve işine hakim çalışanlar ile ulaşılacağı ve bunun örgüt kültürü olarak benimsenmesi gerektiği unutulmamalıdır.



Problemleri ortaya çıkmadan önce bunu algılayabilecek ve çözüm önerileri sunabilecek, kamu kaynaklarını israf eden değil, kamusal kaynaklar üretebilecek, girişimci ruha sahip, açıklığı ve şeffaflığı ilke edinebilecek personelin istihdamına önem gösterilmelidir. Performans değerlemesi ile nitelikleri itibariyle istihdamı zor ve başarılı personelin kamu yönetiminde çalışması ve burada tutulması özendirilmelidir.

Kamu kurumlarının başarısı, özel sektörün de başarısını etkilediğinden (özellikle ithalat ve ihracat konularında), optimal seviyede kamu-özel etkileşimi olmalıdır. Performans düşüklüğünün, kurum ve sistemin itibarını sarsacağı unutulmamalıdır.

Tüm bu olumsuz tablolara rağmen Türk kamu yönetiminde sevindirici uygulamalar yapılmaya başlanmış ve olumlu sonuçlar alınmıştır. Sağlık Bakanlığı, diğer kamu kuruluşlarına öncülük etmektedir. Böylece, Türk kamu yönetiminde de çağdaş yönetim tekniklerinin ve performans değerlemesinin uygulanabilirliği mümkün hale getirilmektedir.

Bundan sonra benzer bir konuda çalışmayı düşünen akademisyenlerin; çalışanların, çalışma isteklerini ve çabalarını artırıcı bir etki yapabilecek ve süreklilik sağlayacak teknikleri, personel, kurum ve sendikalar açısından performans değerlemesinin algılanışını, kamu yönetiminde performansa göre kariyer yönlendirmesinin yapılabilirliğini incelemeleri yararlı olabilir.

## 7. KAYNAKLAR

- Aktan, C. (1992), *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi*, Alfa Yayıncılık, Yayın No: 204, İstanbul.
- Aktan, C.(1994), *Devletin Büyümesi ve Küçülmesi Sorunu*, Cedit Yayınları, Ankara.
- Aktan, C., “Bürokratizm Hastalığı ve Çözüm Önerileri”, 18.07.2007  
([http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalar/devlet-reformu](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalar/devlet-reformu)).
- Aktuğlu, M.A. (1996), *Denetleme ve Revizyon*, 3. Baskı, Barış Yayınları, İzmir.
- Aldemir M.C., A. Ataol ve G. Solakoğlu (1993), *Personel Yönetimi*, Fakülteler Kitabevi, İzmir.
- Arın, T., N. Kesmez ve İ. Gören (2000), *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, TESEV, İstanbul.
- Ataay, İ. D. (1990), *İş Değerleme ve Başarı Değerleme Yöntemleri*, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, Yayın No: 235, İstanbul
- Atay, C. (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetim*, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Ateş, H. ve D. Çetin (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe” *Çağdaş Kamu Yönetimi-II*, (Ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara.
- Aykaç, B. (1997), *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Y.Ö.K. Matbaası, Ankara.
- Balcı, A. ve H. Kırılmaz (2005), “Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemleri ve Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği: Sağlık Bakanlığında Döner Sermaye Gelirlerinden Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, (Ed.) Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Beta Yayınları, İstanbul.

- Baransel, A. (1979), *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2684, Fatih Yayınevi, İstanbul.
- Başözen, A., “Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları”, 23.09.2005, (<http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/kamuburokrasisi.htm>).
- Bingöl, D. (2003), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Bozkurt, F.G. (2007), *360 Derece Feedbak Performans Değerleme Sistemi ve Bir Uygulama*, Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat.
- Can, H. ve Ş. Kavuncubaşı (2005), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Can, H., A. Akgün ve Ş. Kavuncubaşı (1995), *Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi*, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Canman, D. (1993), *Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi*, TODAİE Yayınları, Yayın No: 252, Ankara.
- Canman, D. (1995), *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Cascio, F.W. (1992), *Managing Human Resources, Productivity, Quality of Work Life, Profits*, 3rd Edition Mc Graw Hills Inc., New York.
- Cayer, J (1975), *Public Personnel Administration in the United States*, St. Martin’s Pres, New York.
- Çevik, H.H. (2004), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çiçekoğlu, H. (1995), *Kamu Yönetiminde Performans Ölçümü ve Türkiye Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Fatih Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- Çoker, Z. (1995) “Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4.
- Demir, M. “*Performansta Değişiklikler Gündemde*”, 10.11.2007, (<http://www.medimagazin.com.tr/mm-performansta-degisiklikler-gundemde-h-31055.html>).
- Dessler, G. (2003), *Human Resources Management*, 9th Edition, Prentice Hall, New Jersey.
- Diñer, A. (1995), “Mevcut Yönetim Sistemi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4.
- Duggett, M. (2002), “Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar”, Çev. A. Argun Akdoğan ve Onur Ender Aslan, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı, 2
- Eken, M. (1995), “21.Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4.
- Ergun T. ve A. Polatoğlu (1992), *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayınları, Yayın No: 241, Ankara.
- Erdoğan, İ (1991), *Organizasyonlarda Personel Seçimi ve Başarı Değerlendirme Teknikleri*, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, Yayın No: 248, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1993), “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 4.
- Eryılmaz, B. (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayıncılık, Yayın No: 64, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2003), *Kamu Yönetimi*, Erkam Yayınevi, İstanbul.
- Fındıkçı, İ. (2001), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Frederickson, H. (1977), *New Public Administration*, USA: Alabama Un. Press USA.

- Gavcar, E. B., Z. Atıl ve K. Engin, “Konaklama İşletmelerinde Uygulanan Performans Değerleme Sistemleri ve Uygulama Alanları”, 27.10.2007, (<http://www.bayar.edu.tr/~ibf/dergi/pdf/C13S22006/EGZABKE.pdf>).
- Genç, T. (1998), *Kamu Yönetimi*, Başkent Klişe Matbaacılık, Ankara.
- Graham, H.T. and R. Bennett (1992), *Human Resources Management*, The M and E Handbook Series, 7th Edition, Singapore.
- Ives, D. (1994), *Next Steps in Public Management*, Australian Journal of Public Administration, Pres: 53.
- İnan, A. (1997), “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı: 25.
- Karatepe, Ş. (1995), “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4.
- Kaya, E. “Vesayet”, 28.09.2007 (<http://www.erolkaya.org/tr/showarticle.aspx?newsid=46>Erol Kaya).
- Kaynak, T., Z. Adal, İ. Ataay, C. Uyargil (1998), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, Yayın No: 276, Dönence Basım ve Yayın, İstanbul.
- Köse, H.Ö. (2000), *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay Yayını, Ankara.
- Köse, H.Ö. (2004), “Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslararasılaşması Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 3.
- Küçüközyiğit, H.G., “Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman”, 28.09.2007 ([http://www.turkhukuksitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm)).

- Newman, W. (1979), *İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare*, Çev: Kenan Sürgit, TODAİE Yayınları, Yayın No: 186, Ankara.
- Newman E. and R. John (1980), *Performance Evaluation for Professional Personel*, Work in America Institute Incompany, New York
- OECD (1993), *Kamu Yönetimi Çalışmaları*, Çev: Refik ÇİÇEK, DPB Yayınları, Ankara.
- Oktaç, C. (1997), *Siyasal Sistem ve Bürokrasi*, Dey Yayınevi, Yayın No: 231, İstanbul.
- Örnek, A. (1989), *Kamu Yönetimi*, Meram Yayıncılık, Ankara.
- Özen, Ş. (1996), *Bürokratik Kültür1 Yönetmel Değerlerin Toplumsal Temelleri*, TODAİE Yayınları, Yayın No: 272, Ankara.
- Özer, M.A., “Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi”, 21.10.2007, ([http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/MAkif%20zer%201-27.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/MAkif%20zer%201-27.doc)).
- Özgen, H., A. Öztürk ve A. Yalçın (2002), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel Yayınevi, Adana.
- Özkavak, M., “Siyasal İktidarın Sınırlandırılmasının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi”, 28.09.2007, ([http://www.aksaraypmyo.edu.tr/Menu/Makale/ozkavak/siyasal\\_iktidar.htm](http://www.aksaraypmyo.edu.tr/Menu/Makale/ozkavak/siyasal_iktidar.htm)).
- Palmer, M. (1993), *Performans Değerlemesi*, Çev: Doğan Şahiner, Rota Yayınevi, İstanbul.
- Roskin, M.G., R. Cord, ve J. Mederios (1991), *Political Science An Introduction*, 4th. Edition, Prentice-Hall International Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Sayıştay (2000), *Performans ve Risk Denetim Terimleri*, Araştırma, İnceleme ve Çeviri Dizisi: 5, Ankara.

- Schuler, R. (1998), *Managing Human Resources*, South Western Publishing Company, Cincinnati.
- Songur, H.M. (1995), *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No: 6, Ankara.
- Sürgit, K. (1997), “Kamu Hizmetlerinde Modernleşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No: 3, Sayı: 3.
- Tamam, S. (2005), *İlköğretim Okullarında Toplam Kalite Yönetimi Kapsamında Performans Değerlendirmeye İlişkin Yönetici ve Öğretmen Görüşleri*, Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- Titiz, T. (1992), *Alternatif Siyaset Anlayışı*, V Yayınları, Ankara.
- Tortop, N. (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1
- Tortop, N. (1999), *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara.
- Tortop, N., E. İsbir ve B. Aykaç (1999), *Yönetim Bilimi*, 3. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Tutum, C. (1979), *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Yayın No: 179, Doğan Basımevi, Ankara.
- Tutum, C. (1995), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4.
- Uyargil, C. (1994), *İşletmelerde Performans Yönetim Sistemi*, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, Yayın No: 262, İstanbul.
- Walters, M. (1995), *The Performance Management Handbook*, Institute of Personnel and Devopment, London.
- Yenice, E., “Kamu Kesiminde Performans Değerlemesi”, 26.07.2007, (<http://www.tkgm.gov.tr/tukce/dosyalar/diger/icerikdetaydh258.pdf>).

- Yıldız, G. (1995), “Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmini Ölçümü”, *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayınları, Yayın No: 262, Cilt: 2, Ankara.
- Yılmaz, A. ve R. Kılavuz (2002), “Türk Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, Sivas.
- Yüksel, Ö. (1998), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 2. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Yüksel, F. (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı”, *Kamu Yönetimi*, (Ed.) Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara.
- <http://www.insankaynaklari.com/ikdotnet/icerikdetay.aspx?KayitNo=250>, 27.10.2007.
- [http://www.istanbulsaglik.gov.tr/w/mev/mev\\_yonr/kurumsal\\_performans.doc](http://www.istanbulsaglik.gov.tr/w/mev/mev_yonr/kurumsal_performans.doc) SAĞLIK, 10.11.2007.
- <http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do>, 10.11.2007.



## 8. ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı: Kübra GEDİKLİ

Doğum Yeri ve Tarihi: Sivas, 1982

Lise: Tokat Anadolu Öğretmen Lisesi (2000)

Lisans: Gazi Üniversitesi (2004)

Yüksek Lisans: Gaziosmanpaşa Üniversitesi (2007)