



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE
PERFORMANSA DAYALI
ÜCRETLENDİRME:
'BİR KAMU ÜNİVERSİTESİ İÇİN
ALTERNATİF MODEL DENEMESİ'**

SERPİL AYNUR AYDIN

**ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ BİLİM DALI**

MAYIS 2015



**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANSA DAYALI
ÜCRETLENDİRME:
‘BİR KAMU ÜNİVERSİTESİ İÇİN ALTERNATİF MODEL DENEMESİ’**

Serpil Aynur AYDIN

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

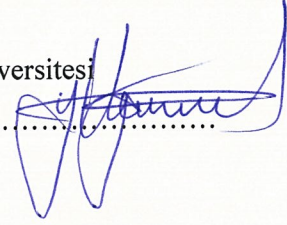
MAYIS 2015

Serpil Aynur AYDIN tarafından hazırlanan Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücretlendirme : Bir Kamu Üniversitesi İçin Alternatif Model Denemesi adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Gazi Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri ilişkileri Anabilim Dalında Çalışma Ekonomisi ve Endüstri ilişkileri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Doç. Dr. Yücel UYANIK

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri ilişkileri Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

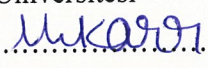
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Başkan : Prof. Dr. Müge ERSOY KART

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri ilişkileri Anabilim Dalı, Ankara Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye : Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri ilişkileri Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Tez Savunma Tarihi: 25/05/2015

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof. Dr. Suna BAŞAK

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü



ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Serpil Aynur AYDIN

25.05.2015

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANSA DAYALI ÜCRETLENDİRME:
'BİR KAMU ÜNİVERSİTESİ İÇİN ALTERNATİF MODEL DENEMESİ'
(Yüksek Lisans Tezi)

Serpil Aynur AYDIN

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Mayıs 2015

ÖZET

Performans her alanda farklı şekilde tanımlanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışındaki performans tanımı ise salt pragmatist bir anlayışa dayanır. Kısaca; çalışanın ürettiği iş veya ortaya koyduğu ürün performans olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle geliştirilen performansa dayalı ücret sistemi önümüzdeki dönemde kamu personelinin çalışma hayatında önemli değişiklikler getirecektir. Performansa dayalı ücret sistemi; çalışanın performansı ile alacağı ücret arasında bir bağ kurarak her personelin aylık kazancının başarısına göre belirlenmesini sağlayacaktır. Personelin yetenek ve kapasitesini arttırmaya yönelik bir çalışma olarak performansa dayalı ücret sistemi çok önemli bir adımdır. Hala geleneksel kamu düzeni anlayışı ile çalışmaya devam ettiğimiz için uygulanabilirliği konusunda soru işaretleri olsa da ülkemizde uygulanabileceği ve verimli olacağı kanaatindeyim. Bu araştırma ile yeni kamu yönetimi anlayışının en işlevsel araçlarından olan performansın kamu ücretine yansımaları ile meydana gelen değişiklikleri, gelişmeleri ve performansa dayalı ücret sisteminin uygulanabilirliğini incelemek, değerlendirmek ve ölçmek amaçlanmıştır. Yerli ve yabancı kaynaklardan faydalanılarak oluşturulan bu tez teorik ve istatistiksel bilgilerden oluşmaktadır. Literatür taraması, çalışmanın en önemli araştırma yöntemidir.

Bilim Kodu : 1135
Anahtar Kelimeler : Performans, Ücret, Performansa Dayalı Ücret Sistemi
Sayfa Adedi : 142
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Yücel UYANIK

PRICING BASED ON PERFORMANCE IN TURKISH PUBLIC MANAGEMENT:
A TRIAL FOR AN ALTERNATIVE MODEL IN A PUBLIC UNIVERSITY
(M.Sc. Thesis)

Serpil Aynur AYDIN

GAZİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
May 2015

ABSTRACT

Performance is defined differently in every field. The definition of performance in new public management is based on an absolute pragmatist perception. Shortly, the work or product that the employee produce is defined as performance. The performance based salary system which has been developed from this definition will bring important changes to public personnel's work life in the forthcoming term. The performance based salary system will determine the monthly salary of every personnel according to his/her success by making a connection between the employee's performance and the salary s/he is going to earn. The performance based salary system as being a work oriented system is a very crucial step for increasing the talent and capacity of the personnel. Even though there are question marks about the feasibility since we continue to work with the traditional public order, in my opinion it can be applied and will be efficient. With this research, it is aimed to examine, evaluate and measure the feasibility of the performance based salary system and the changes and developments that has occurred with the reflection of the performance which is one of the most functional tools of the perception of new public management on new public salary. This thesis which is generated from domestic and foreign resources includes theoretical and statistical information. Literature review is the most important research method of this study.

Science Code	: 1135
Key Words System	: Performance, Salary, Performance Based Salary
Page Number	: 142
Supervisor	: Assoc. Prof. Dr. Yücel UYANIK

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
ÇİZELGELERİN LİSTESİ	xi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xii
KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİMLER	5
1.1. Kamu Yönetiminin Genel Durumu	5
1.1.1. Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Seyri	5
1.1.1.1. Türk kamu yönetiminin genel yapısı	10
1.1.1.2. Türk kamu yönetiminde personel	12
1.1.2. Yeni kamu yönetimi modeliyle gelen değişimler	14
1.1.3. Yeni kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturan ilkeler	19
1.1.3.1. Kamu hizmetlerinde kalite	20
1.1.3.2. Aktif katılımlı yönetim	21
1.1.3.3. Kaynak kullanımında disiplin	21
1.1.3.4. Hizmetlerin rekabete açılması	22
1.1.3.5. Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması	22
1.1.3.6. Performansın ölçülmesi ve yönetilmesi	23
1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Personel Yönetimi	24
1.2.1. Kamu yönetiminde genel personel anlayışı	24
1.2.2. Personel Yönetimi Anlayışından Modern Yönetim Biçimlerine Geçiş Çalışmaları	25

İKİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS VE PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMLERİ

2.1. Performans ve Performansla İlgili Kavramlar	33
2.1.1. Tanımlar	33
2.1.1.1. Performans	33
2.1.2. Performans yönetimi	37
2.2. Performans Değerlendirme	40
2.1.1. Performans Değerlendirmenin Amacı	43
2.1.2. Performans Değerlendirmenin Özellikleri	45
2.1.2.1. Geçerlilik	46
2.1.2.2. Güvenilirlik	46
2.1.2.3. Çok boyutluluk	47
2.1.2.4. Kullanışlılık	47
2.3. Performans Değerlendirme Yöntemleri	47
2.3.1. Klasik yöntemler	47
2.3.1.1. Grafik derecelendirme yöntemi	48
2.3.1.2. Kritik olay yöntemi	50
2.3.1.3. Zorunlu dağılım yöntemi	51
2.3.1.4. Karşılaştırma yöntemi	52
2.3.2. Modern yöntemler	53
2.3.2.1. 360 Derece değerlendirme yöntemi	54
2.3.2.2. Hedeflere göre değerlendirme yöntemi	55
2.3.2.3. Değerlendirme merkezi yöntemi	55
2.4. Performans Ölçümü ve Yöntemleri	56
2.5. Performansa Dayalı Ücret Sistemleri	58

Sayfa

2.5.1.Tanımlar	59
2.5.1.1. Ücret	59
2.5.2. Ücret sistemleri	60
2.5.3. Performansa Dayalı Ücret Türleri.....	61
2.5.3.1. Bireysel performansa dayalı ücret.....	61
2.5.3.2. Parça başına ücret.....	63
2.5.3.3. Akort ücret	63
2.5.3.4. Primli ücret	64
2.5.4. Takım performansa dayalı ücret.....	64
2.2.4. Kurum performansına dayalı ücret.....	66
2.2.4.1. Kar paylaşımı	67
2.2.4.2. Kazanç paylaşımı.....	67
2.2.4.3. Hisse senedi verme	68
2.6. Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Amacı	69
2.7. Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Faydaları.....	70
2.8. Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinde Karşılaşılan Zorluklar	72
2.9. Performansa Dayalı Ücret Sisteminin Başarısı İçin Çözüm Önerileri	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİ**

3.1. Kamuda Genel Ücret Sistemleri	77
3.1.1. Kamuda Uygulanan Ücret Rejimleri	77
3.1.2. Yeniden Yapılanma Sürecinde Ücret Sistemi	82
3.2. Kamuda Performansa Dayalı Ücret Sistemi Çalışmaları	83
3.2.1. Mevzuat Düzenlemeleri.....	83
3.2.1.1. 1982 Anayasası ve 657 sayılı devlet memurları kanunu	83

Sayfa

3.2.1.2. Kamu malî yönetimi ve kontrol kanunu	86
3.2.1.3. Kamu yönetiminin temel ilkeleri kanunu tasarısı	88
3.2.2. Beş Yıllık Kalkınma Planları	92
3.2.2.1. Sekizinci kalkınma planı.....	92
3.2.2.2. Dokuzuncu kalkınma planı	93
3.2.2.3. Onuncu kalkınma planı	95
3.3. Program ve Hedefler	96
3.3.1. Orta vadeli program	96
3.4. Performans Uygulamaları.....	97
3.4.1. Norm kadro	98
3.4.2. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı'nın üretim teşvik primi	99
3.4.3. Kamu iktisadi teşebbüsler ile ilgili düzenlemeler	100
3.4.4. Kadro karşılığı sözleşmeli personel ile ilgili düzenlemeler.....	105
3.4.5. Sağlık bakanlığında performansa dayalı ücret uygulamaları.....	106
3.4.6. Emniyet Genel Müdürlüğü'nde performansa dayalı ücret uygulamaları	107
2.4.7. Yükseköğretim Personel Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair kanun	108
3.5. Bir Kamu Üniversitesi İçin Uygulama Modeli Örneği	112
3.5.1. Uygulama Modelinin Konusu ve Amacı.....	112
3.6. Uygulama Modelinin Önemi	113
3.7. Uygulama Modeli İle İlgili Sınırlamalar	113
3.8. Uygulama Modelinin Yöntemi.....	114
3.8.1. Ana Kütle ve Örneklem	114
3.8.2. Verilerin toplanması	114
3.8.3. Girdi ve Çıktı Değişkenlerinin Belirlenmesi	115
3.8.4. Verilerin Analizi	116

Sayfa

3.8.5. Veri Zarflama Analizi	119
3.8.5.1. Girdi yönelimli CCR modeli	121
3.8.5.2. Girdi yönelimli BCC modeli	122
3.9. Türk Kamu Yönetimi'nde Performansa Dayalı Ücretlendirmeye İlgili Modelin Sonuçları	123
3.9.1 Analiz Yöntemiyle Elde Edilen Bulgular	123
SONUÇ	129
KAYNAKLAR	133
ÖZGEÇMİŞ	142

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge 3.1. İç Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenleri.....	116
Çizelge 3.2. Model I ve Model 2 Girdi Yönelimli VZA Modelleri Analiz Sonuçları .	125
Çizelge 3.3. Model I VZA Modeli İçin Potansiyel İyileştirme Analiz Sonuçları	126
Çizelge 3.4. Model I VZA Modeli İçin Input Oriented Analiz Sonuçları	127
Çizelge 3.5. Model I VZA Modeli İçin Output Oriented Analiz Sonuçları.....	128

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil 3.1. Değişkenlerin Normal Dağılıma Uygunluk Grafikleri	117
--	-----

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	Adı Geçen Eser
BBS	Banker, Charnes ve Cooper Modeli
BUMKO	Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CCR	Charnes, Cooper ve Rhodes Modeli
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
MB	Maliye Bakanlığı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
METU	Middle East Technical University
MPM	Milli Prodüktivite Merkezi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb	Ve Benzeri
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YOK	Yükseköğretim Kanunu
YOKSIS	Yükseköğretim Bilgi Sistemi

GİRİŞ

Halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan devletler, bu ihtiyacı kamu eliyle yapar. Kamu hizmeti, kamu yönetiminin başarısına bağlı olarak iyi ya da kötü olarak nitelendirilebilir. Kamu sektörü varoluş sebebi ile kar amacı gütmemekte ve toplumun tümüne hizmet getirmeyi amaçlamaktadır.

Gelişen dünya, bilginin dağılımının artması ve bireylerce kolayca elde edilir olması kamudan hizmet alanların da beklentilerini değiştirmiş, geliştirmiştir. Özel sektörden gördüğü hizmeti kamudan da bekleyen vatandaşın bu yöndeki baskısı kamu çalışanlarının seçiminde de etkili olmuştur. Yüksek beklentilere cevap verebilecek kaliteli personel ihtiyacı, bu personeli elinde tutabilme zorunluluğu kamu yönetiminin yeni önceliklerinden olmuştur. Kamu yönetimi özel sektörün kullandığı yöntemlerden faydalanarak bu darboğazdan kurtulmaya çalışmıştır. Bu yöntemlerden en önemlisi performans, yönetimin tüm süreçlerinde lokomotif olarak kullanılmıştır. Karları maksimize eden performansa dayalı ücret ise performansın kendini en iyi ortaya koyduğu konudur.

Belirli bir hizmet için insan emeğine ödenen bedel¹ olarak tanımlayabileceğimiz ücret, emeğin somut ifadesi olan hizmetin karşılığı olduğuna göre, hizmetin ağırlığı, riski, önemi, sorumluluğu, içinde bulunduğu şartlar ve gerektirdiği nitelikler ücretin tespitinde ve farklılaşmasında geçerli gerekçeler olarak ileri sürülebilir.²

Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılanma süreci, toplumsal beklentilere bağlı olarak içeriden ve AB'ye uyum çerçevesinde de dışarıdan önemli baskılarla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu baskıların bir kısmı süreci hızlandırırken, özellikle içeriden gelen bazı baskılar yavaşlatmaktadır. Yönetimin yeniden yapılandırılması çerçevesinde kamu yönetiminde kalite, yerelleşme, yurttaş odaklılık, açıklık, denetim ve katılım gibi konulardaki çabalar, 1980'li yıllardan beri gelişmiş ülkelerde hızla kabul gören yeni yönetim modellerinin ülkemizde de uygulanması yönünde önemli adımlar atılmasının işaretleridir. Bu

¹ Gürbüz, G.Ö. (2002). *İşletmelerde Ücretlendirmenin İlkeleri*, (1.Baskı). İstanbul: Literatür Yayınları, 101.

² Yalçın, S. (1994). *Personel Yönetimi*. (1.Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım, 276-277.

noktada performans; yönetim, personel, kurum dışı ilişkiler, denetim gibi unsurlarla birlikte bir bütün olarak değerlendirilmelidir.³

Ekonomide kaynakların kıt olması hem kamuda hem özelde performansın önem ve değerini artırırken örgütlerin performansının artırılmasında da en etkin kaynağın insan olduğuna işaret etmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılmasının önemli bir yeri vardır.

Kamu sektöründeki ücretlerin hesaplanması, karşılaştırma yapma imkanı olmadığından ve bölgesel farklılıklar ihtiva ettiğinden oldukça güçtür. Kamuda objektif olarak belirlenecek kriterlerle yapılacak performans değerlendirmesi personeli yenilik ve verimlilik arayışına ve çabasına itecektir.

Kamu sektöründe insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür. Bunun için örgüt ve iş analizlerinin yapılması, iş tanımları ile bu işi yürütecek personelin nitelik ve sayısının belirlenmesi gerekmektedir. Sektörde nicelik ve nitelik itibarıyla kadro standardizasyonu uygulamasına geçilmesi halinde ölçülebilir ve karşılaştırılabilir nesnel ölçütler hazır olacağından, çalışanların işlerindeki performansını değerlendirmek daha kolay ve adil olacaktır. Performans sonuçlarına göre sorgulama ve ödül sistemi oluşturularak, çalışanlar başarı ve verimliliklerine göre kuruma yaptıkları katkı oranında değerlendirileceklerdir.⁴

Kamu çalışanının ücretlerinin belirlenmesi toplumun tüm kesimlerini direkt ya da dolaylı yoldan etkileyecektir. Kamu çalışanının görev, yetki ve sorumluluk derecesi, öğrenim seviyesi, birey olarak kuruma yapmış olduğu katkı, gösterdiği performans ve başarısı ücretinin belirlenmesinde göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu çalışmanın amacı; kamuda performansa dayalı ücret sisteminin incelenmesi, değerlendirilmesi ve mevcut sisteme karşı olumlu ve olumsuz

³ Durna, U., Eren, V. (2007). Kamu Sektöründe Performansın Anlaşılması ve Geliştirilmesi, *Amme İdaresi Dergisi*, 40(1), 107-134.

⁴ Kestane, D. (2003, Ocak-Nisan). Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği, *Maliye Dergisi*, (142), 132

yönlerinin belirtilmesi sonucunda değişen kamu düzenine katkılarının araştırılmasıdır. Çalışma üç ana bölüm ile sonuç ve önerilerden oluşmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde kamu yönetimin genel yapısından ve Türkiye'deki durumundan bahsedilip, geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni model arayışlarına kadar olan süreçte yaşanan gelişmeler kronolojik bir sıralamayla ele alınmıştır. Yeni kamu yönetiminin temel ilkelerine ayrıca personel ve personelin durumuna kısaca değinilmiştir.

İkinci bölümde ise literatürdeki performans ve performansla ilişkili kavramları birçok bilim insanının dilinden tanımlanmıştır. Performans yönetimi, performans değerlendirme ve performans değerlendirme yöntemleri bu tanımlamalardan bazılarıdır. Konumuz açısından önem arz eden performans ölçümünü de yine ikinci bölümde incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise genel ücret sistemlerinden ve mevcut sistemin bugünkü durumunu almasında rol oynayan devinimlerden bahsedildikten sonra, son yıllarda ülkemizde performansa dayalı ücret sistemine yönelik olarak yapılan mevzuat düzenlemelerine, kamu personel tarihine en önemli damgayı vuran ve halen kamu personelini deyince ilk akla gelen 657 sayılı kanundan, uygulamaya konulamayan tasarıdan performans ve performansla ilgili tüm çalışmalara hukuki zemin oluşturan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan bahsedilmiştir.

Kamuda son yıllarda yapılan uygulamalar da incelenmiştir. Bunlar norm kadro uygulamaları, Kamu İktisadi Teşebbüs uygulamaları, Tarım ve Köy İşleri örneği, kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması ve Sağlık Bakanlığı uygulamalarıdır.

Ayrıca çalışmanın son bölümünde bir kamu üniversitesi baz alınarak alternatif uygulama modeli örneği yapılmıştır. Bu uygulama modelinde Boğaziçi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde öğretim üyelerinin 2012 - 2013 öğretim yılı içinde yapmış oldukları faaliyetlerden elde edilen veriler kullanılarak hangi öğretim üyesinin diğer öğretim üyelerine göre etkin olduğunun ölçülmesi işlemi yapılmıştır.

Çalışmanın işlerliği ve uygulanabilirliği bakımından bu uygulama örneği büyük önem arz etmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİMLER

1.1. Kamu Yönetiminin Genel Durumu

Çalışmamızın ilk bölümünde kamu yönetimi kavramını ele aldık. Kamu yönetiminin doğuşundan, yaşamış olduğu çıkmazlardan ve yeni kamu yönetimi olarak isimlendiren, son 50 yıla damgasını vuran kamudaki gelişmelerden bahsettik. Genel olarak Türk kamu yönetiminin tarihsel gelişimini inceledik ve modernleşen yönetim biçimlerinin personel yönetimine yansımalarını ele aldık.

1.1.1. Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Seyri

Teknolojiden yönetime, bilimden ekonomiye, siyasetten iletişime, pek çok alanda büyük ve kökten bir değişim yaşanmaktadır. Gerek özel gerekse kamu sektöründe her gün yeni bir teknik, yeni bir kavram, farklı bir anlayış, değişik bir yaklaşım ortaya çıkmakta; eski ve günün ihtiyaçlarına cevap vermekten uzaklaştığı düşünülen, popülerliğini yitiren anlayış ve yapılara alternatif olabilecek değişik yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır.⁵

Toplumsal alanda yaşanan kültürel, siyasal ve ekonomik koşullardaki değişim, dönüşüm ve gelişmeler özellikle 20.yüzyılın sonlarına doğru kamu yönetimi alanında da etkisini göstermeye başlamıştır.⁶ Sovyetlerin çökmesiyle refah devleti anlayışı sarsılmış, yaşanan ekonomik krizlerle toplumun kamudan talepleri değişmiştir. Küreselleşme olgusu kamu yönetimini de etkisi altına almıştır.

Kamu yönetimi çeşitli yaklaşımlar tarafından birçok şekilde tanımlanmıştır. En genel haliyle kamu yönetimini, devletin yürütmeye ilgili yapısını, bunları eylem sistemi olarak sürdürmek açısından inceleyen bir bilim alanı olarak

⁵ Akçakay, M. (2012). *Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Yaşanan Sorunlar*, Karadeniz Araştırmaları, (32), 171-202.

⁶ Balcı, A. (2005). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri*, Aktan C. ve Saran U. (Ed.) *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*, İstanbul: Hizmet-İş Sendikası Yayınları, 1-2

tanımlayabiliriz.⁷ Gülten Kazgan' ın tanımlaması oldukça estetikdir: 'Devlet etkinliklerinin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi'⁸

Kamu Yönetiminin birçok tanımı vardır. Konumla ilgisi olduğuna inandığım birkaç tanıma yer vermekte yarar görüyorum: 'Kamu yönetimi hükümet etmenin uygulama ya da işletme yönüdür, çünkü amacı kamuya ilişkin işleri mümkün olduğu kadar halkın arzuları ve zevkleri doğrultusunda verimli bir şekilde yerine getirmektir' (Wilson, 1887). En geniş anlamda tanımlanması ile 'kamu yönetimi kamu politikasının icra edilmesi ya da yürütülmesi amacıyla gerçekleştirilen işlemlerin tümüdür' (White, 1949). Kamu yönetimi bir ilgi alanı olarak politik değerleri uygulama araçları ile ilgilidir. Kamu yönetimi kavramı ile merkezi ve yerel yönetimlerin yürütme organlarının ve bunlarla ilişkilendirilmiş örgütlerin etkinlikleri anlatılmak istenmektedir (Simon,1950).

Dar anlamda devletin yürütme fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla bir araya gelmiş insan ve araç-gereç kaynaklarına sahip örgüt olarak tanımlayabileceğimiz kamu yönetimi geniş anlamda ise yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları için gerekli kuruluş ve etkinliklerin tümünü birden kapsayacak şekilde kullanılmaktadır.⁹

Kamu yönetimi, devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getiren yönetim dalıdır. Kamu yönetimi, devlet aygıtının yasama ve yargı dışında kalan kısmıdır, matematiksel bir ifade ile devlet eksi yasama ve yargıdır. Kamu yönetimin genel amacı kamuya yararlı olmaktır. Kamunun ihtiyaçlarını gidermek için, topluma ve onu oluşturan bireylere hizmet götürmeye çalışır.¹⁰

Kamu yönetimi kavramı ilk kez 1812 yılında 'Kamu Yönetiminin İlkeleri' adlı yapıtta Fransız C.J.B. Bonin tarafından kullanılmıştır. Bunu izleyen yıllarda kavram

⁷ Ergun, T., Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayın No:241. 9-10

⁸ Kazgan, G. (2000).*Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 71-72

⁹ Şat, N.,(2009). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Weber Bürokrasisinin Sonu mu ?, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(1),93-108

¹⁰ Örnek, A.,(1994). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yayıncılık, 9-10.

başka Avrupalı yazarlar tarafında da kullanılmaya başlanmıştır. Başka bir deyişle kamu yönetimi biliminin doğum ve gelişme yeri Avrupa'dır.¹¹

Geleneksel kamu yönetimi modelinin ortaya çıkışı, 1854 yılında İngiltere'de hazırlanan Northcote - Trevelyan Raporu'na dayandırılmaktadır. Söz konusu rapora göre, kamu hizmetleri, çok dikkatli ve özenle seçilen genç kamu yöneticilerinin hakim olduğu kamu kurumları tarafından yürütülmelidir. Rapora göre, kamu yönetimi sisteminin iyi bir şekilde işlemesi için, kamu görevlilerinin liyakatli olmaları en önemli etkindir. Rapor kayırmacılığın önüne geçilmesi için öneriler de sunmuştur. Buna göre kamu görevlerine atamada, açık bir sınav yapılmalı ve buna göre değerlendirme yapılarak kamu görevlileri seçilmelidir. Bunun için gerekli yapılar kurulmalıdır. Rapor, sadece İngiltere değil ABD ve Prusya'da da bir dizi önlemler alınmasına vesile olmuştur.¹²

Kamu Yönetiminin bir disiplin olarak kabul edilmesinin temellerinin Woodrow Wilson' un 1887 yılında yayımladığı 'Yönetim İncelemesi' (The Study of Administration) makalesi ile atıldığı kabul edilir. Wilson' un temel savı, kamu yönetimi ile siyasetin birbirinden ayrılması, kamu yönetiminin ayrı bir disiplin haline gelmesidir. Wilson'la birlikte Max Weber ve Frederick Winlow Taylor'un da görüşleri geleneksel kamu yönetiminin temellerini oluşturmakta etkili olmuştur. Modelin temel değerleri bazı tanımlamalara göre; verimlilik, akılcılık, sorumluluk ve etkinliktir. Yönetimin verimliliğinin sağlanması amacıyla kullanılan zaman ve uyum etütleri iş basitleştirme, mali yönetim, bütçeleme, kayıt tutma ve personel yönetimi teknikleri de önemli ilkeler arasındadır. Bir diğer tanımlamaya göre ise bu temel değerleri üç ana grupta toplamak mümkündür. Birincisi, örgütlenme kuramı olarak Weber' in bürokrasi kuramını esas alması, ikincisi kamu yönetimin özel sektör işletme yönetiminden farklı olması görüşü ve üçüncüsü de siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması esasıdır.¹³

Kamu yönetimi konusunda ilk ders kitabı ise 1926 yılında Leonard White tarafından yazılmıştır. Yapısal bir yaklaşımla yönetimin parçaları örgüt ve personel

¹¹ Ergun, T., Polatoğlu, A. (1992). Kamu yönetimi, 9-10.

¹² Polatoğlu, A. (2001) . *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: METU Press, 17-18.

¹³ Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası, 35-36.

yönetimi olarak görülmektedir. Buna göre, kamu yönetimi, devletin amaçlarını gerçekleştirmek için insanların ve araç gereçlerin yönetilmesidir.¹⁴

Geleneksel kamu yönetimi modeli, 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen reformlarla başlamış; 1920 li yıllarda biçimsel şeklini almış ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar da büyük bir değişime uğramadan devam etmiştir.¹⁵

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının özü, kamu ile özel sektörün sahip oldukları ilkelerin farklı oluşunu savunmasıdır. Özel sektörün işleyiş yöntemlerinden farklı yöntemlere sahiptir. Geleneksel kamu yönetiminin bu hükmü, kamusal hizmetlerin ve malların üretiminin ve dağıtımının yine kamu kurumları tarafından yapılması sonucunu doğurmuştur. Bu durum, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, gelişmiş batı ülkelerinde, sosyal refah devleti politikalarının hakim olmasını beraberinde getirmiştir. Böylece, devletin yükümlülükleri oldukça artmıştır. Sosyal refah devleti politikalarını savunanlar kamusal mal ve hizmetlerinin, nitelikleri gereği özel sektör tarafından üretilmeyeceğini iddia etmişlerdir.¹⁶

19.yüzyılda hakim olan düşünce; geleneksel olarak güvenlik, adalet ve dış politika gibi klasik görevleri olan devlet anlayışı şeklindeydi. Jandarma devlet olarak da tanımlanan bu anlayış 20.yüzyılın başlarında meydana gelen ekonomik meseleler sonucunda sorgulanmaya başlanmış ve hızlı bir şekilde değişime uğramıştır. Dünya çapında ortaya çıkan ekonomik kriz nedeniyle, ekonomik kaynakların müdahale olmadan piyasa şartları içinde kendiliğinden optimum seviyeye ulaşacağı düşüncesi, yerini devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesine bırakmıştır. Devlet artık ekonomik hayatta üretim, dağıtım alanlarında faaliyete başlamış, bu bağlamda da korumacı bir politik yaklaşım ortaya konulmuştur. Refah devleti olarak isimlendirilen bu dönemden sonra süreç tekrar tersine dönmüş ve devletin faaliyet alanının daraltılmasının gerekliliği düşüncesi ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda neo-liberal politikalar çerçevesinde devlete verilen rollerde değişimler yaşanmaktadır. Klasik kamu yönetimi anlayışı

¹⁴ Ergun, T., Polatoğlu, A. (1992). *a.g.e.*, 9-10.

¹⁵ Sezer, S. (2006). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 16-17

¹⁶ Sezer, S. (2006). *a.g.e.*, 30

eski gücünü yitirmekte normatif eğilimli yönetim anlayışı yerini kamu işletmeciliği şeklinde ifade edilen bir düşünceye bırakmaktadır.¹⁷

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19.yüzyılın ikinci yarısından 1980'lere kendi içinde değişimler yaşayarak etkisini sürdürmüştür. Bu anlayış siyasal, ekonomik ve toplumsal şartların değişmesiyle yetersiz kalmış ve yeni model arayışlarına girilmiştir.¹⁸

Bu değişim zorunluluğunun kamu yönetimi alanına ilk yansıması 1980'lere gelinceye kadar kamu hizmetlerinin düzey ve kalitesinden memnun olmayan ve bunu düzeltmeye çalışan ülkelerin gündeminde "idari reform" projeleri olarak yer almıştır. İdari reform ile daha çok, kamu forumlarının bürokratik hiyerarşi içindeki yerlerini ve birbirleriyle ilişkilerini kutularla gösterip, yeniden yapılanmayı, çalışma yöntemlerinin ve kurallarının gözden geçirilmesini, bazı iyileştirmeleri sağlayacak yasa taslaklarının hazırlanmasını kapsayan hukuk temelli bir yaklaşım anlatılmaya çalışılmaktadır. Ancak, sadece bu yaklaşım ile istenen bir kamu yönetiminin oluşturulamayacağıının anlaşılmasıyla yeni bir yaklaşım ortaya çıkmaya başlamış bulunmaktadır. Bu yaklaşım, temelinde, kamu yönetimini yalnızca bürokratik ve hiyerarşik bağlantılar, yöntemler, kurallar, yasalar ve yönetmelikler olarak değil de; bunların da ötesinde ama onları da içerecek biçimde devletin rolünü de sorgulayıp yeniden tanımlamak isteyen, devlet yönetiminde özel kesimde görülen bazı yönetim ilkelerinden ve yöntemlerinden yararlanan bir anlayışı kapsamaktadır.¹⁹

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle geleneksel yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılanmalarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Yönetim anlayışı ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran faktörleri, ekonomi ve yönetim teorilerinde değişim, özel sektörün

¹⁷ Arslan,N.T. (2010).Klasik Neoklasik Dönüşüm Süreci : Yeni Kamu Yönetim. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 1-18

¹⁸ Kartal, A. (2006). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

¹⁹ Ekşi, H. (2003). *Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri*, Yayınlanmamış Tez, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler ve toplumsal eleştiri ve değişim talebiyle sivil toplumun gelişimi başlıkları altında özetlenebilir.²⁰

Yönetim alanındaki yeni anlayış, yönetici ile yönetilen arasındaki insancıl davranışların varlığı, yönetime etkin katılımın sağlanması, hedef kitlenin istekleri doğrultusunda kamusal mal üretilmesi gibi konular üzerinde odaklaşmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde, çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime daha dinamik ve esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacına yönelik bir yapı oluşturma gibi süreçleri gündeme getirmiştir.²¹

1.1.1.1. Türk kamu yönetiminin genel yapısı

Türk Kamu yönetimi anlamak için Osmanlı dönemine kadar inilmesi gerekir. Zira Türk kamu yönetimin temelleri büyük ölçüde Osmanlı döneminde atılmış ve Cumhuriyet sonrasında da etkisini uzun süre devam ettirmiştir.

Türk Kamu yönetim literatüründe, kamu yönetimi kavramıyla ilgili pek çok tanımlama yapılmıştır. Bu tanımların büyük çoğunluğunda yönetim kavramından hareketle araç- amaç ilişkisine dayalı olarak toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere devlet aygıtının geliştirdiği faaliyetlerin bütününe vurgu yapılmakta ve kamu yönetimi Hegelci bir yaklaşımla “özel alanları ve bireysel durumları evrenselin kapsamına sokan güç durumundaki yürütme organı”²² ile özdeşleştirilmektedir.

Türk yönetim tarihi içerisinde ilk batılı yönetim kurumları Tanzimatla birlikte görülmüştür. Cumhuriyetle birlikte anayasal ve yasal temelleri olan bürokratik örgüt yapıları oluşturulmaya başlanmış, 1950 lerle birlikte bugün de yoğun olarak devam eden yeniden yapılanma çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Bu yeniden yapılanma çalışmaları bir yandan toplumsal, ekonomik ve politik yapımızda ortaya çıkan değişimler ve iç dinamiklerin sonucu iken diğer yandan da küresel ölçekli

²⁰ Dinçer, Ö., Yılmaz C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanması, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık Yayınları, 21.

²¹ Aykaç, B.(2001). Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetim, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3(3), 1-2.

²² Akbulut, Ö.,(2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi – Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 30-31.

gelişmelerin gerektirdiği bir zorunluluk olmuştur.²³ Ülkemizde yönetim konusu akla ilk merkezi ve yerel yönetim olgularını getirir. Bu iki konudaki eksiklikler yönetimle ilgili düzenleme ve sorunların çözümü çalışmalarında başat ayrımlar olmuştur.

Merkezi yönetim yerel yönetim olgusu Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras olarak intikal etmiştir. Özellikle merkeziyetçilik- adem –i merkeziyetçilik ilişkileri ve yerel yönetim anlayışı ile ilgili olarak miras niteliğini açıkça görmek mümkündür. Bunun devamında da Türk kamu yönetimi sistemi aşırı bürokratiklik, merkeziyetçilik, siyasallaşma ve kayırmacılık gibi olgularla anılmaya başlanmıştır. Bu süreçte, Türk kamu yönetim sistemi kırtasiyeciliğin artması, zaman ve kaynak israfı, sorumluktan kaçma ve yöneticilerin inisiyatif almaması gibi olumsuzluklar yaşamıştır. Hızlı, etkin ve etkili bir hizmet ortaya konulamamıştır.²⁴

Bir başka anlayışa göre ise toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş veya oluşmuş bir yapı olarak devlet, temelde yürütme organının topluma yönelik faaliyetleri/hizmetleri üzerinden varlığını meşrulaştırmaktadır.²⁵

1970' li yılların ortalarından itibaren gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik ve mali serbestleşme kapsamında dışa açılma programları uygulamaya konulmuş, bu çerçevede üretimin, ticaretin ve finans sektörünün serbestleştirilmesi, dönemin belirgin özelliğini oluşturmuştur. Bu süreç, ekonomik yapıdaki dönüşüme bağlı olarak, siyasal yapının düzenlenmesi için zemin oluşturmayı hedeflemiştir. Küreselleşme olarak ifade edilen bu süreç tüm dünya ile birlikte ülkemizde etkisini günümüze kadar sürdürmüştür. Dünya ekonomisi ile bütünleşme olarak özetleyebileceğimiz küreselleşme süreci 24 Ocak 1980 "İstikrar ve yapısal uyum" politikaları ile başlamış kabul edilir.

²³ Ökmen, M., Canan, K.(2009).Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetim, Celal Bayar Üniversitesi, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(1), 14-16

²⁴ Görmez, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, (4), 81-82

²⁵ Almış, O. (2010). İç Denetim ve Türk Kamu Yönetimi'nde Uygulanabilirliği (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Örneği), Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 19 -20

1.1.1.2. Türk kamu yönetiminde personel

Türk Kamu Yönetiminde personel kavramı bizlere merkezi ve yerel meclislerde görev alan seçilmişlerden, kamu hizmetinde kadrolu olarak çalışan memur hatta devletin yasalarla yetkilendirdiği noterleri bile çağrıştırmaktadır.

Kamu personeli terimi daha çok bu dünyanın çekirdeğini oluşturan memur, sözleşmeli, işçi statülerinde kamu kesimince doğrudan istihdam edilenleri anlatır. Bu statüler arasında memur, kamu hizmetine bir kadroyla ömür boyu bağlanmasıyla, hareketi kadrosunun hiyerarşi içindeki hareketine bağlı kılınmasıyla, devlet örgütünün asıl unsurlarından biri olmasıyla diğerlerinden farklılaşır. Bu özellik nedeniyle memurluk, yurttaşlara bir hak olarak tanınmış ve esasların yasalarla düzenlenmesi ilkesi benimsenmiştir. Memurluk bakımından sistem "kapalı sistem"dir; memurluğa en alt kadrodan girilir, atama yapılacak kadro için eğitim koşulu yerine getirilmelidir, yükselme esasları ve maaş önceden bellidir, maaş kişi ve performansın değil kadroda bulunmanın karşılığıdır, iş güvencesi sürekli, özel kesim çalışması hizmet süresi üzerinde etki yaratmaz, hak ve yükümlülükler yasa ile belirlenmiştir.²⁶

Türkiye’de kamu personel yönetimi anlayışı, temelde kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı şeklinde gelişmiş, uygulanan kamu yönetimi yaklaşımları personel yönetimi anlayışı üzerinde belirleyici olmuştur.

Kamu yönetimi anlayışının kökleri, Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanmaktadır. Büyük Selçuklu Devletinin mirasçısı olan Osmanlı İmparatorluğu, ileri bir devlet teşkilatı ve personel yönetimi oluşturmuştur. Devlet işleri ilmiye, mülkiye, kalemiye ve seyfiye olarak tanzim edilen dört sınıf personel tarafından görülmekte olup, idari yapı bu sınıflar arasında dengelenmiştir. Devlet işlerinin ancak belirli bir eğitim ve terbiyeden geçirilmiş bulunan, bilgili ve tecrübeli memurlarla yerine getirilebileceği öngörülmüş, bu nedenle de memurların seçilmelerine ve yetiştirilmelerine büyük önem verilmiştir.

²⁶ Güler, B.A. (2003). *Kamu Personel Rejimi Esasları*, Başbakanlık DPB, Türkiye’ de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, Ankara, 1-8

İmparatorluk döneminde gelişen bu yönetim sisteminin dayandığı felsefe ve nitelikler şu şekilde özetlenebilir : “Yönetim sistemi merkezcidir; yani yetkiler tepede toplanmıştır, kararlar merkezde alınır. Yönetim sistemi kuralcı ve mevzuatçıdır; kurallara ve yasalara sıkı sıkıya bağlılık esastır. Gelenekçidir; yani, alışılacağı gibi çalışmak, mevcudu korumak, yeniliklere direnç göstermek, idari geleneklere bağlılık esastır. Nihayet, seçkincidir, yani devlet memuriyeti sadece okumuş olanların mesleğidir, bu durumuyla da devlet hizmetine değer veren bir modeldir.”²⁷

Osmanlı İmparatorluğu döneminde temelleri atılan personel yapısı dinamikleri Cumhuriyet Dönemine kadar varlığını korumuş, etkilerini ise hiç kaybetmemiştir. Değişen dünya ve ülke şartlarına göre güncel uygulamalar yapılarak personel sorunlarının üstesinden gelinmeye çalışılmıştır.

Kamu yönetiminde olduğu gibi kamu personel yönetiminde de çeşitli tanımlamalar mevcuttur. Kamu personel yönetimi, devletin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlilerinin bağlı olduğu temel kurallar ve uygulamalar bütünüdür.²⁸ Bir diğer tanımda ise kamu personel yönetimi, bir meslek olarak bu görevi yürüten profesyonel çalışanların örgütlenilme ve yönetilme sistemini inceleyen, mevcut sorunları günün koşulları içinde çözmeyi amaçlayan normatif bir disiplin olarak tanımlanmıştır.²⁹

Kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlayacak personel sisteminin varlığı, hizmetler için gerekli sayı ve nitelikte personelin sağlanması, istihdam koşullarının belirlenmesi, ücretlerin tespiti, kamu hizmetine uygun bilgi-beceri, değer ve inanca ulaşmak üzere personelin yetiştirilmesi, kamu personelinin emeklilik-sosyal güvenlik sistemi, sistemin yönetiminin örgütlenmesi gibi konular kamu personel yönetiminin önemi giderek artırmıştır.

²⁷ Canman, D. (1993). *Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi*, Ankara TODAİE Yayını, 2-6

²⁸ Tutum, C. (1980). Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım, *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 95-107.

²⁹ Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, Ankara: İmge Kitabevi, 45

Liyakat (yeterlik), kariyer, tarafsızlık, sınıflandırma, eşitlik, güvence, adil ve yeterli ücret, hizmet içi eğitim ve uzman kişilere başvurma olarak sıralanan bu ilkeler etkili bir personel yönetiminin temel unsurları olarak değerlendirilmektedir.³⁰

Diğer yandan bu ilkeler kamu personel yönetiminin sorunlarının tespiti ve eksikliklerinin giderilmesinde de önemli bir işleve sahiptirler. Liyakat ve kariyer ilkelerinden uzaklaşıldıkça objektif değerlendirmelerin ihmal ediliyor olması önemli bir sorundur. Ücret rejimindeki dengesizlik ve ücret karmaşası giderilmesi gereken bir başka sorundur. Kadrolaşmanın artması ve partizanlık kamu personel yönetimini aksatan, tarafsızlık ve güvence ilkelerini zedeleyen bir başka sorundur. Personele ilişkin kararların katılımcı bir yaklaşımla alınmaması, tek yönlü düzenlemelere gidilmesi, üzerinde durulması gereken yine önemli bir sorundur. Kamu personelinin eğitimi ile ilgili olarak hizmetiçi eğitimin bir formalite olarak görülmesi bu ilkenin etkin bir şekilde yerine getirilmesini engellemektedir.

İnsan gücü planlamasının yapılmaması nicelik ve nitelik gözetmeksizin personel istihdamı kamu yönetiminin hacminin artması ve verimliliğin azalmasına neden olmaktadır. Personelin motivasyonunu artıracak düzenlemelerin dikkate alınmaması yine önemli bir sorundur. Bütün bunların yanı sıra gerçekleştirilen düzenlemelerde sorunların bütüncül bir yaklaşımla değil daha çok tek tek ele alınmış olması da bu sorunların çözümünde istenilen başarının elde edilmesinde önemli bir engeldir.³¹

1.1.2. Yeni kamu yönetimi modeliyle gelen değişimler

Yönetimlerin etkinliklerini korumaları; yapılarını, teknolojinin ortaya koydukları yeniliklere göre modernize etmeleri ile mümkündür. Bu durum, tüm örgütleri, bir bakıma, **yeniden yapılanma süreci** ile karşı karşıya bırakmaktadır.³²

Yeniden yapılanma, belirli amaçlarla girişilen planlı ve bilinçli değiştirme hareketi, köklü reform girişimleridir. Yönetimde reform ya da yeniden yapılanma

³⁰ Tutum, C. (1980). *a.g.e.*, 95-107

³¹ Durna, U., Eren, V. (2007). Kamu Sektöründe Performansın Anlaşılması ve Geliştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 40(1), 107-134.

³² Kalkandelen, A.H. (1972), *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler*, TODAİE Yayını, No. 123, Ankara.

ise, yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler demektir. Yeniden yapılanma, kamu kurumlarının sınırlı kaynaklarla amaçlarını en rasyonel, en verimli ve en etkili biçimde nasıl örgütlenmesi gerektiği sorusuna yanıt arar. Yeniden yapılanma kısaca toplumun değerlerindeki ve tercihlerindeki değişiklikleri yakalama çabasıdır.³³

Kamu yönetiminde değişim ile ilgili olarak bir kavram birliğinden söz etmek mümkün değildir. "Kamu yönetiminin iyileştirilmesi", "kamu yönetimi reformu", "kamu yönetiminin modernleştirilmesi", "devletin yeniden yapılandırılması", "reform", "reorganizasyon", gibi kavramlar literatürde birbirlerinin yerine sıkça kullanılmaktadır. Nitekim Türk kamu yönetiminde konuyu ifade etmek için Osmanlı döneminde "ıslahat" kavramı kullanılırken, Cumhuriyet döneminde "reform", "idari reform", "idareyi geliştirme" ve "yeniden yapılanma" gibi kavramlar kullanılmıştır.³⁴

Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde, "idari ıslahat", "yönetim reformu", "idarenin yeniden düzenlenmesi" sözcüklerinin "idari reform" ile eş anlamlı olduğu ifade edilmekte ve idari reform; "kamu yönetimini daha etkili ve daha verimli kılmak, iyileştirmek amacıyla girişilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler" biçiminde tanımlanmaktadır.³⁵

KAYA Raporunda da yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi kavramlar birbirine yakın kavramlar olarak ifade edilmektedir. Rapora göre, bu kavramlarla gerçekleştirilmeye çalışılan amaç öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Bu doğrultuda kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimi var olan sistemdeki sorunlardan doğar. Amaçlanan şey ise, sistemi sorunlardan arındırıp daha ussal ve etkin hale getirmektir.³⁶

³³ Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: TESEV Yayınları, 3

³⁴ Tutum, C. (1994). *a.g.e.*, 3-4,

³⁵ *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. (1998). Ankara: TODAİE Yayını No: 283, 104

³⁶ *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, (1991). Ankara: TODAİE Yayınları No: 238, 1-2.

Weberyen Yönetim olarak da adlandırılan geleneksel kamu yönetimi anlayışının, ekonomik, siyasal ve kültürel alanda yaşanan değişimlere uyum sağlayamaması ve bu değişimlerin meydana getirdiği sorunlara çözüm üretememesi bu alanda reform sürecini hızlandırmıştır. Kamu kesimindeki yeniden yapılanma sadece, bu kesimdeki kamu kurum ve kuruluşlarının örgütsel yapılarının değiştirilmesi gibi basit bir işlem olmayıp, bilakis çok yönlü bir çalışmalar düzenini içermektedir. Bu yönler arasında kamu kuruluşlarının; amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölüşümünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bunların tür ve özelliklerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerindeki mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü³⁷ yer almaktadır.

Hızla artan nüfus, kentleşme ve göç olgusu, yönetsel yolsuzluklar, gelir dağılımı eşitsizlikleri, kamu harcamalarındaki artış ve borçlanma sorunları, kamu hizmetlerinden yararlananların artması ve bunun sonucu olarak hizmet genişlemesi ve çeşitlenmesi, küreselleşmenin getirdiği rekabet ortamı ve teknolojik gelişmeler, ulus üstü örgütsel yapılanmaların güç ve etkilerinin artışı, çevre sorunlarının yaygınlaşması, kamu hizmetlerine yönelik aşırı kamusal düzenlemeler ve kontrolle, bir türlü kapatılamayan sürekli büyüyen bütçe açıkları, ekonominin küreselleşmesi ve bunun bir sonucu olarak uluslar arası rekabetin kızışması özellikle uluslararası ilişkilerden kaynaklanan değişim baskılarıyla karakterize olan yeni ekonomik koşullar, kamusal politikalar ve kamu yönetiminde şeffaflık taleplerinin artması, geleneksel hesap verme yükümlülüğü süreçlerinin beklentileri karşılayamaması gibi nedenler, kamu yönetiminde değişimi kaçınılmaz kılmıştır³⁸

Yeniden yapılanma, hataları giderme, düzeltme, iyileştirmedir. Bu bağlamda, kamu yönetiminde yeniden yapılanma kısaca idari teşkilatın iyileştirilmesi anlamına gelmektedir. İdari yeniden yapılanma kamu yönetiminin amaçlarının gerçekleştirmesine yönelik olarak etkin, verimli, ekonomik ve kaliteli hizmet

³⁷ İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, *İlkeler ve Öneriler*, (1972). Ankara: TODAİE Yayını, No. 123, 12.

³⁸ TESEV 'Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim', http://tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum4.php., adresinden 22 Haziran 2006'da alınmıştır.

görmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulması ve böylece düzen içinde iş görmesi amacıyla yapılan çabaların tümüdür.³⁹

Geride bıraktığımız yüzyıl kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve sayıca artması ve dolayısıyla yürütülen kamu hizmetlerinin hacmi bakımından 'kamu yönetimi' ve 'kamu hizmeti' olarak karakterize edilmiş, refah devleti uygulamaları da bu durumu daha da güçlendirir hale getirmiştir. Refah devleti, devletin ne yapmaması değil, ne yapması gerektiği anlayışına dayanmış, devlet aşırı şekilde büyümüş, kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi suçlamaların hedefi haline gelmiştir. Merkezîyetçilik, katı hiyerarşi, aşırı kurallara bağlılık ve ağır işleyen bürokrasi kamu yönetimlerinin bu dönemdeki hakim özellikleri olmuştur.⁴⁰

Bilginin ve teknolojinin tetiklediği değişim ortamı, kurumsal yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını çoğaltınca, sürekliliklerini devam ettirebilmek için çevresel değişimlere daha duyarlı olma lüzumunu hisseden örgütler, bu değişimlere karşı gerekli tepkiyi veremeyen bürokratik örgüt sistemi dışında alternatif bir yapısal sistem arayışına girmişlerdir.⁴¹

Yaşanan dönüşüm ile devletin toplumdaki rolü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya ve biçimlendirmeye yönelmiş, devleti küçültmek ya da büyütme yerine, asli fonksiyonlarına çekilerek, daha etkin hale getirilmesi hedeflenmiştir.⁴² Kamu yönetiminin yeniden tanımlandığı, özel kesimde kullanılan bazı ilke ve yöntemlerin kullanıldığı yeni yönetim anlayışları (New Public Management) kendini göstermiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, 1980'lerde İngiltere'de Thatcher ve ABD'nde Reagan döneminde yürütülen politikalar ve uygulamalar sonucunda ortaya çıkan bir yaklaşımdır.⁴³ Yeni kamu yönetimi daha çok özel sektör tarafından kullanılan toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi gibi yeni yönetim

³⁹ Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (1994). *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar*, Ankara, 1-3

⁴⁰ Eryılmaz, B. (2007). *a.g.e.*, 22-23

⁴¹ Sargut, S. (1997). Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor : Kuramsal Bir Yaklaşım , *21. Yüzyılda Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, Ankara: TODAİE Yayınları, 21.

⁴² Kutlu, Ö. (2003). *Kamu Yönetiminde Küreselleşme. Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi*, (Derleyen) Çukurçayır, M.A., Konya: Çizgi Kitapevi, 174-175.

⁴³ Eryılmaz, B. (2007). *a.g.e.*, 34-35.

modellerinin kamu yönetiminde uygulamalarının gündemde olduğu bir anlayış olarak tanımlanmaktadır.⁴⁴ Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetimini işletme yönetim tekniklerine göre düzenlemeyi amaçlayan yeni bir yönetim modelidir. Yeni kamu yönetimi anlayışının genel çerçevesini çizen unsurlarını, etkin, esnek, tutumlu ve verimli, sonuç odaklı, ekonomik hizmet sunan, katılımcı, performans dayanan, bilgi iletişim teknolojilerinin yoğun olarak kullanıldığı ve azalan bürokrasiyi hedefleyen bir yönetim, olarak sıralamak mümkündür.

Son yıllarda akademik çevrelerde tartışılan, bazı ülkelerde uygulama alanı bulan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, teoriden hareket edilerek değil, tek tek örneklerden yola çıkılarak oluşmuş, teorik gelişmesini sürdüren ve teorik temellerini sağlamlaştıran bir düşünce ve idari reform metodudur. Yeni yönetim anlayışı ve teknikleri, yeni teknolojik yapı ve toplumsal aşamayla uyum içindedir ve esnek bir nitelik göstermektedir. Bu nedenle birçok ülkede uygulama alanı bulmaktadır. Yeni kamu yönetimi düşüncesi, son yıllarda özellikle gelişmiş batı ülkelerinde ortaya çıkan reform hareketlerinin, ortak ve birbiriyle uyumlu olduğu, dolayısıyla kamu yönetimi pratiğinde ve literatüründe yeni bir dönemin başladığı iddiasına dayanmakta ve gelişmiş batı ülkelerinde uygulanan yönetsel reformların benzer noktalarının olduğu düşüncesinden hareket etmektedir.⁴⁵

Yeni kamu yönetimi anlayışı, değerleri, normları, teknikleri ve kamu yönetimine dönük yönetim pratiklerini içermektedir. Yeni kamu yönetimi ile insanların yönetimine öncelik verilmekte, kaynaklar ve programlar, yönetim faaliyeti, süreci ve düzenlemelerine göre belirlenmektedir.⁴⁶

Profesyonel yöneticilik, açıkça belirlenmiş, yazılmış performans ölçütleri, çıktılar üzerine büyük bir dikkat ve kontrol, rekabet ortamına kayış, özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanmasında ısrar, disiplin ve tutumluluk gibi unsurlar yeni yönetimin unsurları olarak ele alınmaktadır. Yönetimde serbestlik ilkesiyle de

⁴⁴ Yüksel, Ö. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi, 12-14.

⁴⁵ Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Değişim Yayınları, 19-20.

⁴⁶ Ömürgönülşen, U. (1997). *The New Public Management*, Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi, 520

yöneticilerin siyasilerin sıkı baskılarından kurtularak hizmet etmesini gündeme getirmiştir.⁴⁷

Demokratik vatandaşlık, sivil toplum gibi kavramların çizdiği çerçevede vatandaş merkeze yerleştiren Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, vatandaşa hizmet etmek üzerine odaklanan, kamu yararının bir ürün değil amaç olduğu, stratejik düşünüp, demokratik hareket edildiği, müşteriye değil vatandaşa hizmet edildiği, sorumluluğun basite indirgenmediği, sadece verimliliğe değil insana da değer verildiği, vatandaşa ve kamu hizmetine girişimcilikten daha çok önem verildiği bir anlayışla kamu hizmetini yeniden tasarlamaktadır.⁴⁸

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı hakkında çeşitli yazarların çeşitli yorumları vardır. Hood Yeni Kamu Yönetimi ilkelerinin dünyanın dört bir yanında artan sayıda ülkedeki yükselişini “kamu yönetimi Yeni Kamu Yönetimini ‘tarihin uluslararası yürüyüşü’ olarak tanımlamıştır. Barzelay ise Yeni Kamu Yönetiminin ‘tarihsel bir gerçeklik’ olduğunu vurgulamıştır.

Bu yeni anlayış, teorik ve pratik olarak özel sektör yönetiminden esinlenmekte ancak "kâr amacı gütmeyen" bir kamu örgütlenmesine hitap etmesinden dolayı bağımsız bir disiplin (public management, kamu işletmesi) oluşturmakta, kamu yönetiminin kendine özgü özelliklerini muhafaza eden ancak işletme yönetiminin kavram, teknik ve ilkelerinden yararlanarak onları kamu yönetimi kalıbı içerisinde eriten, kâr değil kamu hizmeti merkezli ancak bunu en etkin-verimli-ekonomik olarak sunmaya çalışan bir nitelik arz etmektedir.⁴⁹

1.1.3. Yeni kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturan ilkeler

Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin asli görevleriyle ilgisi olmayan alanlardan tamamen çekilmesini, faaliyette bulunduğu alanlarda ise mal veya hizmeti ne miktarda üreteceğini; üretim standartlarının ve kalitenin ne olacağı ve bunlardan kimlerin hangi şartlarda yararlanacağını, karlılık, verimlilik ve rekabet

⁴⁷ Arslan, N.T. (2010). *a.g.m.*, 1-18.

⁴⁸ Genç, F.N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, (466), 3-4.

⁴⁹ Ateş, H., Çetin, D. (2004). *Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe, Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Acar M., Özgür H. (editör), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 251-285.

ilkeleri çerçevesinde piyasa mekanizmasınca belirlenmesini, temel hizmetlerden yeterince yararlanılmayan kesimlere yönelik Keynesci devlet politikalarından vazgeçilmesini, bunlara yönelik sosyal güvenlik ve transfer harcamalarının azaltılmasını; devletin terk ettiği alanlardaki hizmetlerin özel sektör kuruluşları ya da gönüllü kuruluşlar eliyle yerine getirilmesi yaklaşımının benimsenmesini; düzenleyici ve yeniden dağılımcı refah devleti anlayışından kopuşu ve piyasa sürecine dayalı devlete yönelişi anlatmaktadır.⁵⁰

Yeni Kamu Yönetimi kavramı, hantal yapılı bürokratik örgütlerin ürüne dayalı olarak parçalanması ile daha yönetebilir, daha verimli, daha hızlı kararlar alınabilen, koordinasyonun daha kolay sağlanabildiği birimler yaratılmasını ve yönetimde süreçten çok sonucun önemli olduğunu ifade eder.⁵¹

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temelini oluşturan ilkeler çeşitli yazarlara göre farklılıklar göstermektedir. Ön plana çıkanlarını şöyle sıralayabiliriz: kamu hizmetlerinde kalite, aktif katılımlı yönetim, kaynak kullanımında disiplin, hizmetlerin rekabete açılması ve rekabetin artırılması, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı, performansın ölçülmesi ve yönetilmesi. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel ilkelerinden olan performans çalışmamızın odak noktasıdır.

1.1.3.1. Kamu hizmetlerinde kalite

Kamu hizmetlerinde etkinlik ve etkililik arayışları, geleneksel kamu yönetimi anlayışında girdi odaklı iken yeni kamu yönetimi anlayışı ile çıktılara odaklanmıştır. Toplam Kalite Yönetimi düşüncesi bu anlayışının önemli bir aracı olarak görülmüştür. Dünya ülkelerinin genelinde görülen mali krizler ve vatandaşların gereksiz harcamalara gösterdiği tepkiler bu uygulamaları tetiklemiştir. Özel sektör yönetim teknikleri kamuda kullanılmaya başlanmıştır. Uzun dönemli planlama çalışmaları kamuda da yapılmaya başlanmıştır.

⁵⁰ Kapucu, N. (2003). *Yerel Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler, Yerel ve Kentsel Politikalar*, Çukurçayır, A. (Editör), Konya: Çizgi Yayınları, 286

⁵¹ Hood, C. (1996). Beyond Progressivism: A New Global Paradigm in Public Management, *International Journal Of Public Administration*, 19(2), 151-157.

1.1.3.2. Aktif katılımlı yönetim

Aktif katılımlı yönetim, her faaliyet için görevlerin net bir şekilde belirlenmesi ve yöneticilere yönetebilme imkanları sunmayı hedefler. Sadece emirleri yerine getiren bir yönetici değil inisiyatif alan bir yönetici modeli öngörülmektedir.⁵²

Yeni Kamu Yönetimi; kamu yöneticileri için normatif bir model olarak değerlendirilmektedir. Bu sistem yöneticileri girişimci olma hususunda cesaretlendirirken, kişilerin ve sistemin performanslarının artırılması için çaba göstermelerini sağlamaktadır. Piyasa mekanizması da bu süreçte; kamu yöneticilerinin, kamu kuruluşlarının performans hedeflerine nasıl ulaşacakları ve kamu kuruluşlarının neyi tercih ettiklerini nasıl tanımlayacakları sorusuna açıklık getirerek katkıda bulunmaktadır.⁵³

Yeni Kamu Yönetimi anlayışında yöneticiler tarafsız olmamalı, iyi yönetimden, eşitlikten, başarıdan, akılcılıktan yana olmalıdırlar. Bu ilkede yönetici hızlı karar alır ve faydacı bir bakış açısıyla kaynakları daha iyi kullanır. Yöneticilere yetki ve sorumluluk verilerek bunları yapabilmesi yolundaki engellerin kaldırılması amaçlanmıştır. Yöneticilerin bu misyonunu yerine getirirken astlarını da yönetime dahil etmesi teşvik edilmiştir. Kamusal faaliyetlerde sorumlulukların açıkça belirlenmesi ya da kamuda yöneticilerin yönetmesine izin verilmesi olarak özetlenebilir.⁵⁴

1.1.3.3. Kaynak kullanımında disiplin

Kamu kaynakları kıttır. Kıt kaynakların etkin kullanımını hedefleyen bu ilke, girdi miktarını kontrol etmeyi amaçlar. En büyük kamu kaynağı olan verginin toplanması kadar bu kaynağın kamusal hizmetlere aktarılması da ciddi bir kamu hizmetidir. Kaynakların optimum seviyede kullanılması elzemdir. Stratejik amaçlara

⁵² Özer, M.A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Platin Yayıncılık, 50.

⁵³ Özer, M.A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, (59), 3-44

⁵⁴ Hood, C. (1996). *a.g.e.*, 151-157.

dönük olarak en doğru kaynağın, en doğru yatırımda veya kamu hizmetinde kullanılması esastır.⁵⁵

Daha azla daha fazla üretmek için girdi miktarının kontrolü, maliyetlerin kısılması, işgücü disiplininin yükseltmesini ifade eder.⁵⁶

1.1.3.4. Hizmetlerin rekabete açılması

Kamu sektöründe hizmet sunan ile hizmeti talep edenin işlevlerinin ayrıştırılarak verimliliğin artırılması amaçlanmıştır. Özel sektörün hakim olduğu pazar ekonomisinin değerlerinin kamuya taşınması söz konusudur.

Daha az maliyet ve daha iyi standartlarda ürün için kamunun kendi içinde ve özel sektörle yarış içinde olması gerektiğini ifade eder.⁵⁷

1.1.3.5. Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması

Yeni kamu yönetim anlayışının bir diğer ilkesi de özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlamaktır. Bununla kamu yönetiminde esneklik sağlanması amaçlanmıştır. Bu esneklikle kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı amaçlanmaktadır.⁵⁸

Kamuda, tek tip hizmet etiği anlayışının terk edilmesini, eleman istihdamında ve ödüllendirmede esnekliğin sağlanmasını kısaca özel sektörde geçerliği kanıtlanmış yönetim tekniklerinin kamuda da uygulanmasını ifade eder.⁵⁹

Kar amaçlı özel sektörün hızlı karar alma mekanizması başta olmak üzere kullandığı birçok yönetim ve tekniğin kamu sektöründe de kullanılabileceği ifade edilmektedir.⁶⁰

⁵⁵ Özer, M.A. (2005). *a.g.e.*, 243.

⁵⁶ Hood, C. (1996). *a.g.e.*, 151-157.

⁵⁷ Hood, C. (1996). *a.g.e.*, 151-157.

⁵⁸ Özer, M.A. (2005) *a.g.e.*, 243.

⁵⁹ Hood, C. (1996). *a.g.e.*, 151-157.

⁶⁰ Sezer, S.(2006). *a.g.e.*, 62.

1.1.3.6. Performansın ölçülmesi ve yönetilmesi

Performans ölçümü, kamusal örgütlere, başarılı ya da başarısız oldukları alanları sınaıma imkanı vermesi yönüyle çok önemlidir. Bu haliyle bu unsur, doğrudan doğruya verimlilik artırımı için etkili değilse bile, kamu görevlilerinin çalışmalarının sonuçlarını görmeleri ve eğer performanslarında herhangi bir düşüklük varsa buna çare bulmaları bakımından, dolaylı etkisi de olsa, verimsizlikleri ortaya çıkarması açısından önemlidir.⁶¹

Kamu Performans Yönetimi, geleneksel kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarına getirilen eleştiriler sonucu ortaya çıkan, hizmette yerellik ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi, yönetişim, toplam kalite yönetimi, kamu işletmeciliği gibi olguların kamu yönetimine yansıtılmasıdır.⁶²

Bu yönetim anlayışı kamu kurumlarına bir hedef koymayı, çıktıları ölçülebilir hale getirmeyi, yönetsel sorumluluk anlayışının diğer yönü olan hesap verme sorumluluğunu yerleştirmeyi, bütçe sistemini bu anlayışa uydurmayı ve performansa dayalı sözleşme anlayışını gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.⁶³

Kamuda kurallara uygun iş yapılması anlayışının terk edilerek sonuçların önemli olduğu anlayışına geçilmesi, hedeflerin ve başarı ölçütlerinin açıkça ortaya konulduktan sonra performansın ölçülmesini ifade eder.⁶⁴

⁶¹ Kutlu, Ö. (2003) *İdari Reform Transferi, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Asım Balcı, Asım Nohutçu, (Editörler), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 25-26.

⁶² Bilgin, K.U. (2008). *Kamu Performans Yönetimi: Vali ve Kaymakamlar Performans Ölçüm Araştırması. Amme İdaresi Dergisi*, (41), 59-80.

⁶³ Kutlu, Ö. (2004). *Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara: Nobel Yayınları, 35-36.

⁶⁴ Hood, C. (1996). *a.g.e.*, 151-157.

1.2.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Personel Yönetimi

1.2.1. Kamu yönetiminde genel personel anlayışı

Kamu yönetiminde genel personel anlayışını incelediğimiz bu başlığa anayasanın konuyla ilgili maddesiyle giriş yapalım.1982 Anayasası'nın Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler başlığının genel ilkeler kısmında kamu personeli şöyle tanımlanmıştır:

MADDE 128.– Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.⁶⁵

İlgili maddeye 7 Mayıs 2010 da ek yapılmıştır. “(Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”

14 Temmuz 1965 tarihinde yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu bir çok değişikliğe uğrayarak günümüze kadar gelmiştir. Söz konusu kanunun dördüncü maddesinde kamu personelini şöyle ifade etmiştir :

“Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.

Günümüzde kamu yönetiminde yaşanan değişime paralel olarak kamu personel yönetiminde de bir değişim yaşanmaktadır. Bu bağlamda amaç ve hedeflerin saptanması, kurumsal ilkelerin belirlenmesi, personelin yetenekleri ile kendisinden beklenenler arasındaki uyum, performans değerlendirmesi, amaç/hedef/ilkelerin finans, örgüt ve bilgi konularıyla bir bütün olarak planlanması,

⁶⁵ <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, adresinden alınmıştır.

insan kaynaklarının malzeme, örgüt ve finans konularıyla birlikte ele alınması, stratejik insan kaynakları ile amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ve elde edilen sonuçların çözümlenmesi ve değerlendirilmesi şeklinde yeni bir personel yönetimi anlayışından söz edilmektedir.⁶⁶

1.2.2. Personel Yönetimi Anlayışından Modern Yönetim Biçimlerine Geçiş Çalışmaları

Yeni yönetim anlayışı kamu personelinin istihdamından ücretlendirilmesine kadar pek çok konuda geleneksel personel yönetim anlayışından ayrılmaktadır. Geleneksel yönetimdeki iş güvencesi verimsizlik nedeni olarak gösterilmekte yeni anlayışta iş güvencesi gevşetilmektedir. Geleneksel yönetimdeki sabit aylığa ve hiyerarşik düzene göre basamaklandırılmış maaş anlayışı da yeni anlayışta ücretlerin esnekleştirilmesi ve performans ile ücret arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi şeklinde değişmiştir.⁶⁷

Ülkemizde de kamu personel yönetimi alanında reform çalışmaları 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlamış 1980'lerden sonra özellikle yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yenileri eklenmiştir.

1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu'nun çıkartılmasıdır. Memurin Kanunu, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve o günün şartlarına göre kamu personel sisteminin oluşturulmasında gerekli kimi temel ilkeleri ortaya koyması açılarından, ileri sayılabilecek bir kanundur. Yine bu dönemde, 1108 sayılı Maaş Kanunu (1927) ile 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun (1929) çıkartılarak, memur maaşlarının hesaplanmasına bir standart getirilmeye çalışılmıştır. Ancak, kısa bir süre sonra ortaya çıkan (1929) dünya ekonomik bunalımı, personel yönetiminde bir düzen oluşturmak için çıkartılan söz konusu Kanunları bir anlamda geçersiz kılmıştır.

⁶⁶ Çukurçayır, M. A. (2002). Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler, *Türk İdare Dergisi*, (437),1-57

⁶⁷ Al, H. (2008). *a.g.e.*, 144.

1934 tarihli “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki” adlı raporda yapılan hükümetin ekonomik alanda harcadığı çabanın başarıya ulaşabilmesi için, bu çalışmaların iyi idare edilmesi gerektiği ve üzerinde önemle durulması gereken konuların başında, hükümetin aldığı kararların, hazırlanan programların ve tayin edilen politikaların idare tarafından uygulamaya konması aşamasındaki başarısızlığın giderilmesi olduğu vurgulanmıştır. Türkiye'nin yönetsel sorunlarına da yer veren rapor, üç kitap olarak yayınlanmıştır⁶⁸

İkinci dünya savaşından sonra Türkiye’de önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bir yandan demokratikleşme sürecine girişin gerekleri, öte yandan kamu hizmetlerindeki genişleme çoğu yabancı uzmanlara hazırlatılan bir dizi raporlar döneminin başlamasına neden olmuştur.

Bu dönemde hazırlanan ilk rapor, 1949 yılında dönemin Cumhurbaşkanı İsmet İnönü’nün emri ile yapılan bir çalışmanın bir ürünü olan, İstanbul Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Fritz Neumark’ın hazırladığı rapordur. Bu raporda mevcut sorunlara "kamu personeli teşkilatındaki eksiklerin giderilmesi", "memur sayısının hizmetlere göre dengeli bir biçimde dağılımının sağlanması", "aşırı kırtasiyeciliğin ortadan kaldırılması" ve "denetim usullerindeki bozuklukların ortadan kaldırılması" yönünde çözüm yolları aranmıştır.⁶⁹ “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” adını taşıyan bu raporu aşağıdaki raporlar takip etmiştir.

1950 yılında Thornburg, 1951 yılında hazırlanan ve giderlerinin Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası ile Türk Hükümeti tarafından ortaklaşa karşılandığı Barker Raporu yine aynı yıl James VV.Martin ile Frank Cush tarafından hazırlanarak Maliye Bakanlığı'na sunulan "Martin ve Cush Raporu" ortaya konulmuştur. Barker Raporunda kamu yönetiminde verimsizlik, aşırı merkeziyetçilik, kurmay hizmetlerin yeterince gelişmemiş olması, personel yetersizliği konuları kapsamlı bir şekilde ele alınmış, çözüme kavuşturulması bakımından bir "devlet personel dairesi kurulması" kamu kuruluşlarında danışma hizmetlerinin geliştirilmesi, yetki devrine önem verilmesi gibi konular üzerinde

⁶⁸ Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler*, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Ankara: TODAİE Yayını No: 123, 7.

⁶⁹ Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: Atlas Yayıncılık, 146.

durulmuştur. Martin ve Cush raporunda ele alınan başlıca konular, devlet dairelerindeki kırtasiyeciliğin giderilmesi, kamu yönetiminde sevk ve idare ilkelerinin yerleştirilmesi ve çalışma metotlarının geliştirilmesi olmuştur.⁷⁰

1952 yılında Leimgruber ve Gıyas Akdeniz Raporları yayınlanmıştır.

Tüm bu raporlarda göze çarpan ortak değerlendirmeler mevcut bulunmaktadır. Bunlar şöyle özetlenebilir:

- Kamu yönetiminin işleyişinde ciddi sıkıntılar bulunmaktadır.
- Kamu yönetiminin iyi işlememesi, ekonomide verimsizliğe sebep olmaktadır.
- Kamu personel yönetiminde, bir sistemsizlik ve karmaşıklık hakim

gözükmektedir.

- Devlet hizmetine alma, çoğu kez ihtiyaca göre yapılmadığı için, devlet dairelerinde gereğinden çok memur bulunmaktadır.
- Hizmetler sınıflandırılmamış, yükselmeler yeterlikten çok kıdeme dayanmaktadır.
- Mevcut ücret sistemi yetersiz kalmış, adaletsizlikler oluşmuş, ücretler satın alma gücünün altında kalmıştır.

Yine bütün bu sorunların çözümüne yönelik getirilen ortak öneriler ise, şu şekilde ifade edilebilir

- Kamu personel rejiminin baştan sona yeniden ele alınması.
- Bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkartılması.
- Adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması.

⁷⁰ Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, (1972). *a.g.e.*, 7-9

- Yeterlik (liyakat) ilkesine gereken önemin verilmesi, böylece nitelikli

idareciler ve uzman personelin yetiştirilmesi.

- Merkezi bir personel dairesinin kurulması.⁷¹

Personel çalışmalarına bağlı olarak 1953 yılında, kamu yönetimi ve personel yönetimi alanında bilimsel çalışmalar yapması için, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur. Enstitü kurulduğu andan itibaren çeşitli araştırma faaliyetlerine başlamıştır. Bunlardan en önemlisi, 1958 yılında yapılan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" başlıklı üç ciltlik bir raporla sonuçlanan çalışmadır. Bu raporda, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren devlet memuriyetinde meydana gelen değişimler, memur maaşları, memur ve hizmetlileri sosyal statüsü konuları incelenmiştir. Yapılan araştırmaların ışığında, devlet memuriyetinde reform yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir .

27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra yapılan 1961 Anayasası, kamu yönetimine yeni bir bakış açısı getirmiş, planlı kalkınma dönemini başlatmış ve kamu personel sistemi açısından önemli değişiklikler öngörmüştür. 1960'lı yıllarda meydana gelen ilk önemli gelişme, 160 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesinin oluşturulması, böylece uzun zamandır gerçekleştirilmesi beklenen merkezi personel dairesinin kurulmasıdır.⁷²

Bunun dışındaki dikkat çekici bir gelişme de, yabancı uzman raporlarının yanı sıra, kalkınmanın plana bağlanması bir neticesi olarak da görülebilecek olan, kamu yönetimi alanını yeniden düzenlemeye yönelik kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı çalışmalar ve hazırladıkları raporlardır. Bunlara örnek olarak;

Devlet Planlama Teşkilatının öncülüğünde, 1961 yılında hazırlanan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor", TODAİE' nin öncülüğünde ve yönetiminde,

⁷¹ Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, İstanbul: TESEV Yayınları 18, 109-112 .

⁷² Akgüner, T. (2001) .*Kamu Personel Yönetimi*, İstanbul: Der Yayınları, 25

1963 yılında hazırlanan kısa adı “MEHTAP” (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan rapor, yine Devlet Personel Dairesi tarafından, 1962 yılında hazırlanan “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor” gösterilebilir.

Bu dönemde kamu personel yönetimi açısından en önemli gelişme, 1965 yılında kabul edilen, bugün de yürürlükte olan, Türk kamu personel yönetimi modeli ve anlayışına esas teşkil eden, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yapılmış olmasıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, çıkartıldığı yıldan itibaren büyük bir dirençle karşılanmış, kapsamına üniversite personelinin alması üzerine bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş; ancak 1327 sayılı Kanunla yaklaşık yarısı değiştirilerek, 1970 yılında uygulanmaya başlanmıştır . Daha sonra da, birçok kanunla ve özellikle kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayan Devlet Memurları Kanununun özgün metni neredeyse hemen hemen ortadan kalkmış günümüzde maddelerinin yarısına yakını değişmiştir.

1972 yılında “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”, kurul o güne kadar yapılan çalışmaları değerlendirerek kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin tekliflerini "İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler Öneriler" başlığı altında rapor haline getirmiştir. Raporda kamu kuruluşlarının örgüt yapısı, personel rejiminin geliştirilmesi, kamu hizmetlerinde sürat, kalite ve tasarrufun sağlanması başlıca temel amaçlar arasında yer almıştır.⁷³

1982 yılında “Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu” yayınlanmıştır.

18/06/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca “Devlet Personel Dairesi”, doğrudan Başbakan'a bağlanarak “Devlet Personel Başkanlığı” adını almıştır.

1991 yılında TODAİ tarafından uzun süren çalışmalar sonunda “Kamu Yönetimi Araştırması Raporu” (KAYA Projesi) hazırlanmıştır. Sonrasında uzun yıllar bu ve benzeri çalışmalar devam etmiştir.

⁷³ TODAİE, (2012). *Kamu Yönetiminde Yeniden yapılanma*, Ankara, 13.

Yeni kamu yönetimi anlayışının somut göstergelerinden biri olarak gösterilebilecek 2003 yılında hazırlanan ama yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda geleneksel personel yönetimi yerine "insan kaynakları yönetiminden söz edilmiştir. 2007 yılında yürürlüğe giren 9. Kalkınma Planı AB standartları ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde personel yönetimindeki yapılması gerekli değişikliği vurgulamaktadır.⁷⁴

VIII. Plan kapsamında 2001 yılında ülkemizde saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir "Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu" kurulmuş ve bu kapsamda bir Eylem Planı hazırlanarak, Ocak 2002'de Bakanlar Kuruluna sunulmuştur.

2003 yılında yayınlanan ancak yürürlüğe konulamayan Kamu Personel Kanunu Tasarı Taslağı yeni kamu yönetim oluşumunun en gözde personel çalışmasıdır. Tasarıda ilk kez "insan kaynakları" ibresine yer verilmiş ve kamu personel yönetiminin esneklik ilkeleri doğrultusunda değiştirmesinden söz edilmiştir. Taslakta, personel yönetimi ilkeleri eşitlik ve tarafsızlık, kariyer, yeterlilik, başarı değerlendirmesi ve hesap verilebilirlik olarak yeniden sıralanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışına da uygun kavramlarla personel yönetimi ilkeleri yeniden ele alınmıştır. Taslakta gerekli eğitim, bilgi, yeterlik, tecrübe ve yetiştirme şartlarına uygun olarak yükselme ve ilerleme imkanından söz edilmiş, geleneksel personel anlayışının önemli bir mihenk taşı olan liyakat ilkesi, performans standartlarına dayandırılmıştır. Performansa dayalı bir ücretlendirme öngörülmüştür. Ancak bunun nasıl yapılacağına vurgu yapılmamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olarak ortaya çıkan değişim, özellikle Devlet Personel Başkanlığı'nın 2009-2013 yıllarını kapsayan Stratejik Planında belirlenmiş amaç ve hedefler ile bu amaç ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini gösteren 2009 ve 2010 Performans Programlarında görülmektedir.

⁷⁴ Eroğlu, H.T. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personel Yönetimine Etkisi, *Zonguldak Kara Elmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 13.

Başkanlığın Stratejik Planında yönetim sürecinde insan unsurunun baş aktör olduğu belirtilerek personel yönetiminden "insan kaynakları yönetimine" geçildiğinin altı çizilmektedir. Böylece düzenli, süratli, kaliteli hizmet sunan, şeffaf, çözüm üreten, modern, sürdürülebilir ve geliştirilebilir stratejik yönetim anlayışını benimseyen ve uygulayan yeni bir yönetim anlayışı üzerinde durulmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi ile performansa dayalı, sürekli öğrenmeye ve gelişime açık, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hizmet üreten ve denetlenen, vatandaş odaklı, rasyonel, bilgi iletişim teknolojileri ile geliştirilmiş, esnek bir personel sistemi söz konusu olmakta buna uygun amaç ve hedefler belirlenmektedir.⁷⁵

Stratejik planda belirlenen amaç ve hedefler çerçevesinde 2009 Performans Programında yeni kamu yönetimi anlayışının personel açısından dayandığı değerler içinde yer alan sürekli eğitim ve geliştirme bağlamında bir personel planlamasının yapılmasının altı çizilmektedir. Bu bağlamda personel sisteminde yapılacak kadro ve unvan standardizasyonu ve iş analizleri ile iyileştirilecek personel sisteminin kamu hizmet sunumunda yaratacağı verimlilik ve kamu personeli arasında sağlanacak ücret dengesine vurgu yapılmaktadır.⁷⁶

Programda performans konusuna ayrıca önem verildiği görülmektedir. Personel değerlendirme sistemini modern yönetim anlayışı çerçevesinde yeniden gözden geçirilmesi gerekliliği vurgulanmış ve personel performansını ölçmeyi sağlayacak objektif ve saydam standartlar geliştirilmesi öngörülmüştür.

⁷⁵Devlet Personel Başkanlığı, (2009). *2009-2013 Stratejik Planı*, Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, 22-24.

⁷⁶ Devlet Personel Başkanlığı,(2009). *a.g.e.*, 22-24.

İKİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS VE PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMLERİ

2.1. Performans ve Performansla İlgili Kavramlar

Çalışmamızın bu bölümünde kavramsal açıdan performans ve performans temelinden ortaya çıkan performans değerlendirme, performans yönetimi kavramlarını teorik açıdan inceledik. Ardından konumuz açısından önem arz eden performans değerlendirme yöntemlerinin en çok kullanılanlarından bahsettik. Konumuzun temelini oluşturan performans dayalı ücret kavramı, türleri ve bu sistemde karşılaşılan güçlüklerle değindik.

2.1.1. Tanımlar

2.1.1.1. Performans

Bu bölümde Yeni Kamu Yönetiminin anahtar kavramlarından olan “performans” çeşitli yönleri ile ele alınacaktır.

Performans ve yönetim sözcükleri askerlik mesleğiyle doğrudan ilişkili olarak gündeme gelmiştir. 16. Yüzyılda Avrupa’ da emir ya da görevleri yerine getirmek anlamında kullanılırken, yönetim ise askeri amaçla kullanılacak olan atların manejde eğitilmesi anlamına gelmekteydi.⁷⁷

Çağımızın en önemli kavramlarından birisi haline gelen performans, gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkeler açısından büyük önem taşımaktadır. Gelişmiş ülkelerde sürdürülebilir ekonomik büyüme ile fiyat istikrarını korumak açısından temel bir unsur olan performans, gelişmekte olan ülkeler için, ülkede yapısal değişimi de içeren kalkınma ve gelişme sorunlarının çözüme kavuşturulmasında etkin bir araçtır.⁷⁸

⁷⁷ Akdoğan, A, A. (2007); *İşletmeden Devşirerek Değiştirmek: Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlam ve Performans Yönetimi*. Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Ş. Aksoy-Y. Üstüner, (Editör). Ankara: Nobel Yayınları, 450.

⁷⁸ Akyıldız, H. (2001). *Ücret Yapısının Oluşumu*. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Yayını, 45.

Performans kavramı çeşitli kaynaklarda farklı tanımlarla karşımıza çıkmaktadır. Köken olarak İngilizce “performance” kelimesinden gelen ve “icra etme, yapma, etme, ifa” olarak tercüme edebileceğimiz performans kavramının, konumuz açısından Türkçe karşılığı “iş başarıımı ” ve herhangi bir işte gösterilen başarı derecesidir.⁷⁹

Performansın Türk Dil Kurumu Sözlüğündeki anlamı, “başarım, takat sınırı, bir şeyi ya da işi yapma veya uygulama hareketi” olarak verilmektedir. Bu karşılık, kelimenin kullanımının genellikle iyi performans, yüksek performans, kötü performans gibi olumlu-olumsuz bir değerlendirme içermesi bakımından anlamlıdır.⁸⁰ Oxford İngilizce Sözlükte ise performans, “verilen bir işi başarıyla sonuçlandırılmak, uygulamak” olarak tanımlanmaktadır. Kamu Yönetimi Sözlüğünde ise performans, iş başarıımı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesi olarak tanımlanmıştır.

Performans genel anlamda belli bir amaca yönelik olarak yapılan planlar doğrultusunda ulaşılan noktayı, başka bir deyişle elde edilenleri kalitatif ve kantitatif olarak belirleyen bir kavramdır.⁸¹ Performans eldeki kaynaklarla en çok üretimi gerçekleştirme uğraşdır.⁸² Zuhâl Akal performansı şöyle tanımlamıştır: Performans, belli bir hedefe ulaşmak için önceden belirlenmiş bir faaliyetin sonucunda ortaya çıkması, sayısal olarak ve kalite açısından betimleyen bir kavramdır.⁸³

İşlevsel olarak performansın tanımına bakılacak olursa, bir işi yapan bir bireyin, bir grup veya bir teşebbüsün o işte amaçlanan hedeflere yönelik olarak

⁷⁹ Bozkurt, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayını, 203.

⁸⁰ Ege, Ş. (2012). Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi: Türkiye Uygulaması ve Sorunlar. *Sayıştay Dergisi*, (7-8), 9-10.

⁸¹ Songur M. (1995). *Mahalli İdarelerde Başarı Değerlendirmesi*. İstanbul: Milli Produktive Merkezi Yayınları, 65.

⁸² Bilgin, K.B. (2004). *Kamu Performans Yönetimi Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi*. Ankara: TODAİE Yayın No: 323, 7.

⁸³ Akal, Z. (2006). *Performans Kavramları ve Performans Yönetimi*,

Web: http://www.vdk.gov.tr/seminerler/perfoniians_voneümi/performans_yonetimi.htm, 14 Temmuz 2006’da alınmıştır.

nereye varabildiği, başka bir deyişle neyi sağlayabildiğinin nicel (miktar) ve nitel (kalite) olarak tanımıdır.⁸⁴

Bir başka tanımda, performans bireyin, grubun veya kurumun bir işin başarılması için amaçlanan hedefe yönelik olarak hangi seviyeye ulaşılabilirdiğinin sayısal ve nitelik yönünden göstergesi olarak gösterilmiştir.⁸⁵

Benzer şekilde performans, bir işi yapan bir bireyin, grubun veya kurumun bunu yaparak amaçladığı şeyi ne kadar gerçekleştirdiğinin nitelik ve niceliksel olarak ifadesidir.⁸⁶

Dilsel bağlamından bağımsız olarak hemen her alana yerleşen performans kavramı, bireysel ve toplumsal açıdan metanın değişim değerinin yerine gösterge değerinin önem kazanmasıyla birlikte gündelik hayatımızda yer edindikten sonra “yönetim” perspektifinde önce özel sektörde uygulama alanı bulmuş, ardından da kamu sektörüne transfer olmuştur.

Kamu sektörü açısından bakıldığında ise performans, kamu yönetiminin topluma sunmayı üstlenip amaçladığı mal ve hizmetleri yerine getirmesidir.⁸⁷

Performans, bir kamu örgütünün başkalarına göre veya kendi geçmişine göre daha etkili ve verimli olmasıdır. Performans tanımının içerisinde diğer tanımlardan farklı olarak kendisi ile veya başkaları ile yapılan bir karşılaştırma söz konusudur.⁸⁸

Kamu yönetimi alanında performans terimi daha çok bireysel düzeyde algılanmakta ve çalışanların kurumsal amaçları etkileyen, ilgilendiren davranışı olarak anlaşılmaktadır. Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uygulamaya konulan performans yönetimi sisteminde ise performans

⁸⁴ Turhan, M.H. (1998) . *İnsan Kaynakları Planlamasında Performans Değerlendirme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

⁸⁵ Bingöl, Dursun (2006). *İnsan Kaynakları Yönetimi, (6. Baskı)*. İstanbul: Arıkan Yayınları, 17-18.

⁸⁶ Falay, N. (2000). *Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi*, Türkiye’de Belediye Performans Ölçümüne ve Halkın Belediyelerden Beklentilerine İlişkin Ön Çalışma: Adaman, F., Falay N. (Derleyen). İstanbul: TESEV Yayınları, 15-20.

⁸⁷ Arslan, F. (2007). *Kamu’da Performansa Dayalı Ücret Sistemleri*, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.

⁸⁸ Usta, A. (2010). Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci, *Sayıştay Dergisi*, (78), 8-10.

bireysel değil kurumsal ölçekte ele alınmakta, insan kaynakları yönetimi ile sınırlı olmaksızın kurumsal başarıya odaklanmaktadır.⁸⁹

Geçmişte performans denilince akla karlılık durumu gelirken, bugün performans sözcüğü karlılıkla birlikte verimlilik, tutumluluk, etkenlik, etkililik, kalite, müşteri memnuniyeti, çalışma yaşamının kalitesi, çevreye verilen zararın derecesi ve diğer birçok konuyu kapsayan çok yönlü bir kavramı çağrıştırmaktadır. Performans kavramı sanayideki gelişmelere paralel olarak değişim göstermiştir.⁹⁰

Çalışanın görevini gerçekleştirmek için yaptığı her davranışın performansının bir parçası olduğunu söylemek mümkündür. Belli bir sayıda parça üretmek, belli sayıda hasta bakmak, trafik kazası sayısını azaltmak, belli sayıda adrese ürün teslim etmek, belli sayıda kişiye okuma yazma öğretmek, bir sorunu çözmek, bir projeyi gerçekleştirmek, bir işi yapmak gibi göreve dönük her iş performansı tanımına uymaktadır.

Performans kavramına birey ve örgüt açısından da bir tanımlama getirebiliriz. Kişisel açıdan performans, motivasyon ve becerinin bir fonksiyonu olarak görülürken örgüt açısından herhangi bir görevin gereği olarak önceden belirlenen standartlara uygun davranışların gösterilmesi ve beklenen amaçlara yaklaşma derecesi olarak tanımlanabilir.

Oldukça kısa ve vurucu, genel kabul gören bir diğer tanımlamaya göre ise “performans amacın gerçekleşme derecesidir”.⁹¹ Başlarda temel performans anlayışı en düşük maliyetle en yüksek üretim, dolayısıyla kar iken, zamanla bu geleneksel anlayıştan günümüzün rekabetçi koşullarının gereği olarak müşterinin tatmini, kalite, yenilik vb. gibi çok değişik ölçülere ağırlık verilerek geleceğin yönetim anlayışına ve örgüt yapısına geçişe yönelinmiştir.⁹²

⁸⁹ Ege, Ş. (2012). *a.g.e.*, 11.

⁹⁰ Kasnaklı, B. (2002) Stratejiler ile Performans Göstergelerinin Bütünlüğünü Sağlayan Bir Model: Dengeli Puan Kartı (Balanced Scorecard), *Verimlilik Dergisi*, 132.

⁹¹ Kılıç, T. (1998). Farklı Performans Değerlendirme Sistemlerine İlişkin İşgören Tercihlerinin Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma. *Verimlilik Dergisi*, 15(3), 1-12.

⁹² Apan, A. (2008). Yeni Kamu İşletimi ve Performans Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, (460), 21-92.

Birçok tanımlamasıyla karşılaştığımız performans kavramı birçok yeni kavramın da doğmasına vesile olmuştur. Çalışmamızda bu kavramlardan sadece performans yönetimi, performans değerlendirme ve performans ölçülmesi kavramlarını inceleyeceğiz.

2.1.2. Performans yönetimi

Performans yönetimi, performansla ilgili diğer kavramlar gibi son dönemlerin en gözde kavramlarından birisidir. Hemen her konuda ve kurumda performans, stratejik plan, vizyon, misyon kelimeleri kullanmak neredeyse çağdaş yönetim tekniklerinin uygulandığına bir karine olarak gösterilmektedir. Performans yönetimi; kurumsal hedeflere ulaşılabilmesi için bireysel performansın geliştirilmesine sistematik bir yaklaşım olarak da görülmektedir⁹³

Performans yönetiminin geniş ve kapsamlı bir tanımı şöyledir: “gerçekleştirilmesi beklenen organizasyonel amaçlara ve bu yönde çalışanların ortaya koyması gereken performansa ilişkin ortak bir anlayışın organizasyonda yerleşmesi ve çalışanların bu amaçlara ulaşmak için göstereceği ortak çabalara yapacağı katkıların düzeyini artırıcı bir biçimde yönetilmesi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi ya da ödüllendirilmesi ve geliştirilmesi süreci” olarak ifade edilmektedir.⁹⁴

Performans yönetimi sistemlerinin temel amacı, çalışanların örgüt hedefleri doğrultusunda çalışmalarını ve başarılı sonuçlar elde etmelerini sağlamaktır. Dolayısıyla performans yönetimi sistemleri, çalışanların örgüt hedefleri doğrultusunda etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlayacak araçların ve yaklaşımların geliştirilmesini ve uygulanmasını içerir.⁹⁵

Performans yönetimi, hedeflerin ve amaçlanan neticelerin net olarak belirtildiği, yöneticilerin bunlara ulaşabilmek için serbest bırakıldığı, gerçek performansın ölçüldüğü ve raporlandığı bu bilgilerin program bütçelemeye,

⁹³ Apan, A. (2008). *a.g.e.*, 21-92.

⁹⁴ Barutçugil, İ. (2002). *Performans Yönetimi*. İstanbul: Kariyer Yayınları, 125.

⁹⁵ İnternet: <http://www.insankaynaklari.com/ikdotnet/icerikdetay.aspx?KayitNo=2793>, adresinden 22 Temmuz 2014'te alınmıştır

faaliyetlerde, ceza ve ödevlerde esas alındığı bir yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır.⁹⁶

Performans yönetimi, işletmenin/idarenin performansı ile ilgili sonuçlardan dolayı hesap verebilir olmasını ve bu sonuçların sorumluluğunu üstlenmesini gerektirmektedir.⁹⁷

Bir başka tanımlamaya göre ise performans yönetimi, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik odaklı bir yönetim anlayışı olup, bu amaçla ölçülebilir hedefler koymayı ve bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının sürekli olarak ölçülmesini zorunlu kılmaktadır. **Performans yönetimi bize öncelikle kuruluşun en önemli kaynağı olan insan kaynaklarını başarıyla yönetmesi gerektiğini göstermektedir. Çünkü insan kaynağı örgütün diğer kaynaklarını birleştirici, üretime dönüştürücü, harekete geçirici ve kuruluş amaçları doğrultusunda mal ve hizmetlerin üreticisi rolünü üstlenmektedir.**⁹⁸

Performans yönetimi, organizasyonun amacını ve görevlerini en iyi biçimde gerçekleştirmek için, organizasyon kaynaklarını seçme ve değerlendirme süreci olarak da tanımlanmıştır.⁹⁹

Performans yönetiminin amacı, bir taraftan kuruluşun vizyonu doğrultusunda hedeflerinin belirlenmesi ve bu hedeflerin çalışanların katkılarıyla gerçekleşmesinin sağlanması iken, diğer taraftan da hedeflere ulaşırken çalışanların katılımlarının adil, sistemli ve ölçülebilir bir yöntemle değerlendirilmesi ve motive edici bir çalışma ortamı oluşturarak kişisel gelişimin desteklenmesidir. Sistem, hem kişisel hedeflerin kuruluş hedefleri doğrultusunda olmasını sağlayan bir hedef belirleme sistemi; hem de yapılan işlerin iyi yapılmasını sağlamaya yönelik bir kontrol sistemidir.¹⁰⁰

⁹⁶ Koyuncu, E. (2009). Kamuda Performans Yönetimi ve Avrupa Birliğinin Performans Yönetim Modeli, *Türk İdare Dergisi*, (465),4.

⁹⁷ Koyuncu, E. (2009). *a.g.e.*, 4.

⁹⁸ Bilgin, K.U. (2007). Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık "Performans Yönetimi". *Sayıştay Dergisi*, (65) (Özel),53-87.

⁹⁹ Akal, Z. (1998). *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi*. Ankara: MPM Yayınları: 473, 22.

¹⁰⁰ Germirli, N. (2010) Performans Sisteminin Performansı. http://www.kalder.org/previev_content.asp?cont, adresinden 12 Nisan 2014'te alınmıştır.

Performans yönetimi, kurumun amaç ve hedefleri ile faaliyetleri arasında bağlantı kurmak ve amaç ve hedefleri analiz ederek örgütsel performansta kalıcı gelişmeler elde etmek, kurum içerisinde etkili iletişim kurmak, çalışanların kurumsal amaçlara ulaşılmasında üzerlerine düşen sorumlulukların bilincinde olmalarını sağlamak, sunulan ürün ve hizmetlerin kalitesini geliştirmek ve sürekli geri bildirim ile örgütsel performansa ilişkin objektif bir ölçme ve değerlendirme yapmak amacıyla kullanılmaktadır.¹⁰¹

Performans yönetimi; çalışanları kendi potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayacak şekilde motive ederek örgütlerden, takımlardan ve çalışanlardan daha etkin sonuçlar almak için üzerinde anlaşmaya varılmış amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçüm, geri bildirim, ödüllendirme vb. aşamalardan oluşan sistematik bir yönetim aracıdır. İyi bir performans yönetimi için; yazılı, kesin, ölçülebilir, zamanı belli, ulaşılabilir, esnek, yetkiyle uyumlu performans standartlarına ihtiyaç vardır.¹⁰²

Kamu sektörü açısından bakıldığında performans kamu yönetiminin topluma sunmayı üstlenip amaçladığı mal ve hizmetleri yerine getirmesidir. Diğer bir ifade ile kamu bürokrasisi içinde bulunanların hizmetleri yerine getirme ve sunma çalışmalarını ifade eder. Dolayısıyla performans yönetimi için, kamu örgütlerinin başarılı şekilde doğru ve gerekli mal ve hizmetleri yerine getirme ve sunmada kullandığı yol, yöntem ve araçlar konusunda yapılan faaliyet olduğu söylenebilir¹⁰³

Performans yönetiminin çok güzel bir başka tanımlaması da şöyledir: Bireyleri, kendi potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayacak şekilde motive ederek organizasyonlardan, takımlardan ve bireylerden daha etkin sonuçlar almak için üzerinde anlaşmaya varılmış amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçüm, geri bildirim, ödüllendirme ve onurlandırma aşamalarından oluşan sistematik bir yönetim aracıdır.¹⁰⁴

¹⁰¹ İnternet: <http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/sumruoyman.pdf>, adresinden 28 Kasım 2014'te alınmıştır.

¹⁰² Akçakaya, M. (2012). *a.g.e.*, 171-202.

¹⁰³ Çevik, H.H. (2001) *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 154.

¹⁰⁴ İnternet: www.students.itu.edu.tr, adresinden 10 Nisan 2015'te alınmıştır.

Performans yönetimi bir kurumun önceden belirlediği amaç ve hedeflere ulaşırken izlediği yol ve bu yol sonunda elde ettiği sonuçların birlikte değerlendirildiği bir süreçtir ve çalışan ile performans yöneticisinin birlikte gelişme amaçlarını tartışmalarına ve bu amaçlara ulaşmak için ortak bir plan yapmalarına ortam yaratmaktadır.¹⁰⁵

Performans yönetiminden beklenen yararlar; faaliyetin planlara uygunluğunu sağlar, geleceğe yönelik eylem planı için özgün veri sağlar, kıyaslamalar sayesinde en iyi uygulamaların belirlenmesini ve benimsenmesini sağlar, ödül sisteminin işletilmesine zemin oluşturur, motivasyonu artırır, iyileştirme önceliklerini gösterir.¹⁰⁶

2.2. Performans Değerlendirme

Performans değerlendirme kavramı da performans gibi çeşitli yazarlar tarafından farklı isimlerle anılmaktadır. Bunlardan bazılarını şöyle sıralayabiliriz : "işgören değerlendirmesi", "personel değerlendirme", "liyakat değerlendirme", "iş gören boylandırma", "başarı değerlendirme", "verimliliğin değerlendirilmesi", "çalışanın değerlendirilmesi" .Bazı yazarlar ise kamu da olduğu gibi "tezkiye", "sicil" gibi kavramlarla anlatılanın da performans değerlendirme kavramı ile ilintili olduğunu ileri sürmektedir.¹⁰⁷

Kişinin işteki başarı derecesi hakkında bir yargıya varma işlemi¹⁰⁸ olarak kısaca açıklayabileceğimiz performans değerlendirme kavramının değişik kaynaklardaki tanımlamalarından bazıları şunlardır:

Performans değerlendirme kavramı çalışanların yeteneklerinin işin nitelik ve gereklerine ne ölçüde uyduğunu araştıran, çalışanların işteki başarısını saptamaya çalışan objektif analizler olarak tanımlanabilir.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Barutçugil, İ. (2002). *a.g.e.*, 125.

¹⁰⁶ Usta, A. (2010). *a.g.e.*, 39.

¹⁰⁷ Akyüz, Ö.F. (2001). *Değişim Rüzgarında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması*, İstanbul: Sistem Yayıncılık, 82.

¹⁰⁸ Tutum, C. (1979). *Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları, 152.

¹⁰⁹ Akyüz, Ö.F. (2001). *a.g.e.*, 82.

Performans değerlendirmeyi herhangi bir görevin gereği olarak, önceden belirlenen standartlara uygun davranışların gösterilmesi ve beklenen amaçlara yaklaşma derecesi olarak tanımlayabiliriz.¹¹⁰ Buna göre; performans değerlendirme sürecinde çalışanın geçmişe dönük, örneğin bir yıllık çalışması değerlendirilerek belirli bir standardın üzerine çıkıp çıkmadığı araştırılır. Çalışanların iş görmesi bu standardın üzerine çıkmışsa başarılı kabul edilir. Burada önemli olan, performansın ne olduğunun bilinmesi veya çalışmanın hangi noktanın üzerine çıktığında performanstan söz edileceğidir. Bu sorunun cevabı da standardın belirlenmesiyle ortaya konulmuş olur.¹¹¹

Kişinin yeteneklerini, potansiyel gücünü, iş başarımını ve davranışlarını diğerleriyle karşılaştırarak yapılan sistematik bir ölçümleme olarak da tanımlanır.¹¹²

Erdoğan performans değerlendirmeyi, işgörenin iş başarımının adeta fotoğrafının çekilmesi olayı¹¹³ olarak nitelemiş ve bir örgütte yer alan personelin göstermesi gereken başarı davranışlarını gösterip göstermediğinin saptanması ve gerekiyorsa onu geliştirmek için yapılan çalışmaların organizasyonu olarak tanımlamıştır.

Performans değerlendirme, en genel hatları ile kişinin yapacağı işe ve bu iş için sahip olduğu potansiyel özelliklere göre bireysel olarak analiz edilmesi ve onun işini başarma derecesinin belirlenmesidir. İşletmede çalışan her bir iş görenin belirli dönemlerde elde ettiği sonuçlar onun başarısı, bu sonuçların yöneticiler tarafından analiz edilmesi de onun başarısının değerlendirilmesidir.¹¹⁴

Performans değerlendirme, kurumda görevi ne olursa olsun bireylerin çalışmalarını, etkinliklerini, eksikliklerini, yeterliliklerini, fazlalıklarını, yetersizliklerini

¹¹⁰ Öztürk, K. (1996). *İşletmelerde Başarı Etkinliğini Belirleyen Faktörler Üzerine Bir Araştırma*. Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.

¹¹¹ Bingöl, D. (1997). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, (Altıncı Baskı). 17 Arıkan Yayınları, -18.

¹¹² Atalay, K. (2000). *Ücret İş Değerlendirme ve Performans Değerlendirme İçin Bir Yazılım*. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Fen Bilimler Enstitüsü, Konya.

¹¹³ Erdoğan, İ. (1991). *İşletmelerde Personel Seçimi ve Başarıyı Değerleme Teknikleri*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul: İşletme Fakültesi Yayınları, 248(141), 234.

¹¹⁴ Akçakaya, M. (2012). *a.g.e.*, 171-202.

bir bütün olarak tüm yönleri ile gözden geçirilmesidir.¹¹⁵ Her kurum, çalışanların başarı ya da başarısızlıklarını yakından izlemek, yeteneklerini geliştirici ve düzeltici önlemleri zamanında alabilmek ve böylece en yüksek verimin elde edilmesini sağlamak amacıyla çalışanların değerlemesini yapmak zorundadır.¹¹⁶

Performans değerlendirme, çalışanın başarısını belirlemek ve geliştirmek için yapılan çalışmaların tümü veya bir örgütte belli amaçlara göre çalışanların performans düzeyinin belirlenmesini içeren birçok evreden oluşan ve çalışanın kendisinden beklenen görevleri ne derecede gerçekleştirdiğini belirlemeye yönelik bir süreçtir.¹¹⁷

Performans değerlendirme kavramı, ücret yönetimi, teknik becerilerin geliştirilmesi, eğitim ihtiyacının belirlenmesi, mesleki gelişim, kariyer yönetimi, kişisel gelişim, örgütün etkinliğini artırma, sözleşme, yenileme veya işten çıkarma, stratejik planlama, rotasyon, iş geliştirme, iş zenginleştirme gibi alanlarda kullanıldığı gibi işgören başarısı, terfi, başarı seviyeleri, hedeflere ulaşma durumu gibi konuları içerdiğinden işletmeler için oldukça önemlidir. Kısaca, çalışanın işinde sağladığı başarı ve gelişme yeteneğinin sistematik değerlendirilmesi olarak tanımlayabiliriz.

Daha yalın bir anlatımla performans değerlendirme, belirli bir iş ve görev tanımı çerçevesinde çalışan bireyin bu iş ve görev tanımını ne düzeyde gerçekleştirdiğinin belirlenmesi çabasıdır. Bu çabanın mutlaka gösterilmesi gerekir. Çünkü kişinin tatmini bakımından etkinliğini bilmesi önemlidir. Diğer yandan kurumun da çalışanların etkinliğini bilmesi gereklidir. Çünkü, rolünü yeterince oynayamayan yani görev tanımındaki uygulamaları yeterince gerçekleştiremeyen çalışanın kuruma zarar vermesi söz konusudur.¹¹⁸

¹¹⁵ Ersen, H. (1997). *Toplam Kalite Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi*. İstanbul: Sim Matbaası, 45.

¹¹⁶ Pehlivan, B. (2008). İnsan Kaynakları Yönetiminde Performans Değerlendirme ve Maliye Bakanlığı Çalışanlarına Yönelik Bir Uygulama, *Maliye Dergisi*, (154), 171-172.

¹¹⁷ Pehlivan, B. (2008). *a.g.e.*, 171-172.

¹¹⁸ Kavuzlu, F. (2007). *Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirme ve Performansa Dayalı Ücret Sistemi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

2.1.1. Performans Değerlendirmenin Amacı

Performans değerlendirmesi kavramına ilk olarak yirminci yüzyılın başlarında Amerika'da kamu hizmeti verilen kurumlarda rastlanılmıştır. Kavram daha sonra bilimsel kimlik kazanmıştır.

Performans değerlendirme sayesinde kurum; çalışanlar ile yaptığı iş anlaşmasının koşullarının ne oranda gerçekleştiğini, çalışanın ilgi ve yeteneklerinin işe ne düzeyde yansıdığını, çalışanın iş başarısını, görev tanımındaki standartlara ulaşp ulaşmadığını, kariyer planlamasının ne düzeyde olacağını performans değerlendirme ile belirlemiş olacaktır. Diğer yandan performans değerlendirmesi, dengeli bir ücret sisteminin uygulanmasında, iş değişikliği ve eğitim gereğinin saptanmasında, çalışanların seçilmesi ve atanmasında ya da işten uzaklaştırılmasında başvuru olan etkili bir yöntemdir.¹¹⁹

Performans değerlendirmesi personelin, işletme amaçlarının gerçekleşmesine yapmış olduğu katkının ölçülmesidir. Başka bir ifadeyle çalışanların görevleriyle ilgili olarak, bireysel özelliklerinin, gösterdikleri çabanın ve elde ettikleri sonuçların belirli bir plan çerçevesinde ve belirli ölçütler yardımıyla sistematik olarak saptanması ve bunun sonucunda belirli yargılara varılması işlemi olarak tanımlanabilir.¹²⁰

Performans değerlendirme ile çalışanların, mevcut ve geçmişte yaptıkları değerlendirilir ve eğitime ihtiyacı varsa geleceğe yönelik olarak gelişimine katkı sağlanır. Değerleme ile ulaşılan veri, personelin terfisi, ücret durumu, eğitim seyri, işe devam etmesi ya da son verilmesi gibi kararlar için oldukça önemlidir. Bu açıdan performans değerlendirme kriterlerinin objektif ve standart olması değerlendirmenin yerindeliğinin en başat özelliğidir.

Performans değerlendirmesi performans sonuçlarından hareketle yöneticilerin geleceğe ilişkin olarak doğru kararlar vermesini sağlar. Amacı, karar alma süreçlerini güçlendirmek, kurumsal öğrenmeyi sağlamak, etkin kaynak

¹¹⁹ Sabuncuoğlu, Z. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Bursa: Ezgi Kitapevi.

¹²⁰ Araştırma Raporu, (2008). *Mülkiye Müfettişleri, Vali ve Kaymakamların Performans Kriterlerinin Belirlenmesi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, 4.

dağılımını sağlamak ve hesap verebilirlik için zemin oluşturmaktır. Performans değerlendirmesi analitik bir değerlendirme süreci olup kamusal politikaların, kurumların veya faaliyet ve projelerin açıklanmasına yardımcı olur. Bilgiyi arttırarak geleceğe ilişkin belirsizlikleri azaltır. Performans değerlendirmesi idare yöneticileri ve çalışanları tarafından yapılabileceği gibi değerlendirilecek konuda uzman kişilerden oluşturulacak çalışma grupları aracılığıyla da yapılabilir. Performans değerlendirmesi kurum tarafından mali yıl içinde, mali yılsonunda veya birkaç yılın uygulama sonuçlarını değerlendirme şeklinde orta ve uzun vadede yapılabilir.¹²¹

Performans değerlendirmenin amacı; organizasyondaki çalışanların iyiden kötüye doğru sıralanması değil; örgütsel amaçların astlar tarafından öncelikle anlaşılma ve benimsenme derecesinin ortaya çıkarılması, amaçların herkes tarafından asgari seviyede yerine getirilmesinin temin edilmesi ve herkesin mutlu olduğu dinamik çalışma ortamının sürekli muhafaza edilmesidir. Bu işleri gerçekleştirirken performansı geliştirmek ve beklenenleri veremeyen çalışanların gelişmeye ihtiyaç duydukları alanları ortaya çıkarmak temel hedefler arasında yer alır. Amirden çalışanlara bakışın bir göstergesi olan klasik performans değerlendirme sistemleri günümüzde bu noktada iflas etmişlerdir. Çünkü performans değerlendirme sisteminden organizasyonun esas beklentisi gelecekteki kariyer planlamalarında kimin nerede olduğunun tespit edilmesinde bir araç olması değil, çalışanlar boyutunda sisteme önemli geri beslemeler vermesi; sistemi sürekli olarak geleceğe ve örgütsel vizyona yönlendirmesi, organizasyonu yarınlara taşımasıdır.¹²²

Birçok kamu hizmetinde rekabetin olmaması kamu yönetiminin daha iyi çalışma yollarını keşfetme güdüsünü azaltmaktadır. Bu aynı zamanda yönetimin personeli yenilik ve verimlilik arayışına ikna edebilme potansiyelini de azaltır. Performansa göre ücret sisteminde, yönetim aynı işi yapan personele farklı ücret ödemenin kriterlerini objektif olarak belirleyebildiği takdirde başarılı bir uygulama imkanı sağlar. Performans bakımından eğer sistemli ölçüler yok ise performans değerlendirmesinin objektif bilgilere dayanmadan alınması adil karar alımını

¹²¹ MB-BUMKO, (2004). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*. Ankara: Maliye Bakanlığı-Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, 62-63.

¹²² Arslan, A. (2003). *Bireysel Performanstan Kurumsal Performansa Geçişte Etkili Bir Araç: 360 Derece Değerlendirme*, <http://www.akfel.com.sg/forum>, adresinden 28 Kasım 2014'te alınmıştır.

zorlaştırarak idare ve personel arasındaki ilişkilerin gerginleşmesine yol açabilecektir.¹²³

Performans değerlendirme, örgüt çalışanlarının eksik yönlerini görebilmeyi, onların eksiklerini giderecek şekilde eğitebilmeyi ve örgütsel amaçlara hizmetleri ölçüsünde onları ödüllendirebilmeyi sağladığı için yapılması gerekir. Performans değerlendirmesi yapılmayan bir örgütte, bireylerin örgüte yaptığı katkı tespit edilemez, çalışanlarla ilgili gerçekçi kararlar alınamaz. Diğer yandan değerlendirme sonuçlarına göre bireysel performansı artırıcı önlemler devreye sokulamaz. Böyle bir değerlendirme yapmamakla bütün çalışanların eşit düzeyde performans sergiledikleri ve örgütsel amaçlara aynı düzeyde hizmet ettikleri varsayımı kabul edilmiş olur ki bu durum çalışanlar için motivasyon kırıcı olduğu kadar örgüt içinde vahim sonuçlar doğurur.¹²⁴

Performans değerlendirme belirli bir görev ve iş tanımı çerçevesinde bireyin bu iş ve görev tanımını ne düzeyde gerçekleştirdiğinin belirlenmesi çabası ve çalışanın tanımlanmış olan görevlerini belirli zaman dilimi içinde gerçekleştirme düzeyinin belirlenmesidir. Böylece kişi, kendi çalışmalarının sonuçlarının bir anlamda çıktılarını görür ve bireysel başarısının sonuçlarını değerlendirir. Elde edilen sonuçlara göre kişiye yönelik başarı beklentisinin ne oranda gerçekleştiği belirlenmiş olur. Bu bilgiler sonucunda kişinin terfi etmesine, kariyer planlamasının yapılmasına, ücretinin artırılmasına, görevinin değiştirilmesine, işten çıkarılmasına, işinin zenginleştirilmesine ve benzeri kararlara ulaşılabilir.¹²⁵

2.1.2. Performans Değerlendirmenin Özellikleri

Performans değerlendirmesi yapılırken hedeflenen, arzu edilen en iyi sonuçları elde edebilmek için kabul görmüş bazı özelliklere dikkat etmekte fayda vardır. Bu özellikleri şöyle sıralayabiliriz:

¹²³ Kestane, D. (2003). Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği. *Maliye Dergisi*, 126-144.

¹²⁴ Tuncer, P. (2013). Örgütlerde Performans Değerlendirme ve Motivasyon. *Sayıştay Dergisi*, (88), 7-8.

¹²⁵ Araştırma Raporu. (2008). *a.g.r.*, 8.

2.1.2.1. Geçerlilik

Kullanılan performans değerlemesi kriterlerinin toplumsal, örgütsel ve kişisel düzeyde bazı önemli amaçların başarılı biçimde gerçekleştirilmesine hizmet etmesiyle ilgili olması gerektiğini ifade eden bir özelliktir. Performans değerlemesi sonucunda ortaya çıkan bireysel performans farklılıkları, bu kişilerin örgütsel amaçlara yaptığı katkı farklılıklarını ölçebilmelidir. Kriterler ve ölçümler önyargılı ve önemsiz durumları ifade etmemelidir.¹²⁶

Değerleme çalışmalarının vazgeçilmeyen özelliklerinden biri olan geçerlilik, değerlendirme sonucunda ortaya çıkan bireysel performans farklılıkları değerlendirilen çalışanların işletme amaçlarına katkı farklılıklarını yansıttığı ölçüde yüksek olacaktır.¹²⁷

2.1.2.2. Güvenilirlik

Performans kriterleri doğru ölçümler için nispeten kararlı ve hassas özellikler gerektirir. Bu durum aynı zamanda, farklı zamanlarda farklı kişilerce yapılan ölçümlerin aynı ve hiç değilse benzer sonuçları vermesi şeklinde de algılanmalıdır.¹²⁸

Güvenilir bir değerlemenin tesadüfi sonuçlar vermemesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, performans değerlemede güvenilirlik; "belirli koşullar altında farklı yöneticilerin aynı çalışanı ya da bir yöneticinin aynı koşullar altında bir çalışanı birden fazla kez değerlemesi ile elde edilen sonuçlar arasındaki tutarlılık"¹²⁹ olarak da ifade edilebilir. Değerlemelerde, yöneticilerden kaynaklanan değerlendirme hatalarının kontrol altına alınması ve değerlemelerin güvenilirliğinin artırılması için, çalışanın çalıştığı yakından tanıyan farklı yöneticiler tarafından değerlendirilmesi önerilmektedir.¹³⁰

¹²⁶ Akçakaya, M. (2012). *a.g.e.*, 171-202.

¹²⁷ Bilgin, M.H. (1998). *Performans Değerlemenin Taşınması Gereken Özellikler. Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 22(205), 83-84.

¹²⁸ Akçakaya, M. (2012). *a.g.e.*, 171-202.

¹²⁹ Uyargil, C. (1994) *İşletmelerde Performans Yönetimi Sistemi*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul: İşletme Fakültesi, Yayın No. 262, 83.

¹³⁰ Bilgin, M.H. (1998). *a.g.m.*, 83-84.

2.1.2.3. Çok boyutluluk

Etkin bir iş performansı kaçınılmaz şekilde teknik yetenek, kişisel yetenek, planlama yapabilme, organizasyon becerisi ve motive edebilme gibi farklı boyutların çoğunu ustalıkla içermelidir. Performans değerlemesinin başarısı büyük ölçüde bununla ilgilidir. Performanstaki her kritik nokta ayrı ayrı ölçülebilmelidir.

2.1.2.4. Kullanışlılık

Kullanışlılık karar alma noktasında, kullanılan kriterlerin uygun, akla yatkın ve kabul edilebilir sonuçlar vermesini ifade eder. Kullanışlılık basitlik olarak da algılanabilir. Performans değerlemesinde kullanılan standartlar, herkes tarafından anlaşılacak sadelikte olmalıdır.¹³¹

2.3. Performans Değerlendirme Yöntemleri

Performans değerlendirme yöntemleri çalışanın başarısını tam, güvenilir, objektif ve geçerli bir sistemle ölçmek için ortaya çıkmışlardır. En doğru değerlendirme yöntemine ulaşmak amacıyla birçok yöntem geliştirilmiştir. Her yöntemin zaafı ve faydaları vardır. Çeşitli ayrımlarla ve adlandırılmalarla anılmış bu yöntemleri klasik ve modern diye ana başlık altında toplayabiliriz.

2.3.1. Klasik yöntemler

Klasik yöntemle performans değerlendirmesi de, yöneticinin, daha önce belirlenmiş standart ve ölçütlerle, çalışana ilişkin sonuç raporlarından aldığı bilgilere dayanarak, iş davranışlarını analiz ederek çalışanın başarısını ölçme ve değerlendirme olgusu olarak tanımlanabilir.¹³²

Geleneksel değerlendirme yöntemleri örgütsel hiyerarşiyi esas almakta ve çalışanı ve onun performansını en yakından tanıyan kişi olan ilk basamak yöneticisi çalışanı değerlemektedir. Ancak böyle bir değerlemenin her zaman

¹³¹ Akçakaya, M. (2012). *a.g.e.*, 171-202.

¹³² Palmer, M. ve Winters, K.T. (1993). *İnsan Kaynakları*, (Çev.Doğan Şahiner), İstanbul: Rota Yayıncılık, 51.

tarafsız ve güvenilir olacağı kuşkuludur. Bazı yöneticiler işinde başarılı bir çalışanıyla aralarındaki çekişme ve sürtüşmeler nedeniyle duygusal kararlar veren yöneticiler, çalışanına performansı yeterli değil demektedir. Bu nedenle yöneticiler tarafından ortak değerlendirme yapılmasına, ikinci bir uygulama türü olarak bakılabilir. Bu durumda eğer puanlama yöntemi uygulanıyorsa birden çok yöneticinin verdiği puanların ortalaması alınır. Uygulamada bazen birden çok yatay ve dikey yöneticiden oluşan komiteler tarafından gerçekleştirildiği görülmekle birlikte bunların birbirleriyle iletişim kurmadan bağımsız değerlendirme yapmaları ve sayılarının da üçü geçmemesi daha doğru olur.¹³³

Klasik yöntemle performans değerlendirme yöntemleri şunlardır: Grafik derecelendirme yöntemi, kritik olay yöntemi, sorunlu dağılım yöntemi ve karşılaştırma yöntemi.

2.3.1.1. Grafik derecelendirme yöntemi

Grafik dereceleme yöntemi, belirli bir işin başarı ile yürütülmesi bakımından önemli görülen niteliklerin bir ölçek üzerinde, en kötünden en iyiye ya da en iyiden en kötüye doğru derecelendirilmesi esasına dayanır.¹³⁴

Bu yöntemde değerlendirici; çalışanın kişilik özellikleri, işe ilişkin davranışları ve yaptığı işin çıktıları olmak üzere üç kriteri değerlendirmektedir. Çalışanı değerlendirirken, çalışma miktarını, güvenilirliğini, iş bilgisini, devamlılığını, çalışma titizliğini ve iş birliği eğilimini dikkate alan bu yöntem, hem sayısal değerleri hem de yazılı tanımlamayı içermektedir.¹³⁵

Grafik derecelendirme yöntemi performans değerlendirmede en çok kullanılan en basit yöntem olup çalışanların kişisel özellikleri, işe ilişkin davranışları ve işin çıktılarının değerlendirildiği puanlamaya dayalı personelin en yakın üstü tarafından değerlendirilmesi ilkesine dayandırılan yöntemlerindendir. Yöntemin birkaç türü vardır.

¹³³ Sabuncuoğlu, Z. (2000). *a.g.e.*, 166-167.

¹³⁴ Bingöl, D. (2006). *a.g.e.*, 17-18.

¹³⁵ Araştırma Raporu, (2008). *a.g.r.*, 20.

Grafik derecelendirme yönteminin türlerinin birincisinde, bir bölümde çalışan personel listede alt alta yazılır ve karşılarında yer alan çok yetersiz, yetersiz, normal, yeterli ve çok iyi gibi beş ölçekli değerlendirme tablosunda işaretlenir. Böylelikle toplu olarak tek tabloda kişilerin bulundukları performans noktaları görülür ve diğerleriyle kolaylıkla karşılaştırılabilir.¹³⁶

Grafik yönteminde değerlendirilecek özelliklerin sıralanmış olması, gelişigüzel değerlemeyi önlemektedir. Bu yöntem çok kullanılan bir yöntem olmakla birlikte, formlarda kullanılan sıfat ya da derecelendirme rakamlarının herkese göre değişebilmesi, yöneticilerin ağırlıklı olarak "orta not" verme eğiliminde olmaları ve tek bir özelliğin etkisinde kalınarak diğer özelliklere de aynı notun verilmesi yöntemin güvenilirliğini azaltmaktadır.¹³⁷

Bu yöntem, derin bir bilgi sağlamasa da, geliştirilmesi ve yönetilmesi daha az zaman alır. Ayrıca sayısal analize ve karşılaştırma yapılmasına olanak sağlar. Kolay düzenlendiği ve sonuçları puanlarla ifade ettiği için en fazla kullanılan yöntemlerden birisidir. Ancak değerlendirme kriterlerinin seçimine özen gösterilmelidir. Seçilen kriterlerin işlerin yapılışı için gerekli, somut, açık ve net biçimde tanımlanabilir olması gerekmektedir.¹³⁸

En yaygın olarak kullanılan diğer bir türünde, değerlendirmeyi yapan yöneticiden astı durumunda olan her personel için, çoğunlukla yılda bir kez olmak üzere, bir değerlendirme formu doldurması istenir.¹³⁹ Bu formda, personelde bulunması gerekli nitelikler ve bu niteliklerin karşısında onların çeşitli derecelerini gösteren rakamlar ya da pekiyi, iyi, orta, zayıf 1. sıfatlar vardır. Her sığata ayrıca bir de sayısal değeri verilmiştir. Değerlendirme, yetkili üstün uygun gördüğü rakam ya da sıfatı işaretlemesi suretiyle yapılır. Değerlendirmenin toplam sayısal değeri; değerlendirilecek niteliklerin karşısında bulunan ve işaretlenen sıfatların sayısal değerlerinin toplanması ile elde edilir. Toplam sayısal değerler birbirleriyle

¹³⁶ Sabuncuoğlu, Z. (2000). *a.g.e.*, 173.

¹³⁷ Yüksel, Ö. (2000). *a.g.e.*, 12-14

¹³⁸ Araştırma Raporu, (2008). *a.g.r.*, 20.

¹³⁹ Dicle, Ü. (1982). *Yönetmel Başarının Değerlendirilmesi Türkiye Uygulaması*, Ankara: ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayın No.43, 42.

karşılaştırılarak her astın bir diğerine oranla ne derecede başarılı olduğu saptanır.¹⁴⁰

Grafik dereceleme tekniği, bir iş grubunu oluşturan tüm personeli belirli bir özellik açısından genel olarak değerlendirmede kullanılabileceği gibi her bir personelin belirli performans faktörlerine göre incelenmesine olanak verecek biçimde de düzenlenebilir. Grafik dereceleme tekniği ile geliştirilecek ölçeği, basit bir kontrol listesi olarak görmek doğru değildir. İyi bir düzenleme ile çok yönlü analizlerin yapılması da olanaklıdır.¹⁴¹

2.3.1.2. Kritik olay yöntemi

Bu yöntemde, değerlendirecek her astın başarısını ya da başarısızlığını gösteren ilginç olaylar, değerlendirme dönemi içerisinde bir forma kaydedilir.¹⁴²

Bu yöntemde astını gözlemleyen üst onun başarı ya da başarısızlıklarını belirleyen spesifik davranışlarını kaydeder. Kaydedilen olaylar, çalışanın iş ile ilgili davranışlarını içermelidir. Zaman içinde kaydedilen olaylar, performansın değerlendirilmesinde ve çalışana geri bildirim sağlanmasında temel oluşturmaktadır.¹⁴³

Kritik olay yöntemi sıra dışı olayların olması durumunda kullanılacağı gibi çalışanların yapmış olduğu olağanüstü olumlu veya olumsuz davranışlarının değerlendirilmesinde de kullanılır.

Kritik olaylar, belli bir dönem içerisinde çalışanın sergilemiş olduğu davranışları üzerinde yoğunlaşır ve bu davranışlar, istenen ve istenmeyen davranışlar şeklinde tanımlanır. Personelin bir dönem boyunca ne tür bir davranış sergilediği konusunda bir takım yanılgılar olmaması için sistematik notlar alınması

¹⁴⁰ Canman, D. (1993). *a.g.e.*, 24.

¹⁴¹ Yar, F. (2002) *Başarı Değerlendirmesi ve Başarı Değerlendirmesine Dayalı Ücretlendirmenin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

¹⁴² Canman, D. (1993) . *a.g.e.*, 24.

¹⁴³ Araştırma Raporu, (2008). *a.g.r.*, 21.

ve bu notlar ışığında değerlendirme yapılması doğru olacaktır. Kritik olayların seçimi değerlendirmeyi yapana aittir.

Kritik olay yöntemiyle işgörenin değerlendirilmesinde, belirli bir dönem içinde işgören tutum ve davranışlarının izlenmesi söz konusu olduğundan değerlemenin daha objektif olması sağlanır; gözlemler sonucu elde edilen verilere göre olumsuz davranış ve olaylar ilgili işgörene iletilmekle onun olumlu gelişmesine ve eğitilmesine yardımcı olunur. Değerlendirilen kişiler devamlı gözlemlendiklerini bilerek tedirgin olabilirler.¹⁴⁴ En önemli özelliği, çalışanın kişisel özelliklerinin değil, işle ilgili davranışlarının değerlendirilmesidir. Yöntem, somut olaylara dayanan değerlendirmeler içerdiği için astlar tarafından daha çok tercih edilmektedir. Aynı zamanda da çalışanlara güvenilir geri bildirim sağlaması açısından oldukça yararlıdır.¹⁴⁵

Kritik değerlendirme yöntemi zaman alıcı ve maliyetli bir yöntemdir. Yöntemin başarısı için değerleyicinin iyi analitik becerileri olmalı ve düzgün ve dürüst tanımlar yapabilmelidir. Ayrıca kritik olarak nitelendirilecek olay ve davranışların seçimine de dikkat edilmelidir.¹⁴⁶

2.3.1.3. Zorunlu dağılım yöntemi

Zorunlu dağılım yöntemi, çalışan sayısının çok olduğu büyük organizasyonlarda daha etkili sonuç alan bir değerlendirme yöntemi olarak karşımıza çıkar.

Bu yöntemde değerlemeciye, hangisinin daha yüksek puana sahip olduğunu kestiremeyeceği bir dizi ifadelerin yer aldığı bir form verilir ve personeli değerlendirirken bu ifadelerden birini seçmeye zorlanır. Bu nedenle bu yöntem zorunlu seçim yöntemi olarak adlandırılır.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Paksoy, A. (2006). *Performansa Dayalı Ücretleme: Bir Alan Araştırması*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.

¹⁴⁵ Pehlivan, B. (2008). *a.g.e.*, 171-172.

¹⁴⁶ Paksoy, A. (2006). *a.g.e.*, 43-44.

¹⁴⁷ Budak, G. (2008). *Yeniliğe Dayalı İnsan Kaynakları Yönetimi*. İzmir: Barış Yayınları, 21-22.

Zorunlu dağılım yöntemi, kişilerarası karşılaştırmalara dayanan bir yöntemdir. Bu yöntemde performans değerlendirmeye başlamadan önce kişilerin; çok başarılı, başarılı, ortalama, ortalamanın altı ve çok başarısız olarak gruplara ayrıldığı varsayılır ve kişiler başarı durumlarına göre bu gruplara yerleştirilirler.¹⁴⁸

Bu yöntemde, değerlendiriciler, değerlendirecekleri personeli önceden belirlenen yüzdelere göre çeşitli başarı derecelerine dağıtır. Bu yöntemle göre; zorunlu olarak personelin %10'u çok yetersiz grubunda, %20'si yetersiz grubu içerisinde, %40'ı orta başarı grubunda, %20'si iyi grubunda ve %10'u en iyi grup içerisinde yer alacaktır.¹⁴⁹

Zorunlu dağılım yöntemi özellikle birden fazla değerlendirme amirinin bulunduğu ve değerlendirmeye alınan çalışan sayısının çok olduğu durumlarda tekdüze sonuçlara ulaşılmasını sağlayan faydalı bir yöntemdir. Bu yöntemler daha ziyade, kadrolama ve terfi kararlarında, diğer yöntemlerle birlikte sonuçları desteklemek veya kontrol etmek için kullanılabilir. Yöntemin uygulanması pratik ve kolaydır. Bu yöntemle, değerlemecilerden kaynaklanan hataları en aza indirilir.¹⁵⁰

2.3.1.4. Karşılaştırma yöntemi

Personelin genel başarı durumlarına, yaptıkları işlerin gerektirdiği belirli özellik ve niteliklere veya değerlendiricinin genel izlenimine göre yapılan bir değerlendirmedir.¹⁵¹

Yöntemde çalışanlar sıraya konularak ya da ikili olarak karşılaştırılır:

Sıralama tekniğinin esası, bir çalışanı diğerleriyle karşılaştırmaktır. Değerlendirici, bunu yaparken kişiyi ve performansını bir bütün olarak göz önünde bulundurur. Karşılaştırmada tüm personel, işbirliği, tutum, kişisel girişim gibi bir veya daha fazla nitelik açısından en iyi olandan en zayıf olana doğru sıralanır. En

¹⁴⁸ Ada, B. (2008). *Türk Kamu Personelinin Performans Değerlendirmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, İstanbul.

¹⁴⁹ Bingöl, D. (1997). *Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler*. Erzurum: Erzurum Atatürk Üniversitesi Yayınları, No: 676, 442.

¹⁵⁰ Pehlivan, B. (2008). *a.g.e.*, 171-172.

¹⁵¹ Sabuncuoğlu, Z. (2000). *a.g.e.*, 166-167

iyi ve en kötünün saptanmasının kolay olduğu bu yöntemde, ortada kalan çalışanın sıralamasını yapmak ise zordur.

İkili karşılaştırmada ise, çalışanların daha düzenli bir biçimde birbirleriyle karşılaştırılırlar ve bir sıralamaya tabi tutulurlar.

Uygulaması en kolay, en az zaman alıcı ve en ucuz yöntemdir. Özellikle az sayıda kişinin çalıştığı işyerlerinde uygulanma şansına sahiptir. Karşılaştırılacak kişi sayısının fazla olması kullanılan formülden dolayı karşılaştırma sayısını arttıracığından, yöntemin kalabalık gruplarda uygulanması kullanışlı olmamaktadır.¹⁵²

2.3.2. Modern yöntemler

Klasik değerlendirme yöntemlerinde çalışanın şahsi durumları değerlendirilirken modern yöntemlerde daha çok iş yerindeki performansı ölçüt olarak alınmaktadır. Modern yaklaşımda çalışanın kişiliğini oluşturan özelliklerinin çok da önemli olmadığı, önemli olanın iş başarısı olduğu vurgulanmaktadır.

Modern yöntemlerde liyakat kavramı kıdemin önüne geçmiştir. Açık ve saydam değerlendirme yöntemlerinin çalışanların performansını artırıcı etki yaptığı savunulmaktadır. Modern yöntemlerde performans ölçümleriyle çalışana kişisel gelişim imkanı sağlamak hedeflenmektedir. Modern yöntemlerde bir diğer önemli ayırt edici özellik de mesleklere göre ayrı tekniklerin kullanılmasına önem verilmesidir.

Modern yöntemle performans değerlendirme yöntemlerinden bazıları şunlardır: 360 derece değerlendirme yöntemi, amaçlara göre değerlendirme yöntemi, değerlendirme merkezi yöntemi.

¹⁵² Kavuzlu, F. (2007). *a.g.e.* , 26-38.

2.3.2.1. 360 Derece değerlendirme yöntemi

Bu yöntem, çalışanın performansının; iş arkadaşları ve yöneticileri ile iç ve dış müşteriler gibi sürekli iletişim halinde bulunduğu ve birlikte çalıştığı kişilerden elde edilen bilgiler doğrultusunda değerlendirilmesi sürecidir.¹⁵³

360 derece değerlendirme modeli, performans değerlendirme metodolojisi içinde sistemi çok yönlü olarak sürekli bir anlayışla sorgulamayı ve çalışanların performansı hakkındaki bilgiyi çalışan ile farklı ilişkilere sahip çok değişik kaynaklardan toplamayı amaçlamaktadır.¹⁵⁴

Klasik performans değerlendirme yaklaşımında çalışan sadece üstü tarafından değerlendirilirken, 360 derece performans değerlendirme yaklaşımında tek taraflı değerlendirme yerine daha geniş bir grubun, çalışanı değerlendirmesi söz konusudur. Çalışanın performansı belirlenirken, merkezde kendisi vardır ve 360 derece ilişki içinde bulunduğu gruplar kişiyi değerlendirir. Bu yaklaşımda, çalışanın sahip olması beklenen yeterlikler, iş arkadaşları, amiri, üstleri ve hizmetinden yararlananlar gibi birden fazla grup tarafından değerlendirilmektedir.¹⁵⁵

Bu yöntemle, çalışan kişinin, iş yaşamında etkileşim içinde bulunduğu kişilerden geri bildirim alması sağlanır. Yöntemin adındaki 360 derece değerlendirilen çalışanın çevresini (görevi gereği ilişki içinde bulunduğu herkesi) ifade etmektedir. Bu yöntem, değerlendirme sorumluluğunu tek bir kişinin üstünden alarak, klasik yöntemlerde meydana gelen hataları azaltmaktadır. 360 derece performans değerlendirme yaklaşımı çok yönlü olarak sürekli bir anlayışla sorgulamayı ve çalışanların performansı hakkındaki bilgiyi çalışan ile farklı ilişkilere sahip çok değişik kaynaklardan toplamayı amaçlamaktadır.¹⁵⁶

¹⁵³ Appelbaum, Steven H., David Nadeau and Michael Cyr (2009). Performance Evaluation in a Matrix Organization: A Case Study (Part 3), *Q Emerald Group Publishing Limited*, 41(1), 2, 9-14.

¹⁵⁴ Arslan, F. (2007). *a.g.e.*, 92.

¹⁵⁵ Araştırma Raporu. (2008). *a.g.r.*, 26.

¹⁵⁶ Araştırma Raporu. (2008). *a.g.r.*, 26.

2.3.2.2. Hedeflere göre değerlendirme yöntemi

Hedefe göre değerlendirme yöntemi, en çok bilinen ve en yaygın bir şekilde kullanılan performans değerlendirme tekniğidir. Yöntemi geliştiren ünlü yönetim uzmanı Peter Drucker'dır. Bu yöntem, kuruluşta bazı hedefler tespit edilmesi ve bu hedefler üzerinde odaklanmasını öngörür. Genel bir yönetim felsefesi olan hedeflere göre yönetim, aynı zamanda çalışanların performanslarının değerlendirilmesinde de kullanılabilir.¹⁵⁷

Hedeflere göre yönetim çalışanların performansının yöneticilerle çalışanların birlikte kararlaştırdıkları hedeflere göre değerlendirildiği, basit ve mantıksal bir yöntemdir. Saptanan hedefler açık seçik, ölçülebilir ve belli bir zamanla sınırlı olmalıdır. Bu hedefler çalışanların performanslarının ölçüsü olarak kullanılırlar. Değerlendirmede bir elemanın bu amaç ve hedefleri ne ölçüde tutturduğuna bakılır. Hedeflere göre yönetim tekniğinin kullanılmasında önemli olan nokta, ölçülebilir amaç ve hedeflerin saptanmasında yöneticilerle çalışanların işbirliği yapmasıdır. Hedeflerin çok iyi koyulabilmesi için verilerin de çok iyi toplanıyor olması gerekmektedir. Verilerini düzenli toplayabilmiş bir hastane kurumsal ve bireysel hedeflerini de çok rahat koyabilir.

Hedeflerle yönetim, performans değerlendirmede hedef belirleme sürecinin önemini vurgulayan etkili ve modern bir performans yönetimi yaklaşımıdır. Hedeflere göre yönetim, yöneticinin yetki ve sorumluluklarını güçlendiren, ekip çalışmasını sağlayan, çalışanın hedefleri ile Kurumun hedeflerini bağdaştırmaya çalışan bir araçtır.¹⁵⁸

2.3.2.3. Değerlendirme merkezi yöntemi

Personelin geçmişteki performansının, gelecekteki performansının en güçlü belirtisi olduğu varsayımına dayanılmaktadır. Günümüzde, özel ve kamu kesimindeki birçok öğütte, örneğin, yükseltilebilecekleri yöneticilik görevlerinde birlikte çalışacakları kişilerle işbirliği yapabilecek kapasitede olduklarını

¹⁵⁷ Özer, M.A., (2009). Performans Yönetimi Uygulamalarında Performans Ölçümü ve Değerlendirmesi, *Sayıştay Dergisi*, (73), 3-29.

¹⁵⁸ Araştırma Raporu, (2008). a.g.e., 26.

varsaydıkları personelinin, gelecekteki performans durumunun ne olabileceği sorusuna, işte bu değerlendirme merkezlerinde yanıt bulmaya çalışmaktadır.¹⁵⁹

Değerlendirme merkezi tekniği pahalı bir yöntemdir. Bu nedenle paket programlar geliştirilmiştir. Paket programlarının giderek yayılması nedeni ile uygulama kolaylığı sağlamak bakımından, bazı ön incelemeler gerekmektedir. İlk öce programın amaçlara uygun olması denetlenir. İşin niteliğine göre alıştırmaya ve örnek olarak geliştirilmelidir. Değerlendiricilerin eğitilmesi gerekir. Geri bildirim yolu ile elde edilen bilgiler sisteminin tasarımında kullanılmalıdır¹⁶⁰

2.4. Performans Ölçümü ve Yöntemleri

Performans ölçümü, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplanması, bunların analiz edilmesi ve raporlanması süreci olarak tanımlanır.¹⁶¹

Performans ölçümü, kurumun önceden belirlenen stratejik amaçları ve hedefleri doğrultusunda ne kadar ilerleme gösterdiğinin, kurumun güçlü ve zayıf yönlerinin ve kurumun gelecekteki önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olur. Performans seviyesinin belirlenebilmesi için gerçekleştirilen etkinliğin sonucunun bir şekilde değerlendirilmesi gereklidir. Değerlendirmeye esas alınan ölçünün anlaşılabilir, anlatılabilir somut ve nesnel olması gerekir. Değerler ölçüm sistemi sonucunda belirlenir ve bu değerlerin her biri performans göstergesidir.¹⁶²

Performans ölçüm sisteminin en temel faydası, bir kurumun performansını açıkça ortaya koyarak halkın kamu kurumlarına güvenini sağlamaktır. Bunun için

¹⁵⁹ Canman, D. (1993). *a.g.e.*,112.

¹⁶⁰ Can, H., Akgün, A., Kavuncubaşı, Ş. (1998). *Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi*, Ankara: Siyasal Kitapevi, 180.

¹⁶¹ Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu. (2002). *2001 Eylem Planının 6.2'inci Stratejisi Kapsamında Yapılması Öngörülen Faaliyetler Bağlamında Kurulan Komisyon*, Ankara, 6.

¹⁶² *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu*. Web: <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, adresinden 12 Aralık 2014'te alınmıştır.

yapılması gereken şey, uygun bir performans ölçüm sistemi geliştirmek ve onun sonuçlarını kamuoyu ile paylaşmaktır.¹⁶³

Performans ölçümü, hükümetleri vatandaşlarına, kamu hizmeti görenleri müşterilerine, hizmet ettikleri topluma ve ürettikleri hizmetlerin kullanımlarına, kamu kurumu üst düzey yöneticilerini kurumların yönetim kuruluna, alt düzey yöneticileri ve personeli üstlerine ve kamu hizmeti gören taşeronları bu hizmetleri finanse eden veya düzenleyen kamu kurumlarına karşı sorumlu ve duyarlı bir çizgiye getirir.

Performans, kendisini meydana getiren birçok değişik faktöre bağlı olan çok boyutlu bir yapıdır. Kamu kesimi açısından kârlılık çoğu zaman bir performans ölçütü olarak kullanılamaz. Ancak, başta hukuka uygunluk, etkililik, verimlilik, kalite, yenilik, bütçeye uygunluk ve sosyal sorumluluk gibi boyutlardan söz etmek mümkündür.¹⁶⁴

Kamu idarecileri ve görevlileri elde edilen performans ölçüm sonuçlarını performanslarını geliştirmek yönünde, kaynak tahsisi yöntemini geliştirerek, üretimin tahlil, planlama ve programlamasını geliştirerek, kamu hizmetlerinin verimliliğini yükseltmek için tedbir alınmasına yönlendirerek kullanabilirler.¹⁶⁵

Performans ölçümü, kuruluşların performans düzeyinin belirlenmesi, kuruluşun faaliyetlerinde ve kaynak kullanımında ekonomiklik, etkenlik, verimlilik vb. ilkelere ne düzeyde ulaşılabildiğinin ölçülmesi, sorunların tespiti ve iyileştirme için gerekli önlemlerin alınmasına temel oluşturur. Performansın sistematik olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi gerekir. Elde edilen performans ölçüm ve değerlendirme sonuçları, amaçları belirlemede ve sonuçları ölçmede, kaynak ihtiyacını belirlemede ve yeniden dağılımını sağlamada, örgüt geliştirme stratejilerinde ve çalışanları motive ederek performanslarını artırmada kullanılmaktadır.¹⁶⁶

¹⁶³ Öztürk, N. K. (2005). Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları ve Yöneticilerin Konumu, *Türk İdare Dergisi*, (449), 90.

¹⁶⁴ Akal, Z. (1980). Özendirici Ücret Sistemleri ve KİT’lerde Uygulama Durumu, Ankara, MPM Yayını, 13.

¹⁶⁵ Apan, A. (2008). *a.g.e.*, 21-92

¹⁶⁶ Falay, N. (2000). *a.g.e* 92 .

Performans yönetim sürecinin varlığının temel nedenleri arasında örgüt yönetiminde verimlilik ve etkililik gibi amaçlara ulaşmak yer almaktadır. Bir örgütün birimlerinin performans düzeylerini belirleme böylece başarılı olup olmadıklarını anlamak için stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflere ve belirlenen iş standartlarına ulaşip ulaşmadıklarını ölçmek, sorunları saptamak ve çözüm üretmek düzeltme ve iyileştirmeyi düzenli olarak yapmak gerekir. Bunun için öncelikle amaçların ve performans göstergeleri ile kriterlerin belirlenmesi, ancak bu belirlemenin mümkün olduğu kadar tarafsız bir değerlendirmeye imkân verecek şekilde yapılması gerekir. Ayrıca performans düzeyini ölçebilmek için yapılan işlerle ilgili gerekli verilerin toplanması ve bu verilerle ölçme işlemlerinin yapılması gerekir.¹⁶⁷

Performans ölçümünün hizmet kalitesinin artırılmasında, hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde, çalışanların performansının ölçülmesinde, kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin ne ölçüde yerine getirildiğinin tespitinde aracı olarak kullanılabilecek bilgiye dayalı bir yönetim yapısına zemin hazırlayacak önemli bir yönetim aracı olarak kabul edilebilir.

2.5. Performansa Dayalı Ücret Sistemleri

Performans ve performansla ilintili yönetim ve değerlendirme kavramları çalışma hayatının bir çok dalında çokça kullanılmaktadır. Eğitim imkanlarının belirlenmesi, kariyer planlaması, iş değişikliği, terfi, ücret belirlenmesi gibi konularda da performans değerlendirme sonuçlarından yararlanılmaktadır. Bu bağlamda performans kavramı kaynaklı bir başka konu olan performans dayalı ücret ödemeleri de çalışma hayatının son yıllardaki önemli gündem maddelerinden biri olmuştur.

Performansa dayalı ücret sisteminde personelin sorumlu olduğu işte gösterdiği performansı, yetenekleri, işe katkısı, işyeri hedeflerine ulaşmada gösterdiği başarı gibi kriterler esas alınmaktadır.

¹⁶⁷ Çevik, H.H., Göksu, T., Bilgiç, V., Karakaya, M. (2008). *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayınları, 70 -71.

Pek çok ülkede performansa dayalı ücret ödemesi çalışan gruplarına uygulanmaktadır. Bazıları, bunu sadece kıdemli çalışanlarına uygulamaktadırlar.¹⁶⁸ Performansa dayalı ücret, tüm kuruluşlarda kullanılabilen, verimliliği artıncı tekniklerin sadece bir tanesidir. Ana hatları ile normal çalışma performansının üstündeki çalışmaları parasal olarak ödüllendirmenin uygulamalarını içeren bir sistem olarak tanımlanabilir.¹⁶⁹

Performansa dayalı ücret ödemelerinin ilk dalgası 1980'lerde Kanada, Danimarka, Hollanda, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç, İngiltere ve A.B.D.'de görülürken, 1990'lardan itibaren Avustralya, Finlandiya, İrlanda ve İtalya'da bu yöntemi benimsemiştir.

Çağımızın en önemli kavramlarından birisi haline gelen performans, gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkeler açısından büyük önem taşımaktadır. Gelişmiş ülkelerde sürdürülebilir ekonomik büyüme ile fiyat istikrarını korumak açısından temel bir unsur olan performans, gelişmekte olan ülkeler için, ülkede yapısal değişimi de içeren kalkınma ve gelişme sorunlarının çözüme kavuşturulmasında etkin bir araçtır.¹⁷⁰

2.5.1.Tanımlar

2.5.1.1. Ücret

Ücret, en kısa tanımıyla, emeğin bedelidir. Osmanlı Türkçesinde " karşılık, bir iş karşılığı verilen şey, kira sevap, ödül, ücret, ücretle çalışan " gibi anlamlara gelen "ecir" sözcüğünden türemiş olan ücret; kısaca "emeğin bedeli" veya "çalışmanın karşılığı olarak emek sahibine sağladığı yararlar" olarak tanımlanabilir. Türkçe'de "maaş, aylık, haftalık, gündelik, yevmiye" vb., ücret olgusunu ifade etmek için kullanılan terimlerdir.¹⁷¹

¹⁶⁸ Apan, A. (2008). *a.g.e.*, 21-92.

¹⁶⁹ DPT (2000). *Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 39

¹⁷⁰ Akyıldız, H. (2001). *a.g.e.*,65.

¹⁷¹ Acar, A.C. (2007). *İşletmelerde Ücret Yapısının Oluşturulması ve Bir Uygulama*, (1. Basım). İstanbul: Literatür Yayınları, 5-6

Ücret, bir teşebbüs tarafından kullanılan veya kiralanan emeğin fiyatıdır.¹⁷²

Ücret, işletmenin kar veya zararına bağlı olmadan ve üretilen malın satışı beklenmeden girişimci tarafından emek sahibine, bedeni veya fikri olarak üretime katkısı karşılığında ödenen, miktarı önceden belirlenmiş bedeldir.¹⁷³

Ücreti taraflar açısından değerlendirerek ifade eden bir başka tanım da şöyledir: Başkaları için çalışmaya başladığından itibaren, çalışanların ortaya koydukları zihinsel ve bedensel emeğin bedeli olarak görülen ücret, çalışan ve işveren kesimlerinin kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda farklı yorumlanmaktadır. İşveren ücreti maliyet açısından görürken, çalışan ise ücreti satın alma gücü açısından ele almaktadır.¹⁷⁴

Ücret, çalışana emeğinin karşılığında, yaratılmasında rol oynadığı sosyal hasıladan bir pay almasını sağlayan bir faktör fiyatıdır.¹⁷⁵

Örgütlerde ücret yönetimi, örgütlerin karlılığını ve çalışanların yaşam koşullarını doğrudan etkilediği gibi, devleti ve toplumu da etkilemektedir. İnsan kaynakları yönetiminin önemli bir işlevi olan ücret, iki yönüyle dikkat çeker. Birinci yön, çalışanlara ödenen ücretlerin, örgütler için önemli bir maliyetinin olmasıdır. İkinci yön ise, ücretin genellikle çalışanların yaşamlarını sağlayan araç olmasıdır. Ücret çalışanlara aynı zamanda toplum içinde belirli bir statü sağlar.¹⁷⁶

2.5.2. Ücret sistemleri

Ücret sistemleri, çalışana emeğinin karşılığında verilecek ücretin, ne miktarda ve hangi kriterlere göre ödeneceğini belirleyen kurallar bütünüdür.

¹⁷² Talas, C. (1972). *Sosyal Ekonomi*. Ankara: Sevinç Matbaası, 4-5.

¹⁷³ Zaim, S. (1997). *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul: Filiz Kitapevi, 196-197.

¹⁷⁴ Topalhan, T. (2010). *Ücret ve Ücret Teorileri*. Gazi Kitapevi, Ankara, 5.

¹⁷⁵ Özelmas, E. (1976), Ücret ve Ücretlerde Farklılıklar; İ.İ.T.İ.A. Türkiye Ekonomisi Enstitüsü Yayınları, No. 7, 11.

¹⁷⁶ Arslan, F. (2007). *a.g.e.*, 92-108.

Ücretin hesaplanma şekli ve ödenme biçimindeki farklılıklar çeşitli ücret sistemlerinin doğmasına yol açmıştır.¹⁷⁷

Ücret sistemleri de diğer birçok kavramda olduğu gibi çok çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Günümüzde yaygın olarak kullanılan ücret sistemleri ise zaman esasına dayalı ücret sistemi ve performansa dayalı ücret sistemidir. Çalışmamızda biz performansa dayalı ücret sistemi üzerinde duracağız.

2.5.3. Performansa Dayalı Ücret Türleri

Performansa dayalı ücret sistemleri ücretle performans arasında ilişki kuran ücret türleri olarak karşımıza çıkar. Performans yönetiminin hakim olduğu işlerde belirlenen hedeflere göre gösterilen performans, performansa dayalı ücretin mantığını oluşturmaktadır.

Stratejik insan kaynakları yönetim sisteminin bir parçası olan performansa dayalı ücretlendirmede, ikramiyeler ve ücret seviyeleri, çalışan performansının daha önce konulmuş olan hedeflere göre performans değerlendirme ile belirlenmektedir. İş ile ilgili hedeflere bağlı olan performans değerlendirme doğrultusunda ücreti farklılaştırmak, performansa göre ücretlendirmenin mantığını oluşturmaktadır.¹⁷⁸

Performansa dayalı ücretin türleri literatürde çeşitli başlıklar altında incelenmiştir. Çalışmamda performansa dayalı ücreti bireysel, toplu ve kurum performansına dayalı olmak üzere 3 ana başlıkta inceleyeceğim :

2.5.3.1. Bireysel performansa dayalı ücret

Bireysel performans, bir bireyin yapması gereken bir iş ya da bir görev bakımından gösterdiği başarı derecesidir. Bireysel performansa ile ücret arasında kurulacak ilişki ücret artışlarının kişilerin gösterdiği performansa göre belirlenmesi esasına dayanmaktadır. Kişinin ücret artışı, geçmiş dönemde değerlendirilen

¹⁷⁷ Şahin, (2010). İnsan Kaynakları Yönetiminde Ücretlendirme Fonksiyonunun Analizi, *Kamu-İş Dergisi*, (2), 145.

¹⁷⁸ Kestane, D. (2003). *a.g.m.*, 127.

performansına göre belirlenmektedir. Ancak geçmişteki performansa göre ücret artışı belirlenirken, gelecekteki performansın artırılması amaçlanmaktadır. Dolayısıyla bu süreç iki aşamalı olarak değerlendirilebilir.¹⁷⁹

Bireysel performansa dayalı ücret sistemi, bireylerin tek tek performanslarını artırmalarıyla toplam kurum performansının artacağı varsayımına dayanmaktadır. Öncelikle personel çalışmasının karşılığının ödenmesini ister. Başarılı bir kişi, bütün iyi niyetini ve çalışma gücünü ortaya koyarak çalışırken, kendisinden daha az ve ilgisiz çalışan kişiyle aynı ücreti alırsa, bu durum çalışanın motivasyonunu olumsuz yönde etkileyecektir.¹⁸⁰

Bireysel performansa dayalı ücret sistemi, bireylerin performansındaki her artışın kurumun toplam performansını önemli ölçüde artıracığı görüşünden yola çıkılarak uygulamaya konulmuştur.

Ücretin bireysel performansa dayandığı bu sistemde, performansa dayalı ücret artış oranının tamamı veya bir kısmının alınan performans puanlarına göre belirlenmesi söz konusu olmaktadır. Ücret iki biçimde çalışanlara ödenebilmektedir. Bunlardan ilki, bireysel performansa göre baz ücrette belli oranda yapılan artışlardır. Bu artışlar baz ücrete eklendiği için ücreti kalıcı biçimde etkilemektedir. İkinci olarak, bireysel performansa bağlı olarak bir kereye mahsus ve baz ücrete yansıtılmayan prim/ikramiye ödemeleridir.¹⁸¹

Bireysel performansa dayalı ücretlendirme, bireysel performans ile ücret arasında kurulan doğru orantıyla, ücretlerin belirlenmesi ve artırılmasıdır. Böylece, kuruluştaki insan kaynaklarına, aldıkları performans değerlendirme sonuçlarına bakılarak, ücret verilmekte ve performans artışı hedeflenmektedir. Ancak, bireysel performansa göre belirlenen ücretin, insan kaynakları için önceden belirlenmiş olan temel ücret düzeyleri göz önünde bulundurularak kurulması gerekir.¹⁸²

¹⁷⁹ Bayındır, H. (2004). *Performans Değerleme Sonuçlarının Ücret Yönetimine Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

¹⁸⁰ Özkalp, E., Kirel Ç. (2000). Globalleşen Örgütler ve Örgütsel Davranışın Bu Süreçteki Yeni İlgi Alanlar, 8. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi, Erciyes Üniversitesi, Nevşehir, 213-214.

¹⁸¹ Ünal, A. (1998). *Performansa Dayalı Ücret*, Kamu-İş Sendikası Yayını, Ankara, 10-14.

¹⁸² Ünal, A. (1998). *a.g.e.*, 10-14.

Bireysel performansa dayalı ücreti kendi içinde, parça başına ücret, akord ücret ve primli ücret olarak da türlere ayırabiliriz.

2.5.3.2. Parça başına ücret

Ölçümü ve sayımı kolayca yapılabilen, standartları belirlenmiş ve kaliteden çok miktarın önemli olduğu işletmeler için geçerli olan basit bir ücret türüdür. Personelin ürettiği ürün miktarına bakılarak ücreti belirlenir. Personelin gelirini önceden belirlenen işin birim miktarının fiyatının üretmiş olduğu iş miktarının çarpımı ile bulunur. Personelin kendi çalışması ile belirlediği ücret düzeyi motivasyonunu artırıcı etki yapar. Dış etkenlerden kaynaklı iş kesintileri sonuç çıktı miktarını düşüreceğinden personel açısından risktir.

Performans düzeyine bağlı olarak yapılacak ücret ve diğer ödemelerde performans ölçütü olarak ürün miktarı, ürün kalitesi, hizmet kalitesi, donanım ve enerji kullanımı, öneri sayısı, kazanımlar yenilikler ve devam durumu gibi göstergeler kullanılır. Bireysel performans değerlendirmesine dayalı kullanılan ödeme tekniklerinde en çok kullanılan teknik, parça başı olarak bilinen ve ürün miktarına bağlı olan tekniktir. Bireysel performansın nesnel olarak ölçümünün yapılmadığı durumlarda bu sistem kullanılamaz.¹⁸³

2.5.3.3. Akort ücret

Akort ücret sistemi verime bağlı bir ücret türüdür. İşçinin gösterdiği çabanın üretim artışına dolaylı ya da dolaysız biçimde yansması halinde akort ücret sistemi uygulanabilir. Ancak üretimin ölçülebilir nitelik taşıması gerekir. Normal bir işçinin normal çalışmasıyla elde edebileceği standart iş miktarı önceden belirlenir, bu miktarı aşanlara daha önce hesaplanan tarifelere göre akort ücret ödenir. Akort ücrette verimliliği artırmakla birlikte sayıya önem verilmediğinden kalitenin göz ardı edilmesi durumları olabilir.¹⁸⁴

¹⁸³ İncir, G.,(1985). *Çalışanların Motivasyonuna Genel Bir Bakış*, Ankara, MPM Yayını, No: 313, 4-5.

¹⁸⁴ Sabuncuoğlu, Z. (2000). *a.g.e*, 230

2.5.3.4. Primli ücret

Çalışanı almış olduğu sabit ücrete ilaveten, daha fazla gelir elde etmeye teşvik eden bir sistemdir. Birey üretmiş olduğu her ilave birim için, prim adı verilen ek bir ücret alır. Böylece gelirini artırmak isteyen işgören motive edilmiş olur.¹⁸⁵

Primin Türk Dil Kurumu sözlüğünde kelime anlamı: “ İşveren tarafından iş yapanı isteklendirip verimini artırmak veya sonuca daha kolay ve çabuk ulaşmasını sağlamak amacıyla verilen para” olarak tanımlanmaktadır. Tanımından da anlaşılacağı üzere çalışanın özverili, başarılı çalışmasının karşılığı olarak hak ettiği bir karşılıktır.

Performansa bağlı olarak bir kereye mahsus ve baz ücrete yansıtılmayan performans primleri ödenebilmektedir. Ücretin primler şeklinde ödenmesi ile kalıcı biçimde artırılmasının getireceği maliyet yükünden kurtulmak amaçlanmaktadır. Primler, performans değerlendirme dönemlerine göre yıllık veya altı aylık sürelerle uygun olarak verilebilmektedir.¹⁸⁶

En çok kullanılan performansa dayalı ücret sistemidir. İşin türüne ve sektöre göre prim uygulamaları da çeşitlilik göstermektedir. Temeli önceden belirlenmiş temel ücretin performans artışı ile ücretin ek olarak artırılmasıdır. Diğer ücret türlerine göre maliyeti az olduğundan popülerdir.

2.5.4. Takım performansa dayalı ücret

Takım, grup, örgüt, ekip performansına dayalı ücret gibi isimlerle anılan bu ücret sistemi birden çok çalışanın bulunduğu organizasyonlardaki daha küçük birimlere vurgu yapmaktadır.

¹⁸⁵ Tuncer, P. (2013). *a.g.e.* , 7-14.

¹⁸⁶ Ünal, A. (2000). İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ödüllendirme: Ücret, Performans İlişkisi, *İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 5(4), 14-24.

Takım farklı beklentileri, farklı alt yapıları ve farklı uzmanlıkları olabilen birden çok insan kaynağının, belli bir amacı gerçekleştirmek üzere bir çalışma biriminde bütünleşmeleri sonucu ortaya çıkan yeni bir oluşumdur.¹⁸⁷

Takım performansına dayalı ücret sistemleri, çalışanların direkt denetlenmesinin mümkün olmadığı, bireysel performansın tam olarak ölçülmediği ve takım çalışmasının ve işbirliğinin başarı ve etkinlik açısından önemli olduğu durumlarda, grubun gösterdiği başarıdan dolayı primle ödüllendirilmesi esasına dayanmaktadır.¹⁸⁸

Çağdaş kamu yönetimi akımları, bireysel performansa dayalı ücretlendirmenin, takım performansına dayalı ücretlendirme ile desteklenmesi anlayışını benimsemektedir. Ülke örnekleri incelendiğinde, her iki sistemin bütünleştirilerek uygulanması yönteminin giderek yaygınlaştığı görülmektedir. Böylece her iki yöntemin dezavantajları bertaraf edilerek sistemden maksimum fayda elde edilmeye çalışılmaktadır.¹⁸⁹

Takım performansında, takım içinde rekabetten daha çok yardımlaşma, dayanışma ve işbirliği ön plana çıkmaktadır. Takımlar arası rekabet olsa dahi takımın kendi içinde her bir çalışanın performansı ortak sonucu etkileyeceğinden birlik yüksektir. İşveren veya yöneticinin çalışanları direkt olarak kontrol etmesinin zor olduğu işlerde daha çok kullanılan bir yöntemdir.

Çalışmamızda “takım” olarak ele aldığımız kavramdan “ekip” olarak bahseden Sabuncuoğlu ise şöyle demiştir. “Ekip çalışmasının geçerli olduğu işletmelerde ekip çalışması ile ortaya çıkan olumlu kazanımlardan ekip üyelerinin yararlandırılması gerekmektedir. Yani ekip performansının ekip bazlı bir ödüllendirme sistemi ile ilişkilendirilmesi ve ücretlemeye yansıtılması önem taşımaktadır. Sistemin temelinde ekip hedeflerinin belirlenmesi ve bu hedeflere ulaşılması veya hedeflerin aşılması halinde belirli miktarda bir parasal ödülün ekip üyeleri tarafından paylaşılması yatmaktadır. Bu sistem, çalışanlar tarafından daha

¹⁸⁷ Dengiz, G.M. (2000). *Takım Çalışması Teknikleri*. Ankara: Academyplus yayınevi, 118-120.

¹⁸⁸ Ünal, A. (2000). a.g.e., 14-24.

¹⁸⁹ Ceylan, Z. (2006). Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, *Sayıştay Dergisi*, (74-75), 45-72.

kabul edilebilir ve adil bir sistem olarak algılanmakta, ekip ruhunu güçlendirmekte ve çalışanlar arasında sağlıklı bir rekabet anlayışına zemin oluşturmaktadır.¹⁹⁰

Ekipler için belirlenecek hedefler karlılık, katma değer yaratma, satış ya da üretim miktarı gibi alanlara ilişkin olabilir. Benzer şekilde verimlilik düzeyinin artması, maliyetlerin düşmesi, stok düzeyinin azalması, zamanında teslimat yapılması gibi iyileşmeler de parasal ödüllendirmeye esas alınabilir. Bu sistem, çalışanlar tarafından daha kabul edilebilir ve adil bir sistem olarak algılanmakta, ekip ruhunu güçlendirmekte ve çalışanlar arasında sağlıklı bir rekabet anlayışına zemin oluşturmaktadır. Ancak ekip üyeleri arasında adil bir iş dağılımını kurmak zordur. Üyeler arasında sorumluluk dağılabilceği, yüksek performansla çalışan üyeler düşük performansla çalışanlara karşı olumsuz tavır alabileceği ve bireysel motivasyonu düşürebileceği için sistem sakıncalı olabilmektedir.¹⁹¹

Bu sistemde toplam ödölün nasıl paylaştırılacağı önemli bir sorundur. Çünkü takımda çalışanlar farklı statülere veya ücret yapılarına bağılı olarak çalışıyor olabilirler. İkincisi de her üyenin performansı birbirinden farklı olabilir. Bu durumda, eğer kişilerin verim dereceleri ayrı ayrı saptanabilirse sorun ortadan kalkacaktır.¹⁹²

2.2.4. Kurum performansına dayalı ücret

Literatürde kurumsal, organizasyon veya örgüt performansına dayalı ücret sistemi gibi çeşitli şekillerde isimlendirilirse de asıl olarak çalışanların oluşturduğu genel yapıya vurgu yapan bir ücretlendirme türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Organizasyon performansına göre ücret planları, çalışanları çalıştıkları işletmeyle kaynaştırarak "bu işletme bizim" ruhunu kazandırmak amacıyla bütün çalışanların çabasıyla elde edilen kar artışının veya etkinlikten doğan artışın bütün çalışanlara prim olarak verilmesini önermektedir. Bu sistem, iş görenlerin örgüt ile özdeşleşmelerini sağlamak ve onları işbirliğine yöneltmek amacı ile oluşturulan örgüt düzeyinde ücret sistemidir. Doğrudan performansla dayalı birey ve grup uygulamalarına oranla daha dolaylı performansla dayalı bir ücret sistemidir. Bunun

¹⁹⁰ Sabuncuoğlu, Z. (2000). *a.g.e.*, 228.

¹⁹¹ Sabuncuoğlu, Z. (2000). *a.g.e.*, 228.

¹⁹² Benligiray, S. (2007). Ücret Yönetimi. İstanbul: Beta Basım, 51.

yanı sıra, bu sistemde "bütün iş görenlerin örgütü" düşüncesinin yayılması ve organizasyon içinde bütünleşmeyi sağlaması bakımından bu sistemin çalışanların motive edilmesinde çok önemli bir yeri vardır. Gelişmiş ülkelerde yaygın olarak kullanılmaktadır.¹⁹³

Kurum performansını da kendi içinde birkaç başlık altında inceleyebiliriz. Bunlar: Kar paylaşımına dayalı ücret, kazanç paylaşımına dayalı ücret, hisse senedi verme

2.2.4.1. Kar paylaşımı

Kar paylaşımı, kurum düzeyinde elde edilen karın belirli bir oranının çalışanlara eşit veya belirli ölçütler doğrultusunda hemen ya da sonradan ödenmesi temeline dayanan bir ücret uygulaması olup, esas amacı kardan pay verilmesini garantileyerek, çalışanların katılımını ve katkısını, dolayısıyla da verimliliği ve karlılığı artırmaktır. Uzun dönemdeki amacı ise, kurumda bir ortaklık kavramının geliştirilmesidir. Bu uygulama gerek dünyada gerekse Türkiye'de yaygın bir uygulama alan bulmaktadır.¹⁹⁴

Kar paylaşımından doğan esnek ücret yapısı, ilgili kurumun kar açıklamadığı dönemlerde bir kaosa neden olabilmektedir. Çünkü ödemeler kar bazında olduğundan, kar edilmeyen dönemlerde çalışanlara herhangi bir ödeme yapılmayacak olması huzursuzluk kaynağı olabilmektedir. Bu tür uygulamaların önüne geçmek için, karla kapatılmayan yıllarda ikramiye adı altında ödemeler yapıldığı görülmektedir.¹⁹⁵

2.2.4.2. Kazanç paylaşımı

Kazanç paylaşımı çalışanların işletme hedeflerine ulaşması veya aşması ile finansal kazançların paylaşılmasına tam olarak katılmalarını sağlamak amacı ile

¹⁹³ Göksu, N. (2003). *İşgören ve İşverenlerin Ücret Algılamalarının İşletme Performansına Etkisi: Kahramanmaraş Hazır Giyim Sektörüne Yönelik Bir Araştırma*, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

¹⁹⁴ Ateş, H., Ünal S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Uygulanabilirliği Sorunu. Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi*. Gümüşsuyu, (Editör). 325-335.

¹⁹⁵ Ünal, A. (2000). a.g.e 14-35.

işletme performansı ve ödüller arasında net bir ilişki kurmaya yönelik bir ücret sistemidir. Kazanç paylaşım planları, çalışanların kontrolünde bulunan performans alanlarında yoğunlaşır ve katma değer, verimlilik, maliyet kontrolü ve bazen de ürün kalitesi gibi kriterlerde iyileştirmeyi vurgular.¹⁹⁶

2.2.4.3. Hisse senedi verme

Günümüzde giderek yaygınlaşan yönetim anlayışıyla birlikte örgütler, çalışanların üretim ve karar alma sürecine etkin katılımını sağlamak için onları kuruma ortak etme programlarını yürürlüğe koymaktadırlar. Bu durum, örgüt psikolojisi açısından değerlendirildiğinde, çalışanların ve yöneticilerin verimi içselleştirmeleri ve performans duyarlılığının homojenize olması sonucunu doğuracaktır. Bu yönde çalışanlara ve yöneticilere yönelik teşvik edici uygulamalardan birisi de hisse senedi opsiyonudur. Hisse senedi opsiyonu, kurum paylarının çalışanlara fiyat ve/veya zaman avantajı ile satılmasıdır. Opsiyonun fiyatı genellikle satış dönemi piyasa değeri ile saptanır ve vergi indirimi gibi teşvik olanakları içerebilir.¹⁹⁷

Hisse senedi verme, kurum mülkiyetinin çalışanlarca paylaşımı ilkesinin somutlaşmış bir modelidir. Sistemin çalışanlara yönelik bu açılımı, bu ücret türünü daha çok özel sektörde başvurulabilecek bir teşvik modeli olarak algılanmasına neden olmaktadır. Ancak, modelin genel yapısı ve işleyişi kamu kuruluşları içinde kullanılacak uygulamalara sahiptir. Ticari ve endüstriyel özelliği ağır basan kamu kuruluşlarında çalışanlara belirli oranlarda pay verilmesi, kurumun özel sektör gibi kar güdüsü ile hareket etmesine ve performans güdüsünün, klasik memur zihniyetini aşarak, yerleşmesine olanak tanınması bakımından önemli bir adım oluşturacaktır. Nitekim, dünyada, gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe bu yönde artan bir eğilim bulunmaktadır.¹⁹⁸

Bu sistemde işletmeler her yıl elde edilen kârın dağıtılmasına karar verilen bölümünü hisse senedi olarak çalışanlarına vermektedirler. Bu hisse senetleri piyasa değerinin altında ya da üzerindeki yazılı değerlere göre iş görenlere

¹⁹⁶ Ünal, A. (2000). *a.g.e.*, 111

¹⁹⁷ Ateş, H., Ünal, S. (2003). *a.g.e* 321.

¹⁹⁸ Ateş, H., Ünal, S. (2003). *a.g.e* 321-335.

dağıtılmaktadır. Böylelikle iş görenler işletmenin ortağı durumuna geçmektedirler. Ancak işletmelerin hisse senedi olarak yönetimde etkinlik sağlamalarını engellemek için, yönetime katılma hakkı vermeyen hisse senetleri de çıkarılmaktadır.¹⁹⁹

2.6. Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Amacı

Performansa dayalı ücret sistemi, değişen dünyanın çalışma hayatına taşıdığı ücretin belirlenme yöntemlerinden biri olarak karşımıza çıkar. Çalışanın kurumuna kattığı değer de göz önüne alınarak ücretinin belirlenmesi gerektiğini vurgulayan bir sistemdir.

Performansa dayalı ücret sisteminde temel amaç; yüksek performans gösterenleri ödüllendirmek, üstün vasıflı çalışanlar için örgütü cazibe merkezi haline getirmek, verimlilik ve kalite gibi alanlarda örgüte yüksek performans düzeyi kazandırmak, çalışanların kazançlarını genişletmektir.²⁰⁰

Genellikle performans sisteminin bir parçası olan performansa dayalı ücretlendirmede, ikramiyeler ve ücret seviyeleri, çalışan performansının daha önce konulmuş olan hedeflere göre değerlendirilmesiyle belirlenir. İşle ilgili hedeflere bağlı olan performanslar doğrultusunda ücreti farklılaştırmak, performansa göre ücretlendirmenin mantığını oluşturur.²⁰¹

Performansa dayalı ücret sisteminin kuramsal amacını şöyle özetlemek mümkündür:

- performans odaklı iş kültürünü, örgüt kültürü ve uygulaması haline getirmektir. Bunun için görev ve personel tanımının açık bir şekilde yapılması, performans değerlemede kullanılan ölçütlerin çok iyi belirlenmiş olması, iş değerlendirme çalışmasının yapılması, temel ücret yapısının tespit edilmiş olması

¹⁹⁹ Sabuncuoğlu, Z. (2000). *a.g.e.*, 235-236.

²⁰⁰ Serinkaya, C. (2011). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ekin Yayınevi, Bursa, 211.

²⁰¹ Kestane, D. (2004). Devlet Memurları Ücret Rejimi Nasıldı? Ne Oldu ? Ne Yapılmalıdır?, *Bütçe Dünyası*, (18), 24

- performans değerlendirilmesi ve ölçülmesi sürecinin objektif, sonuçlara yönelik ve ölçülebilir kriterlere dayanması,
- geri bildirim sürecinin işlevselliğinin artırılması, toplumsal ve kurumsal kültürün dikkate alınması,
- işgücü birimleri arası kontrol mekanizmasının etkinliğinin sağlanması, kurum içi enformasyon kanallarını açık tutacak ve iletişimi sağlayacak bir itiraz-şikayet prosedürünün bulunması ve
- performans değerlendirme hatalarının en aza indirilmesi gibi hususlara dikkat etmek gerekmektedir.²⁰²

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler bakımından, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi esas itibarıyla performans temelinde kalıcı olma niteliği kazanacaktır.²⁰³

Kalkınmış ve kalkınmakta olan ülkelerde performans artışı olgusunun bilincine varılması, dolayısıyla performans ölçümü ve performans artırıcı tekniklerin geliştirilip yaygın olarak kullanılması gereğinin kavranması oldukça yeni bir gelişmedir. Gerçekten de ulusal ve uluslararası pazarlara yönelik üretim yapılması, üretimde kullanılan faktörlerin giderek kıtlaşması ve buna bağlı olarak ortaya çıkan faktör fiyatlarının pahalılaşması, günümüzde özellikle kalkınmış ülkelerde kaynakların daha verimli kullanımı sorununu gündeme getirmiştir.²⁰⁴

2.7. Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Faydaları

Küreselleşmeyle birlikte rekabetin arttığı, kaynakların giderek azaldığı günümüzde, gerek özel kuruluşlar gerekse kamu kurumları ellerindeki en önemli kaynağın çalışanlarının olduğunu çok net olarak görmüşlerdir. Çalışanın performansını dolayısı ile kuruma katkısını artıran önemli araçlardan biri olan performansa dayalı ücret sistemleri de tam bu noktada çok önemlidir.

²⁰² Ateş, H., Ünal, S. (2003). *a.g.e*, 321.

²⁰³ Bilgin, K.U. (2004). Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 2004, 37(3), 2-3.

²⁰⁴ Yalçın, S. (1994). *Personel Yönetimi*, Beta Basım Yayım, (1.Baskı), İstanbul,.276-277.

Sağlıklı bir performansa dayalı ücret sisteminin oturması için kriterlerin önceden belirlenmesi, iş analizlerinin doğru yapılması, gerekir. Kestane konuya ilişkin olarak şöyle demiştir. “Uyarı kriteri sağlar. Yönetim, personel hakkında kesin performans kriterleri oluşturur. Çalışanlar da daha yüksek ücretlerle ödüllенmek için bu kriterleri gerçekleştirmeye çalışırlar. Doğru kişilerin doğru miktarlarla ödüllendirilmesini sağlar. Performansa dayalı ödeme yapılması, tüm çalışanların ücretlerini toplu olarak arttırma yerine verimli çalışan ve performansı iyi olan çalışanların ücretlerini yükseltme yönü ile verimsiz personelin de rekabet sürecine katılma motivasyonunu arttıracaktır.”²⁰⁵

Kurum hedeflerinin ve performans kriterlerinin belirlenmesinden değerlemeyi yapacakların seçimine, uygun performans değerlendirme yöntemlerinin kullanılmasından çalışanlara geri besleme sağlanmasına kadar her süreçte mutlaka bilimsel ilkelere göre hareket edilmesi ve bu konuda gerektiğinde ilgili üniversite ve enstitülerden destek alınması son derece önemlidir. Çünkü kurumlarda oluşturulacak performansa dayalı ücret sisteminin objektif, ölçülebilir ve önemli olanı ölçer olması, çalışanlar arasında eşittik duygusunu geliştirmesi ve kolay anlaşılabilir olması gerekmektedir. Bu arada Performans Yönetim Sistemi'nin ücretle bağlantısının kurulmasından önce eşit işe eşit ücret prensibine dayalı olarak gerçekleştirilmiş bir İş Değerleme Sistemi'nin var olması da son derece önemlidir. İşlerin ayrıntılı analiz ve tanımlarını yaparak, aralarındaki farklılıkları ve benzerlikleri ortaya çıkararak işleri değerlendirirken ve objektif bir değer - ücret ilişkisi oluşturmayı amaçlayan İş Değerleme Yöntemi ile yöneticiler, kuruluştaki hangi işlerin ötekilerden daha yüksek puana sahip olduğunu belirlemekte, dolayısıyla kimlerin daha yüksek ücret alması gerektiğini açıkça görme olanağına sahip olmaktadır.

Performansa dayalı ücret sisteminin faydaları ile ilgili olarak Kobu şöyle demektedir: “Birey/takım performansını geliştirir. Takdir edilmek çalışanlar açısından önemli bir motivasyon aracıdır. İş arkadaşlarından daha fazla çalıştığına inanan kişilerin teşvik ücretleriyle özendirilmesi kurumlarda motivasyonu arttıracaktır. Bu konuda yapılan araştırmalara göre, performansa dayalı ücret

²⁰⁵ Kestane, D. (2003). *ag.e*, 18-24.

planlarının uygulandığı sistemlerde uygulanmayanlara nazaran performans yaklaşık % 30 daha yüksek olduğu tespit edilmiştir.²⁰⁶

2.8. Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinde Karşılaşılan Zorluklar

Performansa dayalı ücret sistemi de diğer tüm sistemlerde olduğu gibi yararları yanında getirdiği zorluklarla da gündemdeki yerini korumuştur. Kişiler, sivil toplum kuruluşları, özel kuruluşlar ve kamu kurumları açısından sistem sürekli sorgulanmakta, değiştirilmekte, yenilenmekte ve geliştirilmektedir.

Yapılan değerlendirme ile yapılan ödeme arasındaki ilişki oldukça değişken olduğu gibi, kurum ile çalışanın performansını birbiriyle ilişkilendirmek ve sonuçları ölçmek de zor bir iştir. Bu durum kısmen kamu sektöründeki hizmetlerin niteliğinden ve kuruluşların performansını takip edip ölçecek sistemlerin olmamasından kaynaklanmaktadır. Belirli bir kamu hizmetinin fiyatını saptamak güçtür. Belli bir iş için ödenen ücret, çeşitli yerlerde ve kuruluşlarda farklılık gösterir. Bu nedenle, türlü işler ve hizmetler için piyasada ödenen ücretleri bilmek tek başına yeterli değildir. Karşılaştırma yapmak için bir seçim yapmak gerekir. İkinci güçlük, ülkenin her bölgesindeki ücret ve hizmet şartlarının aynı olmamasından doğmakta ve bölgesel farklılıklar, ücret karşılaştırmasını büyük

Kamu sektöründeki birçok kurumun performans ölçümünün kolay olmadığı, hizmet sektöründe yer aldığı ileri sürülmekte ve bu nedenle sonuç ve çıktıların özel sektörde olduğu gibi kolaylıkla ölçülememesi durumunda performans ve ödülün nasıl ölçüleceği sorusu ortaya çıkmaktadır.²⁰⁷

Performans ölçümünün yapılıp yapılmamasını veya nasıl yapılacağını düşünürken, kamu görevlileri bu ölçümleri hangi amaçla kullanacaklarını da düşünmelidirler. Çünkü performans ölçümü önemli maliyet ve çabayı gerektirir. Uygun performans standartları geliştirmek, veri toplamak, bu bilgileri işlemek, tahlil etmek ve toplanan bilgiyi hazırlanan standartlar içerisine yerleştirmek, ölçüm

²⁰⁶ Kobu, B. (1979). Üretim Yönetimi, İstanbul: Avcıol Basımevi, 608.

²⁰⁷ Apan, A. (2008). *a.g.e.*, 21-92.

raporlarını hazırlayıp ilgili yerlere göndermek ve bu raporları okuyup yorumlamak hep bu maliyeti arttırıcı aşamalardır.²⁰⁸

Performansa dayalı ücret planlarının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi her şeyden önce performansın rasyonel, adil ve objektif bir biçimde ölçülmesine bağlıdır. Performans değerlemesinin sağlıklı işlemlerini engelleyebilecek konular üzerine yöneticilerin titizlikle eğilmeleri gereklidir. Dolayısıyla performans yönetiminde yapılacak bir hata (örneği değerlendirme sistemlerinden veya değerlendiricilerden kaynaklanan) sistemin güven ve motivasyon üzerine dayanan temel dinamiklerini olumsuz yönde etkileyecektir.²⁰⁹

*Türk kamu yönetiminde tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde oluşturulan değerlendirme yöntemleri performansın değil başarının değerlendirilmesine yöneliktir. Dolayısıyla, işin gerektirdiği başarı düzeyinin üzerinde gösterilen performans için herhangi bir ödül sistemi mevcut değildir. Daha açık bir ifade ile sistem aslında çalışanların zaten yürütmekle yükümlü oldukları görevlerindeki başarılarını ölçmekte, bunun üzerinde gösterecekleri çabalar için herhangi bir değerlendirme ve ödüllendirme mekanizması barındırmamaktadır.*²¹⁰

2.9. Performansa Dayalı Ücret Sisteminin Başarısı İçin Çözüm Önerileri

Çok sayıda kamu çalışanı bulunan ülkemizde birçok hizmet de kamu sektörü tarafından görülmektedir. Bu kadar geniş bir uygulama alanında gerek hizmette birliği sağlamak, gerekse sistemin adil ve objektif bir biçimde yürütülmesini garanti etmek üzere merkezi bir yapının oluşturulması gerekli görülmektedir. Bu yapı, ülke düzeyinde performans hedeflerinin belirlenmesi ve oluşan ihtilafların tarafsız bir gözle değerlendirilerek çözüme bağlanması konularında yetkili kılınabilir. Özellikle birbirine benzeyen alanlar için performans kriterlerini ortak belirlemek gerekmektedir. Ardından da tüm kamu kurum ve kuruluşlarının uygulayacağı tek tip performans değerlendirme formları hazırlanmalı ve söz konusu formların

²⁰⁸ Apan, A. (2008). *a.g.e.*, 21-92.

²⁰⁹ Kestane, D. (2003). *a.g.m.*, 126-144.

²¹⁰ Ceylan, Z. (2006). *a.g.e.*, 45-72.

uygulanması ciddi yaptırımlara bağlanmalı, süreç hesap verebilirlik-sorumluluk-saydamlık üçlüsü ile ilişkilendirilmelidir.²¹¹

Performans yönetimi sorumluluğunun kurumlara bırakılması esas olarak modern yönetim ilkelerine uygun olmakla birlikte, şimdiye kadar merkezi olarak yönetilmeye alışmış ve personel yönetimi konusunda birikimsiz olarak değerlendirilebilecek kurumlarda sistemden fayda beklemek yersiz olacaktır. Bu anlamda uygulamayı pilot kurumlarda başlatmanın ve kültürün yerleşmesini beklemenin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir. Değerlendirme dönemi boyunca ortaya konulan performans ile bu dönem sonunda verilecek ödeme arasında sıkı bir bağ kurulmalı ve personele nasıl bir başarı gösterirlerse ne oranda ücret alabilecekleri net bir şekilde bildirilmelidir. Aksi takdirde, bu konudaki bilgi eksikliği çalışanların motivasyonunu kıracağı gibi, çalışanlar ile idare arasında problemlere de neden olabilecektir. Ayrıca, değerlendirme döneminin bitişi ile ödemenin yapıldığı tarih arasındaki sürenin uzun olması çalışanlarda isteksizlik doğuracağı için, performans ücret teşvik aracı olma özelliğini yitirebilecektir.²¹²

Zamanında verilen geri bildirim, performansın zamanında artırılmasını, kötü performansın vakit geçmeden düzeltilmesini, iletişim kanallarının açılmasını, motivasyonun artmasını ve çalışanın gelişimini sağlamakta ayrıca dönemin sonunda yapılan değerlendirme toplantılarında sürprizlerin çıkmasını engellemektedir. Performans değerlendirmesinde temel amaç, çalışanların iş tanımlarında ve iş analizlerinde saptanan amaçlara ne ölçüde yaklaştığına ilişkin geri bildirim alınmasıdır. Performans değerlendirme işleminin başarıyla uygulanabilmesi için, öncelikli olarak iş analizi ve iş tanımlarının yapılmış olması gerekmektedir. İşin gerektirdiği çalışma koşulları, sorumluluk derecesi, ustalık ve yeterlilik düzeyi bilinmeksizin performans değerlemesi işleminin hayata geçirilmesi mümkün değildir.²¹³

Performans sonuçları ortaya koyulduktan sonra kurumların ve çalışanların performanslarını nasıl daha iyi bir noktaya getirebilecekleri konusunda çalışmaları da önemlidir. Yetersiz değerlendirilen personelin kendilerini geliştirmek ve kuruma katkılarını artırmak amacıyla bu personele eğitimler düzenlenmesi veya bunların

²¹¹ Özer, M.A. (2009). a.g.m., 11.

²¹² Ceylan, Z. (2006). a.g.e., 45-72.

²¹³ Özer, M.A. (2009). a.g.m., 16.

daha iyi verim alınabilecek birimlere kaydırılması olarak dahilindedir. Kurumların bir bütün olarak kendilerini geliştirmeleri ve performansa dayalı ücretlendirme sistemini daha iyi kurma ve uygulama imkanı yaratmaları ise diğer kurumlarla kendilerini karşılaştırmalarıyla sağlanabilir. Benchmarking olarak ifade edilen bu yöntemle, performans sonuçları olumlu çıkan kurumların sistemi nasıl uyguladıkları, olumsuz çıkan kurumlarda ise ne gibi hataların bu duruma yol açtığı incelenerek kurumun daha iyi bir noktaya gelmesi sağlanabilir.²¹⁴

Ancak Türk kamu yönetimi açısından performansa dayalı ücretlendirme sisteminin hayata geçirilebilmesi için en fazla önem arz eden husus; örgüt ve iş analizlerinin yapılması, iş tanımları ile bu işi yürütecek personelin nitelik ve sayısının belirlenmesi hususudur. Böylece kamuda sayı ve nitelik itibarıyla kadro standardizasyonu uygulamasına geçilmesi halinde ölçülebilir ve karşılaştırılabilir nesnel ölçütler hazır olacağından, çalışanların işlerindeki performansını değerlendirmek daha kolay ve adil olacaktır. Performans sonuçlarına göre sorgulama ve ödül sistemi oluşturularak, çalışanlar başarı ve verimliliklerine göre kuruma yaptıkları katkı oranında değerlendirileceklerdir.²¹⁵

²¹⁴ Ceylan, Z. (2006). *a.g.e.*, 45-72.

²¹⁵ Kestane, D. (2003). Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği. *Maliye Dergisi*, 142, 138.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİ

Çalışmamızın bu bölümünde kamuda uygulanan ücret sisteminin tarihsel rotasını inceledikten sonra performansa dayalı ücret sistemiyle ilgili kamuda yapılan düzenleme, plan ve programları ve kamudaki konuyla ilgili yaşanan örnekleri anlattık.

3.1. Kamuda Genel Ücret Sistemleri

Kamuda uygulanan ücret sistemleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ücretler çeşitli şekillerde belirlenebilir. Bazı ücret belirleme sistemleri şunlardır: toplu sözleşme yolu ile belirlenen ücretler, hükümetçe alınan kararlarla belirlenen ücretler, bir komisyon veya organca belirlenen ücretler, kadroya dayalı olarak belirlenen ücretler, işe göre belirlenen ücretler . Ülkemizde kamu personeline ödenecek ücretlerin belirlenmesinde daha çok kadroya dayalı ücret ödemesi yapılmaktadır.

Ücret sistemleri, ülkelerin ekonomik yapılarına, kalkınmışlık seviyelerine ve siyasal sistem anlayışlarına bağlı olarak şekillenmektedir. Ücret, emeğin somut ifadesi olan hizmetin karşılığı olduğu için hizmetin ağırlığı, riski, önemi, sorumluluğu, içinde bulunduğu şartlar ve gerektirdiği nitelikler ücretin tespitinde ve farklılaşmasında ülkeler tarafından geçerli gerekçeler olarak ileri sürülmektedir.²¹⁶

3.1.1. Kamuda Uygulanan Ücret Rejimleri

Kamuda uygulanan ücret sistemleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ülkemizde kamu personeline ödenecek ücretlerin belirlenmesinde daha çok kadroya dayalı ücret ödemesi yapılmaktadır.

Türk kamu personel sisteminde ücret kavramının doğuşunu Osmanlı İmparatorluğu'nun kurulduğu zamanlara dayandırabiliriz. Has, zeamet, tımar, ulufe

²¹⁶ Sezgi, M. *Kamu Kesimi Ücret Sistemleri-Türkiye ve Diğer Ülke Uygulamaları*, İnternet: <http://www.debud.org.html.dergi.pdf.sayi.15.pdf>. 23 Nisan 2006'da alınmıştır.

olarak bildiğimiz kavramların ücret niteliğindeki ödemeler olduğunu görmekteyiz. Müderrislerin vakıftan aldıkları aidat da ücret benzeri ödemelerden sayılabilir.

Osmanlı’ da memurluk rejimini kurmaya yönelik ilk resmi düzenleme 27 Mayıs 1838’ de II. Mahmut’un yayınladığı bir Hatt-ı Hümayun ile bütün memurlara maaş bağlanması esasının getirilmesidir. Fermanda maaş rejimine geçilmesiyle rüşvetin önlenmesi ve halkın işlerinin “gararsız” yürütüleceği savunulmuştur.

Dönem içinde düzenlemeler devam etmiş ve 1881 tarihli Maaş Kararnamesi ile devlet memurlarının derece ve aylıkları saptanmıştır. Kararname üst düzey yöneticilerinin ve genellikle bugünkü devlet teşkilatında benzer karşılığı olan devlet memurlarının maaşlarına ilişkindir. Kararname, kamu personeli içindeki meslek gruplarının her birine ifa ettikleri hizmetin o devirdeki önemine göre değer biçmiştir.

Cumhuriyet Dönemine gelindiğinde 31.03.1926 tarihli ve 788 sayılı “Memurin Kanunu” ile ilk kez “Devlet Memuru” nun tarifi yapıldığı gibi memur ve ücretlilerin işe alınışlarından emekliliklerine kadar devam eden çalışma şartlarının, sosyal haklarının ve yükümlülüklerinin neler olduğu belirlenmiştir. 788 sayılı Memurin Kanunu, devlet memurları maaşlarının birleştirilmesi ve denkleştirilmesi için özel kanunlar çıkarılmasını öngörmekteydi.

Bu amaçla yapılan ilk düzenleme 2.7.1927 tarih ve 108 sayılı Maaş Kanunu’dur. Bu kanunda, memurların maaşlarının verilmesi, kesilmesi, naklen atananların maaşları, atamaların tebliği, izinlilerin maaşları, saymanların devir süreleri, vekalet maaşları, ek görevler, makam ödenekleri, ücretlilerin mali statü ve hakları, işten el çektirilenlerin maaşları ve hakları, yargılanan ve tutuklananların maaşları, adayların maaşları gibi konuları düzenleyen hükümlere yer verilmiştir. Ancak bu kanun hükümlerine bakıldığında, sadece memur ve ücretlilerin maaşlarının ödenmesi ve kesilmesi koşullarının belirlenmiş olduğu, memur ve hizmetlilere ödenecek ücretlerin miktarına ilişkin bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir.

1929 yılında “1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” ile Devlet personel sisteminin maaş durumu düzenlenmiş,

1108 sayılı Kanun, ek ve değişiklikleri ile de maaş sistemi bir çerçeve içine alınmak istenmiştir. 1939 yılında “3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun”la kamu hizmetlerinde personel sayısının dengede tutulması amaçlanmış ve maaşlı memuriyetlerle aynı mahiyette olan ücretlilerin de kapsama alınması gibi hususlar düzenlenmiş, bilahare bu Kanun’da birçok değişiklik yapılmasına rağmen istenilen sonuca ulaşılamamıştır.²¹⁷ Bu Kanunla ilk kez barem sistemi uygulanmaya başlanmış, tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiş, değişik adlar altında memurların maaşlarından ve ödeneklerinden yapılan kesintiler kaldırılarak net maaş ödemesine gidilmiştir.²¹⁸

Barem sistemi olarak anılan 1452 sayılı kanununu 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin İdare ve ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun” takip eder. Bu kanun ile söz konusu kuruluşlarda çalışan personel için serbest bir ücret rejimi uygulanmıştır. 3460 sayılı kanun, dengeli bir ücret sistemi oluşturulması çalışmalarını olumsuz yönde etkilediği ve nitelikli memurların İktisadi Devlet Teşekküllerine kaçmalarına sebep olduğu düşünülmektedir. İktisadi Devlet Teşekkülleri personelinin ayrıcalıklı statüsü, Temmuz 1939’ da çıkarılan 3659 sayılı “Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanunla” kaldırılarak, bu personelin de barem sistemi içine çekilmesi hedeflenmiştir.

Tüm dünyayı olumsuz yönde etkileyen İkinci Dünya Savaşı ardından personel sistemimizi incelemek üzere çeşitli araştırmalar yaptırmıştır. 1949 – 1959 yılları arasında özellikle yabancı uzmanlara yaptırılan araştırmalarla personel sisteminin içinde bulunduğu açmazların tespitine ve çözüm önerilerine yer verilmiştir. Bu araştırma raporlarından bazıları şunlardır:

1949 tarihli İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden Fritz Neumark’ın hazırlamış olduğu “Neumark Raporu” olarak bilinen “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor”

²¹⁷ İnternet: http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Tarihce.html adresinden 28 Aralık 2014’te alınmıştır.

²¹⁸ Şayian, G. *Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu- Kritik ve Reform Önerileri*, www.tesev.org.tr/projeler/Projekamupersonelmetin_tebliğ3.php. 20 Mayıs 2006’da alınmıştır.

1949 yılında “Türkiye Nasıl Yükselir ?” başlıklı Thornburg Raporu

1951 Barker Raporu: Dünya Bankası tarafından Türkiye'nin iktisadi kalkınmasını gerçekleştirecek olan mali politikaları ve idari mekanizmaları incelenmiştir. Temel konusu Türk ekonomisi olmakla birlikte kamu idaresi ve personel sistemi üzerinde de durulan ve bu konularda çeşitli öneriler getirilen rapor Hükümet ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından birlikte finanse edilmiştir. On üç kişilik bir kurulca hazırlan rapor 19 Mayıs 1951 tarihinde Hükümete sunularak yayınlanmıştır.

1951 Martin - Cush Raporu: Esas olarak Maliye Bakanlığının örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunlarını ele alan raporun çeşitli bölümlerinde genel nitelikteki sorunlar üzerinde de durulmuş ve önerilerde bulunulmuştur. Rapor, James MARTIN ve Frank C. E. CUSH tarafından hazırlanarak 13 Ağustos 1951 tarihinde Maliye Bakanlığına sunulmuştur.

Leimgruber Raporu: Ülkemizdeki idare teşkilatı ve personel sorunları üzerine yapılan incelemeleri içeren raporda Bakanlıkların organizasyonu ve kamu personel sistemi üzerinde durulmuştur. Profesör LEIMG-RUBER tarafından hazırlanan rapor 25 Kasım 1952 tarihinde hükümete sunulmuştur.

1952 yılında hazırlanana Gıyas Akdeniz diye anılan “Devlet Memurlarının Ücret Rejiminin İslahı Hakkında Rapor”

1958 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme Enstitüsü'nün üç cilt olarak hazırladığı “ Türkiye’ de Devlet Personel Hakkında Rapor”

1959 Dantel Raporu

1962 Mook Raporu

1962 Fisher Raporu

Türk personel sisteminde değişme ve gelişmeler bu raporların da etkisiyle atmışlı yıllara kadar devam etmiştir. Milli Birlik Komitesi'nde 13.12.1960 tarihinde

kabul edilerek 17.12.1969 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun ile Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Dairenin kurulmasıyla kamuda çalışanlara ödenecek ücretin görülen hizmetle orantılı ve nesnel kıstaslara göre belirlenmesini sağlamak, kadroların tarafsız ve yetkili bir organın incelemesinden sonra onaylanması suretiyle aynı görevler için farklı derecelerin tespitini önlemek, ücretlerin günün şartlarına uygun hale getirilmesine imkan tanıyacak düzenlemelere gitmek ve bozuk olan ücret dengesini düzeltmek hedeflenmiştir.²¹⁹

1960 sonrasında, kurum ve kuruluşları konu alan araştırma ve uygulamaların yanı sıra “idari reform” adı altında yapılan çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki MEHTAP adlı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ve bu projeyi tamamlayıcı nitelikteki projeler demetinden oluşan çalışmalardır. Kamu İktisadi Teşşekküller projenin dışında tutulmuş, 1962 de bunlara has bir idare öngörülmüştür. 1970'li yılların hemen başlarında kurulan “İdari Reform Danışma Kurulu” öncülüğünde gerçekleştirilen bir diğer çalışmalardır.

Askeri dönemde de devam eden çalışmaları 1988 yılında başlatılan KAYA kısa adlı Kamu Yönetimi Araştırma Projesi takip eder. Proje Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilmiş ve 1992 yılında tamamlanarak kamuoyuna sunulmuştu. Yapılan bu reform çalışmaları birbirini tekrar etmiş ve benzer çözüm önerileri sunarak gerçek bir reform başarısı gösterememiştir.

1961 Anayasası’nın getirdiği temel ilkelerden olan planlı kalkınmayı yansıtabilecek yeni bir personel sistemi kurmak ve geliştirmek amacı ile 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”²²⁰ çıkarılmıştır. İstenilen amaçların yerine getirilmesi için devlet memurlarının personel ve ücret sistemi kökten değiştiğini görmekteyiz. Kanuna sonraki yıllarda yapılan müdahalelerle özel hizmet tazminatı, iş güclüğü zammı, temininde güçlük, iş riski gibi ücret gibi kavramlar eklenmiştir. İstihdam şekilleri ve hizmet sınıfları da bu değişikliklerden nasibini almıştır.

²¹⁹ Öztürk, A. (2001). Kamu Kesiminde Personel Ücret Rejimi Arayışları, *Sayıştay Dergisi*, (42), 3-11.

²²⁰ Resmi Gazete, 23/07/1965 tarihli ve 12056 sayılı

657 sayılı yasa ile memur, sözleşmeli ve yevmiyeli personel şeklinde üç kategori tespit edilmiş, eski barem rejimi değiştirilerek tazminat, gösterge ve katsayı gibi kriterlere dayanan ücret uygulamalarına geçilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, devlet memurlarının verimliliklerini artırmak amacıyla hizmet içi eğitim esası da getirilmiştir.

657 sayılı kanunla yapılan ayrıntılı düzenlemelere bakıldığında; 70'den başlayıp 1000'de bitmek üzere bir gösterge tablosu öngörülmüş, çeşitli teadül düzenlemeleriyle yapılan sosyal yardımlar ile yükümlülükler, kapsamlı bir şekilde yeniden belirlenmiştir. 657 sayılı kanundaki düzenlemelerin büyük bir bölümü çerçeve biçiminde belirlenmiş olup, bu konudaki ayrıntılı düzenlemelerin sonradan kabul edilecek 500'e yakın yönetmelik ile yapılması uygun görülmüştür. Ancak bu düzenlemelerin yeterli düzeyde yapılamaması sonucu, bu açıklığı gidermek üzere, 1970'li yıllardan sonra bir dizi yeni düzenlemelere gidilmiştir.²²¹

Kanun, uzunca bir süre yürürlüğe girmemiş ve 31.07.1970 tarih ve 1327 sayılı kanunla önemli bir bölümü değişikliğe uğradıktan ve bütünüyle yürürlüğe girmiştir. Birçok değişiklik geçirmiş olduğundan günümüzdeki metnin ilk çıkan metinle çok fazla benzerliği kalmamıştır.

3.1.2. Yeniden Yapılanma Sürecinde Ücret Sistemi

Türkiye'de kamu kesiminde reform çalışmaları kapsamında performans ile ilgili uygulamalar çeşitli plan, program, tavsiye metinleri, strateji belgelerinde yer alarak gündeme gelmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde kamu yönetiminde kalite, şeffaflık, vatandaş odaklılık ve katılım gibi konulara artan ilgi 1980'li yıllarla birlikte ülkemizde de yeni yönetim modellerinin uygulanması yönünde adımlar atılmasına neden olmuştur (Koç, 2011, s.30).²²²

²²¹ Öztürk, A. (2001). *a.g.e*, 3-11.

²²² Koç, D. (2011). OECD Ülkelerinde PDÜ Modelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmeye İlişkin Görüşler, *Anahtar Dergisi*, (276), 30.

3.2. Kamuda Performansa Dayalı Ücret Sistemi Çalışmaları

Türkiye'de performans uygulamalarının önem kazanması, Sayıştay'a, 1996 yılında performans denetimi yapma yetkisinin verilmesiyle söz konusu olmuştur. Bu çerçevede Sayıştay, 832 sayılı kanuna 4194 sayılı kanunla eklenen Ek 10'uncu madde ile denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını verimli, etkili ve tutumlu kullanıp kullanmadıklarını denetlemeye başlamıştır.²²³

2003 yılında başbakanlık tarafından hazırlanan kamu yönetiminde yeniden yapılanma "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimin Değişimi" isimli çalışmada Sayıştay'ın mevcut denetim yetkisinin yalnızca hukuka uygunluk denetimi olduğu belirtilmektedir. Dünyadaki gelişmeler ve ülke ekonomisinde verimliliği artırma hedefi çerçevesinde sadece kanuna uygunluk denetiminin yetersiz kaldığı vurgulanmakta ve performans denetimine geçilmesi ile birlikte kamu yönetiminde etkililik, yurttaş ve hizmet odaklı çalışma anlayışı ve hedefe dönük faaliyet gösterme uygulamasının yaygınlaştırılacağı ifade edilmektedir. Bu kapsamda özellikle kuruluşların veri tabanlarının performans göstergelerini ölçecek şekilde geliştirileceği, kuruluşların hazırlayacakları stratejik planlar ve bu planları hayata geçirme hedefi ile şekillendirilen bütçe sürecinin Sayıştay tarafından yapılacak performans denetiminin temelini oluşturacağı belirtilmektedir. Kamu kurumlarında "iç denetim" güçlendirilecek ve stratejik planlarda ortaya konan hedeflerin ve performans göstergelerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi sağlanacaktır.²²⁴

3.2.1. Mevzuat Düzenlemeleri

Ücretle ilgili olarak başta anayasamızda olmak üzere kanunlarla, yönetmeliklerle ve diğer yöntemlerle birçok hukuki düzenleme yapılmıştır.

3.2.1.1. 1982 Anayasası ve 657 sayılı devlet memurları kanunu

Anayasamızda ücretin tanımı yapılmıştır.

MADDE 55- Ücret emeğin karşılığıdır.

²²³ Sayıştay Başkanlığı (2002). Performans Denetimi, Kavramlar, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 9-10.

²²⁴ Başbakanlık (2003a), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma i, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık, 132-136.

Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.

(Değişik: 3/10/2001-4709/21 md.) Asgarî ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu da gözönünde bulundurulur.²²⁵

Mevcut kamu personel sistemi memuriyet üzerinden kurgulanmış ve bu doğrultuda hedeflenen yapıya ilişkin en genel ve temel hükümler de 1982 Anayasası'nda belirlenmiştir. Anayasanın Genel İlkeler başlığını taşıyan 128. Maddesinde “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir*” ifadesine yer verilmiş ve 2010 yılı anayasa değişikliği ile bu fıkra “*Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” cümlesi eklenmiştir.

14/07/1965 tarihli ve 657 Sayılı “**Devlet Memurları Kanunu**” Devlet memurları ile ilgili sistematik bir düzenleme getirmiştir. Kanun, daha önceki düzenlemelerde olduğu gibi, memurların değerlemelerinin sicil yoluyla yapılacağını öngörmüştür. 657 Sayılı Kanunla, “Tezkiye” ifadesi yerine “Sicil”; “Tezkiye Varakası” terimi yerine ise, “Sicil Raporu” kullanılmıştır.

Devlet memurlarının sicillerine yönelik hususlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 6. Bölümünde düzenlenmektedir. Sicil sistemi esasen memurların kademe ilerlemeleri, derece yükselmeleri, emekliye ayrılmaları, hizmetle ilişkilerinin kesilmesi hususlarını içermektedir. Sicil raporları ile personelin başarısının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Devlet Memurları Kanununun 111’inci maddesi; “Devlet memurlarının ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye çıkarma veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyaları başlıca dayanaktır.” hükmünü getirerek, sicilin önemini vurgulamıştır.

64’üncü maddesinde ise, kademe ilerlemesi koşullarında “o yıl içinde olumlu sicil almış bulunması” yer alırken; derece yükselmesinin usul ve esaslarını

²²⁵ İnternet: http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf

düzenleyen 68'inci maddesinde, "sicil bakımından üst derecelere yükselebilecek nitelikte bulunduğunun saptanmış olması" koşulu yer almaktadır. Görüldüğü gibi sicil değerlendirme, Devlet memurlarının ilerleme ve yükselmelerinde önemli bir yere sahiptir. Devlet Memurları Kanunu, ücretle performans değerlendirme arasında doğrudan bir bağlantı kurmamıştır.

Devlet Memurları Kanununun 64'üncü maddesinin değişik 2'nci fıkrası, "Devlet memurlarından 6 yıllık sicil notu ortalaması 90 ve daha yukarı olanların aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır." demek suretiyle, dolaylı olarak başarılı olanları maaşındaki artışla ödüllendirmektedir. Aynı biçimde, Kanunun ödülleri düzenleyen değişik 123'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında, "Bağlı bulundukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları görülen Devlet memurlarına bağlı veya ilgili Bakanın uygun görmesi üzerine bir mali yıl içinde bir aylıkları tutarını, Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil memurlarla Gümrük Müsteşarlığında Gümrük işlerinde görevli memurlara iki aylıkları tutarını aşmamak üzere ödül verilebilir. Bunlardan uygun görülenlere ilgili Bakanın teklifi ve Başbakanın tasvibi ile bir aylıkları tutarında daha ödeme yapılabilir."; 2'nci fıkrasında ise, "Bu maddeye göre bir mali yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki serbest kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığına tahsis edilmiş serbest kadrolar ile Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı ve Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolar için binde yirmisinden fazla olamaz." hükümleri yer almıştır. Bu ödüllendirme sistemi, sürekli bir ücreti ifade etmemektedir. Sadece belli alanda başarılı olanları belli koşullar ve sınırlar çerçevesinde ödüllendirmeyi öngörmektedir.²²⁶

Memurlar hakkında önemli kararların alınmasında esas alınan sicil raporlarında yer alan sorular incelendiğinde, soruların, değerlendirilecek memurun özellikle sorumluluk duygusu, göreve bağlılık, iş heyecanı, anlatım yeteneği, intizam ve dikkat, tarafsızlık, disipline uyma, beşeri ilişkiler gibi kişisel özelliklere yönelik olduğu görülmektedir. Bu tür sorular, objektif olarak değerlendirmeye

²²⁶ İnternet: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> adresinden 22 Mart 2014'te alınmıştır.

elverişli olmayan sorular olup bu tür soyut bir takım kavramların subjektif olarak değerlendirilmesi kaçınılmazdır.²²⁷

Devlet Memurları Kanunu, sicille bağlantılı ve maddi olmayan teşvik aracı olarak takdirnameyi getirmiştir. Kanunun 122'nci maddesinde, "Görevinde olağanüstü gayret ve çalışması ile performans sağlayan memurlara merkezde atamaya yetkili amirler, illerde valiler ve kaymakamlar tarafından takdirname verilebilir." hükmü yer almaktadır. Bu maddede ifade edilen, "görevinde olağanüstü gayret ve çalışması ile başarı sağlayan memurların" nasıl saptanacağı konusunda hiçbir düzenleme bulunmamaktadır.

Genel olarak ücret-performans ilişkisini kurmaktansa personelin aldığı ücrete ek bir gelir işlevini gören rutin bir uygulamaya dönüşen ve Türkiye'de sınırlı uygulama alanına sahip parçalı bir görüntü sergileyen performansa dayalı ücretlendirme çalışmaları, özellikle 2011 yılı içerisinde yürürlüğe giren 6111 sayılı yasa ile kaldırılan sicil sistemi yerine yeni bir model oluşturma hedefiyle ivme kazanmıştır.²²⁸

13/2/2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanunun 117 nci maddesiyle, 657 sayılı kanunun 64. maddede yer alan "son altı yıllık sicil notu ortalaması doksan ve daha yukarı olanlardan son sicil notu olumlu bulunanların" ibaresi "son sekiz yıllık süre içinde herhangi bir disiplin cezası almayanların" olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

3.2.1.2. Kamu malî yönetimi ve kontrol kanunu

Avrupa Birliğine uyum süreci çalışmalarına istinaden 2003 yılında çıkarılan ve 2006 yılında yürürlüğe giren, devletin mali yapısında çok önemli yeniliklere adım niteliğini taşıyan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans kavramına ilk kez vurgu yapılmıştır.

Kanunun amacı "Madde 1-Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili,

²²⁷ Canman, D.,(1993). *a.g.e.*, 92

²²⁸ Eraslan, M.T., Tozlu, A. (2011). Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi, *Sayıştay Dergisi*, (81), 33- 61.

ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.” Şeklinde ifade edilmiştir. Kanunda yer alan "kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması" ifadesi personeli de kapsayan oldukça geniş bir ifadedir.

Kanunun 5. Maddesinde geçen “ Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet- fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.” Hükmü, kamu kuruluşlarına performans analizi yapma görevi vermektedir.²²⁹

Kanunun 9. Maddesinde kamu idarelerinin ölçülebilir hedefler saptayacağı ve önceden belirlenmiş performans göstergeleriyle ölçme-değerlendirme yapacağı karara bağlanmıştır. 5018 sayılı yasa ile gelen idari zihniyet değişimi, her dönemin sonunda hazırlanacak faaliyet raporlarıyla idarenin gösterdiği performans ile hedefleri ve bütçesi arasındaki ilişkinin sorgulanmasının bir süreç olarak zorunlu kılınmasında da çok net olarak görülmektedir.²³⁰

Kurumsal bazda iktisadilik, verimlilik, etkinlik gibi hedefler öngören ve bunların ölçümelerini bütçe ile ilişkilendirerek yapmaya çalışan 5018 sayılı Kanun, lafzen bireysel bazda bir performans denetiminden bahsetmemiş ve kamu personeline yönelik bir ücret-performans ilişkisi kurmamıştır. Performansın kurumsal olarak ölçüldüğü bir sistemde kamu hizmetinin ana unsuru olan kamu personelinin verimliliğinin ölçülmesi ise yaşanan değişim sürecinin bir parçası olmakla beraber ileride değinilecek personel kanunlarıyla gündeme getirilmeye çalışılmıştır.²³¹

5018 sayılı Kanun ülkemiz kamu mali yönetim sistemine stratejik plan hazırlama zorunluluğu, stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçelemeye geçiş, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık, orta vadeli (3 yıllık) harcama programı ile uyumlu çok yıllık bütçeleme, iç kontrol ve iç denetim sisteminin

²²⁹ Özer, M.A. (2009), *a.g.m.*, 23

²³⁰ Eraslan, M.T., Tozlu, A. (2011). *a.g.e.*, 33-61.

²³¹ Eraslan, M.T., Tozlu, A. (2011). *a.g.e.*, 33-61.

kurulması ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş gibi önemli yenilikler getirmiştir.²³²

5018 sayılı Yasa'ya dayanarak çıkarılan Yönetmelikte de performansla ilgili kavram ve düzenlemelere değinilmiştir. Bunlar :

Stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı,

Performans programı: İdarenin stratejik planı doğrultusunda bir mali yılda yürütülmesi gereken faaliyetlerini, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve faaliyet raporlarının hazırlanmasına esas teşkil eden programı,

Performans hedefi: İdarelerin, stratejik hedeflerine ulaşmak için bir mali yılda gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren hedefleri,

Performans göstergesi: İdarelerin stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmak üzere yürüttükleri faaliyetlerin belli bir boyutunu ölçmek ve değerlendirmek için kullanılan göstergeyi tanımlamaktadır.

Yönetmelikteki tanımlamalardan da anlaşılacağı gibi, "5018 sayılı Yasa'yla performans yönetimi makro ekonomik yapının ihtiyaç duyduğu fayda-maliyet dengesini kurumsal ve işlevsel bazda sağlayabilecek bir araç olarak görülmektedir".²³³

3.2.1.3. Kamu yönetiminin temel ilkeleri kanunu tasarısı

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında oluşturulan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı 2004 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmiş ancak yasalaşma sürecini tamamlayamamıştır. Bu Tasarının genel özelliği şöyledir:

²³² Özer, M.A. (2009) , *a.g.m.* , 23

²³³ Apan, A. (2008). *a.g.e.*, 21-92.

Personel yönetimi anlayışı yerine insan kaynakları yönetimi anlayışı getirilmekte, istihdam biçimleri ise memurlar, işçiler ve tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri olarak belirlenmektedir.

Tasarıda çalışmamızı ilgilendiren maddeler şöyledir:

Bakanların görev, yetki ve sorumluluğu

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

- a) Bakanlığını Anayasaya, kanunlara, hükümet programına ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetir.
- b) Bakanlığı ile bakanlığına bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirir, bunlara uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturur, performans ölçütleri belirler, bakanlık bütçesini hazırlar, gerekli yasal ve idarî düzenleme çalışmalarını yapar. Belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine eder, izler ve değerlendirir.
- c) Bakanlığı ile bakanlığına bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini denetler, yönetim sistemlerini gözden geçirir, kurumun yapısı ve yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetir, yönetimin geliştirilmesini sağlar.
- d) Faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu sağlar.

Strateji Geliştirme Başkanlığı

MADDE 30. - Strateji Geliştirme Başkanlığı aşağıdaki görevleri yapar:

- a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde bakanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak.

- b) Bakanlığın görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek.
- c) Bakanlık bütçesini stratejik plâna ve yıllık hedeflere göre hazırlamak; bakanlık faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.
- d) Bakanlığın yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak ve yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak.
- e) Üst yönetimin iç denetime yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmak.
- f) Bakanlığın görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak.

Denetim

MADDE 38. - Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Yöneticilerin sorumlulukları

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

İnsan kaynakları yönetimi

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

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

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

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

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

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

Merkezî idarenin kadro ihdas, iptal ve değişikliği ile kadrolara ilişkin diğer hususlar genel hükümlere tâbidir.²³⁴

Kanun Tasarısının 46. Maddesi'nde "Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir" ifadesine yer verilmiştir.

²³⁴ İnternet: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>

Bunun yanı sıra 2005 yılında taslak metin haline getirilen ancak sonrasında yasalaşma süreci dondurulan Kamu Personeli Kanunu da Mali haklar tanımı içerisinde; temel görev aylığı, temel görev ücreti, hizmet farkı ek ödeneği, performans ödemesi, ders ücreti, vekalet ücreti, ikinci görev ücreti ile yurt dışı aylık ve ücretini saymış ve kamu sektörü içerisindeki aylık ücret ayırımını belirlenmiş olduğu istihdam türleri üzerinden de meşrulaştırmış ve pekiştirmiştir.²³⁵

Tasarı kamu yönetimi anlayışını temelden değiştirme niteliğine sahiptir. Bu nedenle de çeşitli kesimlerden birçok eleştiriye maruz kalmıştır. Bu eleştiriler daha çok idarenin hizmet bütünlüğünün bozulabileceği ve devletin üniter yapısının bozulabileceği noktalarında yoğunlaşmaktadır. Nitekim vatandaşın müşteri konumuna getirilmesi anlayışı sosyal devletin hizmet satıcısı haline gelmesi olarak görülmektedir. Bunun da vergi-kamu hizmeti ilişkisine zarar vereceği ve kamu hizmeti anlayışını aşındıracağı iddia edilmektedir. Ayrıca, devletin küçültülmesi felsefesiyle, devletin eğitim, sağlık gibi sosyal işlevleri ve alt yapı yatırımları gibi ekonomik işlevlerinin ortadan kaldırılmakta olduğu eleştiriler arasında yer almaktadır. Bir diğer eleştiri noktası ise yerelleşme anlayışına yöneliktir. Yerelleşmenin, yerel yönetim şirketlerinin, hizmet üreten kamu tüzel kişilerinin yerini alması için bir geçiş aşaması olduğu iddia edilmektedir.²³⁶

3.2.2. Beş Yıllık Kalkınma Planları

Devlet Planlama Teşkilatının kurulduğu tarihten bugüne kadar 9 adet Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya konulmuştur. Performans kavramı ise son iki planda yer alabilmiştir.

3.2.2.1. Sekizinci kalkınma planı

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) ekonomik istikrarın sağlanması yanında, yapısal ve kurumsal düzenlemeler, rekabet gücünün artırılması, AB'ye uyum, bilgi çağına geçişin altyapısının oluşturulmasına başlanması, teknoloji üretimi ve gelir dağılımındaki farklılıkların azaltılmasında etkileşimli yaklaşımla

²³⁵ Eraslan, M.T., Tozlu, A. (2011). *a.g.e.*, 33-61.

²³⁶ Oyan, O. (2003). Kamu Yönetimi Reformu Mu? Kamu Hizmeti Kavramının Yok Edilişi Mi?, *Mülkiye Dergisi*, 28(243), 109-130.

bölge ve il planlamalarına öncelik verilmesine göre hazırlanmış ve TBMM onayı ile yürürlüğe girmiştir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı küresel ve ülke düzeyinde orta ve uzun dönem stratejileri kapsayan dinamik ve sürekli yenilenen bir yapıya sahiptir. Bu dönem, toplumun yaşam kalitesinin yükseldiği, kesintisiz ve istikrarlı büyüme sürecine girildiği, Avrupa Birliği üyeliği sürecindeki temel dönüşümlerin gerçekleştirildiği, dünya ile bütünleşmenin sağlandığı ve ülkemizin dünyada ve bölgesinde daha güçlü, etkili ve saygın yer edindiği bir dönem olmuştur.²³⁷

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında, "Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır." ifadesi yer almakta ve "Nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması, böylece kamu yönetiminin, yeni yaklaşımlardan da faydalanarak Toplam Yönetim Kalitesinin artırılması sağlanacaktır." denilerek kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması çalışmalarında temel alınacak ilkeler belirlenmektedir. Kamu kurumlarında çağdaş yönetim tekniklerinin belirlenmesi ve çalışanların performanslarının etkin ölçülmesini sağlayan bir sistem oluşturulması ihtiyacı bu belgede belirtilmektedir.²³⁸

3.2.2.2. Dokuzuncu kalkınma planı

IX. Kalkınma Planı (2007-2013), değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme

²³⁷ İnternet: <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.as> adresinden 14 Temmuz 2014'te alınmıştır.

²³⁸ *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, 129 adresinden 14 Temmuz 2014'te alınmıştır.

rastlamaktadır. Küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde, Plan Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanıdır. Bu kapsamda Dokuzuncu Kalkınma Planı, "İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001- 2023) çerçevesinde hazırlanmıştır. Türkiye'yi 21. yüzyıla hazırlamanın gerekli alt yapısını oluşturmak amacıyla hazırlanan 2001-2023 yıllarını kapsayan Uzun Vadeli Gelişme Stratejisinin ortaya koyduğu perspektif, öncelikleri ve politikaları itibarıyla çağın değişen ekonomik ve sosyal gelişmelerini dikkate almaktadır.²³⁹

Kamu idarelerinde politika oluşturulması ve bu politikanın uygulama kapasitesinin artırılması amaçlanmıştır. "Kamu idarelerinde politika oluşturma, maliyetlendirme, uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerinin kalitesi artırılacaktır. Bu amaçla vatandaş merkeze alan, katılımcı, saydam, hesap verebilir, performansa dayalı ve sonuç odaklı stratejik yönetim anlayışı hayata geçirilecektir.

Kamu idarelerinde yönetim kararlarının stratejik planlara dayanan orta ve uzun vadeli bakış açısı ile şekillendirilmesi sağlanacaktır. Kaynaklar, kullanımlarında etkinlik ve etkililik sağlanması amacıyla performans programları çerçevesinde tahsis edilecektir. Kamu idarelerinde performans kültürü çerçevesinde ölçme, izleme ve değerlendirme süreçleri geliştirilecektir.²⁴⁰

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda dikkate değer bir diğer konuda kamuda insan kaynaklarının geliştirilmesi hususuna yer verilmesidir. "Kamu kurum ve kuruluşları, işlev ve sorumluluklarını etkin ve etkili bir biçimde yerine getirebilmeleri için yeterli nitelik ve sayıda personele kavuşturulacak, tüm personelin hızla değişen şartlara uyumunu sağlamak amacıyla yeterlilikleri sürekli bir şekilde artırılacak ve istihdam koşullarının AB Müktesebatına uyumu temin edilecektir."²⁴¹

²³⁹ İnternet: <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls>, adresinden 28 Aralık 2014'te alınmıştır.

²⁴⁰ İnternet: http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26167_0.html adresinden 12 Aralık 2014'te alınmıştır.

²⁴¹ İnternet: http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26167_0.html adresinden 12 Aralık 2014'te alınmıştır.

“700. Personel değerlendirme sistemi gözden geçirilecek, personel performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar, görevlerin özellikleri de dikkate alınarak geliştirilecek ve uygulanacaktır.”²⁴²

Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda temel hedeflere dönük performansı ölçmenin ve hesap verebilirliğin zeminini oluşturacak güçlü bir izleme ve değerlendirme mekanizması kurulması hedeflenmiştir.

Planda Sağlık Bakanlığı’nda uygulanmakta olan Performansa dayalı ek ödeme uygulaması bahsedilmiş ve bununla personel motivasyonu ve verimlilikte iyileşmeler sağlandığı ve kamuda iyileşmeler yaşandığına vurgu yapılmıştır.

3.2.2.3. Onuncu kalkınma planı

2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı, ülkemizin 2023 hedefleri doğrultusunda, toplumumuzu yüksek refah seviyesine ulaştırma yolunda önemli bir kilometre taşı olacaktır. Plan, küresel ekonomide geleceğe dönük risklerin ve belirsizliklerin sürdüğü, dünya ekonomisinde değişim ve dönüşümlerin yaşandığı, yeni dengelerin oluştuğu, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında güç dengelerinin yeniden şekillendiği bir ortamda hazırlanmıştır.

Onuncu Kalkınma Planı; yüksek, istikrarlı ve kapsayıcı ekonomik büyümenin yanı sıra hukukun üstünlüğü, bilgi toplumu, uluslararası rekabet gücü, insani gelişmişlik, çevrenin korunması ve kaynakların sürdürülebilir kullanımı gibi unsurları kapsayacak şekilde tasarlanmıştır. Planda, ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınma süreci bütüncül ve çok boyutlu bir bakış açısıyla ele alınmış, insan odaklı kalkınma anlayışı çerçevesinde katılımcı bir yaklaşım benimsenmiştir.

169. Daha kaliteli ve maliyet etkin bir sağlık hizmet sunumu amacıyla koruyucu ve önleyici sağlık hizmetlerinde, performansa dayalı ek ödeme sisteminde, sevk zincirinde, sağlık insan gücünde iyileştirme ihtiyacı devam etmektedir.²⁴³

²⁴² İnternet: <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls>, adresinden 28 Aralık 2014’te alınmıştır.

²⁴³ İnternet: <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls>, adresinden 28 Aralık 2014’te alınmıştır.

357. Kamu idareleri tarafından orta vadeli amaç ve hedeflerin somutlaştırılarak faaliyetlerin bu amaç ve hedefler doğrultusunda belirlendiği, bütçelendirildiği, uygulandığı ve performansının ölçüldüğü stratejik yönetim döngüsünün temel araçları olan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının yaygınlaştırılma süreci tamamlanmış ve stratejik yönetim yaklaşımının yerleşmesinde önemli ilerlemeler sağlanmıştır.

378. Bu gelişmelerle birlikte, kamuda istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, liyakata dayalı ve objektif işe alma ve terfi sisteminin oluşturulması, kısmi zamanlı çalışma imkânlarının geliştirilmesi, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması, kurumlar arası ve kurumların merkez-taşra örgütleri arasında personel dağılımının dengeli hale getirilmesi, kamu çalışanlarının kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim faaliyetlerine erişiminin artırılarak niteliğinin yükseltilmesi ihtiyacı devam etmektedir.

380. Hizmet içi eğitim uygulamalarının yaygınlaştırılması suretiyle kamu personelinin bilgi ve beceri düzeyinin artırılması, kamu insan kaynakları süreçlerinde liyakatin temel alınması, uygun kurumlardan başlanarak esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve işlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

384. Kamu personelinin verimliliğinin artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacak ve hizmet, personel, ücret ilişkisi daha sağlıklı hale getirilecektir.

3.3. Program ve Hedefler

3.3.1. Orta vadeli program

Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Orta Vadeli Program (2013-2015) 10/09/2012 tarihli ve 2012/3793 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilerek 09/10/2012 tarihli ve 28436 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi başlığı altında Kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynağı planlamasının yapılması, hizmet gereklerine

uygun sayı ve nitelikte personel istihdamının Orta Vadeli Program sağlanması ve bu personele yönelik etkin bir denetim ve değerlendirme mekanizması oluşturarak verimliliğin artırılması temel amaçtır. Bu çerçevede;

- i. Kamu personeli bilgi sisteminin oluşturulmasına yönelik çalışmalar yürütülecektir.
- ii. Kamuda insan kaynakları yönetiminin etkinleştirilmesi, performans sisteminin oluşturulması ve hizmet içi eğitimin yaygınlaştırılması amacıyla düzenlemeler yapılacaktır.²⁴⁴ şeklindeki düzenlemelerle kamu personelinin performansı gündeme getirilmiştir.

3.4. Performans Uygulamaları

Türkiye’de mevcut ücret sistemlerinin yeterli olmadığı her platformda dile getirilmektedir. Bu konuyla ilgili etkin olmasa da bir çok çalışma yapıldığı aşıkardır.

Performansa dayalı ücretlendirme konusunda Türk kamu personel mevzuatında tüm personeli ilgilendiren düzenlemelerden ziyade münferit uygulamalara rastlıyoruz. Bu uygulamalar da genel olarak ücretin üzerine performansla orantılı bir ek ödeme yapılması şeklinde olmaktadır.

Türk kamu yönetiminde tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde oluşturulan değerlendirme yöntemleri performansın değil başarının değerlendirilmesine yöneliktir. Dolayısıyla, işin gerektirdiği başarı düzeyinin üzerinde gösterilen performans için herhangi bir ödül sistemi mevcut değildir. Daha açık bir ifade ile sistem aslında çalışanların zaten yürütmekle yükümlü oldukları görevlerindeki başarılarını ölçmekte, bunun üzerinde gösterecekleri çabalar için herhangi bir değerlendirme ve ödüllendirme mekanizması barındırmamaktadır.²⁴⁵

Performansa dayalı ücrete en güzel örnek kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulamasıdır. Çalışma şartlarını ve özlük haklarını (“ücretin taban ve tavanı dahil)

²⁴⁴ İnternet: <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects> 65, adresinden 28 Aralık 2014’te alınmıştır.

²⁴⁵ Ceylan, Z. (2006). *a.g.e.*, 45-72.

Bakanlar Kurulu'nun belirlediği bu grubun çalışmakta olduğu teşkilatların amirlerine "performansa göre teşvik ikramiyesi verme" yetkisi verilmiştir.

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı bünyesinde uygulanmakta olan "döner sermaye geliri" uygulaması da kamu yönetiminde personeli çalışmaya teşvik etme kapsamında yapılan ek ödeme araçlarındandır. Bunun yanısıra Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde yürütülen ve Devlet Memurları Kanunu'nda bahsedilen "ek ders ücreti" uygulaması da daha etkin ve verimli bir eğitim sistemi için daha çok performans gösteren personele yapılan bir diğer ek ödemedir. Ayrıca 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nda 2004 yılında yapılan değişiklikler neticesinde öğretmenlik mesleği adaylık, öğretmenlik, uzman öğretmenlik ve başöğretmenlik basamaklarına ayrılmış ve bu basamaklar arasındaki geçiş sicil ve kıdem dışında diğer bir takım unsurların da yüzdesel ağırlığına bağlı tutulmuştur. İlk bakışta ücret-performans paralelinde bir ilişki kurulmamış gibi gözükse de ileride de açıklanacak olan sistem bir öğretmenin bir üst basamağa geçerek ücret artışı sağlayabilmesi için farklı bileşenleri içerisinde barındırmaktadır.²⁴⁶

3.4.1. Norm kadro

Kadro, mevzuat çerçevesinde usulüne göre ihdas²⁴⁷ edilmiş görev yeri olarak tanımlanabilir. Devlet yapacağı kamu görevlerine ilişkin olarak ihtiyaç duyduğu personeli kadrolar aracılığı ile belirler. Kişiler ise bu kadrolara atanarak görev yaparlar. Başka bir ifadeyle, kadrolar yapılan görevle görevlinin hukuksal anlatımıdır. Norm kadro ise kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmek için ihtiyaç duydukları kadroların nitelik ve sayısal açıdan tespit edilmesidir.²⁴⁸

Çağdaş personel yönetiminin vazgeçilmez unsurlarından biri olan liyakat ilkesinin somut bir ifadesi olan norm kadro uygulaması ile adama göre iş yerine; tanımı yapılmış, standartları ve nitelikleri belirlenmiş işe ve pozisyona göre uygun kişinin seçilmesi amaçlanmaktadır. Kamu personel yönetiminin evrimi içinde

²⁴⁶ Eraslan, M.T., Tozlu, A. (2011). *a.g.e.*, 33-61.

²⁴⁷ İhdas : 1. Ortaya çıkarma, meydana getirme. 2. Kurma. Web: <http://www.tdk.gov.tr/>, adresinden 28 Aralık 2014'te alınmıştır

²⁴⁸ İnternet: www.dpb.gov.tr/dosyalar/sunumlar/antalya/istihdam.pps, adresinden 22 Temmuz 2014'te alınmıştır.

siyasal iktidarların yağma sistemi uygulaması ile başta insan kaynağının ve mali kaynakların savruk bir şekilde harcandığı dönemlerden, standartları çizilmiş pozisyonların belirlendiği bir döneme geçilmesi insan kaynağının rasyonel bir işleyişe kavuşması açısından ileri bir adımdır.²⁴⁹

Kamu kesiminde performans değerlemesi ile ilgili çalışmaların sağlıklı ve gerçekçi bir zemine oturtulabilmesi için, öncelikle kamu personeli kadro ve pozisyonlarına ilişkin norm kadroların belirlenmiş olması gerektiği düşünülerek 20.12.2000 tarih 2000/1658 sayılı ve “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar” başlıklı Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmıştır. Amacı kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin gerçek iş yüklerine göre gerektirdiği unvanda, nitelikte ve sayıda personel ile gerçekleştirilmesi olan Karar bir başka kararla birçok kurum için ertelenmiştir.

Kamuda insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür. Bunun için örgüt ve iş analizlerinin yapılması, iş tanımları ile bu işi yürütecek personelin nitelik ve sayısının belirlenmesi gerekmektedir. Böylece kamuda sayı ve nitelik itibarıyla kadro standardizasyonu uygulamasına geçilmesi halinde ölçülebilir ve karşılaştırılabilir nesnel ölçütler hazır olacağından, çalışanların işlerindeki performansı değerlendirmek de daha kolay ve adil olacaktır. Performans sonuçlarına göre sorgulama ve ödül sistemi oluşturularak, çalışanlar başarı ve verimliliklerine göre kuruma yaptıkları katkı oranında değerlendirileceklerdir.²⁵⁰

3.4.2. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın üretim teşvik primi

Tarım ve Köyişleri bünyesinde yer alan "üretim teşvik primi" uygulaması da Sağlık Bakanlığı'ndaki ek ödeme sistemi gibi döner sermaye gelirlerine dayanmakta ve performansa dayalı ücret uygulamaları içerisinde değerlendirilmektedir. 969 sayılı "Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez Ve Taşra

²⁴⁹ Bilgin, K.U., Aytürk, N. (2003).Türkiye'de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro, *Türk İdare Dergisi*,: (438),157-179.

²⁵⁰ Kestane, D. (2003). *a.g.m.*, 126-144.

Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun" un 3. Maddesinde yer alan ifadeye göre " *Döner sermaye işletmelerinden elde edilen kârın en fazla % 80'i, kârın elde edilmesinde emeği geçen personele katkıları oranında, asgari ücretin yıllık brüt tutarının iki katını aşmamak üzere, üretimi teşvik primi olarak ödenebilir.*" "Karın elde edilmesinde emeği geçen" ifadesi 28/12/2006 tarih ve 26390 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Tarım Ve Köyişleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği'nde de yer almış olup yönetmeliğin 42. Maddesinde, iş hacmi, performans puanı, grup puanı ve fiilen çalışılan gün sayısına dayanılarak hesaplanan üretim teşvik primi ayrıntılı olarak anlatılmıştır.

Personelin performans puanını hesaplamak için kullanılan değerlendirme formunda yer alan performans kriterlerine örnek olarak, işe devamlılık, işin güçlüğü ve riski, tatil veya mesai dışında işe katkı gibi nispeten ölçülebilir ve objektif kriterlerin yanısıra organize becerisi, inisiyatif yeteneği gibi yoruma çok açık, subjektif kriterler de gösterilebilir.²⁵¹

3.4.3. Kamu iktisadi teşebbüsler ile ilgili düzenlemeler

Kamu İktisadi teşebbüsü, iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır. İktisadi devlet teşekkülü sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür.

08.06.1984 tarihli ve 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin ilk halinde ücret ve primlerin düzenlendiği 44. madde de "Sözleşmeli personele aylık ücret ile işyerinin üretim, verimlilik, karlılık, kalite, satış, ihracat ve diğer hususlarda başarılı olması halinde ve bu performansa katkısı oranında azalıp-çoğalan prim verilir." hükmü yer almıştır. Sözleşmeli personele ilişkin bu düzenlemenin yanında memurlar için ise, "görevlerinde olağanüstü gayret göstermek suretiyle verimlilik veya karlılığı artıranlara veya işletme faaliyetlerine yararlı buluş getirenlere veya büyük zararların oluşmasını engellemede olağanüstü gayret gösterenlere" ikramiye ödenebileceği belirtilmiş,

²⁵¹ Eraslan, M.T., Tozlu, A. (2011). *a.g.e.*, 33-61.

"kişisel başarı ve yararlılığa bağlı" olan bu ikramiyelerin bütün personele genelleştirilemeyeceği hükmü getirilmiştir.²⁵²

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin getirdiği personel rejimi ile ilgili düzenlemeler 05.01.1988 tarihli ve 308 Sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye Bir madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname" ile değiştirilmiştir. Bu düzenleme de bir önceki düzenlemede olduğu gibi başarılı çalışanların teşvik edilmesi amacıyla, maddi ve manevi olarak ödüllendirilmesinin gereğini belirlemiştir. 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, sözleşmeli personele ödenecek ücretin "iş değerlemesi esasına göre tespit edilecek temel ücret ile başarı, liyakat ve kıdemine göre hesaplanacak başarı ve kıdem ücretleri" toplamından oluşacağını hükme bağlamıştır. Aynı şekilde başarılı personele, teşebbüsün karlılık, üretim, verimlilik, kalite, satış, ihracat durumuna göre de prim ve ödül verilebileceği düzenlenmiştir.

308 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin istihdam şekilleri başlığı altında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 42. maddesinde yaptığı değişiklikle "teşebbüslerde ve bağlı ortaklıklarda hizmetler sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülür" biçiminde bir düzenleme getirmiş, memur veya diğer kamu görevlilerine yer vermemiştir. Anayasa Mahkemesi, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin personel sistemini tamamen değiştiren ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde memur kategorisini ortadan kaldıran 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin bazı maddelerini iptal eden kararıyla sözleşmeli personel uygulamasının belirli ölçüde sınırlanmasını sağlamıştır.

Halen yürürlükte olan 22.01.1990 tarih ve 399 sayılı "Kamu iktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" yayınlanmıştır. Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amaç ve kapsamının belirtildiği birinci maddesi şöyledir:

²⁵² İnternet: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> adresinden 22 Mart 2014'te alınmıştır.

Madde 1- Bu Kanun Hükmünde Kararname, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını düzenler.

Temel ilkeler başlığını taşıyan ikinci maddesi de şöyledir:

Madde 2- Bu Kanun Hükmünde Kararnameye tabi personelin hizmet şartlarına, statülerine, hak, yükümlülük ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesinde;

- a) İşin gerektirdiği nitelikleri haiz elemanların işe alınması ve işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi,
- b) Verimlilik ve karlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içinde çalıştırılması,
- c) Çalıştığı kuruluştaki göreve devamını özendirecek bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesi,
- d) Yaratıcılığı, girişimciliği, başarı ve çabasının maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki, ilkeleri göz önünde bulundurulur.

Kanun Hükmünde Kararnamenin Teşebbüs Personelinin Yükümlülük ve Sorumlulukları başlıklı maddesinde ise:

Madde 11- Teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel müdür, müessese müdürü, yönetim ve danışma kurulu veya yönetim komitesi üyeleri ile her çeşit personeli;

- a) Teşebbüs ve bağlı ortaklıklara verilen sermayeyi ve sağlanan diğer kaynakları verimlilik ve karlılık esaslarına göre kullanmak ve değerlendirmek hususunda gereken gayret ve basireti göstermekle sorumlu ve yükümlü olup, görevleri ile ilgili olarak mensup oldukları teşebbüs ve bağlı ortaklığa verdikleri zarardan dolayı özel hukuk hükümlerine tabidirler denmektedir. Gene aynı Kanun Hükmünde

Kararnamenin “Aylık ve Ücretler” başlıklı yirmi beşinci maddesinin b fıkrasında :

- b) (Değişik; 25/2/2011 tarihli ve 27857 sayılı Resmi Gazetenin mükerrer sayısında yayınlanın 6111 sayılı Kanunun 121 nci maddesiyle değiştirilmiştir.) Teşebbüs ve bağlı ortaklıkların üretim, satış, kârlılık, verimlilik, ihracat gibi iş ve hizmet özellikleri ile kamu kesimi genel ücret dengesi dikkate alınarak (1) sayılı cetvele dâhil kadrolara atanarlara, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) brüt tutarının % 200’ünü geçmemek üzere Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecek oran ve esaslar çerçevesinde ek tazminat ödenir. Bu şekilde tespit edilecek ek tazminat damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz.

Kararnamenin “Başarı Ücreti” adını taşıyan bir diğer maddesinde: Madde 27- Sözleşmeli personelden sicil ve başarı değerlemesi sonucunda sicil ve başarıları (A) düzeyinde olanlara temel ücretlerinin % 8’i, (B) düzeyinde olanlara % 4’ü, (C) düzeyinde olanlara % 2’si oranında hesaplanacak miktarda ve 43 üncü maddedeki esaslara göre başarı ücreti ödenir.

Başarı Değerleme Düzeyleri

Madde 42- Yapılan sicil ve başarı değerlemesi sonucunda;

59 ve daha aşağı puan alanlar (D),

60-75 puan alanlar (C),

76-89 puan alanlar (B),

90 ve daha yukarı puan alanlar (A),

olmak üzere personel dört başarı düzeyinde değerlendirilir.

Sicil ve Başarı Değerlemesi Sonucunda Yapılacak İşlem

Madde 43- Sicil ve başarı değerlemeleri;

- a) (D) düzeyinde olanlarla başka bir sicil amirinin yanında, bulundukları görevin temel ücreti tutarında bir ücretle altı ay daha denenmek üzere yeni bir sözleşme yapılır. Bu süre sonunda da sicil ve başarıları (D) düzeyinde olanların sözleşmeleri fesh edilir ve haklarında 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır.
- b) (C) düzeyinde olanların, bulundukları görevin temel ücretine bu ücretin % 2'si oranında,
- c) (B) düzeyinde olanların, bulundukları görevin temel ücretine bu ücretin % 4'ü oranında,
- d) (A) düzeyinde olanların, bulundukları görevin temel ücretine bu ücretin % 8'i oranında, başarı ücreti ilave edilmek suretiyle sözleşmeleri yenilenir.
- e) (D) düzeyinde bulunanlara başarı ücreti ödenmez.

Denilir. Kararnamenin “Ödöl” başlıklı bir diğer maddesinde de:

Madde 35- Görevlerinde olağanüstü gayret göstermek suretiyle verimlilik veya karlılığı artıran veya teşebbüs ve bağılı ortaklığın faaliyetlerine yararlı buluş getiren veya büyük zararların doğmasını önlemede üstün gayret gösteren sözleşmeli personele genel müdürce bir aylık, genel müdürün teklifi üzerine yönetim kurulunca iki aylık sözleşme ücretini aşmamak üzere ödöl verilebilir. Ancak bu şekilde bir takvim yılı içinde ödüllendirileceklerin sayısı teşebbüs ve bağılı ortaklıkların toplam sözleşmeli personel sayısının % 2'sinden fazla olamaz. ibaresi bulunur.²⁵³ Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin burada saymış olduğumuz maddelerinden de anlaşılacağı üzere Kamuda performansa dayalı ücret sisteminin en güzel ve etkin kullanılabileceği mevzuat alt yapısına sahip kesim Kamu İktisadi Teşebbüsleridir.

²⁵³ İnternet: <http://portal.tmo.gov.tr/Uploads/Mevzuat/A399KHK.pdf>

Türk kamu yönetiminde performans dayalı ücretlendirme olanağının bulunduğu ve bir bakıma uygulandığı alan, Kamu İktisadi Teşebbüsler olmuştur. Aslında uygulama, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde yıllardır uygulanmakta olan liyakat değerlendirmesine benzerlik göstermektedir. Liyakat değerlendirmesinde elde edilen sonuçlar, kademe ilerlemelerinde, derece yükseltmelerinde, emekliye çıkarma ve ilişkilerinin kesilmesinde kullanılmaktadır. Bu kapsamda, performans değerlendirmesinde olduğu gibi sonuçların doğrudan ücrete yansıtılması gibi bir durum söz konusu değildir. Liyakat değerlendirme de, elde edilen sonuçların doğrudan ücrete yansıtılmaması ise çalışanların etkinlik ve verimlilikleri üzerine olumlu bir etki yaratmamaktadır. Oysa şu bir gerçektir ki; ücret, çalışanların motivasyonunu artıran önemli faktörlerden biridir. Bu nedenle Performansa Dayalı Ücret Sisteminin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde uygulamaya başlamasıyla birlikte, personelin daha etkin ve verimli çalışması söz konusu olabilir.²⁵⁴

3.4.4. Kadro karşılığı sözleşmeli personel ile ilgili düzenlemeler

Bazı kurum ve kuruluşlarda, teşkilat kanunlarında belirtilen unvanlara ait kadrolar karşılık gösterilmek suretiyle, diğer kanun hükümlerine bağlı olmaksızın, kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam edilebilmektedir. Kadro karşılığı istihdam edilen personelin ücret ve diğer mali hakları kanunların verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Bakanlar Kurulu bu yetki çerçevesinde ücretlerin taban ve tavanlarını belirlemekte, kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili organları bu tavan ve taban arasında yer alan bir rakamı o memur için uygun bulup sözleşme imzalamaktadırlar.

Performansa dayalı ücret konusuna kamudan verilebilecek en güzel örneklerden biri olarak sözleşmeli personele verilen “teşvik primi” çalışması karşımıza çıkmaktadır.

“Devlet Personel Başkanlığında 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye 417 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü Maddesi ile Eklenen Ek 5. Maddeye Göre Kadro Karşılığı Sözleşmeli Olarak Çalışan Personele Verilecek

²⁵⁴ Serdar, A., (2002). Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Ücretlendirmede Yeni Yaklaşımlar, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(1), 53-61.

Olan Teşvik İkramiyesi İle İlgili Usul ve Esaslar" çerçevesinde yapılan değerlendirmeler baz alınarak ödenmektedir. Madde şöyledir:

Madde 1- 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye 417 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü maddesiyle eklenen ek 1 inci maddeye göre kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personelden;

- a) Olağanüstü gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları, ekli esaslara göre yapılacak değerlendirme neticesinde tespit edilenlere; 1 Haziran ve 1 Aralık tarihlerinde teşvik ikramiyesi verilebilir.
- b) Bir takvim yılı içerisinde 40 günden fazla sıhhi izin kullananlara Başbakanlık dışındaki kuruluşlara ve yurt dışına üç aydan fazla eğitim amacıyla gönderilenlere verilebilecek teşvik ikramiyesi bir aylık tutarı geçemez.
- c) Disiplin cezası alanlar ile son sicili olumsuz düzenlenenlere teşvik ikramiyesi ödenmez.

Söz konusu Kararnamenin eklerinde değerlendirme ölçütleri de belirtilmiştir.

3.4.5. Sağlık bakanlığında performansa dayalı ücret uygulamaları

Kamuda performansa dayalı ücrete örnek teşkil edecek bir diğer çalışmaya da Sağlık Bakanlığı'nda rastlamaktayız. 15.11.2002 tarihli ve 12311 sayılı Bakan onayı ile yürürlüğe giren, 01.08.2002 tarihli, "Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermayeli Kurum ve Kuruluşlarda Görevli Personele Döner Sermayeden Yapılacak Ek Ödeme Hakkında Yönerge" ile performansa dayalı ücret çalışmalarına adım atılmıştır.

Madde 1. Yönergenin amacı; Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermayeli kurum ve kuruluşlarda görevli personele döner sermayeden yapılacak ek ödemenin oran, esas ve usullerini düzenlemektir.

Madde 2. Bu Yönerge; Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermayeli kurum ve kuruluşlarda görev yapan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tâbi personeli kapsar.

Madde 4- Bu Yönerge kapsamındaki personele aşağıdaki esaslar dahilinde döner sermayeden ödeme yapılır.

Ek ödemeler yardımcı hizmetler, yardımcı sağlık hizmetleri sınıfına mensup personel için, bunların bir yılda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme ve her türlü tazminat (makam ve temsil tazminatı hariç) tutarının % 80'ini, diğer tüm personel için % 100'ünü aşmayacak şekilde tespit edilir.²⁵⁵

Yönergeye göre, personelin ek ödemeye hak kazanması için belirli bir performansı göstermesi gerekecektir. Performans puanı 50 puandan aşağı olan personele ek ödeme yapılmayacaktır. Personelin performans değerlendirmesinde, yönerge ekindeki form esas alınacaktır. Birim sorumlusu, birim amiri ve kurum amiri tarafından takdir edilecek puanların ortalaması, ek ödeme performans puanını oluşturacaktır. Performans formundaki her soru, 10 puan üzerinden değerlendirilecektir. Ortalamanın ilk 50 puan personelin asgari performansını; bunun üzerindeki puanlar ise, ek ödemeye esas puan oluşturacaktır.

Söz konusu yönerge aldığı tüm eleştirilere rağmen Sağlık Bakanlığı çatısı altında çok önemli bir “performans” çalışmasının ilk adımı ve takip eden yıllarda çıkan yönergelerle değişikliklere uğrayarak devam eden uygulamanın öncüsü olmuştur.

3.4.6. Emniyet Genel Müdürlüğü'nde performansa dayalı ücret uygulamaları

2 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 661 sayılı KHK ile 3201 sayılı Emniyet Genel Müdürlüğü Teşkilat Kanunu'nda yapılan bazı değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişiklikle 3201 sayılı Kanunun 85 inci maddesinin başlığı “Personelin performansının değerlendirilmesi” şekline getirilmiştir. Madde kapsamında, “Emniyet Genel Müdürlüğü'nün stratejik plan ve hedefleri

²⁵⁵ İnternet: <http://www.ttb.org.tr/mevzuat/index>.

doğrultusunda, emniyet teşkilatı çalışanlarının iş başarılarının değerlendirilmesine imkân sağlayacak kurum içi bireysel performans değerlendirme sistemi oluşturulur.” İfadesiyle kurumsal ve bireysel performans değerlendirme uygulamalarının tümünü kapsayacak bir düzenlemeden sözü edildiği açıkça görülmektedir. Devamında yer alan “Performans değerlendirme sonuçları hizmet gerekleri yanında personelin; başarı, yeterlilik ve ehliyetlerinin tespitinde, performansının geliştirilmesinde, kıdem sırasının tespitinde, rütbe terfiinde, görevde yükselmesinde, asli memurluğa atanmasında, branş işlemlerinde, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi ve eğitiminde, ödüllendirilmesinde, istihdamında ve görev yeri değişikliğinde kullanılabilir. Performansın iyileştirilmesi için alınması gerekli görülen tedbirleri görüşerek önerilerde bulunmak üzere, merkezde Performans Değerlendirme Kurulu oluşturulur. Performans değerlendirmesi yılda en az bir kez yapılır. Değerlendirme sisteminin oluşturulması ve uygulanması, yetersizlik, hizmet içi eğitim, değerlendirme amirleri, haklarında performans değerlendirmesi yapılmayacaklar ve yapılamayanlar, Performans Değerlendirme Kurulunun oluşumu ve çalışmasına ilişkin usul ve esaslar, itiraz başvurusunun yöntemi ve diğer hususlar İçişleri Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.

Performans değerlendirme formunda yer alacak performans değerlendirme ölçütleri ile ihtiyaç duyulan bilgiler Emniyet Genel Müdürlüğünce belirlenir.” hükmü de daha konumuza örnek teşkil edecek bir düzenleme olarak karşımıza çıkar.

3.4.7. Yükseköğretim Personel Kanunu’nda değişiklik yapılmasına dair kanun

Tezimin son aşamalarında yapmış olduğum uygulama çalışmasını destekleyecek bir mevzuat değişikliği olması doğru bir noktaya değindiğimiz konusunda beni oldukça sevindirmiştir. 5.11.2014 tarih ve 6564 numaralı ile Resmi Gazete’ de yayınlanan kanun metni aynen alınmıştır:

MADDE 1 – 11/10/1983 tarihli ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“Yükseköğretim tazminatı

EK MADDE 3- Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuru brüt aylık (ek gösterge dâhil) tutarının;

- a) Profesör kadrosunda bulunanlara %100'ü,
- b) Doçent kadrosunda bulunanlara %100'ü,
- c) Yardımcı Doçent kadrosunda bulunanlara %100'ü,
- d) Araştırma Görevlisi kadrosunda bulunanlara %115'i,
- e) Öğretim Görevlisi ve Okutman kadrosunda bulunanlara %115'i,
- f) Uzman, Çevirici ve Eğitim-Öğretim Planlamacısı kadrosunda bulunanlara %115'i,

oranında her ay yükseköğretim tazminatı ödenir.

Bu tazminata hak kazanılmasında ve ödenmesinde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır. Bu maddeye göre ödenecek tazminat, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye ek ödemesi, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun yapılan benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.”

MADDE 2 – 2914 sayılı Kanuna aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“Akademik teşvik ödeneği

EK MADDE 4- Her bir takvim yılı için, bir önceki yıl, bilim, teknoloji ve sanata katkı sağlayıcı nitelikte yurt içinde veya yurt dışında sonuçlandırılan proje, araştırma, yayın, tasarım, sergi, patent ile çalışmalarına yapılan atıflar, bilim kurulu bulunan uluslararası düzeydeki toplantılarda tebliğ sunma ve almış olduğu akademik ödüller esas alınarak öğretim elemanları için yüz puan üzerinden yıllık akademik teşvik puanı hesaplanır.

Akademik teşvik puanı otuz ve üzerinde olanlara, Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuru brüt aylık (ek gösterge dâhil) tutarının;

- a) Profesör kadrosunda bulunanlar için %100'üne,
- b) Doçent kadrosunda bulunanlar için %90'ına,
- c) Yardımcı Doçent kadrosunda bulunanlar için %80'ine,
- d) Araştırma Görevlisi kadrosunda bulunanlar için %70'ine,
- e) Öğretim Görevlisi ve Okutman kadrosunda bulunanlar için %70'ine,
- f) Uzman, Çevirici ve Eğitim-Öğretim Planlamacısı kadrosunda bulunanlar için %70'ine,

aldıkları akademik teşvik puanının yüze bölünmesi suretiyle bulunacak oranın uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda akademik teşvik ödeneği verilir.

Bu madde uyarınca yapılacak ödeme; bu Kanun uyarınca aylık ödendiği sürece ve kadrolarının bulunduğu yükseköğretim kurumları tarafından şubat ayının on beşinden itibaren on iki ay süreyle her ayın on beşinde yapılır, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz. İlgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye ek ödemesi, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun yapılan benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.

Bilim alanlarının özellikleri ve öğretim elemanlarının unvanlarına göre akademik teşvik puanlarının hesaplanmasında esas alınacak faaliyetlerin ayrıntılı özellikleri ve bu faaliyetlerin puan karşılıkları, akademik teşvik toplam puanının %30'unu geçmemek üzere her bir akademik faaliyet türünün toplam puanın hesaplanmasındaki ağırlıkları, akademik teşvik puanının hesaplanmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu hesaplamaları yapacak komisyonun oluşumu ile diğer hususlar; Yükseköğretim Kurulunun önerisi, Maliye Bakanlığının görüşü ve Millî Eğitim Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir.

Bu madde hükümleri, Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında bulunan öğretim elemanları hakkında da uygulanır.”

MADDE 3 – 2914 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 10- Ek 4 üncü maddede belirtilen yönetmelik dört ay içinde yürürlüğe konur. Ek 4 üncü maddenin birinci fıkrasına göre ilk defa akademik teşvik puanı hesaplanması, 2015 yılında yapılan faaliyetler esas alınmak suretiyle 2016 yılı için yapılır.”

MADDE 4 – Bu Kanunun;

- a) 1 inci maddesi yayımını izleyen ayın on beşinde,
- b) 2 nci maddesi 1/1/2015 tarihinde,
- c) Diğer hükümleri yayımı tarihinde,yürürlüğe girer.

MADDE 5 – Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

3.5. Bir Kamu Üniversitesi İçin Uygulama Modeli Örneği

3.5.1. Uygulama Modelinin Konusu ve Amacı

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda yükseköğretimin amacı: devletin refah ve mutluluğunu artırmak amacıyla ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına katkıda bulunacak programlar uygulayarak, çağdaş uygarlık haline gelmeyi sağlamak, yüksek düzeyde bilimsel çalışma ve araştırma yapmak, bilgi ve teknoloji üretmek, bilim verilerini yaymak, ulusal ve uluslar arası alanda evrensel ve çağdaş gelişmeye katkıda bulunmak olarak sıralanmaktadır. YÖK kanununda belirtildiği gibi bir ülkenin kalkınmasında ve büyümesinde yükseköğretim kurumlarına önemli bir görev düşmektedir. Yükseköğretim kurumlarının etkinliklerinin artması ülkenin refah düzeyinin artmasında da oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle kıt olan kaynakların en etkin şekilde kullanılarak çıktılarının artırılması önemlidir. Bir yükseköğretim kurumunun iyi öğretim üyelerine sahip olması, yükseköğretim kurumu için temel bir kaynak olacaktır.

Türkiye'nin en iyi üniversitelerinin başarısı üniversitelerin sahip olduğu üretken öğretim üyesi sayısı ile denktir. Üretken öğretim üyelerinin çıktıları ile üniversitenin başarısı arasındaki ilişki önemli bir göstergedir. Bu bağlamda üniversitelerin en iyi öğretim üyesine sahip olma anlayışı ön plana çıkacaktır. Buradan yola çıkarak uygulama modelimize akademisyenlerin çalışmalarının performanslarına etkisini konu olarak seçtik.

Araştırmanın amacı, kamuda performansın ücrete etkisini analiz etmektir. Birbirine benzer karar birimleri arasındaki karşılaştırmalı etkinlikleri ölçmekte kullanılan veri zarflama analizi ile ilgili olarak sunulan kavramsal çerçevenin örnek bir uygulama ile pratikte de anlatılmasıdır. Bu kapsamda Boğaziçi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde bir uygulama yaparak 23 öğretim üyesinin birbirleri arasındaki göreceli etkinliklerini belirleyerek performanslarına dayalı ücretlerinin (ikramiyelerinin) belirlenmesi için izlemeleri gereken yollar ile ilgili bilgiler vermektir.

3.6. Uygulama Modelinin Önemi

Günümüzde tüm kurumlarda ‘personelin özlük işlemleri ile ilgilenme’ sürecinden uzaklaşılarak, personeli kurumun en değerli kaynağı olarak gören ‘insan kaynaklarının stratejik yönetimi’ anlayışına daha fazla önem verilen bir insan kaynakları sürecine doğru yöneliş vardır. Bu sebeple ödüllendirme, insan kaynakları unsurunun bir alt sistemini oluşturmakta ve ödül sistemleri açısından performansa dayalı ücret ön plana çıkmaktadır. Personelin performanslarını ve motivasyonlarını arttırmak amacıyla performans ile ücret arasında ilişki kurulması, insan kaynakları yönetiminin önemli konuları arasındadır.

Araştırmada Boğaziçi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi’nde 2012 – 2013 öğretim yılı için yapmış oldukları faaliyetlerden elde edilen bilgiler kullanarak hangi öğretim üyesinin diğer öğretim üyelerine göre etkin olduğunun ölçülmesi hem ileri araştırmalar için kaynak oluşturacak hem de performanslarına dayalı ücret belirleme model önerisi açısından politika belirlemede rol oynayabilecektir.

3.7. Uygulama Modeli İle İlgili Sınırlamalar

Araştırmada öncelikle ‘Değişen Kamu Yönetimi Anlayışında Performansa Dayalı Ücret Sisteminin Analizi’ nin yapılabilmesi için Boğaziçi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi’nde görev yapan 23 öğretim üyesinin verileri kullanılmıştır.

Bu bilgiler Üniversite’ nin resmi olarak işlem yaptığı ve ‘Bilim İnsanı Portalı’ olarak isimlendirilen bir yazılımın verilerinden ve söz konusu Fakülte’nin Dekanı’ndan resmi izin alınarak tezimizde kullanılmıştır. Portala düzenli veri girişi yapıldığı varsayılmıştır. YÖKSİS uygulaması ile eşlenik Bilim İnsanı Portalı yazılımında kayıt altına alınan verilerden bazıları şunlardır; uluslararası indekselere göre yayınlar, kurum içi/dışı idari ve akademik deneyimler, çeşitli araştırma kurumu projelerine uyumlu Türkçe ve İngilizce araştırma alanları seti ve tanımlama, editörlükler, çeviriler, ödüller, patentler, ders yükleri, yurtiçi ve dışı bilimsel toplantı katılımları, yurtiçi ve dışı düzenlenen bilimsel toplantılar, yurtiçi ve

dışı düzenlenen sempozyum, yürütülen veya tamamlanmış iç ve dış kaynaklı (sponsored) projeler ve çıktıları.

Uygulama Modelimizin çalışma alanını Boğaziçi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde bulunan öğretim üyelerinin olarak sınırlandırdık. Bu Fakülte verilerinin düzenli ve sürekli güncellenmesi etkili olmuştur. Bu nedenle 23 öğretim üyesinin akademik ve idari faaliyetleri teker teker incelenmiş ve öğretim üyelerinin etkinliğini belirlemede önem arz eden girdi ve çıktı değişkenleri bu faaliyetlerden elde edilmiştir.

Verilerin toplanmasındaki en büyük sorun öğretim üyelerinin idari ve akademik faaliyet bilgilerin değişkenlik göstermesidir. Öğretim üyelerinin bazı faaliyetlerinde aynı tip bilgilere ulaşamadığından birkaç değişken araştırmaya dâhil edilememiştir. Bu nedenle ileride yapılacak araştırma ve değerlendirmelerin daha güvenilir bir şekilde yapılabilmesi için verilerde birlik sağlanması ve üniversitede öğretim üyelerinin faaliyetlerine yönelik daha detaylı bir istatistik tabanı oluşturulması önem arz etmektedir.

3.8. Uygulama Modelinin Yöntemi

Uygulama Modeli'nde kullanacağımız verilerin analizinde Veri Zarflama Analizi yöntemini kullanmayı uygun gördük.

3.8.1. Ana Kütle ve Örneklem

Ana kütle Boğaziçi Üniversitesi'nde çalışan öğretim üyeleridir. Araştırma kapsamında seçilen örneklerde ise tesadüfî bir yol izlenmemiş, resmi olarak idari ve akademik faaliyetleri ölçülebilen İktisadi ve idari Bilimler Fakültesinde görev yapan 23 öğretim üyesi seçilmiştir.

3.8.2. Verilerin toplanması

Araştırma kapsamındaki veriler Üniversite' nin resmi olarak işlem yaptığı ve 'Bilim İnsanı Portalı' olarak isimlendirilen bir yazılımın verilerinden ve Üniversite tarafından hazırlanan 2012 - 2013 akademik dönemi faaliyet raporlarından elde

edilmiştir. Öncelikle örneklemede yer alan tüm öğretim üyeleri için elde edilebilen veriler özetlenmiştir. Veri birliği sağlamada verilerin araştırma açısından önemi de göz önünde bulundurularak hangilerinin kullanılacağına istatistiksel tekniklerden de yararlanılarak karar verilmiştir. Öğretim üyeleri isimleri gizli tutularak numaralandırılmıştır.

3.8.3. Girdi ve Çıktı Değişkenlerinin Belirlenmesi

Analizlere başlamadan önce öğretim üyelerinin idari ve akademik faaliyet bilgileri derlenerek, veri birliği sağlanabilen 7 adet girdi ve 6 adet çıktı değişkeni belirlenmiştir.

Ayrıca VZA 'nın sağlıklı sonuçlar verebilmesi için girdi değişkeni ve çıktı değişkeni sayısının toplamının 1 fazlası karar birimi sayısından az olmalıdır veya en az girdi ve çıktı değişkenleri toplamının iki katı kadar karar değişkeni olmalıdır.

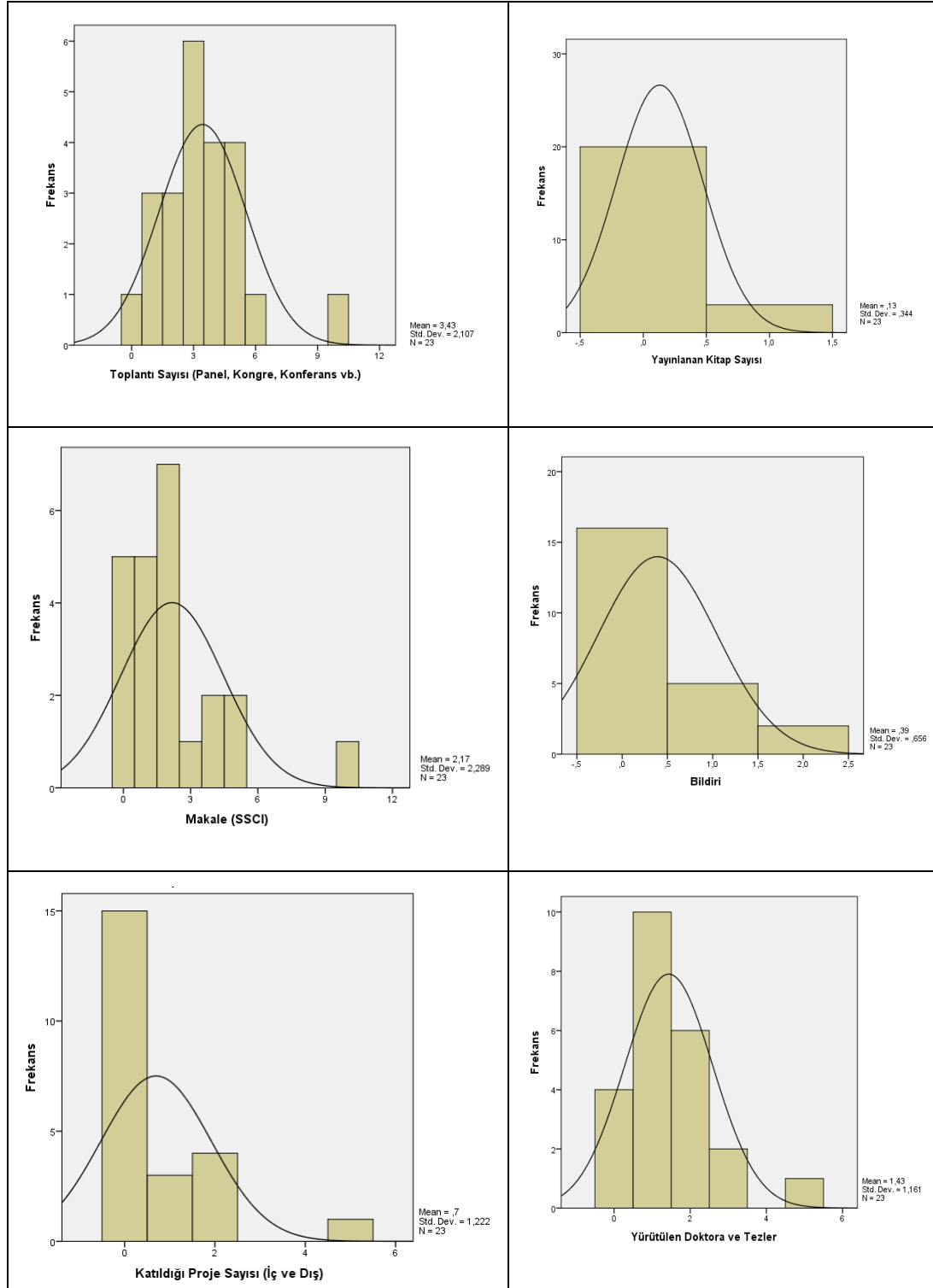
Boğaziçi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde 2012 - 2013 eğitim öğretim yılı içerisinde yapmış oldukları faaliyetlerden elde edilen bulgulardan sağlanan girdi ve çıktı değişkenleri aşağıda verilmiştir. Bu bulguların Üniversite' nin resmi olarak işlem yaptığı ve 'Bilim İnsanı Portalı' olarak isimlendirilen bir yazılımın verilerinden ve gene Üniversite tarafından hazırlanan 2012 - 2013 akademik dönemi faaliyet raporlarından elde edildiğini tekrar vurgulamakta fayda görüyorum.

Çizelge 3.1. İç Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenleri

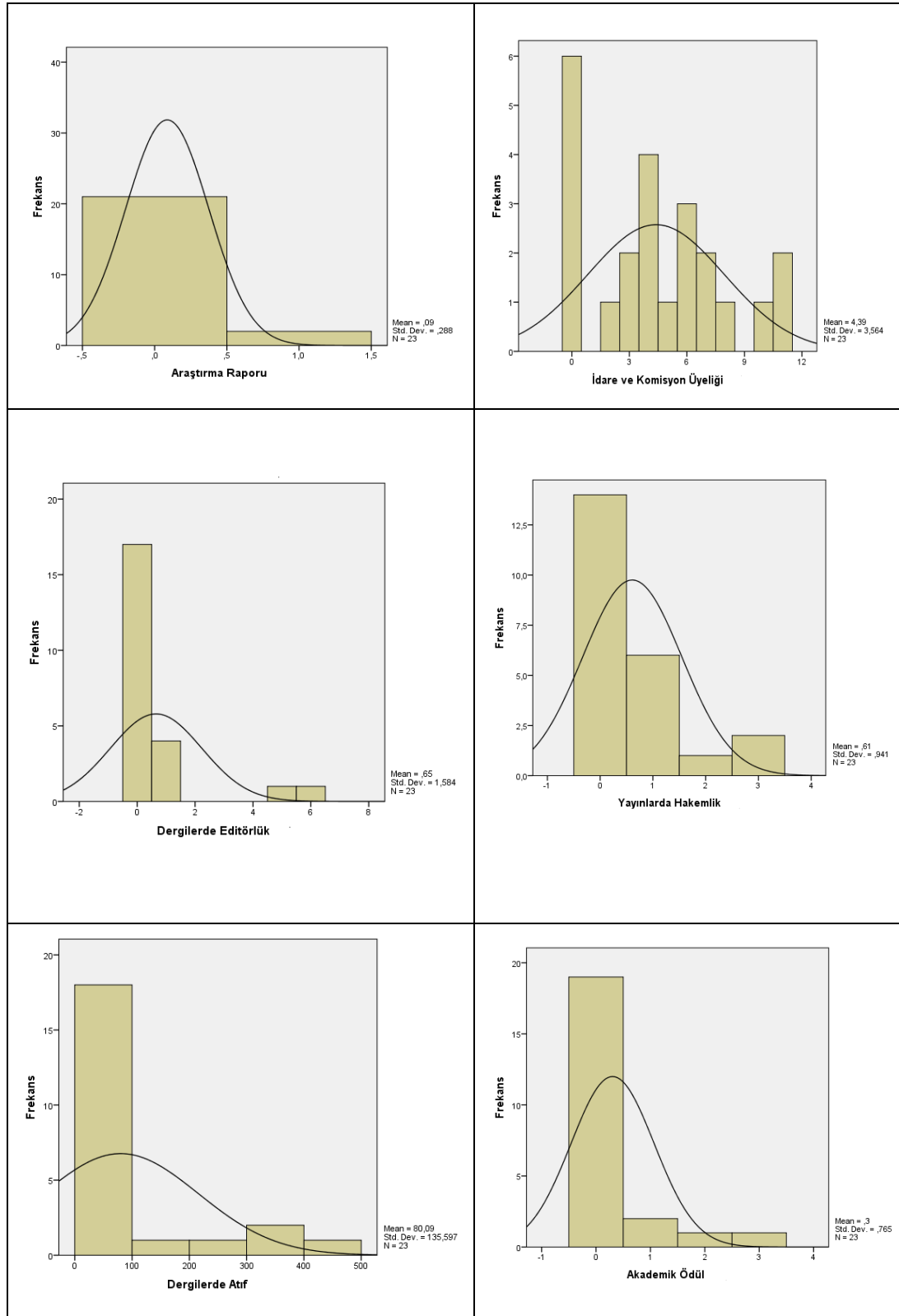
	Girdi Değişkenleri	Çıktı Değişkenleri
1	Toplantı Sayısı (Panel, Kongre, Konferans vb.)	İdare ve Komisyon Üyeliği
2	Yayınlanan Kitap Sayısı	Dergilerde Editörlük
3	Makale (SSCI)	Yayınlarda Hakemlik
4	Bildiri	Dergilerde Atıf
5	Katıldığı Proje Sayısı (İç ve Dış)	Akademik Ödül
6	Yürütülen Doktora ve Tezler	Medyada Görünürlük
7	Araştırma Raporu	

3.8.4. Verilerin Analizi

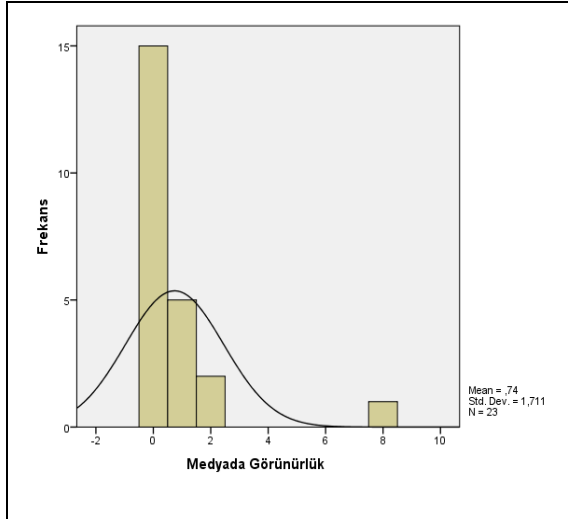
Verilerin analizinde Veri Zarflama Analizi yöntemini kullanmayı tercih uygun gördük. Değişkenler arasındaki ilişkilerin analizi yapılmadan önce verilerin normal dağılım gösterip göstermediklerine baktık.



Şekil 3.1. Değişkenlerin Normal Dağılıma Uygunluk Grafikleri



Şekil 3.1. (devam) Değişkenlerin Normal Dağılıma Uygunluk Grafikleri



Şekil 3.1. (devam) Değişkenlerin Normal Dağılıma Uygunluk Grafikleri

Normal dağılıma ilişkin grafikler incelendiğinde, Toplantı Sayısı (Panel, Kongre, Konferans vb.) ile İdare ve Komisyon Üyeliği değişkenleri normal dağılım gösterirken diğer değişkenler normale yakın dağılım göstermediği görülmektedir.

3.8.5. Veri Zarflama Analizi

Çoklu girdi ve çoklu çıktının kullanılmasına imkan sağlayan yöntemler içerisinde veri zarflama analizi en çok tercih edilen yöntemlerden biridir. Bu yöntem kullanılarak girdi ve çıktı değişkenleri arasındaki ilişkiyi ifade eden etkinlik skorları elde edilebilmektedir.

Veri Zarflama Analizi, ilk olarak 1951 yılında Debreu'nun yapmış olduğu bir çalışmada kullanılmış ancak literatürde fazla yer edinememiştir. Sonrasında 1957 yılında Farel tarafından geliştirilerek tarım alanlarındaki nispi etkinliği ölçmek amacıyla kullanılmış ve literatürde tanınmaya başlanmıştır.²⁵⁶

Gerçek anlamda Veri Zarflama Analizinin başlangıcı ise etkinlik analizlerinde Doğrusal Programlama tekniklerinin kullanılmaya başlamasıyla ilişkilendirilmektedir. Bu bağlamda Boles' in 1966 yılında üretimdeki etkinliği ölçen çalışması Veri Zarflama Analizinin kullanımı açısından bir başlangıç kabul edilmektedir. Ancak yöntemin tanınması ve geliştirilmesi 1978 yılında Charnes,

²⁵⁶ Bakırcı, F. (2006, Mayıs). *Üretimde Etkinlik ve Verimlilik Ölçümü*. Ankara: Nobel Basımevi, 120.

Cooper ve Rhodes tarafından gerçekleştirilmiş, CCR modeli olarak bilinen yöntemle ilk olarak 70 adet okulun görece teknik verimlilikleri ölçülmeye çalışılmıştır. Burada kullanılan CCR modeli ölçeğe göre sabit getiri varsayımı altında uygulanan bir yöntem şeklindeydi. Daha sonra Banker, Charnes ve Cooper ölçeğe göre değişen getiri varsayımı altında çalışan ve literatürde BCC modeli olarak ifade edilen benzer bir analiz yöntemini literatüre kazandırmıştır. Son dönemlerde Veri Zarflama Analizi kullanılarak gerçekleştirilen etkinlik analizlerinde genellikle bu iki modelin temel alındığı söylenebilir.²⁵⁷

Veri Zarflama Analizi yöntemi girdi yönelimli (input oriented) ve çıktı yönelimli (output oriented) olmak üzere iki şekilde uygulanabilmektedir. Bu yöntemlerin teorik temeli üretim teorisine dayanmaktadır. Nitekim girdi maliyetleri ve çıktı satışından elde edilen hâsılat verileri elde edilebildiğinde, VZA yöntemi çıktı maksimizasyonu veya girdi minimizasyonu olarak ifade edilen firma amaçlarıyla uyum gösterebilecektir. Bu bağlamda herhangi bir ekonomik karar verme biriminin çıktı maksimizasyonu, veri bir girdi setinden muhtemel maksimum çıktıyı üretme başarısı olarak tanımlanırken, girdi minimizasyonu, belli bir çıktı düzeyinin minimum girdi bileşimiyle elde edilmesi olarak ifade edilmektedir.²⁵⁸

Veri Zarflama Analizi, çok girdi ve çok çıktının yer aldığı, ancak bu girdi ve çıktılarının tek bir toplam girdi ve çıktı olarak ifade edilmediği durumlarda etkinliği ölçmek amacıyla kullanılmaktadır. Analiz gerçekleştirilirken her bir karar verme birimi için ayrı bir doğrusal program hesaplaması yapılır ve karar verme birimine ait etkinlik skoru elde edilir. Elde edilen bu skor, en iyi performansı gösteren karar verme birimlerinin durumuna göre, incelenen karar verme biriminin etkinliği hakkında araştırmacıya bilgi sağlar. Yani burada elde edilen etkinlik değeri göreceli bir durumu ifade etmektedir. Hesaplama sonucunda etkin çıkan bir karar verme birimi ise, sadece karşılaştırıldığı diğer karar verme birimlerine göre ve analizde kullanılan girdi çıktı veri seti çerçevesinde bir etkinlik durumunu ifade etmektedir.²⁵⁹ Bu açıklamalar çerçevesinde VZA kullanılmasının araştırmacılara ve

²⁵⁷ Bakırcı, F. (2006). 120.

²⁵⁸ Bakırcı, F. (2006). 120.

²⁵⁹ Güngör, İ., Demirgil, H. (2005). Bölgesel Rekabet Yapısının Bulanık VZA ile Araştırılması. *Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi*, (2), 26.

karar verme birimlerine sağlayacağı faydaları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür. Benzer karar verme birimleri karşılaştırılarak, nispi etkinlikleri analiz edilebilir.

- Karar verme birimlerine ait etkinlik değişimlerinin yönü ve büyüklüğü tespit edilebilir.
- Analiz sonucunda etkinlik skorlarına göre bir analiz yapılarak daha etkin bir konum için strateji ve politikalar geliştirilebilir.

Tablo 1’de verilen girdi ve çıktı değişkenleri kullanılarak VZA uygulamasına geçilmiştir. Bu kapsamda iki model kurulmuştur ve analizler bu modeller çerçevesinde EMS (Efficiency Measurement System) paket programı yardımı ile analiz edilmiştir.

Araştırmada, Model I ile ölçeğe göre sabit getiri varsayımları ile çözülen girdi yönelimli CCR analiz sonuçları elde edilmiştir. Model sonucunda akademik personelin yayın, proje ve sosyo-kültürel faaliyetler açısından etkinliği, diğer bir deyiş ile bir araştırma etkinliği ölçülmek istenmiştir. Ayrıca modelde etkin birimler arasındaki karşılaştırmalara imkân sağlayan süper etkinlik analizleri de yapılmıştır.

VZA tekniğinin daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle matematiksel ifadesi ile sistematik yapısının ele alınması gerekmektedir.

3.8.5.1. Girdi yönelimli CCR modeli

Bu modelde, amaç fonksiyonu;

$$\text{Min. } v_i w_k \sum_{k=1}^m w_k . x_{kp}$$

birincil doğrusal program modelinin kısıtları ise aşağıdaki gibi belirtilebilir:

$$\sum_{i=1}^t v_i . y_{ic} \leq \sum_{k=1}^m w_k . x_{kc} \quad c=1,2,\dots,p, \quad Z$$

$$\sum_{i=1}^t v_i . y_{ic} = 1$$

Bütün i ve k 'lar için $v_i, w_k \geq 0$ olmalıdır.

Çıktıların ağırlıklı toplamı 1'e eşitlenmek suretiyle, en iyi etkinlik değerini veren ağırlık kümesinin seçilmesi sonucunda p karar verme biriminin girdileri minimize edilmeye çalışılmaktadır. Aynı şekilde hesaplanan etkinlik değeri 1'i aşamayacaktır.

Skor değerleri birimlerin göreceli etkinliklerini göstermekte olup Girdi yönelimli modelde skor değerleri 100'den küçük olan karar birimleri etkin olmayan, 100 olan karar birimleri ise etkin karar birimleri olarak değerlendirilmektedir. Süper etkinlik analizi sonuçlarında etkin olan karar birimlerinin skor değerleri 100'ün üzerinde sıralanmaktadır. Bu sayede girdi yönelimli modelde en yüksek değere sahip olan karar birimi en etkin olarak adlandırılmaktadır.

Araştırmada, Model II ile ölçeğe göre değişken getiri varsayımları ile çözülen girdi yönelimli BCC analiz sonuçları elde edilmiştir.²⁶⁰

3.8.5.2. Girdi yönelimli BCC modeli

Banker, Charnes ve Cooper, BCC modelini ilk kez ifade ettiklerinde, üretim olanakları kümesini şu şekilde tanımlamışlardır.²⁶¹

$$P_B = \{(x,y) \mid x \geq X\lambda, y \leq Y\lambda, e\lambda = 1, \lambda \geq 0\},$$

$$X = (x_j) \in R^{mn}$$

$$Y = (y_j) \in R^{sn}$$

$$\lambda \in R^n$$

Yukarıdaki tanımlamaya göre BCC modeli aşağıdaki kısıt nedeniyle CCR modelinden farklılaşmaktadır:

²⁶⁰ Banker, R.D., Charnes, A. ve Cooper, WW. (1984). Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiency in Data Envelopment Analysis, Management Science, (30), 1092.

²⁶¹ Aydemir, Z.C. (2002). *Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analizi Uygulaması*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara.

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j = 1 \quad n \text{ adet karar verme birimi için } \lambda_k \geq 0 (\text{pozitif})$$

Burada yer alan kısıt, n adet karar verme biriminin çeşitli şekilde kombinasyonlarının ancak dışbükey bir verimlilik üst sınır çizgisinin varlığı halinde mümkün olabileceği durumu ifade etmektedir.²⁶²

3.9. Türk Kamu Yönetimi'nde Performansa Dayalı Ücretlendirmeye İlgili Modelin Sonuçları

Tezimde ele almış olduğum uygulama modeli örneğinde Boğaziçi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde görevli öğretim üyelerinin daha önce bahsetmiş olduğum kriterleri Veri Zarflama Analiz Yöntemi ile bilimsel bir zemine oturtmaya çalıştım.

3.9.1 Analiz Yöntemiyle Elde Edilen Bulgular

Veri Zarflama Analiz yöntemi kullanılarak 'Veri Zarflama Analiz Süper Etkinlik Modeli Sonuçları' Tablo 2'de verilmiştir. Tabloda 23 öğretim üyesinin belirlemiş olduğumuz girdi ve çıktıları ele alınarak bir takım bulgulara ulaşılmıştır. Tablo 2 de sarı olarak görünen sonuçlar öğretim üyelerinin belirlenen performans kriterlerine göre etkin ve yeterli olduklarını gösterirken, boyalı olmayan kısımlardaki öğretim üyelerinin de daha çok çalışmaları gerektiği sonucu elde edilmiştir.

Buna göre CCR Girdi yönelimli VZA modelinde en etkin karar birimi %2403,2 skor değeriyle Öğretim Üyesi 2'dir. Bunu sırasıyla Öğretim Üyesi 22 %1980,5; Öğretim Üyesi 20 %1533,3; Öğretim Üyesi 3 %1379,9; Öğretim Üyesi 14 %1167,5; Öğretim Üyesi 13 %1160,7 ve Öğretim Üyesi 6 %1000,0 skor değerleri ile izlemektedir.

²⁶² Cooper, WW; Seiford, L.M.; Tone, K. (2007). *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text With Models, Applications, References and DEA Solver Software*, (Second Edition). New York: Springer Science Business Media, LLC, 91.

Çizelge 3.2.'de BCC Girdi yönelimli VZA modelinde en etkin karar birimi %5649,0 skor değeriyle Öğretim Üyesi 22'dir. Bunu sırasıyla Öğretim Üyesi 5 %3025,9; Öğretim Üyesi 2 %843,6; Öğretim Üyesi 6 % 657,2 ; Öğretim Üyesi 13 %499,1 ; Öğretim Üyesi 3 %440,6 ve Öğretim Üyesi 14 %437,6 skor değerleri ile izlemektedir. Her iki modelden elde edilen etkinlik skor değerlerinin toplam içindeki ağırlıkları hesaplanmıştır. Daha sonra ise her iki modelin ağırlıklarının aritmetik ağırlıklı ortalaması hesaplanmıştır. Hesaplanan bu değerler öğretim üyelerinin 'ödül sistemleri' açısından performansa dayalı ücret katsayısı olarak kullanılması mümkündür. İlk denemede aylık 100 birim üzerinden performans ücreti hesaplanmıştır. Son aşamada ise 12 aylık (yıllık) performans ücretleri öğretim üyelerine göre hesaplanmıştır.

Çizelge 3.2. Model 1 ve Model 2 Girdi Yönelimli VZA Modelleri Analiz Sonuçları

Öğretim Üyesi	VZA Süper Etkinlik Modeli		CCR - Girdi	BCC - Girdi	Ağırlıklı Ortalama	Aylık	Yıllık
	CCR – Girdi	BCC - Girdi	Ağırlık	Ağırlık		100 Kat	1200 Kat
Öğretim Üyesi 1	66,7	161,1	0,46	1,16	0,81	81	975
Öğretim Üyesi 2	2403,2	843,6	16,74	6,08	11,41	1141	13691
Öğretim Üyesi 3	1379,9	440,6	9,61	3,18	6,39	639	7672
Öğretim Üyesi 4	186,7	186,7	1,30	1,35	1,32	132	1588
Öğretim Üyesi 5	558,9	3025,9	3,89	21,81	12,85	1285	15422
Öğretim Üyesi 6	1000,0	657,2	6,96	4,74	5,85	585	7021
Öğretim Üyesi 7	43,8	59,4	0,30	0,43	0,37	37	440
Öğretim Üyesi 8	20,8	20,8	0,15	0,15	0,15	15	177
Öğretim Üyesi 9	77,2	67,6	0,54	0,49	0,51	51	615
Öğretim Üyesi 10	416,7	391,3	2,90	2,82	2,86	286	3433
Öğretim Üyesi 11	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00	0	0
Öğretim Üyesi 12	619,7	213,0	4,32	1,54	2,93	293	3511
Öğretim Üyesi 13	1160,7	499,1	8,08	3,60	5,84	584	7009
Öğretim Üyesi 14	1167,5	437,6	8,13	3,15	5,64	564	6771
Öğretim Üyesi 15	55,7	55,7	0,39	0,40	0,39	39	474
Öğretim Üyesi 16	300,0	300,0	2,09	2,16	2,13	213	2551
Öğretim Üyesi 17	142,9	142,9	0,99	1,03	1,01	101	1215
Öğretim Üyesi 18	66,7	66,7	0,46	0,48	0,47	47	567
Öğretim Üyesi 19	83,3	83,3	0,58	0,60	0,59	59	709
Öğretim Üyesi 20	1533,3	106,2	10,68	0,77	5,72	572	6867
Öğretim Üyesi 21	450,0	269,3	3,13	1,94	2,54	254	3045
Öğretim Üyesi 22	1980,5	5649,0	13,79	40,72	27,26	2726	32707
Öğretim Üyesi 23	644,6	196,3	4,49	1,41	2,95	295	3543
Toplam	14358,7	13873,4	100,0	100,0	100,0	10000	120000

Çizelge 3.2.'de kullanmış olduğumuz tekniklerle, 2012 -2013 öğretim yılı içerisinde en etkin performans gösteren Öğretim Üyesi 22 nin toplam 3.045,00 TL tutarında bir performans ücreti alabilecekken, Öğretim Üyesi 9 un sadece 615,00 TL de kaldığı sonucunu elde ettik.

Girdi yönelimli CCR VZA modeli ele alındığında etkin olmayan karar birimleri (öğretim üyeleri) için sabit bir çıktıya ulaşabilmek için yapılması gereken iyileştirmeler Çizelge 3.3.'de gösterilmektedir.

Çizelge 3.3. Model I VZA Modeli İçin Potansiyel İyileştirme Analiz Sonuçları

Kişiler	Referans Seti
Öğretim Üyesi 1	9 (0,11) 21(2)
Öğretim Üyesi 7	2 (0,03) 5 (0,03) 13 (0,04) 21 (0,37)
Öğretim Üyesi 8	22 (0,13)
Öğretim Üyesi 9	3 (0,11) 6(0,25) 10 (0,19) 13 (0,01) 21 (0,37) 22 (0,03)
Öğretim Üyesi 15	13 (0,09) 20 (0,23) 21 (0,37)
Öğretim Üyesi 18	16 (0,33) 22 (0,33)
Öğretim Üyesi 19	20 (0,5)

Burada Öğretim Üyesi 1 in performansının düşük olduğunu ve bunu yükseltmek için kendisine Öğretim Üyesi 9 ve Öğretim Üyesi 21 i referans alarak performans değerlerini dolayısı ile performans ücretini artırabileceği bulgusuna ulaştık. 2012 – 2013 öğretim yılı süresince 709 birim yani 709,00 TL performans ücreti alan Öğretim Üyesi 19 bu ücreti artırmak istiyorsa kendisine referans olarak Öğretim üyesi 20'yi almalıdır.

Çizelge 3.4. Model I VZA Modeli İçin Input Oriented Analiz Sonuçları

Kişiler	Toplantı Sayısı (Panel, Kongre, Konferans...) {I}	Makale (SSCI) {I}	Bildiri {I}	Katıldığı Proje Sayısı (İç ve Dış) {I}	Yürütülen Doktora ve Tezler{I}
Öğretim Üyesi 1	-34,5	-44,5	-	-	-33,3
Öğretim Üyesi 7	-	-59,5	-97,0	-	-33,0
Öğretim Üyesi 8	-78,3	-100,0	-	-93,5	-87,0
Öğretim Üyesi 9	-40,2	-21,5	-	-	-
Öğretim Üyesi 15	-51,2	-45,0	-	-	-45,0
Öğretim Üyesi 18	-34,0	-	-	-67,0	-50,5
Öğretim Üyesi 19	-16,7	-	-	-	-50,0

Çizelge 3.4’de etkin bir performansa ulaşmak isteyen öğretim üyelerinin yapmaktan vazgeçebileceği çalışmaları (input oriented) görmekteyiz. Tablodan Öğretim Üyesi 1’in toplantı ve makale sayısını azaltarak etkin bir performansa ulaşabileceği bulgusunu elde etmiş bulunmaktayız. Aynı şekilde Öğretim Üyesi 19’un yürütmüş olduğu doktora ve tez sayısını yarı yarıya azaltarak diğer eksik olduğu performans kriterlerine yönelebileceği böylece etkin performans sonucuna ulaşabileceği sonucunu çıkarabiliriz.

Çizelge 3.5. Model I VZA Modeli İçin Output Oriented Analiz Sonuçları

Kişiler	İdare ve Komisyon Üyeliği {O}	Dergilerde Editörlük {O}	Yayınlarda Hakemlik {O}	Dergilerde Atıf {O}	Medyada Görünürlük {O}
Öğretim Üyesi 1	180,5	-	-	1547,1	-
Öğretim Üyesi 7	-	-	18,0	237,5	-
Öğretim Üyesi 8	-	-	-	-	4,0
Öğretim Üyesi 9	53,8	29,0	-	134,4	-
Öğretim Üyesi 15	1,3	-	-	1,2	-
Öğretim Üyesi 18	1,0	-	1,0	-	-
Öğretim Üyesi 19	-	-	-	-	-

Çizelge 3.5.'de ise etkinsiz olduğu için artırılması, iyileştirilmesi (output oriented) bulgularını görmekteyiz. Öğretim Üyesi 9, etkinsiz olduğu ve performans ücretini düşüren 'idare ve komisyon üyeliği' sayısını %53,8 ve dergilerde editörlük sayısını %29 artırarak istenilen iyileştirmeyi sağlayabilecektir.

Çizelge 3.5.'de bir bütün olarak ele aldığımızda örneğin Öğretim Üyesi 1 in , kendisine Öğretim Üyesi 9 ve 21 i referans alması, toplantı ve makale sayısını azaltmasını öte yandan idare ve komisyon üyeliği görevlerinin ve dergilerde atıf sayısının arttırılması gerektiği sonuçlarına ulaşılmıştır.

SONUÇ

Değişen ekonomik, sosyal ve teknolojik şartlar tüm örgütleri başta yönetim olmak üzere hemen her konuda değişime zorlamıştır. Dün hiç bilinmeyen kavramlar literatürlere yerleşmiş ve üretim araçlarının kısıtlanması işgücünün misyonunu da değiştirmiştir. İşgücü sadece bir üretim aracı olmanın dışında gelişim ve değişime ayak uydurmak ve eldeki kıt kaynakları kullanmak konusunda en önemli lokomotif olarak değerlendirmeye başlamıştır. Çalışmamızda 1980'lerden itibaren başlayan bu süreçte ön plana çıkan kavramların en önemlilerden biri olan “performans” kavramını işgücünün ücretlerine yansımaları bakımından inceledik.

Kamu gücü varlığı performans kriterlerinin uygulanmasını engelleyen bir yapıda olmasına karşın dünyada ve ülkemizdeki gelişmeler bu kriterlerin uygulanmasını kaçınılmaz kılmıştır. Çalışmam esnasında toplumda, çalışanlarda ve özellikle sendikalarda performans kriterlerinin uygulanmasının iş güvenliğini tehdit edeceğine dair bir önyargı ve performansa karşı bir direniş olduğunu gördüm. Doğru, çok katılımlı, demokratik bir mevzuat düzenlemesi ile bu direncin de kırılacağını düşünüyorum.

Klasik kamu yönetimi anlayışında önem arz etmeyen performans kavramının değişen kamu yönetimi anlayışında ne denli önemli olduğunu ve olacağını sayısal veriler aracılığıyla gösteren çalışmamız aynı zamanda performansın niteliğinin de kriterlerini belirlemektedir. Performansın özel sektör kavramı olmaktan sıyrılıp değişen kamu düzeninde kendine nasıl bir yer edinebileceği henüz belli olmasa da çalışmamızın sonunda sunmuş olduğumuz uygulama modeli örneğinde yer alan ve Boğaziçi Üniversitesi'nde çalışmakta olan bir grup akademik personelin performans verileri baz alınarak üretilen sonuçlar performansa dayalı ücret sisteminin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Aynı miktarda ücret alan personellerin birbirinden çok farklı düzeyde iş üretmeleri klasik ücretlendirme sisteminin performansa dayalı ücret sistemine er ya da geç yenik düşeceğini göstermektedir.

Bu alanda birçok çalışma yapılmıştır. Temelde değişmez dinamiklere sahip olan performansa dayalı ücret sistemi üzerine yeni bir bakış açısı getirmek ve objektif verilerden hareketle yeni bir görüş ortaya koymak gerekmektedir. Bu anlayışla yaptığımız ve önemli sonuçlara ulaştığımız çalışmada; Boğaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde görev yapan 23 öğretim üyesinin 2012 – 2013 öğretim yılında yapmış olduğu faaliyetler göz önünde bulundurularak öğretim üyelerinin akademik ve idari faaliyetleri incelenmiş ve yedi adet girdi ve altı adet çıktı tespit edilmiştir. Araştırmamız esnasında Boğaziçi Üniversitesi İİBF Dekanı'ndan verileri kullanmak için resmi izin alındığını önemle belirtmek isterim.

Öğretim üyelerinin faaliyetlerden bir öğretim yılı içerisinde katılmış olduğu toplantı sayısı (konferans, kongre, panel vb.), yayınlamış olduğu kitap, makale ve bildiri sayısı, katılmış olduğu iç ve dış proje sayısı, yürütmüş olduğu doktora ve tez sayısı girdi olarak, idare ve komisyon üyelikleri, dergilerde yapmış oldukları editörlük çalışmaları, yayınlardaki hakemlik sayıları, dergilerde makalelerine yapılmış olan atıf sayıları, almış oldukları akademik ödüller ve medyada görünürlük sayıları da çıktı olarak kabul edilmiştir. Elde edilen sayıları ile girdi ve çıktı değişken sayılarına ulaşılmıştır. Yapılan “veri zarflama analizi yöntemi” ile kullanılan girdi ve çıktılar incelenmiş ve girdi – çıktı değişkenleri arasındaki ilişkiyi ifade eden “etkinlik skorları” elde edilmiştir.

Burada öğretim üyelerinin performansının ve en iyi performans gösteren öğretim üyesinin tespiti yanında söz konusu birimin etkinliği hakkında da bilgiye ulaşılmış bulunmaktayız. Hesapladığımız bu değerlerle öğretim üyelerinin yapmış oldukları faaliyetlere paralel olarak elde edecekleri performansa dayalı ek ücretlerini belirlemiş olmaktadır. Ülkemizde sayısı her yıl artan özel ve kamu üniversitelerinin tercih edilmesinde de bu rakamlar önem arz etmektedir. İyi üniversite üretken öğretim üyelerini bünyesinde barındıracağından tercih nedeni olacaktır.

Daha çok bir özel sektör motivasyon aracı olarak kullanılan performansa dayalı ücret çalışmalarını, yine bu doğrultuda değişen kamu yönetimi perspektifinde irdeledik. Kavramsal olarak genel bir inceleme yapılmasının ardından, performansa dayalı ücretlendirme çalışmalarına değindik ve

mevzuatımızda son dönemde konuya ilişkin yapılan düzenlemeleri ortaya koymaya çalıştık.

Performansa dayalı ücret sisteminin sadece ücretlendirme temelinde değerlendirilmemesi gerekmektedir. Üretilen iş ve çalışan personel sayısı ilişkisi de bu bağlamdan hareketle düzenlenebilmektedir. Performans verileri sayesinde fazladan personel çalıştırmanın önüne geçilecek ve dolayısıyla performans-ücret sisteminin de kaynağı kısmen sağlanmış olacaktır. Buradan tasarruf edilen tutar doğrudan üretken personele veya performans düzeyine göre her personel dağıtılacaktır. Aynı zamanda doğru iş planı yapılmasının da önü açılacaktır. Performans düzeyi artan ve güdülenen personel daha fazla iş üretecek ve personel ihtiyacının azalmasına istinaden her personel için maksimum düzeyde faydalanılabilecek iş planı oluşturulacaktır.

Herhangi bir işte gösterilen ‘başarı derecesi’ olarak tanımladığımız performans Kamu kesiminde daha çok kaynakların daha etkin ve verimli kullanımının sağlanması ve hesap verebilirliğin artırılması amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. Performansın kullanılmaya başlaması ile performans kökenli kavramlar da ortaya çıkmıştır. Performans yönetimi, performans değerlendirmesi gibi. Kamuda ‘kurumsal hedefleri kişi bazına indirgeyerek her çalışan tarafından paylaşılmasını sağlamak, çalışanların örgütsel başarıya katkılarını gözlemlemek, yönetici ve çalışan arasındaki beklentilerin karşılıklı olarak anlaşılmasını sağlamak, bireysel ve kurumsal yetenekleri keşfetmek, çalışanların motivasyonunu artırmak ve eğitim planlarına temel oluşturmak şeklinde sıralanabilen performans değerlendirme amaçları gerçekleştirildiği takdirde kamunun içine düşmüş olduğu atılıktan hızla çıkacaktır.

Performansa dayalı ücret sistemi kamu sektörünün verimliliğini ve hizmet kalitesini artırmada iyi bir araç olarak kullanılmaktadır. Yönetim, yıllık olarak kamunun ulaşmak istediği ölçülebilir ve nicel performans hedeflerini belirten performans planları hazırlamalıdır. Bu planlar anlaşılır olmalıdır ve oluşturulurken çalışanlara danışılmalıdır. Ayrıca planlarda hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirecek performans göstergeleri seti; performans ölçümlerinin nasıl yapılacağı ve performans ölçümlerinin doğruluğuna ve geçerliliğine güven

duyulmasının nasıl sağlanacağı gibi hususlara yer verilmesi gerekir. performansa dayalı ücret uygulamalarının subjektif yanları nedeniyle kamu kesiminde uygulanması eleştirilmekle birlikte objektif, adil ve saydam uygulamaların tesis edilmesi sağlandığında kamusal hizmetlerin sunumunda çalışanların motivasyonun artıracak önemli bir araç olduğu genel olarak kabul edilir.

Kamu gücünün varlığı performans kriterlerinin uygulanmasını engelleyen bir yapıda olmasına karşın dünyada ve ülkemizdeki gelişmeler bu kriterlerin uygulanmasını kaçınılmaz kılmıştır. Çalışmam esnasında toplumda, çalışanlarda ve özellikle sendikalarda performans kriterlerinin uygulanmasının iş güvenliğini tehdit edeceğine dair bir önyargı ve performansa karşı bir direniş olduğunu gördüm. Doğru, çok katılımlı, demokratik bir mevzuat düzenlemesi ile bu direncin de kırılacağını düşünüyorum.

Sistemin tasarımı esnasında devlet, çalışan, sendikal örgütler ve akademik çevrelerce varılacak bir işbirliğiyle geleneksel kamu yönetiminin getirdiği katı direnişi kırmak ve tüm kamunun ve dolayısı ile ülkenin kalkınmasına ivme kazandıracak bir performansa dayalı ücret modelinin oluşturulması mümkündür. Ülkemizde az da olsa yaşanan bu sisteme ilişkin örnekler ve son otuz yıldır dünyadaki örnekler de model alınarak ve de kamunun tamamına yaygınlaştırmadan pilot uygulama çalışmaları ile sistem sağlıklı bir zemin üzerine oturtulacaktır. Sistemin tasarım aşamasında yapılacak iş analizleri bile çalışanlar için çok verimli sonuçlar ortaya koyacaktır.

Değişen kamu yönetimi anlayışında performansa dayalı ücret sistemi hem ekonomik hem de bürokratik açıdan modern Türkiye için kaçınılmazdır. Çalışmamızda olumlu ve olumsuz sonuçlarını ortaya koyduğumuz bu sistem, kaynakların kullanımı ve verimliliği açısından mutlak gereklidir. Geçiş ve uygulaması çok kolay olmayacaktır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun bu sisteme uygun hale getirilmesi veya kökten değişimi performans sistemine geçilebilmesinin temel şartıdır. Bunun yanında güçlü bir siyasi irade ve bürokratik desteğe ihtiyaç vardır aksi halde katılaşmış geleneksel ücretlendirme anlayışının değişimi mümkün olmayacaktır.

KAYNAKLAR

- Acar, A.C. (2007) *İşletmelerde Ücret Yapısının Oluşturulması ve Bir Uygulama*, (1.Basım), İstanbul: Literatür Yayınları, 5-6.
- Ada, B. (2008). *Türk Kamu Personelinin Performans Değerlemesi*, Yayınlanmamış Tez, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Akal, Z. (1980). *Özendirici Ücret Sistemleri ve KİT'lerde Uygulanma Durumu*, Ankara, MPM Yayını, 13.
- Akal, Z. (1998). *İşletmelerde Performans Ölçümü ve Denetimi*, Ankara, MPM Yayınları, (473), 12-13.
- Akbulut, Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi – Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Ankara: TODAİE Yayınları, 30.
- Akçakaya, M. (2012). *Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Karşılaşılan Problemler*. Karadeniz Araştırmaları, (32), 171- 202.
- Akgüner, T. (2001). *Kamu Personel Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları, 25.
- Akyıldız, H. (2001). *Ücret Yapısının Oluşumu*, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Yayını, 65.
- Akyüz, Ö.F. (2001). *Değişim Rüzgarlarında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması*, İstanbul: Sistem Yayıncılık, 82.
- Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara, Değişim Yayınları, 144.
- Almış, O. (2010). *İç Denetim ve Türk Kamu Yönetimi'nde Uygulanabilirliği, (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Örneği)*. Ankara, TODAİE Yayını, 19.
- Apan, A. (2008) *Yeni Kamu İşletimi ve Performans Yönetimi, Türk İdare Dergisi*, (460), 21-92.
- Appelbaum, S.H., Nadeau, D., and Cyr, M. (2009). *Performance Evaluation in a Matrix Organization: A Case Study (Part 3)*. Q Emerald Group Publishing Limited, 41(1), 9-14.
- Arslan, N.T. (2010). *Klasik Neoklasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetim*. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 11(2), 1-18
- Atalay, K. (2000). *Ücret, İş Değerlendirme ve Performans Değerlendirme İçin Bir Yazılım*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Konya.
- Ateş, H., Çetin, D. (2004). *Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe*. Çağdaş Kamu Yönetimi II. (editörler) Acar, M., Özgür, H., Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 255-285.

- Ateş, H., Ünal, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Uygulanabilirliği Sorunu*. Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi. Gümüşsuyu, Ç. (Editör) Ankara: TODAİE Yayınları, 325-335.
- Aydemir, Z., (2002) *Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analiz Uygulaması*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara.
- Aykaç, B.(2001). Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetim, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3(3), 1-2.
- Balcı, A. (2003). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara, Seçkin Yayınları, 1-2.
- Bakırcı, F. (2006, Mayıs). *Üretimde Etkinlik Ve Verimlilik Ölçümü*, Ankara: Nobel Basımevi, 104-120.
- Banker, R.D., Charnes A., Cooper W.W. (1984). Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiency in Data Envelopment Analysis, *Management Science*, v.30, 1078-1092.
- Barutçugil, İ. (2002). *Performans Yönetimi*. İstanbul: Kariyer Yayıncılık, 73-74.
- Başbakanlık, (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara: T.C. Başbakanlık, 132-136.
- Bayındır, H. (2004). *Performans Değerleme Sonuçlarının Ücret Yönetimine Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Benligiray, S. (2007). *Ücret Yönetimi*. İstanbul: Beta Basım, 51.
- Bilgin, K.U. Aytürk, N., (2003). Türkiye'de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro. *Türk İdare Dergisi*, (438), 157-179.
- Bilgin, K.U. (2004). *Kamu Performans Yönetimi: Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi*. Ankara: TODAİE Yayını. Yay. No: 323, 2-3.
- Bilgin, K.U. (2004). Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması. *Amme İdaresi Dergisi*, (37), 2-4.
- Bilgin, K.U. (2008). Kamu Performans Yönetimi: Vali ve Kaymakamlar Performans Ölçüm Araştırması. *Amme İdaresi Dergisi*, (41), 59-80.
- Bilgin, K.U. (2007). Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık “ Performans Yönetimi” , *Sayıştay Dergisi*, (65) (Özel), 53-84
- Bilgin, M.H. (1998). Performans Değerlemenin Taşınması Gereken Özellikler. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 22(205), 83-84.

- Bingöl, D. (2006), *İnsan Kaynakları Yönetimi*. (6. Baskı). İstanbul: Arıkan Yayınları, 17-18.
- Bozkurt, T. ve Sezen, (S. 1998) . *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayını, 203.
- Canman, D. (1993). Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi. İstanbul: TODAİE Yayınları, (65), 24-26.
- Ceylan, Z. (2006). Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, (74)-75, 45-72
- Çevik, H.H. (2001). *Türkiye’ de Kamu Yönetimi Sorunları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 24.
- Çevik, H.H., Göksu, T., Bilgiç, V., Karakaya, M. (2008). *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları, 70 -71.
- Cooper, W.W., Seiford, L.M., Tone, K. (2007). *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*, (Second Editon), Springer Science Business Media, LLC, New York.
- Çukurçayır, M. A. (2002). Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler, *Türk İdare Dergisi*, (437), 1-57
- Dengiz, G.M. (2000). *Takım Çalışması Teknikleri*. Ankara: Academyplus Yayınevi, 118-120.
- Dicle, Ü. (1982). *Yönetmel Başarının Değerlendirilmesi Türkiye Uygulaması*, Ankara: ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayın No.43,.42.
- Dinçer, Ö., Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık Yayınları, 21-22.
- DPT, (2000). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara.
- DPT, (2000). *Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 39.
- Durna, U. Eren, V. (2007). Kamu Sektöründe Performansın Anlaşılması ve Geliştirilmesi, *Amme İdaresi Dergisi*, 40(1), 107-134.
- Ege, Ş. (2012). Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi: Türkiye Uygulaması ve Sorunlar. *Sayıştay Dergisi*, (7-8), 9-11.
- Ekşi, H. (2003). *Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri*. Yayınlanmamış Tez, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

- Eraslan, M.T., Tozlu, A. (2011). Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi, *Sayıştay Dergisi*, (81),33-61.
- Erdoğan, İ. (1991). *İşletmelerde Personel Seçimi ve Başarıyı Değerleme Teknikleri*, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, İstanbul, 234.
- Ergun, T., Polatoğlu, A.,(1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayın No: 241,-10.
- Eroğlu, H.T. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personel Yönetimine Etkisi. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(129), 13.
- Ersen, H. (1997). *Toplam Kalite Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi*, (2. Baskı). İstanbul: Sim Matbaası, 45.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*, İstanbul, 22
- Falay, N. (2000), “Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi”, Türkiye’de Belediye Performans Ölçümüne ve Halkın Belediyelerden Beklentilerine İlişkin Önçalışma: Fikret Adaman, Nihat Falay (Derleyen), İstanbul: TESEV Yayınları, 15-92.
- Genç, F. N. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, (466), 34.
- Görmez, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, (4), 80-81.
- Güler, B.A. (2003). *Kamu Personel Rejimi Esasları*, Başbakanlık DPB ve TÜHİS, Türkiye’ de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, Ankara, 1-8.
- Güler, B.A. (2005). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitapevi, Ankara, 5.
- Güngör, İ. Demirgil, H. (2005). *Bölgesel Rekabet Yapısının Bulanık VZA ile Araştırılması*, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10(2), 23-38.
- Hood, C. (1996). Beyond Progressivism: A New Global Pradigm inPublic Management, *International Journal Of Public Administration*, 19(2),151-157.
- İncir, G. (2000). *Performansa Dayalı Ücret Sistemi Bir Demotivasyon Aracı mıdır ?* *MPM Anahtar Dergisi*, 3(1).
- İncir, G. (1985). *Çalışanların Motivasyonuna Genel Bir Bakış*. Ankara: MPM Yayını No: 313, 4-5.
- Kalkandelen, A.H. (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler*, Ankara: TODAİE Yayını, No. 123.
- Kamu Yönetimi Sözlüğü*, (1998). Ankara: TODAİE Yayını No: 283, 104

- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, (1991). Ankara: TODAİE Yayınları No: 238, 1-2
- Kasnaklı, B. (2002). Stratejiler ile Performans Göstergelerinin Bütünlüğünü Sağlayan Bir Model: Dengeli Puan Kartı (Balanced Scorecard). *Verimlilik Dergisi*, 202.
- Kapucu, N. (2003). *Yerel Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler, Yerel Ve Kentsel Politikalar*, Çukurçayır, M.A. (Editör), Konya, Çizgi Yayınları,286.
- Kartal, A. (2006).*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye' ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Kavuzlu, F. (2007). *Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirme ve Performansa Dayalı Ücret Sistemi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kazgan, G. (2000).*Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 71-72
- Kestane, D., (2003). Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği. *Maliye Dergisi*, (142), 126-144.
- Kestane, D. (2004), Devlet Memurları Ücret Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Ne Yapılmalıdır?, *Bütçe Dünyası*, (18), 24.
- Kobu , B. (1979). Üretim Yönetimi, İstanbul: Avcıol Basımevi, 608.
- Koç, D. (2011). OECD Ülkelerinde PDÜ Modelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmeye ilişkin Görüşler. *Anahtar Dergisi*, (276), 30.
- Koyuncu, E. (2009) *Kamuda Performans Yönetimi ve Avrupa Birliğinin Performans Yönetim Modeli*. *Türk İdare Dergisi*, Sayı:465, 4.
- Kılıç, T. (1998). *Farklı Performans Değerlendirme Sistemlerine İlişkin İşgören Tercihlerinin Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma*. *Verimlilik Dergisi*, 15(3), 1-12.
- Kutlu, Ö. (2003). "Kamu Yönetiminde Küreselleşme" Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi, (Derleyen) Çukurçayır M.A., Konya: Çizgi Kitapevi, 174-175.
- Kutlu, Ö. (2003) *.İdari Reform Transferi, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Asım Balcı, Asım Nohutçu, (Editörler), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 25-26.
- Kutlu, Ö. (2004). *Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara: Nobel Yayınları, 35-36.
- MB-BUMKO, (2004). Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Ankara: Maliye Bakanlığı-Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını.

- Oyan, O. (2003). Kamu Yönetimi Reformu mu? Kamu Hizmeti Kavramının Yok Edilişi mi?. *Mülkiye Dergisi*, 28(243), 63-107.
- Ökmen, M., Canan, K. (2009). Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi. *Celal Bayar Üniversitesi, Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(1), 14.
- Ömürgönülşen, U. (1997). The New Public Management. *Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 52, 517-566.
- Örnek, A. (1994). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Meram Yayıncılık, 9-10.
- Özelmas, E. (1976), Ücret ve Ücretlerde Farklılıklar; İ.İ.T.İ.A. Türkiye Ekonomisi Enstitüsü Yayınları, No. 7, 11.
- Özer, M.A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Platin Yayıncılık, 50.
- Özer, M.A., (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, (59), 3-44.
- Özer, M.A. (2009). Performans Yönetimi Uygulamalarında Performans Ölçümü ve Değerlendirmesi, *Sayıştay Dergisi*, (73), 3-29.
- Özkalp, E., Kirel Ç., (2000). *Globalleşen Örgütler ve Örgütsel Davranışın Bu Süreçteki Yeni İlgi Alanları*, 8. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi, Erciyes Üniversitesi, Nevşehir, 213-214.
- Öztürk, A. (2001). Kamu Kesiminde Personel Ücret Rejimi Arayışları, *Sayıştay Dergisi*, (42), 3-11.
- Öztürk, K. (1996). *İşletmelerde Başarı Etkinliğini Belirleyen Faktörler Üzerine Bir Araştırma*, Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- Öztürk , N. K. (2005). Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları ve Yöneticilerin Konumu, *Türk İdare Dergisi*, (449), 90
- Paksoy, A. (2006). *Performansa Dayalı Ücretleme: Bir Alan Araştırması*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- Palmer, M., ve Winters, K.T. (1993). *İnsan Kaynakları*, (Çev.Doğan Şahiner), İstanbul: Rota Yayıncılık, 51.
- Pehlivan, B. (2008). İnsan Kaynakları Yönetiminde Performans Değerlendirme ve Maliye Bakanlığı Çalışanlarına Yönelik Bir Uygulama, *Maliye Dergisi*, (154), 171-172.
- Performans Ölçümüne İlişkin Ön araştırma Raporu, (2002). *2001 Eylem Planının 6.2'inci Stratejisi Kapsamında Yapılması Öngörülen, Faaliyetler Bağlamında Kurulan Komisyon*, Ankara, 6.

- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: METU Press, 17.
- Resmi Gazete, 23/07/1965 tarihli ve 12056 sayılı
- Sabuncuoğlu, Z. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Bursa: Ezgi Kitapevi, 235-236.
- Sargut, S. (1997). Kamu örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım.21. Yüzyılda Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu. Ankara: TODAİE Yayınları, 21.
- Sayıştay Başkanlığı (2002). *Performans Denetimi, Kavramlar, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*. Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 9-10.
- Songur, M. (1995). *Mahalli İdarelerde Başarı Değerlendirmesi*. İstanbul: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, 65.
- Serdar, A. (2002). Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Ücretlendirmede Yeni Yaklaşımlar. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(1), 53-61.
- Serinkaya, C. (2011), *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Bursa: Ekin Yayınevi, 211.
- Sezer, S. (2001). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 30.
- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*. İstanbul: TESEV Yayınları 109-112.
- Şat, N. (2009).Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Weber Bürokrasisinin Sonu mu? *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(1),93-108
- Talas, C. (1972). *Sosyal Ekonomi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 4-5.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1972), *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler*, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayını No: 123, Ankara, 7.
- TODAİE. (2012). *Kamu Yönetiminde Yeniden yapılanma*. Ankara,13.
- Topalhan, T. (2010), Ücret ve Ücret Teorileri. Ankara: Gazi Kitapevi, 5.
- Tuncer, P. (2013). Örgütlerde Performans Değerlendirme ve Motivasyon. *Sayıştay Dergisi*, (88), 7-14.
- Turhan, M.H. (1998). *İnsan Kaynakları Planlamasında Performans Değerlendirme*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Tutum, C. (1979). *Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları,152.
- Tutum, C. (1980). Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*,13(3),

- Usta, A. (2010). Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci. *Sayıştay Dergisi*, (78), 8-10.
- Uyargil, C. (1994). *İşletmelerde Performans Yönetimi Sistemi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi, Yayın No. 262, 83.
- Ünal, A. (1998). *Performansa Dayalı Ücret*, Kamu-İş Sendikası Yayını, Ankara, 10-11.
- Ünal, A. (2000). İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ödüllendirme: Ücret Performans İlişkisi. *KAMU – İŞ İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 5(5), 14-35.
- Yalçın, S. (1994). *Personel Yönetimi*, İstanbul: Beta Basım Yayım, 276-277.
- YAR, F. (2002) *Başarı Değerlendirmesi ve Başarı Değerlendirmesine Dayalı Ücretlendirmenin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yüksel, Ö., (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi, 12-14
- Zaim, S., (1997). *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 196-197.

WEB KAYNAKLARI

- Arslan, A. Bireysel Performanstan Kurumsal Performansa Geçişte Etkili Bir Araç: 360 Derece Değerlendirme, <http://www.akfel.com.sg/forum> adresinden 28 Kasım 2006'da alınmıştır.
- Aydanoğlu, Erkan; *Kamunun Yeniden Yapılandırılması ve Yeni Personel Sistemi*.” <http://www.egitimsen.org.tr/index.php?yazi=791>, adresinden 01 Aralık 2006'da alınmıştır.
- DPB. *Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi*. <http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc>. adresinden 15 Aralık 2006'da alınmıştır.
- Gencay Şayian, Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu- Kritik ve Reform Önerileri- www.tesev.org.tr/projeler/Projekamupersonelmetin_tebliğ3.php. 20
- Germirli, N. (2010) Performans Sisteminin Performansı. http://www.kalder.org./previev_content.asp?cont, adresinden 12 Nisan 2014'te alınmıştır.
- İnternet: http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26167_0.html, adresinden 28 Mayıs 2014'te alınmıştır.
- İnternet: <http://portal.tmo.gov.tr/Uploads/Mevzuat/A399KHK.pdf>, adresinden 1 Şubat 2014'te alınmıştır.

İnternet: http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Tarihce.html adresinden 28 Aralık 2014'te alınmıştır.

İnternet: <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls>, adresinden 28 Aralık 2014'te alınmıştır.

İnternet: <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects> 65, adresinden 28 Aralık 2014'te alınmıştır.

İnternet: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> adresinden 22 Mart 2014'te alınmıştır.

İnternet: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, adresinden 22 Mart 2014'te alınmıştır.

İnternet: <http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/sumruoyman.pdf>, adresinden 28 Kasım 2014'te alınmıştır.

İnternet: <http://www.tdk.gov.tr/>, adresinden 28 Aralık 2014'te alınmıştır.

İnternet: <http://www.ttb.org.tr/mevzuat/index>, adresinden 22 Temmuz 2014'te alınmıştır.

İnternet: <http://www.insankaynaklari.com/ikdotnet/icerikdetay.aspx?KayitNo=2793>, adresinden 22 Temmuz 2014'te alınmıştır.

İnternet: www.dpb.gov.tr/dosyalar/sunumlar/antalya/istihdam.pps, adresinden 22 Temmuz 2014'te alınmıştır.

TESEV, *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu*, [http:// ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf](http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf), adresinden 12 Aralık 2014'te alınmıştır.

TESEV, *“Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”* [http://tese.org.tr/projeler/kamu_uluslararası _metin_bolum4.php](http://tese.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum4.php), 22 Haziran 2006'te alınmıştır.

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, 129 adresinden 14 Temmuz 2014'te alınmıştır.

İnternet: http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26167_0.html adresinden 12 Aralık 2014'te alınmıştır.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : AYDIN, Serpil Aynur
 Uyruğu : T.C
 Doğum tarihi ve yeri : 1972, Trabzon
 Medeni hali : Bekar
 Telefon : 0530 687 12 50
 Faks :
 e-mail : serpil.aydin@boun.edu.tr



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Gazi Ünv. - SBE Çalışma Eko. ve End.	Devam Ediyor
Lisans	Gazi Ünv. - İİBF-Çalışma Eko. ve End.	1996
Lise	Affan Kitapçioğlu	1990

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2001	Maliye Bakanlığı	Memur
2008	Boğaziçi Üniversitesi	Mali Hizmetler Uzmanı

Yabancı Dil

İngilizce

Hobiler

Kitap okumak, Müzik dinlemek

