

# KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİ

M. Tarık ERASLAN\*

Ahmet TOZLU\*\*

## ÖZET

Günümüz kamu yönetimi sisteminin en önemli sorunlarından biri haline gelmiş etkin olmayan ve verimsiz yönetim sistemi, yıllardır çeşitli açılardan sorgulanmaktadır. Verimsizliğin gözle görülebilir alanları arasında sayılan kamu personel yapısı ise bu sürecin en fazla eleştirilen unsurlarından biri haline gelmiştir. Bu sebeple, önce 6111 sayılı yasa ile sicil sistemi kaldırılmış ardından kamu personelinin verimliliğini ölçecek yeni bir değerlendirme sistemi arayışına girilmiştir.

Bu çalışmada da Türkiye’de kamu yönetiminin personel yapısı ve değerlendirme sisteminin tarihsel gelişimi incelenmiş ve gelinen nokta itibarıyla performans değerlendirme sisteminin mevcut örnekleri ve uygulanabilirliği tartışılmıştır. Performansa dayalı bir ücret sistemi oluşturulurken iş ortamındaki çalışma barışının bozulmaması, bir çalışma grubu vasıtasıyla yön tayin edilmesi, objektif ve adil kriterlerin belirlenmesi, kurumların kendi iç işleyişlerine uygun modeller oluşturmalarının sağlanması gibi hususların önemine değinilmiştir. Sürecin diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlardaki örneklerine de yer verilerek kamu yönetiminde işlevsel ve uygun bir performans değerlendirme sisteminin nasıl oluşturulabileceği açıklanmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Personeli, Performans Değerlendirme Sistemi, Performansa Dayalı Ücret Sistemi, Verimlilik, Ücret.

## PAY FOR PERFORMANCE SYSTEM IN THE PUBLIC SECTOR

### ABSTRACT

The ineffective and unproductive management system, which has become one of the most important problems of today’s public administration, has been examined from various aspects for many years. The structure of the civil servant service, counted among the visible areas of low productivity, has become one of the most criticized fields within this system. Therefore, the registration system was repealed by Law No. 6111 and subsequently, a quest for a new evaluation system in order to measure the productivity of civil servants has begun.

---

\* Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı

\*\* Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzman Yardımcısı

In this study, historical development of the personnel structure in the public sector and evaluation system in Turkey will be analyzed and actual samples and the feasibility of performance evaluation systems will be discussed. The importance of such matters as protecting labor peace, setting direction by way of a working group, establishing objective and fair criteria, building models in according with the self-internal working styles of institutions while establishing a pay for performance system will be referred. How a functional and convenient performance evaluation system can be established in public management will be explained also by supporting with samples from other countries and international institutions.

**Key Words:** Civil Servant, Performance Evaluation System, Pay for Performance System, Productivity, Salary.

## 1. GİRİŞ

1980'lerle birlikte dünya siyaseti yeni bir rota belirlemiş ve her alanda daha liberal politikalar benimsenmiştir. Gelişmiş ülkelerin bu tavrı Türkiye açısından da belirleyici olmuştur. Yaşanan değişim ekonomiden siyasete, yönetim sisteminden toplumsal alana çok yönlü olmuş ve bu değişim sürecinin yönetim ayağında ise “*etkin ve verimli bir kamu yönetimi*” oluşturma amacı ön plana çıkmıştır. Oluşturulmak istenen daha etkin ve daha verimli kamu yönetimi, sunulacak kamu hizmetlerinin daha rasyonel bir bakış açısıyla belirlendiği, yeniden belirlenen bu hizmetler doğrultusunda kamu kurumlarının mükerrerlikleri önleyecek şekilde konumlandırıldığı ve kamu hizmetini sunacak personelin verimliliğinin mümkün olduğunca artırılarak daha kaliteli hizmetin sunulduğu bir model olarak açıklanabilir.

Bu çok yönlü sürecin alt başlıklarından biri olan “kamu personelinin verimliliğinin artırılması” hedefi, birçok ülkede farklı uygulama araçlarıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Personelin alacağı ücretin sunduğu hizmet ve bu sırada göstermiş olduğu performansla ilişkilendirilerek, ücretin bir araç olarak kullanılması sonucu, verimliliğin artırılması amacı etrafındaki uygulamalar gerek literatürdeki performans değerlendirme metotları gerekse de ülke ve kurumların oluşturduğu özgün fikirler doğrultusunda şekillenmiştir. Durumun böyle oluşundaki en büyük pay şüphesiz kurumların işleyişlerinin ve personel yapılarının birbirinden farklı olmasıdır. Bu yüzden her ülkede, hatta her kurumda personelin performansının denetlenmesi ayrı bir sorun olarak ele alınmış ve farklı çözümler bulunabilmiştir. Personelin neye göre, nasıl, hangi aralıklarla ve kim tarafından değerlendirileceği tartışmalı bir

konudur. Özellikle değerlendirme kriterlerinin ve amirin bakış açısının sübjektif bir yoruma açık olabileceği ve bunun da çalışma barışına zarar vereceği en klasik eleştirilerden biri olmuştur. Performans değerlendirme sistemi üzerinde çalışan her ülke gibi Türkiye’de de aynı süreç yaşanmış ve yaşanmaya devam etmektedir.

Bazı Batı ülkelerinde de olduğu gibi kurumsal bazda performansa dayalı ücretlendirme yapabilme imkanı tanıyan Türkiye’deki ilgili mevzuat sayesinde, uygulamada birden fazla değerlendirme sistemi örnek oluşmuştur. 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.

Kamu personeline yönelik bir denetim sistemi arayışının olduğu ve özellikle bu denetimin ücretle ilişkilendirilerek verimliliğin artırılması amacıyla çalışmaların yapıldığı bu ortamda Türkiye’deki mevcut durum Batı ülkelerinden de bazı örnekler eşliğinde sunulmaktadır. Bu bağlamda, çalışmanın birinci bölümünde performansa dayalı ücretlendirmenin hukuki analizi yapılmış, ikinci bölümünde performansa dayalı ücretlendirme sisteminin oluşturma sürecine ilişkin önemli hususlar incelenmiş ve üçüncü bölümde yurtiçi ve yurtdışı uygulamaları anlatılmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise kamu sektöründe yer alan herhangi bir kurumun performans denetim sistemine geçiş yapması halinde, izlemesi gereken yönetime dair öneriler sunulmuş ve bu sürecin çalışma barışını bozmadan, kurumun yapısına en uygun olacak şekilde nasıl daha iyi yönetilebileceği açıklanmaya çalışılmıştır.

## **2. PERFORMANSA DAYALI ÜCRETLENDİRMENİN HUKUKİ ANALİZİ**

Kamu personelinin göstermiş olduğu performansa göre değerlendirilmesi uygulaması Türk kamu yönetiminde henüz tam anlamıyla var olmayan ancak yenilikçi ve değişime ayak uyduran bir düşünce doğrultusunda sistemleştirilmeye çalışılan bir uygulamadır. 6111 sayılı yasa yürürlüğe girene kadar kamu personeli sicil sistemi doğrultusunda değerlendirilirken ilgili yasanın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda

(DMK) yaptığı değişiklikle sicil sistemi kaldırılmıştır. Sicil sistemine göre yapılan değerlendirme kamu personelinin amiri tarafından değerlendirilmesi temeline dayanmakta ve personelin aldığı ücretle bir ilişki kurmamaktaydı. Ancak 1980'lerle birlikte Batı'da yaşanan değişim dalgası kamu hizmetleri ve kamu personeli alanında da etkisini göstermiş ve "etkin-verimli bir kamu yönetimi" amacıyla yapılan çalışmaların önemli noktalarından biri de kamu personelinin verimliliğinin ölçülmesi ve göstermiş olduğu performansa göre ücret verilmesi düşüncesi olmuştur.

Klasik anlamda "personelin özlük işlemleri ile ilgilenme" sürecinden uzaklaşan, çalışanları örgütün en değerli kaynağı olarak gören "insan kaynaklarının stratejik yönetimi" anlayışına doğru kayan bir yaklaşım ön plana çıkmıştır (Kestane, 2003:1). Bu yüzden Türkiye'de de kamu personelinin bu yeni fikir doğrultusunda değerlendirilmesi fikri gündeme gelmiş ve parçalı-kurumsal bazda denemelerle sınırlı uygulamalar görülmüştür. Ancak anayasal bazda ve kamu personel sisteminin temel taşı sayılan DMK'da hakim olan düşünce ve unsurlarla çelişen bu uygulamalar hukuki zemin konusunda sıkıntı doğurmuş ve yargısal problemler ortaya çıkmıştır.

### **2.1. Performans Yönetim Süreci ve Performansa Dayalı Ücretlendirme**

Performans yönetim sistemi oldukça kapsamlı bir tanıma göre "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 (Barutçugil, 2002:125). Bu geniş tanımdan da anlaşılacağı üzere çalışanların performansa göre değerlendirilmesi bir teşkilatta verimlilik ve etkinliğin artırılması amacıyla yerleştirilmeye çalışılan sistemin yalnızca bir yönüdür.

Devletin stratejik bir bakış açısı ile hareket ettiği, sunacağı kamu hizmetlerini ve kurumları rasyonel bir şekilde belirlediği, bu hizmetlerin sunumunda kurumların ve personelin veriminin artırılmasının amaçlandığı, maliyetlerin azaldığı etkin bir kamu yönetimi oluşturma hedefi Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda yer alan "Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin

Artırılması” başlıklı ekseninde de kendine fazlasıyla yer bulmuştur (DPT, 2006: 49). Etkin bir performans yönetim uygulaması, sürekli değişimin ve yeniliğin yaşandığı bir ortamda kurumların, çalışanların güçlü ve zayıf yönlerini ortaya çıkarmada ve motivasyonlarını artırmada kritik bir araç olarak düşünülmektedir (Helvacı, 2002: 168). Kamu sektöründe insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi ise önce bir iş ve kurum analizini gerektirmektedir. Rasyonel olarak yürütülen bu belirleme sürecinin ardından kamu hizmetlerinin gerektirdiği nitelikte ve sayıda personel istihdamı ile etkin bir yapı oluşturulur. Performans yönetim sürecine ait bu işleyiş, rasyonel olarak oluşturulan personel teşkilatının verimlilik temelli hizmet görmesi için, çıkarılan iş ile çalışan arasında ücretle ilgili bir bağ kurma eğilimindedir.

## **2.2. 1982 Anayasası ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu**

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 fıkraya “*Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” cümlesi eklenmiştir.

DMK’nın 4. Maddesi “*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.*” ifadesine yer vermiş ve statü hukuku olarak adlandırılabilir yasal ve sabit iş güvencesi olan sosyal-mali güvencelerle donatılmış memur grubu haricinde bir takım uygulamalarda bulunma düşüncesi de bu maddeden doğmuştur. Bu doğrultuda zamanla 4/B, 4/C gibi kısaltmalarla anılan kamu personeli grupları oluşturulmuş ve bu gruplar da isimlerini aslında DMK’nın 4. Maddesinin ilgili fıkralarından almıştır. Memurların almış oldukları aylıksa derece ve kademe göre değişen gösterge katsayısı formülüyle hesaplanmaktadır. DMK’da memurlara yönelik maddi bir getirisi ya da götürüsü olmayan motivasyon unsurlarına değinilmiş ancak uygulamanın kilit noktası olan “başarılı olma hali” açıklığa kavuşturulmamış ve bu uygulama daha ziyade keyfi bir araç olarak bırakılmıştır.

### **2.3. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun performans yönetim sürecinin bütçe boyutu üzerine olmakla birlikte, performans üzerine yaptığı vurguyla bir ilktir (Demir, 2007: 82). Amacı, *“Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, 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 düzenlemek”*<sup>2</sup> olarak belirtilmiştir. Kanunda yer alan “kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması” ifadesi personeli de kapsayan oldukça geniş bir ifadedir. Kanunun 9. Maddesinde kamu idarelerinin ölçülebilir hedefler saptayacağı ve önceden belirlenmiş performans göstergeleriyle ölçme-değerlendirme yapacağı karara bağlanmıştır. 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.

Kurumsal bazda iktisadilik, verimlilik, etkinlik gibi hedefler öngören ve bunların ölçümlerini 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.

### **2.4. Mevzuatta Performans Değerlendirme Sistemi**

Türk kamu yönetiminde tüm personeli kapsayacak şekilde tek bir düzenleme bulunmamakta, personelin verimliliğini artırmak amacıyla yapılan düzenlemeler personel gruplarına müstakil yasal düzenlemelerle gerçekleştirilmektedir (Ceylan, 2009: 63). Ancak bu parçalı uygulamaların önemli bir özelliği aylık alınan ücreti, performansa paralel olarak hesaplamaktan ziyade yapılacak ek ödemenin performansa göre yapılmasıdır. Güvenceli bir meslek

---

<sup>2</sup> 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1. Maddesi

olarak nitelenen memurluğun bu yapısından uzaklaşmak ve hak ve yükümlülükleri performansla ilişkilendirmek amacıyla Türk hukukunda uygulanmakta olan araçların en göze çarpanı, kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulamasıdır. Çalışma şartlarını ve özlük haklarını (ücretin taban ve tavanı dahil) Bakanlar Kurulu'nun belirlediği bu grubun çalışmakta olduğu teşkilatların amirlerine “performansa göre teşvik ikramiyesi verme” yetkisi verilmiştir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı bünyesinde uygulanmakta olan “döner sermaye geliri” uygulaması da kamu yönetiminde personeli çalışmaya teşvik etme kapsamında yapılan ek ödeme araçlarından. Bunun yanısıra Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde yürütülen ve DMK’da 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.

Mevzuatta yer alan münferit uygulamalar dışında 5018 sayılı Kanun ile de artık iyice hissedilen stratejik değerlendirme ve etkinlik-verimlilik çizgisindeki kamu yönetimi anlayışı, kamu personelinin de performansı doğrultusunda değerlendirilip ücretlendirilmesi eğilimindedir. 2004 yılında meclisten çıkarılan ancak yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, stratejik yönetim sürecinden bahsettikten sonra 46. Maddesi’nde “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir*” ifadesine yer vermiştir. Bunun yanısıra 2005 yılında taslak metin haline getirilen ancak sonrasında yasalaşma süreci dondurulan Kamu Personeli Kanunu da Malî 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 veya ücretini saymış ve kamu sektörü içerisindeki aylık-ücret ayırımını belirlemiş olduğu istihdam türleri üzerinden de meşrulaştırmış ve pekiştirmiştir.

### **3. PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİNİN OLUŞTURULMA SÜRECİ**

Kamu kurumlarında performansa dayalı bir ücret sisteminin uygulamaya konulabilmesi için gerekli olan öncelikli unsur, ücret düzeyini belirleyecek veya bu düzeyi belirli ölçekte etkileyecek bir performans ölçüm sisteminin oluşturulmasıdır. Muhtelif şekilde kurumdaki ilgili personelin performansının ölçülebileceği göz önüne alındığında, burada kurulacak olan sistemin hangi hedefler üzerine inşa edileceği önem kazanmaktadır.

Özel sektörde herhangi bir firmaya yönelik oluşturulacak performans değerlendirme sisteminin ana hedeflerinden biri ilgili firmanın kar düzeyi olarak belirlenebilir. Bu şekilde, firmada çalışan kişilerin veya birimlerin performansı firmanın o dönemdeki kar veya zararına etkileri nispetinde ölçülebilir. Satış ve üretim miktarları bu çerçevede nispi objektif kriterler haline gelmektedir. En basit anlatımıyla, en fazla kar getiren birim veya personel aynı zamanda en yüksek miktarda ücret artışını veya en yüksek ikramiyeyi elde edebilmektedir.

Ancak kamu yönetiminde yapılan işlerin hedefi kar elde etmek veya ilgili kurumun ölçeğini büyütme değildir. Burada kamu hizmetleri ile hedeflenen toplumun ortak ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanmasıdır. Bu çerçevede her kamu kurumunun görevi farklı biçimde kendi kanununda tanımlanmaktadır. Tüm kamu kurumlarının görev ve yapılarının birbirinden farklı olduğu göz önüne alındığında, tüm kurumlar için sicil uygulamasının benzeri ortak bir performans değerlendirme sisteminin oluşturulmasının verimli olmayacağı açıktır. Bu uygulamanın yerine her kurum için kendi iç işleyişine uygun farklı bir sistemin oluşturulması daha yararlı olacaktır.

İlgili kamu kurumunun kendisine tevdi edilen görevleri yerine getirirken personelin performansını ne şekilde ölçüleceğinin belirlenmesi hususunda ise, yine kurulacak sistem ile nelerin hedeflendiği sorusu karşımıza çıkmaktadır. Performans değerlendirme sistemi ile amaçlanan mevcut personelin motivasyonunu artırmak olabileceği gibi, personel arasındaki rekabeti artırmak da olabilir (Nigro, 1981: 85). Ancak benzer görünen bu iki farklı hedefe yönelik çok farklı performans değerlendirme sistemleri oluşturulacaktır.



### **3.1. Kamu Kurumlarının Performans Değerlendirme Sistemlerini Oluştururken Dikkat Etmesi Gereken Hususlar**

#### **3.1.1. Çalışma Barışının Korunması**

Oluşturulacak olan performans değerlendirme sisteminin iş ortamındaki huzuru bozucu nitelikte olmamasına azami özen gösterilmelidir. Mevcut uygulamada kurum içerisinde benzer görevleri yerine getiren personelin aynı unvan altında olmaları durumunda aldıkları ücret düzeyi de benzerlik göstermektedir. Çalışanların yakın seviyelerde ücret almaları ve işleri gerekli özenle yapıp yapmamalarına bakılmaksızın ücretlerinin devlet güvencesi altında olması kurum içerisinde huzursuzluklara neden olabilmektedir (Lemieux vd. 2009: 41).

Oluşturulacak olan performans değerlendirme sistemi ile personelin performansına göre ücret alması verimliliğe ilişkin bir takım aksaklıkları ortadan kaldırırken, çalışma barışını bozucu farklı sonuçlara neden olabilmektedir. Genelde sübjektif değerlendirmeler neticesinde bazen aynı odayı paylaştığı veya aynı birimde çalıştığı yakın çalışma arkadaşından daha az ücret alan personelde motivasyon kaybı yaşanabilmektedir. Bu tür hakkaniyetsiz bir muamele ile karşı karşıya kalan personel farklı tepkiler ile bunu dışa yansıtmakta, bu da çalışma ortamındaki huzurun ortadan kalkmasına neden olmaktadır. Ancak, özel sektörden farklı olarak kamu kuruluşlarında ilave bir risk siyasi etkilerin bu değerlendirmelere yansımaya ihtimalidir. Kurulacak olan sistemde amire aşırı derecede takdir yetkisi verilmesi durumunda, her ne kadar ilgili idareci objektif davranmaya çalışırsa çalışsın, personelin siyasi görüşe göre değerlendirme yapıldığı zannından kurtulmak zor olacaktır.

#### **3.1.2. Ceza Uygulamaları Yerine Motivasyonun Artırılması**

Kurulacak olan personel sisteminin sonuçlarının personele ne şekilde yansıtacağı önemli bir husustur. Sistemin genel mantığının düşük değerlendirme notu alan personelin cezalandırılması şeklinde kurulmamasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu tarz bir yaklaşımda personelin, istemediği bir işte zorla çalıştığını hissetmesi muhtemeldir. Bu yaklaşımın aksine, personel motivasyonunu artıran müşevvikler tespit edilebildiğinde, işte ilave gayret sarf etmenin ödüllendirildiği ve çalışma barışının daha az risk altına alındığı bir durum ortaya çıkmaktadır. İyi seçilmiş müşevviklerin

mümkün merteye adil şekilde verilmesi durumunda, değerlendirme sisteminden nispi olarak düşük puan alan personelin düzenli haklarında herhangi bir kayıp söz konusu olmayacak, sadece ilave bazı imkanlardan o dönem faydalanamayacaktır.

### **3.1.3. Saydamlık**

Günümüze kadar uygulanan çeşitli personel değerlendirme sistemlerinde, üstlerin altlar hakkında kanaatlerini içeren formlar doldurdukları veya değerlendirme toplantıları yaptıkları çeşitli metotlar ağırlıklı şekilde uygulanmıştır. Bu sistemlerin temel özelliği değerlendirmeye tabi personelin kendi performansı ile ilgili yapılan analizlerden tam olarak haberdar olmamasıdır. Personel ne şekilde, hangi kıstaslara göre değerlendirilmektedir? Kendisinde performansına ilişkin olumlu ve olumsuz hususlar nelerdir? Diğer personele mukayese ile hakkaniyetli bir değerlendirmeye tabi tutulmuş mudur? Bu ve benzeri sorular, üstlerin doğrudan değerlendirme yaptıkları klasik sistemlerde personelin motivasyonunu etkileyen önemli hususlardır.

Personelin zihninde yer alan bu soruların cevap bulması ve bu durumun çalışma isteğine olumlu şekilde yansımaya yönelik olarak saydam bir değerlendirme sistemi kurulması yoluna gidilebilir. Kurulacak olan değerlendirme sisteminde saydamlığı elde etmek için değişik yöntem ve araçlar kullanılabilir. Ancak unutulmamalıdır ki bu uygulamalardaki maksat personelin sistemin objektif şekilde işlediğine ilişkin inancını artırarak çalışma barışına katkı sağlamaktır (Lemieux vd. 2009: 41). Günümüz imkânlarından faydalanarak bilgisayar sistemi üzerinden bu analizi yapmak mümkündür. Bilgisayarda personelin o dönemde yapacağı işleri sisteme girilerek tamamlanan kısımlar sistem üzerinde işaretlenebilir ve dönem sonunda değerlendirmelere esas teşkil edecek raporlamalar bu sistemden elde edilebilir. Bu şekilde personel kendi iş yükünün yanısıra, sistemin izin vermesi durumunda aynı birimde çalışan diğer personelin de iş yükünü ve işi tamamlama sürecini görebilecektir.

### **3.1.4. Personelin Değerlendirme Sürecinin Aktif Bir Parçası Haline Gelmesi**

Uygulamadan kalkan sicil uygulaması dahil olmak üzere birçok performans değerlendirme sisteminin ortak özelliği, amirin personeli

değerlendirdiği tek taraflı bir yapıya sahip olmasıdır. Bu şekilde kurgulanan sistemlerin olumsuz özelliği personelin sürecin parçası olmadığı için sisteme aidiyet hissetmemesi ve oluşturulan sistemin kendisine katkı vermek yerine sadece kendisini denetlemek üzere oluşturulduğunu düşünmesidir. Yapılan bazı performans değerlendirme uygulamaları da personelin bu kanaatini pekiştirecek nitelikte olmuştur.

Bu uygulamaya alternatif olarak, oluşturulan performans değerlendirme sistemlerinde personelin sürece dahil edildiği uygulamalar ile iş ortamındaki motivasyon üzerinde olumlu katkı sağlanabilir. Bu dahil etme sürecinin ne şekilde yapılacağı kurulacak olan sistemin genel yapısına bağlıdır. Dönem başında personel ile karşılıklı performans kriteri belirlemek bir seçenek olduğu gibi, birim düzeyinde toplantı yaparak sistemi şekillendirmek veya personele kendisini ifade etme hakkı tanıyacak, performansında aksayan yönler için savunma imkânlarının verilmesi de birer yöntemdir. Temel amaç performans değerlendirme sisteminin içerisine personeli bir şekilde dahil etmek ve sistemin işleyişinin onun yararına olduğunu kendisine benimsetilebilmektir.

### **3.1.5. Kurum Yapısı Uygunsa Önceliği Objektif Kriterlere Vermek**

Performans değerlendirme sistemi kurgusunda en önemli hususlardan bir tanesi değerlendirmeye temel teşkil edecek kriterlerin belirlenmesidir. Bu noktada iki tür kriter seti, sübjektif ve objektif kriterler, karşımıza çıkmaktadır. Sübjektif kriterlerde genellikle amirin veya ilgili değerlendirmeyi yapan kişinin öznel yargıları mevcutken, objektif kriterlerde böyle bir durum söz konusu değildir. Bilgi ve beceri, sahiplenme, çalışkanlık, dikkat, iş kalitesi, sorumluluk, iletişim, takım çalışması gibi değerlendirme sistemlerinde sıkça kullanılan kriterler, sübjektif kriterlere örnek olarak verilebilir. Mesai saatleri, çıkarılan resmi yazılar, bilgi notu, toplantı katılımı, rapor, makale, tez, yayın gibi kriterler ise değerlendiricinin kanaatine istinat etmeyen, sayısı belli olan objektif kriterlere örnek olarak sunulabilir.

Ancak objektif kriterlerin içeriği ve kalitesi konusunda önemli soru işaretleri ortaya çıkmaktadır. İki farklı personel tarafından hazırlanan raporları düşünelim. Değerlendirme sisteminde herhangi bir fark görünmemekle beraber, kalite açısından büyük farklar taşıyabilir. Raporlardan biri için haftalar ayrılmışken, diğeri bir günlük bir mesai içerisinde tamamlanmış

olabilir. Bu çerçevede düşünüldüğünde objektif kriterlerin de ayrıntılı olarak analiz edilmesi ve sisteme bu analizler neticesinde dahil edilmeleri gereklidir. Ancak personelin iş tanımlarının birbirlerine çok yakın olduğu ve yapılan işin kalitesinden çok sayısının önem taşıdığı durumlarda objektif kriterleri kullanmak çok daha rahat olabilmektedir. Özellikle reel sektörde toplam satış miktarlarına ilişkin performans kriterleri bu sınıfa girmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında kriter belirleme süreci ise objektif-sübjektif kriter dengesini sağlama ve çalışma barışına zarar vermeme yönüyle özel önem gösterilmesi gereken bir konudur. Kurum, birim ve personel bazında objektif kriterlerin belirlenmesinin mümkün olduğu durumlarda, amirin sübjektif değerlendirmeleri asgari düzeye ineceği için çalışma barışına çok olumlu katkı sağlayacaktır. Bunun bir yolu ilgili birime veya personele ilişkin dönem başında hedef çıktılar belirlemektir (Cornetta vd. 2008: 365). Dönem içerisinde ilgili birimin belirli sayıda yayın çıkarması, proje tamamlaması gibi kriterler hem sübjektif değerlendirmeleri nispi olarak dışarıda bırakacak, hem de ilgili birime özel bir kriter seti şeklini alacaktır. Mümkün olması durumunda personel için tek tek dönem başı kriter setlerinin oluşturulması da aynı şekilde düşünülebilir. Bu şekilde bir personele verilecek hedeflerin tahmini yükü önceden bilineceğinden, objektif kriterlere ilişkin hakkaniyetsizlik algısı da azaltılmış olur.

### **3.1.6. Ücret Etkisini Asgari Düzeyde Tutmak**

Performans değerlendirme sisteminin kurulmasında temel amaç personeli cezalandırmak değil motivasyonunu artırmak olmalıdır. Bu çerçevede düşünüldüğünde kurulacak olan değerlendirme sisteminin ücrete yansımalarının çalışma ortamındaki huzuru bozmaması gerekir (Nigro, 1981: 86). Personel arasında iç çekişmeyi artıracak veya amire mutlak itaati beraberinde getirecek hususlardan biri, değerlendirme sistemi neticelerinin ücretlere yüksek düzeylerde yansımalarıdır. Kurulacak olan personel değerlendirme sisteminin yıl sonunda personelin eline geçecek toplam ücreti en fazla yüzde 10 seviyesinde etkilemesi şeklinde bir azami sınırın kamu genelinde belirlenmesi önemli görülmektedir. Bu çerçevede zaten hassas olan performans değerlendirme sürecinin olası olumsuz yansımaları asgari düzeye indirilmiş ve çalışma barışı kısmen korunmuş olacaktır.

### **3.1.7. Personel Hedefleri İle Kurumsal Hedefler Arasında Bağ Oluşturma**

Performans değerlendirme sisteminin olumlu faydalarından bir tanesi, personelin kendi performansını analiz etmesine imkan vermesinin yanında ilgili kurumun ve kurumdaki birimlerin de aynı analizi yapmasını sağlamasıdır. Değerlendirmelerde eğer üretilen işe ilişkin kriterler kullanılırsa, personel düzeyinde, birim düzeyinde ve kurumun tamamında yapılan toplam iş ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde birimler arası verimlilik farkları ve kurumun dönemsel iş yükü gibi daha evvel analiz edilmeyen hususlara ilişkin ipuçları ortaya çıkabilmektedir.

Kurulan bu bağın daha sağlıklı işleminin sağlanmasının bir yolu ise personel – birim – kurum arasında ortak hedef ve kriter seti oluşturulabilmesidir. Bu şekilde ilgili kurumun dönemsel hedefleri, birimlerin bu hedeflere hizmet edecek performans kriterlerini birim ve personel düzeyinde belirlemelerine yol açacaktır. Bu çerçevede, performans değerlendirme sisteminin sağlıklı işlemesi ile birlikte her dönem ilgili kurum kendi karnesini çıkarma imkanına sahip olacak, yeterli verimlilikte kullanmadığı birim ve personeli belirleyebilecek ve görev dağılımlarının tanzimini daha sağlıklı bir temelde gerçekleştirebilecektir.

### **3.1.8. Aylık Artışı veya İkramiye**

Performans değerlendirme sisteminin ücrete yansımalarının ne şekilde yapılacağına ilişkin kamu kesiminde en verimli çözümün tespit edilmesi gerekmektedir. En basit düzeyde düşünüldüğünde, iki temel usul kullanılabilir. Değerlendirme sistemi neticeleri aylık ücretlere yansiyabilir veya dönem sonunda ilave ikramiye şeklinde personele verilebilir.

Performans değerlendirme sonuçlarının aylık artış oranlarını etkilemesi uzun dönemde ücretlerin seyrini önemli şekilde etkileyecektir. Ancak kısa vadede sistemin etkisi daha az hissedilebilir (Zabojnik, 1996: 294). Ancak performansa ilişkin dönem sonunda ikramiye verilmesi daha görünür bir tercihtir. Bir kerede o döneme ilişkin performansın neticesini almak kısa vadede daha etkili olacaktır. Ayrıca, bu ücretin ikramiye şeklinde verilmesinin daha esnek ve daha az maliyetli olduğunu savunan görüşler mevcuttur. Bu iki tercih dışında proje bitimlerinde performans ödemeleri yapmak, belirli kotalara tabi ödeme yapmak vb. farklı usuller de mevcuttur.

### **3.1.9. Merkezi Ve Bölgesel Düzeyde Farklı Sistemlerin Oluşturulması**

Kamu kurumlarının yapıları birbirleri arasında büyük farklılıklara sahiptir. Ancak aynı kurumun içerisinde farklı birimlerin yapıları da büyük farklılıklara sahip olabilmektedir. Bu durumda kurum içerisinde ortak bir performans değerlendirme sistemi oluşturmak yerine, farklı sistemlerin ilavesi de verimliliği artırabilir. Özellikle politika oluşumu ile daha fazla meşgul olan merkezi birimlerle, ilgili hizmeti bölgelerde yürüten birimler arasında ortak bir sistemi yürütmek mümkün olmayabilir. Bu durumda merkezi ve bölgesel düzeylerde farklılıklara gitmek ve sistem kurulumu öncesinde her iki kesim için farklı çalışma grupları oluşturmak daha sağlıklı işleyişe katkı sağlayabilmektedir.

## **4. PERFORMANSA DAYALI ÜCRET UYGULAMALARI**

Türkiye’de daha ziyade kurumsal bazda var olan münferit performans değerlendirme sistemi uygulamalarının yanısıra diğer ülkelerdeki uygulamaların da temel unsurlarının ve değerlendirme ölçütlerinin ele alınmasında fayda bulunmaktadır. Bu vesileyle Türkiye’deki uygulamaların yurtdışındaki uygulamalarla benzerlik gösterdiği ya da farklılaştığı noktalar daha iyi görülebilecektir.

### **4.1. Türkiye’de Performansa Dayalı Ücret Uygulamaları**

Daha önce de bahsedildiği gibi taslak olarak kalan ya da meclisten geçmesine rağmen yayınlanarak yürürlüğe girmeyen birtakım kanun çalışmalarında göze çarpan “performans-ücret ilişkisi”, yapılmak istenen kapsamlı değişimin temel araçlarından biri olarak ön plana çıkmaktadır. Bunun yanısıra, mevcut mevzuatta ve özellikle teşkilat kanunlarında bir takım uygulamalara yer verilerek Türkiye’de performansa dayalı ücret denemelerinin yapıldığı görülebilmektedir. Bu uygulamalara ve yasal dayanaklarına alt başlıklar halinde daha ayrıntılı olarak bakmak, gelinen noktanın açıklanması açısından faydalı olacaktır.

#### **4.1.1. Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel Uygulaması**

Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması 1986 yılıyla birlikte Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarının teşkilat kanunlarına, ücret konusunda DMK ile bağlı kalmaksızın özel hükümler konulması ve sınırlı olarak sayılmış bir kısım kadronun bu statüde çalıştırılmasıyla başlamıştır. Kadro karşılığı

sözleşmeli personelin ücreti Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmekte ve personel ile kurum arasındaki sözleşme bu taban-tavan ücret aralığında imzalanmaktadır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştıran kurumlara örnek olarak Başbakanlık Merkez Teşkilatı, Kalkınma Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Adli Tıp Kurumu Başkanlığı, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu gibi kurumlar gösterilebilir.

İlk kez uygulandığı tarihten itibaren sayıları sürekli olarak artan bu kurumlardaki kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, performansa dayalı olarak ücretlendirme ile verimlilik artıran bir araç olarak değil daha ziyade kurumlar arasında ücret farklılaştırması yapan bir araç olarak kullanılmaktadır. Aşağıdaki verilen örneklerin bazıları da bu kurumların ilgili mevzuatının bir tahlili niteliğinde olup genel anlamda uygulamanın her kurumda aynı olduğunu göstermektedir.

#### **4.1.1.1. Türkiye İstatistik Kurumu**

Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) 5429 sayılı Teşkilat Kanununun 45. maddesinde *"Başkanlıkta; Başkan, Başkan Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri ... kadroları karşılık gösterilmek suretiyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli çalıştırılabilir."* ifadesi yer almış ve devamında *"...Başbakanlık merkez teşkilatında sözleşmeli olarak çalıştırılan emsali personelin yararlandığı ücret artışlarından Başkanlıkta çalışan sözleşmeli personel de aynı usul ve esaslara göre aynen yararlandırılır."* şeklinde bir ekleme yapılarak, Başbakanlık bünyesinde yer alan kadro karşılığı sözleşmeli personel ile bir paralellik sağlanmaya çalışılmıştır. Çalışılan günle orantılı olacak şekilde Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında bir aylık sözleşme ücreti tutarında ikramiye verilen bu personelin "performansa dayalı ücret uygulaması"na tabi olduğunun düşünülmesi, kendilerine yılda iki kez verilebilen teşvik ikramiyesinden kaynaklanmaktadır. Başkanın teklifi, ilgili Bakanın uygun görüşü üzerine Başbakan onayı ile Haziran ve Aralık aylarında birer aylık sözleşme ücreti tutarında verilen teşvik ikramiyesi için *"..üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptığı tespit edilenlere.."* denilerek, kadro karşılığı istihdam edilmiş sözleşmeli personelin verimliliğe teşvik edilmesi amaçlanmaktadır.

“Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personelin Hizmet Sözleşmesi Usul Ve Esasları Hakkında Karar” adını taşıyan 2006/10795 numaralı Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) daha önce de belirtildiği gibi sözleşme ücretinin taban ve tavanını belirlemek, bir performans denetim sistemi aracı olarak görülen teşvik ikramiyesine yer vermek gibi önemli maddelere sahiptir. Yasal olarak hazırlanan bu zeminin ardından 2006 yılında “Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı Sözleşmeli Personelinin Performans Değerlendirmesine İlişkin Yönetmelik” çıkarılmış ve kadro karşılığı çalıştırılan personelin performansının ölçülmesine ilişkin somut bilgilere yer verilmiştir. Çalışılan pozisyona göre bir veya daha fazla amir tarafından yılda iki kere yapılan performans değerlendirmesi, önceden sınıflandırılmış iki grubun kendine ait formlar üzerinden yapılmaktadır. Yönetmeliğin 9. Maddesine göre yıllık brüt sözleşme ücreti, BKK ile önceden belirlenmiş taban ve tavan ücret arasında olmak üzere Yıllık Ortalama Performans Puanına göre belirlenir. Buna göre aylık brüt sözleşme ücreti;

A düzeyindeki personel için tavan ücretten,

B düzeyindeki personel için tavan ücretten % 5 oranında azaltılarak,

C düzeyindeki personel için tavan ücretten % 10 oranında azaltılarak,

D düzeyindeki personel için tavan ücretten % 15 oranında azaltılarak,

E düzeyindeki (Başarısız) personel için taban ücretten,

belirlenir.

Çok önemli bir nokta ise yapılan performans değerlendirmeleri üzerinden A ( 90-100 Puan) ve B (80-89 Puan) derecesi alan personelin teşvik ikramiyesi almaya hak kazanmasıdır.

Değerlendirme formlarının içerikleri incelendiğinde ise 1. personel grubunun değerlendirildiği formla 2. personel grubunun değerlendirildiği personel değerlendirme formunun bölümler itibariyle aynı olduğu ancak bölümlerin altında yer alan performans ölçütlerinin farklılaştığı görülmektedir. Personel değerlendirme formunda (2. Grup) yer alan performans ölçütlerine örnek olarak gösterilebilecek “İşi kavrama kabiliyeti ve çalışkanlığı”, “Öğrenme kabiliyeti ve yeniliğe açık olma”, “Sorumluluk alanını temsil edebilme”, “Eleştiriye açık olma ve hatalarını düzeltme” gibi kriterlerin objektiflikten yoksun ve amirin takdirine kalmış sübjektif kriterler olduğu göze çarpmaktadır. Verimliliği artırmayı amaçlayan hemen hemen tüm



performans değerlendirme örnekleri gibi TÜİK özelindeki uygulama da adaletsizliğe yol açabilecek, subjektif değerlendirmelere eğilimli veya kurum bünyesindeki herkese aynı ek ücretin verildiği ve dolayısıyla performans-ücret ilişkisinin yitirilmesine sebep olabilecek bir görüntü arz etmektedir.

#### **4.1.1.2. Devlet Personel Başkanlığı**

1990 yılında teşkilat kanunu niteliğindeki 217 sayılı KHK'ya getirilen ek düzenleme ile bazı görevler için kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılabileceği ifade edilmiş ve sözleşmenin usul ve esasları ile ücret miktarı ve diğer ödemelerin BKK ile belirleneceği karara bağlanmıştır. 3/5/1990 tarih ve 90/434 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu personelin hizmet sözleşmesinin esasları belirlenmiş ve sözleşme ücretinin taban ve tavanı, dört adet ikramiye ve "olağanüstü gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları tespit edilenlere" teşvik primi verilmesi gibi ücretin performansla ilişkisini kuran araçlara yer verilmiştir.

1996 tarihli "Kadro Karşılığı Sözleşmeli Olarak Çalışan Personele Verilecek Olan Teşvik İkramiyesi İle İlgili Usul Ve Esaslar" başlığını taşıyan yönetmelik incelendiğinde ek bir doküman olarak "Performans Değerlendirme Kriterleri"nin TÜİK'te olduğu gibi sıralandığı görülmektedir. Ancak TÜİK'te ilgili personelin hem sözleşme ücretinin belirlenmesinde hem de teşvik ikramiyesinin verilmesinde bir araç olarak kullanılan bu kriterler DPB'de sadece yılda iki kez verilen teşvik ikramiyesi için bir ücret-performans ilişkisi kurmaktadır. Personelin görevine bağlılığı, işleri organize edebilme gücü, dikkati gibi subjektifliğe açık birçok kritere yer veren bu ölçme sistemi de TÜİK ile bu anlamda paralellik arz etmektedir.

#### **4.1.2. KİT'lerde Sözleşmeli Personel Uygulaması**

KİT'lerdeki sözleşmeli personel istihdamı, 1990 tarihli 399 sayılı KHK'da düzenlenmektedir. Buna göre sözleşmeli personelin ücreti, temel ücret, başarı ücreti ve kıdem ücretinden oluşmaktadır. KHK'nın 27. maddesinde "*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*" denilmektedir. KHK'nın ilgili maddelerine göre, 59 ve aşağı puan alanlarla (D düzeyi) sadece temel ücretleri tutarında altı aylık yeni bir sözleşme yapılacağı ve yine aynı

başarısızlığın gösterilmesi halinde ise sözleşmenin feshedileceği belirtilmiştir. Başarı düzeyi A,B ve C düzeyinde olanlarla ise başarı seviyelerine denk gelen başarı ücreti sözleşmeye eklenmek üzere yeni sözleşme yapılmaktadır.

399 sayılı KHK'nın 35. Maddesinde "Ödül" başlığıyla yer alan uygulama ise yasadaki bir diğer performans-ücret enstrümanıdır. Bu farklı uygulama için de her ne kadar gayret veya başarıyı ölçecek somut kriterlerden bahsedilmese de KİT'ler için performansa dayalı ücret uygulaması diğer kurum ve kuruluşlara göre farklı ve sonuç verir nitelikte olabilmektedir. Zira Kamu İktisadi Teşebbüsleri gelir-gider, kar-zarar gibi muhasebe içeren bir alanda faaliyet gösterdiği için tıpkı özel sektör gibi, kar düzeyi, performansın seyri veya verimlilik artışı gibi somut hesaplamalar yapılması mümkündür.

13/09/1990 tarihli ve 90/915 sayılı BKK olarak çıkarılan "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sözleşmeli Personel Sicil Ve Başarı Değerlemesi Hakkında Yönetmelik"te de sözleşmeli personel ve yönetici durumundaki sözleşmeli personel olmak üzere iki ayrı değerlendirme formuna yer verilmiştir. Yönetici durumundaki sözleşmeli personel değerlendirme formunun mevzuat bilgisi, planlama ve organizasyon yeteneği, iş hakimiyeti gibi değerlendirme kriterleri içerdiği görülürken diğer sözleşmeli personelin formunda personelin çalışkanlığı, verimi, kendini geliştirme gayreti gibi değerlendirme kriterleri yer almaktadır.

Her iki grupta da birçok sübjektif kriter bulunmakla birlikte yönetici pozisyonunda olmayan sözleşmeli personelin değerlendirmesinde kullanılan göreve devam, görevi zamanında sonuçlandırma gibi daha ölçülebilir, objektif ve amirin olası olumsuz takdir yetkisini dengeleyecek nitelikte kriterler de bulunmaktadır. Fakat Türkiye'de yerleşik bir olgu olan, çalışma ortamındaki huzurun ücret veya benzeri unsurlarla bozulmaması için personel arasında huzursuzluk yaratmak istemeyen yöneticilerin, tüm personeli ortalama değerlendirdiği veya çeşitli nedenlerle nesnel ve adil bir değerlendirme yapmadığı, bu yüzden de ödemelerin performansa bağlı olarak değişen miktarlarda değil tüm personele aynı miktarlarda yapılan ödemelere dönüşmesi bu uygulamada da gözlemlenen bir durumdur (Ceylan, 2009: 63).

### **4.1.3. Bazı Bakanlıklardaki Performansa Dayalı Ücret Uygulamaları**

Sağlık Bakanlığı'nda 2002 yılında başlatılan döner sermaye uygulaması bu alanda çok önemli bir yere sahiptir. Bakanlık bünyesindeki sözleşmeli personel veya aile hekimliği uygulamasının da performansa dayalı ücret uygulamaları açısından ele alınacak noktaları vardır. Bunun yanısıra Tarım Bakanlığı'ndaki ve Milli Eğitim Bakanlığı'ndaki bazı uygulamalar da ücret-performans ilişkisi kurmakta örnek olarak gösterilebilir. Ancak örnek olma kapasitesi ve önemi açısından aşağıda Sağlık Bakanlığı'nda "Ek ödeme", Tarım Bakanlığı'nda ise "Üretim Teşvik Primi" isimlerini alan döner sermaye gelirlerinin performansa göre personele dağıtılmasına değinilecektir.

#### **4.1.3.1. Sağlık Bakanlığı'nda Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılan Ek Ödeme Sistemi**

1961 yılında kabul edilen 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları İle Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun'un, döner sermaye sistemi ile yapılan ek ödeme uygulamasının dayanağı olduğu görülmektedir. İlgili kanunda döner sermayeden "...personelin katkısı ile elde edilen döner sermaye gelirleri..." şeklinde söz edilerek, sağlık personelinin gösterdiği performans sonucu belirlenen bir tutar olduğuna gönderme yapılmaktadır. Hâlihazırdaki döner sermayeden personele ek ödeme yapma uygulamasının ayrıntıları yönetmelikle belirlenmiştir. Ek ödeme tutarının hesaplanmasında performansın önemli bir etkisi vardır. Yönetmeliğin çeşitli maddelerinde yer alan birçok ayrı hesaplama için mesai içi net performans puanı, kurumsal performans katsayısı, birim performans katsayısı, il performans puan ortalaması gibi bileşenler bulunmaktadır. Farklı şartlarda çalışanların durumlarını ücret bazında da farklılaştırmak adına birden fazla formül geliştirilmiş ve formüllerde yer alan bileşenlerin oranları da vardiyalı çalışma, acil servis hizmeti sunma, yanık ünitesinde çalışma gibi etkenlere orantılanmıştır. Yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan "Girişimsel İşlemler Yönergesi" nin "Sağlık Kurumları Girişimsel İşlem Puan Listesi" adını taşıyan ve 01.12.2010 tarihinden bu yana geçerli olan listesine göre, net performans puanının tespiti amacıyla tablolar tarafından yapılan tüm girişimsel işlemler belli işlem puanları karşılığında sıralanmakta ve bu da ücretle ilişkilendirilmektedir.

Sağlık Bakanlığı'ndaki performansa dayalı ücretlendirme uygulamaları doktorların daha özverili çalıştıkları ve birçok doktorun özel muayenehanesini kapattığı gibi düşüncelerle desteklenirken sağlık çalışanlarını böldüğü, çalışma barışını zedelediği ya da doktorların hasta sayılarını artırarak performanslarını yüksek göstermek adına suiistimale yol açması gibi sebeplerle de eleştirilmektedir (Arslan, 2007: 254). Farklı branşlarda çalışan doktorların, o bölümün doğası gereği daha az hasta kabul etmeleri söz konusu olabilmektedir; ayrıca eğitim ve araştırma hastanelerinde de döner sermaye gibi uygulamaların varlığı, bu hastanelerin asıl amaçlarından saparak performansı fazla gösterecek yüksek puanlı işlere yönelmelerine yol açabilmektedir.

#### **4.1.3.2. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nda 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 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.*". "Kârın elde edilmesinde emeği geçen" ifadesi 28/12/2006 tarih ve 26390 sayılı R.G'de 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.

#### **4.2. OECD'nin "Performansa Göre Ödeme" Raporunda Yer Alan Ülke Uygulamalarından Örnekler**

Performans denetim sistemlerinin dünyadaki gelişimine bakıldığında ilk göze çarpan husus performans-ücret ilişkisinin birçok ülkede birbirinden farklı şekillerde kendini gösterdiği ve ülkelerin kendi imkan ve şartları doğrultusunda değişimler yaşadığı olmuştur. Bunun yanısıra ülkeler dışında uluslararası kuruluşlar da kendilerine has yöntemler geliştirebilmiş ve bunlar da örnek model olarak literatürde yerini almıştır.

Yukarıda bahsedildiği gibi ülkeden ülkeye sahip olunan özellikler ve içinde bulunulan şartlar doğrultusunda değişen kamu personeline performansa dayalı ücret verme uygulamaları örneğin Amerika Birleşik Devletleri gibi federal yapıda ve yerel yönetimlerin çok güçlü olduğu ülkelerde federal düzeyin yanısıra yerel düzeyde de kendini göstermiştir. Parçalı olan bu yapı, farklı modellerin denenip birçok alternatifin üretilmesine katkıda bulunmuştur. Yasal düzenleme yoluna giderek sistemi uygulamaya koyan ülkeler arasında Almanya, Macaristan, İtalya, İspanya, İsviçre bulunmaktadır. Toplu görüşme yoluyla performansa dayalı ücret belirleyen ülkeler arasında ise Danimarka, Finlandiya ve İsveç bulunmaktadır. Üçüncü grup ise her iki yöntemden de uzak, müzakereler veya görüşmeler gerçekleştirilmesine dayalı bir sistem kurmuşlardır. Örneğin İngiltere'de Kabine ile Hazine arasındaki görüşmeler neticesinde sistemin genel esasları belirlenirken Yeni Zelanda'da hükümet politikası, toplu sözleşme görüşmelerindeki beklentiler ve istihdam ilişkilerindeki genel durum dikkate alınarak sistem şekillenmektedir (OECD, 2005: 42).

1980'lerde OECD ülkeleri arasında kamu kuruluşlarında performansa dayalı ücretlendirme hareketinin ilk kapsamlı dalgası ABD, İngiltere, İspanya, İsveç, Hollanda, Danimarka, Almanya ve İsviçre gibi ülkelerde görülmüş ve bunu 1990'larda Avustralya, Finlandiya, İrlanda ve İtalya hükümetlerinin yer aldığı ikinci dalga izlemiştir. Yakın zamanda ise Kore, Doğu Avrupa ülkeleri gibi ülkeler performansa dayalı ücret mekanizmalarına yönelmişlerdir. Fransa, 2004 yılında pilot uygulama olarak altı bakanlıkta yönetici düzeyinde bir performansa dayalı ücret modeli uygulamaya başlamıştır (OECD, 2005: 29). OECD, kapsadığı ülkeler arasında 2005 yılında yaptığı bir değerlendirmeye göre insan kaynakları yönetiminde performans-ücret ilişkisinin yaygınlığına göre dört kategori oluşturmuştur. İlk kategoride

Avustralya, Finlandiya, İzlanda, Yeni Zelanda ve İsveç yer almış, bu ülkelerin görev tabanlı ve yaygın bir şekilde insan kaynakları yönetimi modelinde performans-ücret ilişkisi kurdukları belirtilmiştir. Buna karşılık Yunanistan, Japonya, Lüksemburg ve Slovakya gibi ülkelerde bu ve benzeri sistemlerin yeterince gelişmediği ifade edilmiştir. Bazı ülkeler yöneticilerin bireysel performansının denetlenmesinin yeterli olacağını düşünürken bazıları ise tüm personelin bir performans-ücret ilişkisine sokulmasının daha yararlı olacağını varsaymışlardır.

Literatürde en kapsayıcı denetim sistemleri arasında gösterilen 360 Derece Değerleme Yöntemi çalışanın, yöneticileri, çalışma arkadaşları ve astları gibi geniş bir grup tarafından değerlendirildiği bir sistemdir. OECD ülkelerinin üçte ikisinde, bireysel bazda performans ölçümü için kullanılan 360 Derece Değerleme Yöntemi; Almanya, Avustralya, Fransa, Kore, Norveç, İngiltere ve ABD’de performans değerlendirme sistemi olarak çeşitli kurumlarda uygulanmaktadır (OECD, 2005: 55). Bunun yanısıra Almanya gibi ülkelerde amirin de denetlendiği ve bunun için de ayrıca personele sunulan değerlendirme formlarının kullanıldığı kurumlar vardır.

Almanya özeline bakıldığında performansa dayalı ücret uygulamalarının bireysel, takım ya da birim bazında yapıldığı ve sadece yönetici sınıf veya sadece alt düzey memurlar gibi bir sınıflandırma yapılmadan yürütüldüğü görülmektedir. 1997 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlilerine Hizmet Karşılığı Ücret Yasası ile performansa bağlı ücret uygulamalarına önemli bir adım atan Almanya, 2002 yılında çıkardığı yasa ile, hizmet karşılığında personele ödenecek ek ücretlere ilişkin kriter, değerlendirme gibi önemli unsurlara açıklık getirmiştir. Almanya’daki uygulamada göze en çok çarpan nokta, performansa bağlı olarak yapılacak ek ödemenin sunulan somut bir kamu hizmeti karşılığında veriliyor olması ve aylıklara yapılan rutin bir ek ödemeye dönüşmesinin engellenmesidir (OECD, 2005: 121). İçişleri Bakanlığı’nın ana hatlarını belirlemiş olduğu performans kriterleri beş gruptan oluşmaktadır. Buna göre performansa bağlı olarak yapılacak ek ödemenin tutarı; çalışma sonuçları (iş miktarı, işi zamanında bitirme vb.), uzmanlık bilgisi, çalışma metodu (girişkenlik, temsil yeteneği, kendini ifade edebilme vb.), sosyal yetenekler (sorumluluk bilinci, güvenilirlik vb.) ve liderlik (talimat ve denetim, takım üyelerine destek olma vb.) kriterlerine göre belirlenmektedir (OECD, 2005: 122).

İspanya'daki performansa dayalı ücret uygulamalarına bakıldığında ise Almanya'daki gibi bireysel, takım veya birim bazında değerlendirme modelleri olduğu görülmektedir. Performansa bağlı olarak yapılacak ödemeler, uzun süreli fazla mesai, belirli sektörlerde gösterilen özel performans gibi kriterlere bağlı olarak toplam aylık tutarının %14 ila %50'si arasında değişebilmektedir (OECD, 2005: 152). Ancak performans-ücret ilişkisinde en çok kazanç sağlayan araç fazla mesai ( %50) olarak belirlenmiş ve sübjektif uygulamaların önüne geçilmek istenmiştir. Bunu yanı sıra, İspanya'daki uygulamanın kurumlara kendi performans değerlendirme ve ödüllendirme sistemlerini kurmaları için serbestlik tanıyan esnek bir yanı da vardır.

İngiltere'de ise performansa dayalı ücret uygulamalarının 1950'lerdeki Kraliyet Komisyonu araştırmalarına ve Fulton Raporu'ndaki tespitlere kadar eskilere dayandığı görülmektedir. İngiltere de İspanya gibi, kurumlara sundukları hizmet ve gördükleri işlerin nitelik ve gereksinimlerinin farklılıklarından dolayı performans değerlendirme sistemleri konusunda esneklik tanımıştır (OECD, 2005: 168). İngiltere'de Denetim Komisyonu'nun 2002 yılında yapmış olduğu bir araştırmaya göre, çalışanlar paranın tek motivasyon aracı olmadığını, iş yükü, vasıfsız evrak işleri gibi etkenlerin de tercihleri etkilediğini düşünmektedir.

## **5. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİNE İLİŞKİN UYGULAMA ÖNERİSİ**

Kamu kurumlarında sicil uygulamasının kalkması ile beraber yerine ikame edilecek performans değerlendirme sistemlerinin iş ortamındaki çalışma barışını bozmadan, azami verimlilik düzeyini sağlayacak şekilde oluşturulmaları büyük önem taşımaktadır. Her kurum farklı bir yapıya sahip olduğundan, oluşturulacak olan sistemin de ilgili kuruma özel olarak geliştirilmesi, kurum içerisinde uzman, denetçi, memur vb. farklı kadrolara yönelik farklı göstergelerin seçilmesi önem taşımaktadır.

### **5.1. Çalışma Grubunun Oluşturulması ve Başlangıç Faaliyetleri**

Çalışmanın başlangıcında gerekli olan husus kurum içerisinde bir çalışma grubunun oluşturulmasıdır. Çalışma grubu doğrudan ilgili kurumun üst yöneticisine bağlı olmalı, yapacakları analizlerde birim yöneticilerinden herhangi bir izin alma gerekliliği olmamalıdır. Çalışma grubunun etkili işleyişi

açısından çok kalabalık olmaması ve farklı birimlerden temsilcilerin grupta yer alması faydalı olacaktır. Personel değerlendirme sisteminin işleyişi ile ilgili hususların hukuki boyutu da büyük önem taşıdığından, grupta hukukçu bir personelin yer alması olumlu katkı sağlayacaktır.

Oluşturulan grubun ilk yapması gereken inceleme, kurumdaki mevcut iş yükü analizidir. İş gücü analizi neticesinde, sisteme ilişkin performans kriterleri daha sağlıklı bir zeminde belirlenme imkanı bulacaktır (Cornetta vd. 2008: 365). Birimlerin ve personelin toplam iş yüklerinin ortaya konulması, varsa dengesiz dağılımların tespiti, kurumsal yapının düzenlenmesine ilişkin faydalı girdiler sağlamaktadır. Personel performansını olumsuz etkileyen faktörlerden bir tanesi iş yükündeki mevcut hakkaniyetsiz dağılım olduğu için, daha başlangıç aşamasında personel verimliliğini artırıcı ilk adım atılmış olacaktır.

İkinci aşamada, çalışma grubunun, oluşturulacak olan personel değerlendirme sistemine ilişkin kurum yapısına en uygun model veya modellerin bileşik halini tespit etmesi gerekmektedir. Uygulanacak olan modelin, amirin personeli değerlendirmesi, personelin birbirlerini değerlendirmeleri veya birim düzeyinde değerlendirme yapılması gibi kaç ögeyi barındıracağına kurum açısından en uygulanabilir şekilde tespiti önem taşımaktadır.

İlk etapta yapının çok karmaşık olmaması ve sade birkaç değerlendirmeden müteşekkil olması daha sağlıklıdır. Bu noktada ilave bir husus, sistemin ilk kurulma aşamasında kurumun tamamında değil sadece bir-iki birimde ücretle ilişkisi kurulmadan uygulanması da sistem zaafalarının tespitine katkı sağlayabilir. Hatta kurumun tamamında personel değerlendirme sisteminin ilk uygulama döneminde ücret ilişkisi kesilebilir ve bu şekilde iş ortamındaki çalışma barışı bozulmadan en zor süreç, başlangıç süreci, atlatılabilir. Yapının ilk baştan esnek ve kolay değiştirilebilir şekilde tasarlanması yukarıda bahsi geçen olası sıkıntıları asgari düzeye çekecektir. Diğer türlü baştan katı ve üzerinde değişikliklere müsait olmayan bir yapı, gerekli olan yenileme çalışmalarının tamamında sorunlara neden olacaktır (Newcomer ve Caudle, 2011: 121).



## **5.2. Sisteme Performans Kriterlerinin Dahil Edilmesi ve İlave Hususlar**

Sistemin genel yapısı üzerine karar verildikten sonra, çalışma grubunun üzerinde çalışacağı başka önemli bir husus ise performans kriterlerinin belirlenmesidir. Seçilen değerlendirme sistemi ve kurum yapısına bağlı olarak bu kriterlerin yapıları değişiklik gösterecektir. Çalışma grubu, önceliği kurum yapısı çerçevesinde objektif-subjektif kriterlerin ağırlıklandırmasına verecektir. Bu aşamada çok sayıda karmaşık kriterler veya personel değerlendirme sisteminin esas amaçları ile ilişkisi olmayan kriterler belirlemekten kaçınılmalıdır. Sistem yerleştikten ve tüm personel işleyişi kavradıktan sonra isteğe bağlı olarak kriter sayısı artırılabilir. Aksi takdirde değerlendirme sisteminin ölçücülüğü kaybolacak ve ciddiyetini kaybedecektir. Kriterlerin güncelliğini korumaları ve dönem dönem revizyona tabi tutulmaları da işleyişi olumlu yönde etkileyecektir.

Performans değerlendirme sisteminin tamamının tasarımında olduğu gibi, performans kriterlerinin de belirlenmesinde çalışma barışının gözetilmesi esastır. Örneğin, personelin birbirinden bilgi saklamasına neden olacak veya birbirlerinin gelişimlerine katkı sağlamalarını engelleyecek, aşırı rekabetçi performans kriterlerinin seçilmesi, kurum genelinde işleyişi olumsuz etkileyecektir (Newcomer ve Caudle, 2011: 127).

Sistemin genel yapısı ve performans kriterlerinin belirlenmesinin ardından belirli süre ile deneme uygulamalarına başlanabilir. Bu kapsamda değerlendirme sisteminin işleyişini takip edecek, gerektiğinde sistemi güncelleyecek ve çıkan hataları düzeltecek bir ekibin varlığı büyük önem taşımaktadır. Bu ekip ilk başta oluşturulan çalışma grubundan farklı personelden müteşekkil olabilir. Ancak bu sorumluluğun yüklendiği personele gerekli teknik altyapı ve destek sağlanmalıdır.

Kurumun büyüklüğüne göre performans değerlendirme sistemi uygulamasında bilgisayar yazılımlarının kullanılması ve bilgi sistemi üzerinden takibin yapılması bir tercihtir. Bu şekilde uygulamanın sağlıklı şekilde takibi, aksaklıkların tespiti ve değişimi benzeri uygulamalar daha kolay gerçekleştirilecektir.

Çalışma grubu tarafından son olarak üzerinde çalışılacak husus performans – ücret bağlantısı ve ilave müşevviklerin belirlenmesidir. Performans ücretlerinin aylığa yansımaları, ikramiye şeklinde verilmesi, belirli

başarı kotalarının uygulamaya konulması gibi önemli ayrıntılar çalışma grubu tarafından karara bağlanmalıdır. Maddi hususlar dışında mümkünse, ilgili kurumun imkanları çerçevesinde ilave maddi olmayan müşevviklerin belirlenmesi ve çalışma barışını bozmayacak şekilde performans sisteminde kullanılması faydalı olacaktır. Bu şekilde performans-ücret ilişkisi asgari düzeye çekilerek, personele yönelik ilave motivasyon araçları ortaya konmuş olacaktır.

## **SONUÇ**

Dünyada değişmekte olan yönetim anlayışı çerçevesinde Türkiye’de de idari yapıya ve sahip olduğu araçlara yönelik bir değişim süreci yaşanmaktadır. Sürecin kamu yönetimi özelindeki en önemli başlıklarından biri kamu kuruluşlarındaki personel yapısı ve bu yapının işleyişindeki aksaklıklar olmuştur. Kamu hizmetlerinin etkin sunumunda aracı konumda bulunan kamu personelinin daha verimli çalışması için denetim ve değerlendirme sistemi üzerine odaklanılmıştır. Bu doğrultuda 6111 sayılı yasanın getirdiği değişikliklerle beraber sicil uygulaması ortadan kaldırılmış, diğer ülkelerin de bu süreçte izledikleri yola paralel olarak yeni ve daha verimli bir personel değerlendirme sistemi arayışına girilmiştir. Bu çerçevede Devlet Personel Başkanlığının koordinasyonunda oluşturulacak olan yeni uygulamaya yönelik çalışmalar başlamıştır.

Başlatılan bu çalışmalar ile, yakın zamana kadar Türkiye’nin kamu yönetimi anlayışında hakim olan statü hukuku, dünyada artık ağırlık kazanmakta olan esnek çalışma sistemleri, performansa dayalı ücretlendirme yöntemleri, insan kaynakları planlaması gibi düşünce ve araçlar karşısında değişim sürecine girmiştir. Bu süreçte, gerek yerleşik bürokratik algı gerekse bu alandaki mevzuat ve uygulamalarla bir form kazanmış katı personel yönetimi anlayışı sebebiyle, Türkiye’deki değişim süreci benzer özelliklere sahip olmayan ülkelere göre daha yavaş ve kesintili ilerlemektedir. Yapılmak istenen reformların en göze çarpanlarından olan ve özel sektörün maliyet-kar anlayışı çerçevesinde şekillenen, çalışanları performanslarına göre değerlendirerek ücretlendirme uygulaması, kamu sektörüne, kamu hizmeti sunanlara verimliliklerine göre aylık ödemesi yapma fikri şeklinde taşınmaya çalışılmaktadır. Yerleşmiş katı anlayışa çok ters olan ve tartışılan kamu kuruluşlarında performans-ücret ilişkisi kurma amacı, uygulanmakta olan ücret sisteminin kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği gözetmediği

eleştirisinden güç almaktadır. Mevcut durumda devlet memurlarının genel itibarıyla herhangi bir değerlendirmeye tabi olmadan, son derece güçlü iş güvencesine sahip olarak görev almaları verimlilik ile ilgili bahsi geçen eleştirilerin odak noktasıdır.

Yapılan eleştirilerden Türkiye’de kamu kesiminde performansa dayalı ücret sistemlerinin olmadığı sonucu çıkartılmamalıdır. Az sayıda kamu kurumu mevcut sistemde performansı artırmaya yönelik sistemlere sahiptirler ancak uygulanan bu performansa dayalı ücret sistemleri farklı açılardan eleştirilere maruz kalmışlardır. Bu kurumlardan bazıları kadro karşılığı sözleşmeli personele verilen teşvik ikramiyesini performans ölçüm zorlukları nedeniyle ücret benzeri otomatik bir ödeme haline getirmişlerdir. Bu uygulama da teşvik ikramiyesinin performansla ilişkisini keserek kurumlar arası ücret farklılaştırma aracı haline gelmiştir. İstisnai olarak TÜİK ve DPB kadro karşılığı sözleşmeli personelinin tabi olduğu bir performansa dayalı ücret sistemini düzenli olarak uygulamaktadırlar. Ancak uygulanan bu sistemler subjektif kriterlere sahip olmaları nedeniyle çalışma barışını bozabilecek niteliklere sahiptirler. KİT’lerde uygulanan sistemler ise çalışma ortamındaki huzurun ücret veya benzeri unsurlarla bozulmaması için personel arasında huzursuzluk yaratmak istemeyen yöneticiler tarafından etkin şekilde kullanılmamaktadır.

Uluslararası örnekler incelendiğinde ise performansa dayalı ücret sistemlerinin birçok ülkede yer aldığı görülmektedir. Bu sistemlere ilişkin uygulamalarda farklılıklar söz konusudur. Bazı ülkeler yasal düzenleme yoluna giderek sistemi uygulamaya koymuşlardır. Bu ülkeler arasında Almanya, Macaristan, İtalya, İspanya, İsviçre bulunmaktadır. Toplu görüşme yoluyla performansa dayalı ücret belirleyen ülkeler arasında Danimarka, Finlandiya ve İsveç yer almaktadır. İngiltere ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde sistemler müzakere ile belirlenirken, ABD’de eyaletler arasında farklı uygulamalar ortaya çıkmaktadır. Bu sistemlerin bir kısmı yöneticilerin bireysel performansının denetlenmesinin yeterli olacağı düşüncesi ile kurulurken, bazıları ise tüm personelin bir performans-ücret ilişkisine tabi tutulmasını esas almıştır.

Yurtiçinde ve yurtdışında uygulanan bu sistemlerden elde edilen tecrübeler çerçevesinde, kamu personelinin verimliliğini artırmaya yönelik yeni sistemin kurulmasında önceliklerin titiz şekilde belirlenmesi gereği

ortaya çıkmaktadır. Aksi takdirde önemli faydaları olacak bir sistemin kurulması yerine, personel arasında çalışma barışını bozacak ve personelin motivasyonunu olumsuz etkileyecek bir tablo ile karşı karşıya kalınabilir.

Olumsuz bir tablo ile karşılaşmamak için, kamu genelinde kurulacak olan personel değerlendirme sistemleri için geçerli bazı kuralların baştan belirlenmesi gerekmektedir. Bu kurallar, uygulanacak olan personel değerlendirme sisteminde “ücrete etkinin azami yıllık kazancın yüzde beşini geçemez” benzeri, kapsayıcı ve açık nitelikler taşımalıdır. Kuralların özellikle motivasyonu artırmaya yönelik olmaları, saydam biçimde düzenlenmeleri, değerlendirilen personeli sürece dahil etmeleri ve kurum içerisindeki çalışma barışını muhafazaya yönelik olmaları gerekmektedir. Bahsi geçen ortak kuralların baştan belirlenmesi uygulamada kurumlar arasında bir mantık bütünlüğünü sağlayacaktır.

Ancak makro düzeyde sistemin genel kurallarının belirlenmesini müteakip, mikro düzeyde tüm kamu kurumlarına yönelik olarak, sicil sistemindekine benzer, ortak kriterler içeren tek bir performans değerlendirme sisteminin kurulması sağlıklı olmayacaktır. Ortak bir sistemin kurulması yerine, yukarıda bahsi geçen ortak kurallar bütünü çerçevesinde işleyen, kuruma özel sistemlerin kurulması seçeneği değerlendirilebilir. Bu kapsamda, her kurumda bu konuya ilişkin çalışacak bir grubun oluşturulması gerekecektir. Çalışma grubunun önden yapılacak olan işgücü analizini müteakip, kendi kurum yapılarına en uygun sistemi belirlemek ve sistem içerisinde performansı en iyi şekilde takip edecek kriterler setini oluşturmasında fayda olacaktır.

Yapılacak olan çalışmalarda sistemin işleyişinin daha sağlıklı olması için mevcut personel değerlendirme sistemlerinin analizleri yapılmalı ve olumlu-olumsuz etkileri ortaya konulmalıdır. Özellikle ülkemizde kamu kuruluşlarında uygulanmakta olan az sayıdaki performans değerlendirme sistemlerine ilişkin çeşitli değerlendirme raporları hazırlanabilir. Uluslararası uygulamaların da incelenmesi, ülkemizde uygulanmakta olan sistemlerde bulunmayan ancak faydalı olacağı düşünülebilecek yeni açılımlar açısından olumlu katkı sağlayacaktır.

## **KAYNAKÇA**

- ARSLAN, Fatih (2007), “Kamuda Performansa Dayalı Ücret Sistemleri”, Yüksek Lisans Tezi, Sivas.
- BARUTÇUGİL, İsmet (2002), “Performans Yönetimi”, İstanbul.
- CEYLAN, Zeynep (2006), “Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, Sayıştay Dergisi, Sayı 74-75, s. 45-72
- CORNETTA, M, MARCUSB, A & TEHRANIAN, H (2008), “Corporate governance and pay-for-performance: The impact of earnings management” Journal of Financial Economics Volume 87, Issue 2, s. 357-373
- DEMİR, Serdar (2007), “Performansa Dayalı Ücret Sistemleri”, Doktora Tezi, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2006), 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- HELVACI, Akif M. (2002), “Performans Yönetimi Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi”, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, Cilt 35, Sayı 1-2, s.155-169.
- KESTANE, Doğan (2003), “Performansa Dayalı Ücret Sistemi Ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği” Maliye Dergisi, Sayı 142, s. 126-142
- LEMIEUX T, MACLEOD W & PARENT D (2009), “Performance Pay and Wage Inequality” The Quarterly Journal of Economics v. 124, s. 1-49
- NEWCOMER, K & CAUDLE, S (2011), “Public Performance Management Systems Embedding Practices for Improved Success” Public Performance & Management Review Volume 35, s. 108 - 132
- NIGRO Lloyd (1981), “Attitudes of Federal Employees toward Performance Appraisal and Merit Pay: Implications for CSRA Implementation” Public Administration Review Vol. 41, No.1, s. 84-86
- OECD (2005), “Paying For Performance: Policies For Government Employees”, Paris
- ZABOJNIK Jan (1996), “Pay-performance sensitivity and production uncertainty” Economics Letters, Volume 53, Issue 3, s. 291-296.

