

## PERSONEL REJİMİNDE BÜROKRATİK MODELDEN İŞLETMECİ ANLAYIŞA GEÇİŞ

Veysel EREN\*

### Özet

1980 sonrası kamu yönetimi modernizasyonlarında, neo-liberal politikaların kuramsal temelini oluşturan Yeni Kamu İşletmeciliği kayda değer bir yer edinmiştir. Birçok ülkede kamu yönetimi, yapısını, stratejilerini, iş görme metotlarını ve personel sistemlerini bu anlayışa göre dönüştürmektedir. Bürokratik yönetim anlayışının izlerini taşıyan personel sistemleri, işletmecî yaklaşıma göre yeniden yapılandırılmaktadır. Bu çalışmada, bürokratik personel yönetimi anlayışı ile işletmecî personel yönetimi anlayışı karşılaştırılmış ve personel rejiminin dünyada ve Türkiye’de işletmecî anlayış çerçevesinde değişime uğrayan yönleri incelenmiştir. Sonuç olarak, kamu-özel sektör personel sistemleri arasındaki ayırımın özel sektör lehine ortadan kalktığı kanaatine ulaşılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Personel yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği, Performansa dayalı ücret.

### Abstract

After 1980, New Public Management, which consists of the theoretical foundations of neo-liberal policies, is found a noteworthy place in modernization of public management. This approach is the one employed by public managers, in many countries, in transforming the structure, strategies, working methods and personnel systems of the public management. Personnel systems carrying the traces of bureaucratic management perception are being restructured in line with the business approach. In this study, the bureaucratic personnel management approach is compared with the business personnel management approach and we evaluated the aspects of personnel regimes that are subject to changes in the context of business perception in the World and in Turkey. In summary, it is concluded that differences between public and private sectors in terms of personnel systems are faded away in favor of private sector.

**Keywords:** Personnel Management, New Public Management, Performance Related Wages.

---

\* Yrd. Doç. Dr., Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## Giriş

20. yüzyılın başlarında devletin ekonomideki rolü ve ekonomiye müdahalesinin kurumsallaşmasına yol açan “Keynesyen” politikalar, devlet anlayışında “sosyal” kaygıların ön plana çıkmasına yol açtı. Sosyal devlet anlayışı, 1970’li yılların ortalarına kadar, başta anayasalar olmak üzere, bütün yasal düzenlemelerde etkisini hissettirdi. Refah devletinde kamu çalışanı olmak, en azından sosyal statü açısından önemli bir değere sahipti. Ancak özellikle petrol krizi ile birlikte önceleri çözüm olarak görülen devlet müdahalesi reddedilmeye ve neo-liberal politikalar yeni çözüm yolları olarak sunulmaya başlandı. Kamusal faaliyetlerin meşruluğu, hukuki ve politik rasyonelliğin yanı sıra ekonomik bakımdan rasyonel olmalarına ve sorun giderme kapasitelerine bağlanır oldu. Başlangıçta tamamen ekonomik yönüyle ortaya çıkan değişim, giderek sosyal, siyasal ve yönetsel alanda da köklü dönüşümleri beraberinde getirdi. Aksoy (1995) bu dönüşümün yönetsel boyutunun, devletin varlığından daha çok, devletin işlevleri, işlevlerinin boyutu ve derinliğine yönelik olduğunu vurgulamaktadır.

“Kamu yönetimi”nden “kamu işletmeciliği”ne doğru gerçekleşen bu dönüşüm, ülkelerin kamu sektörlerini yapısal, örgütsel, personel sistemleri bakımından etkilemiştir. Temel amaç, kamu sektörünü her bakımdan küresel sisteme eklemlendirmek ve küresel rekabete hazır hale getirmektir. Bu çerçevede vurgu siyasetten yönetime kaymış, idari sistemin düzenlenmesinde piramit örgüt modelinin yerini yatay örgüt modeli almış, sonuçlar süreçlerden önemli hale gelmiş, hizmetlerin esnek sunumu önem kazanmış, kaynak kullanımında disipline ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmış (Güzelsarı, 2004) ve “performans” bu dönüşümün anahtar kavramlarından birisi olmuştur. “Piyasa” anlayışı üzerine inşa edilen yeni anlayışta kaynak kullanımında verimlilik esas alınmış ve temel meşruiyet unsuru haline gelmiştir. Bu nedenle de performans ölçümleri, performans göstergeleri, performans değerlemesi ve performansa bağlı ödeme büyük önem taşımaktadır.

Günümüzde memurluğun klasik unsurları olan “süreklilik”, “tarafsızlık”, “güvence”, “tam zamanlılık”, “eşit pozisyonlar için eşit ücret” ve “kamu - özel sektör ayırımı” gibi ilkelerde önemli aşınmalar dikkat çekmektedir. Yeni gelişmelere paralel olarak, bazı ülkelerde kısa süreli sözleşmelerle memur istihdamı yaygınlık kazanmış ve böylece

klasik memur güvencesi önemli ölçüde yıpranmıştır. Birçok ülkede performansa dayalı ücret sistemleri uygulamaya konulmuştur. Kolektif ücret sisteminin yerini kapsam dışı uygulamalar almaya başlamıştır. Kamu ve özel kesim arasındaki çizgi giderek belirsizleşmiştir (Tutum, 2003: 447).

Bu çalışma, neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde kamu personel rejiminin geçirdiği evrimi merkeze almakta ve personel rejimindeki reform arayışlarını, bürokratik başarı ilkeleri ile işletmeci yaklaşımı karşılaştırarak değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede Türkiye gündemindeki Kamu Personel Yasa Tasarısı neo-liberal etkiler bakımından değerlendirilmektedir.

### 1. Bürokratik Model ile İşletmeci Yaklaşım Karşılaştırması<sup>1</sup>

Kamu personel rejiminin esasları bakımından bürokrasi yaklaşımı ile yeni yaklaşım arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. *Personel işlevi* ile ilgili değerlendirildiğinde yeni yaklaşım (İnsan Kaynakları Yaklaşımı), geleneksel modelden üç bakımdan farklılaşmaktadır (Oechsler/Vaanholt, 1998: 158-160): *Öncelikle* personel sistemi türevsel özelliğini kaybetmekte ve yönetim stratejilerinin entegre bir parçası olarak gelişmektedir. Buna göre örgütsel verimlilik ancak, strateji, yapı ve insan kaynaklarına ilişkin kararların “dış uyum” düşüncesi içinde birbiriyle uyumlaştırılmasıyla sağlanabilir. *İkincisi* personelin seçimi, değerlendirilmesi, geliştirilmesi ve ücretlendirilmesinden oluşan dört farklı işlev de “iç uyum” düşüncesiyle sistematik olarak bütünleştirilmektedir. *Üçüncü* olarak yeni yaklaşım personel sisteminin yerleşmesine öncülük ederek geleneksel modelden farklılaşmaktadır. Aşağıdaki tabloda söz konusu farklılıklardan doğrudan personeli ilgilendiren, istihdam politikası, üst kademelere yükseltme, kadro biçimi, ücretlendirme ve ödüllendirme konuları karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır.

#### a) İstihdam

Bürokratik anlayışta memurluk bir meslektir ve bu mesleğe girişte liyakat önemli bir ilkedir. Bürokrasi memurlar için *iş güvencesi, düzenli yükselme* ve *emeklilik hakları* olmak üzere üç temel kazanım sağlamıştır.

İşe almayı, objektif, gayrişahsi ve genel ölçütlere göre yapar. Bu durum üstün astları üzerindeki keyfi davranışlarını önlemeye ve çalışanlarda kurallarla belirlenmiş istikrarlı bir “statü” gelişmesine neden olur (Eryılmaz, 2002: 61). Geleneksel anlayışta memur, devletin asli ve sürekli görevlerini yerine getirirken yine devletin otoritesini temsil ettiği için, “sözleşme hukukuna” değil “statü hukukuna” bağlıdır. Bu durum bürokratik yönetim ile statü hukukunun önemli ölçüde uyumlu olduklarını göstermektedir. Ancak günümüzde bu sistemin Yeni Kamu İşletmeciliği (NPM) çerçevesinde dönüşüm geçirdiği görülmektedir. Öncelikle günümüzde memurların tabi olduğu “statü hukuku” ile işçilerin tabi olduğu “sözleşme hukuku” birbirine yaklaşmaktadır. Başka bir ifade ile “sözleşme hukuku” kamu çalışanlarına dönük olarak da uygulanma olanağı kazanmaktadır.

**Tablo 1.** Bürokrasi ve İşletmeci Yaklaşımlarda Kamu Çalışanı Düşüncesinin Karşılaştırılması<sup>2</sup>

	<b>BÜROKRASI MODELİ</b>	<b>İŞLETMECİ YAKLAŞIM</b>
<b>İstihdam</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Statü hukukuna bağlı</li> <li>▪ Ömür boyu</li> <li>▪ Katı kurallara dayalı</li> <li>▪ Güvenceli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sözleşme hukukuna bağlı</li> <li>▪ Belli aralıklarla tekrarlanan</li> <li>▪ Esnek kurallara dayalı</li> <li>▪ Güvence iş ve görevle sınırlı Norm kadro</li> </ul>
<b>Üst kademelere atama</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kadro ve kıdeme bağlı</li> <li>▪ İçsel -kurum içinden eğitim ve kıdeme göre- (kapalı kariyer)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Başarıya bağlı</li> <li>▪ Dışsal -Performans sözleşmesiyle- (açık kariyer)</li> </ul>
<b>Kadro (Staffing)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kişiyeye Yönelik Kariyer (Rütbe)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ İşe Yönelik Kariyer (Kadro)</li> </ul>
<b>Değerleme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tezkiye ve Liyakat Sistemi,</li> <li>▪ Değerleme aralığı yılda bir defa</li> <li>▪ Yöneticiler tarafından değerlendirme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Performans değerlendirme,</li> <li>▪ Daha sık değerlendirme</li> <li>▪ Yöneticinin yanı sıra iş arkadaşları, hizmet götürdüğü kişiler vs. tarafından değerlendirme</li> </ul>
<b>Ücretlendirme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Statüye dayalı (hiyerarşideki pozisyon, diploma ve kıdem)</li> <li>▪ Standart</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Performansa dayalı</li> <li>▪ Farklılaştırılmış ücret</li> </ul>
<b>Ödüllendirme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terfi ettirme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pirim, ek ödeme vs.</li> </ul>

Kamu çalışanlarının istihdamına ilişkin iki temel sistem bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “açık sistem”; ikincisi ise, “kapalı sistem”dir. İki sistem arasındaki temel fark, birincisinin özel sektör personel yönetimine damgasını vuran liyakat ve performansa dayalı “kariyer sistemine”; ikincisinin ise kamuya özel yasal regülasyon, statü ve kıdeme dayalı “pozisyon sistemi”ne bağlı olmasıdır (Büyüksulu, 2003: 278). Bürokratik yapılanma ve işleyiş “kapalı sistem”i, performansa dayalı ücret ise “açık sistem”i vurgulamaktadır. Kapalı sistemin, neo-liberal reform politikalarının uygulanma ve başarılı olma şansını sınırladığı düşünülmektedir.

Çalışanların istihdam süresi bakımından da Weberyen anlayış ile işletmeci anlayış arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Weber, memuriyetin emekli oluncaya kadar süren bir meslek olduğunu vurgulamaktadır. Bu da memurlar için “güvenceli” bir durum yaratmaktadır. İşletmeci yaklaşım bu güvenceli durumun verimliliği, kaliteyi ve çalışma şevkini olumsuz yönde etkilediğini, bu nedenle belli aralıklarla yenilenen süreli bir istihdam biçiminin daha doğru bir yaklaşım olacağını ileri sürmektedir. Bu çerçevede kamu personel rejiminde “sözleşmelilik” ile birlikte “kısmi zamanlı istihdam” geliştirilmeye ve “güvenceli memurluk” ise olanaklar elverdiği ölçüde daraltılmaya çalışılmaktadır. Çünkü garantili bir iş ve ücret durumuna bağlı bir sistemde, çalışanların performansını ya da başarısını yüksek tutması için fazlaca bir neden kalmadığı ifade edilmektedir (Berkman, 2003: 294).

Klasik yönetim anlayışının örgütsel yaklaşımlarında mekaniklik, belirginlik, esneklikten uzaklık ve standartlık gibi özellikler dikkat çekmektedir. Örgütlerde esneklikten uzak, katı bir anlayışın yerleşmesinde, katı standart çalışma prosedürleri, dikey kumanda kademeleri ve standartlaştırılmış hizmetler etkili olmuştur. Bütün bu özellikleri göz önüne alındığında geleneksel anlayışta çalışanların esnek davranmaları da düşünülemezdi (Al, 2002: 176). Her alanda hızlı ve köklü değişimlerin yaşandığı günümüzde ise, çalışma hayatında becerinin yerini bilgi, tekdüze çalışmanın yerini yenilikçilik, bireysel çalışmanın yerini takım çalışması, yukarıdan aşağıya doğru sağlanan iletişim ve eşgüdümün yerini çift yönlü iletişim ve yatay eşgüdüm (Sargut, 1995: 122), tam zamanlı çalışmanın yerini kısmi zamanlı çalışma almıştır. Böylece örgütsel yapı ve işleyişte mekanikliğin, katılığın, standartlığın

yerini esneklik almaya başlamıştır. Örgütsel yapı ve işleyişteki esneklik ise esnek istihdamı, esnek çalışma ilişkilerini, girişimci ve inisiyatif alan çalışanları gerektirmektedir.

Küresel gelişmelerle birlikte kamu personel rejiminde esnek istihdam yaygınlık kazanmıştır. Böylece kolektif iş anlaşmaları yerini bireyselliğe ve ücret farklılaşmasına bırakmıştır. Esnek istihdamla birlikte, kısmi zamanlı çalışma gündeme gelmekte, grup çalışması özendirilmekte, özellikle özel sektörden kamu sektörüne personel geçişi kolaylaşmakta ve çalışanların sorumluluğu artırılmaktadır (Al, 2002: 274). Kurumların personel seçiminde söz sahibi olması esnek istihdamın en önemli koşulu olarak görülmektedir. Gerçekten, özellikle kamu kesiminde siyasi mülahazalara bağlı işe alma (Cantel, 2003: 236), bu yolla işe giren personelin çalışma hayatında da bu durumdan yararlanması ve personel mevzuatındaki katı kurallar esnek istihdamı sağlayamamanın en önemli nedenleri olarak görülmektedir. Bürokratik modelin liyakat ilkesinin bu şekilde işe girişte ve yükselmede siyasi etkilerin (kayırmacılığın) yaygınlık kazanmasıyla işlemez hale getirilmesi, esnek istihdam arayışlarının hayat bulmasına uygun zemin hazırlamıştır. Katı istihdam düzeni temelde çalışanları koruma görünümüyle ortaya çıkmakla birlikte giderek düşük verimliliğin, kadro şişkinliğinin ve kadroların belli yerlerde yığılmasına kaynaklık etmektedir. Bu olumsuzlukları aşabilmek için esnek istihdam politikasının bir aracı olarak düşünülebilecek norm kadro uygulamaları gündeme gelmektedir. Norm kadro, bir kuruluşun amaç ve hedeflerine ulaşabilmesi için gereken kadro sayısını ve bu kadroda çalıştırılacak personelin niteliklerini saptama; uygulama kural ve ilkelerini düzenleme işlemidir (Ataay, 2003: 211). Başka bir ifadeyle norm kadro, iş tanımlarının, personel sayılarının ve niteliklerinin belirlenmesinde; bunlara bağlı olarak yapılacak ölçme ve değerlendirme çalışmalarında başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Nitekim norm kadro uygulamaları, kamu personelinin verimlilik ve personel dağılımına ilişkin sorunlarının aşılması amacını taşımaktadır.

İşletmeci anlayışın esasını başta üst düzey yöneticilerin kısmi zamanlı hizmet sözleşmesiyle çalıştırılmaları ve performanslarına göre ücretlendirilmeleri oluşturmaktadır. Bu esaslar Yeni Zelanda ve Avustralya gibi işletmeci anlayışta öncü ülkelerde uygulanmıştır. Ancak özellikle Yeni Zelanda'da sözleşme ile işe alınan personel halka hizmet vermek yerine yeni bir iş sözleşmesini garanti etme yönünde hareket

etmiş ve dolayısıyla kamu sektöründeki başarısızlık devam etmiştir (Fitzpatrick, 2003: 27). Bu uygulamalar göstermektedir ki, özel sektörde beklenen sonuçları veren sözleşmeye bağlı ya da kısmi zamanlı çalışma koşulları kamu sektöründe “amaçlarla araçların yer değiştirmesi”ne yol açmıştır.

### **b) Üst Kademelere Yükselme**

Bürokratik yönetim anlayışında devlet memurları, kariyer ilkesi gereğince, gördükleri hizmetler bakımından gerekli bilgilere ve yetişme şartlarına göre, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar yükselme hakkına sahiptir (Bilgin, 2004: 124). Yükselme, örgütte görevli olan bir personelin bulunduğu iş ya da makamdan, ücret, sorumluluk, saygınlık ve çalışma koşulları bakımından bir üst makama atanması veya geçirilmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Can vd., 1998: 131). Bilindiği gibi çalışanların yükselmeleri bir kariyer çizgisi içinde gerçekleşmektedir.

Bürokratik anlayış kariyer bakımından “*kapalı kariyer*” sistemini benimsemektedir. Çünkü memurluk bir meslek olarak düşünülmüştür. Bu sistemde personelin genç yaşta işe girerek, hiyerarşinin üst basamaklarına kadar yükselmesine imkân tanınmaktadır. Yine örgütte boşalan görevlere ancak örgüt içinden üyeler atanmaktadır, dışarıdan elaman alınmasına pek fazla olanak tanınmamaktadır. Çalışanların kurumdaki yükselmeleri, işteki başarılarından daha çok çalışma hayatındaki kıdemlerine bağlanmaktadır. Oysaki işletmecilerde “*açık kariyer*” sistemi temel alınmaktadır. Sistem hizmetin her düzeyinde dışarıdan personel almaya olanak vermektedir. Boşalan kadrolara girme bakımından kurum içindeki personel ile kurum dışındaki personel eşit haklara sahiptir ve önemli olan işle kişinin niteliği arasındaki uyumdur (Eryılmaz, 1999: 252). Kamu-özel sektör yaklaşımına bağlı olarak, kamu personel rejiminde “kapalı kariyer” ilkesi yerini “açık kariyer”e bırakmaya başlamıştır. Ülkemizde bunun en önemli göstergesi 1984 tarih ve 199 sayılı KHK ile bir, iki, üç ve dördüncü derecelere yükseltilmelerde süre koşulunun yumuşatılarak “asansör yükselmelere” olanak verilmiş olmasıdır<sup>3</sup>. Böylece kamu personel rejiminde kariyer ilkesi önemli ölçüde esnetilmiştir, özel sektör ya da kendi hesabına çalışanların memuriyete girerek kısa sürede üst düzey yönetici olmalarının önü açılmıştır (Güler vd., 1999: 7). Buna gerekçe olarak, genç ve yetenekli kişilerin üst makamlara gelmesinin

önünü açmak gösterilmektedir. Ancak kayırmacılıkla birlikte uygulandığı takdirde bu sistem, genç ve yetenekli kişilerin üst görevlere gelmesini sağlayamadığı gibi, personel yönetimini tahrip etmekte ve bozmaktadır.

Çalışanlar bakımından düzenli yükselme, ödüllendirme ve motive etme olmak üzere iki işlevi yerine getirmektedir. Kamu kurumlarında başarının parasal olarak ödüllendirilmesi, geleneksel terfi çizgisinde (daha yüksek maaşlı bir göreve getirilme) bir kariyer çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Bunun yanı sıra üstlenilen görevlerde ve yetkilerde bir artış ile görev ve yetkilerde bir artış olmaksızın yalnızca maaştaki artışı birbirinden ayırmak gerekmektedir. Çünkü daha yüksek görevlere gelmek, piramit biçimindeki hiyerarşik yapı nedeniyle yukarıya doğru daha da zorlaşmaktadır. Böylece yükselmenin, tam bir özendirme aracı olabilmesi için, bir yandan çalışanların işlerinde yükselme çabalarını artırmak, diğer yandan da bu çabaların, var olan üst görevlerin azlığı çerçevesinde gerçekçi bir biçimde karşılanıyor görülmesi gerekmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin büyük bir çoğunluğu için yükselme, yalnızca maaş artışı değil, aynı zamanda yetki, sorumluluk ve görevlerde artış anlamına da gelmektedir. Özel başarılar, pozisyonda bir yükselme olmaksızın daha yüksek maaşla, primle, ek ödemeyle uyarılabilmelidir. Ancak yükselmenin bir özendirme aracı olabilmesi için, çalışanların başarısı ile yükselme arasında bir bağ kurulması gerekmektedir (Derlien, 2004).

Ücret olanaklarını kadro ve kıdemin yanı sıra başarı ölçütüne de bağlamak gerekmektedir. Özellikle üst düzeylerde hiyerarşik örgütlenmenin özüne uygun olarak kadrolar sınırlı olduğundan kıdem her zaman kadroyu garanti etmemektedir. Böylece kadrosuzluk nedeniyle yükselmemeye sorunu ortaya çıkmaktadır. Yine unvanlı kadrolar söz konusu olduğunda her memurun ilerlemesi olanaklı değildir. Aynı durumda olanlar arasında haklı, makul, adil ve kabul edilebilir bir sebep olmaksızın yapılan ayırımlar ise(örneğin birinci dereceli kadroya atanan doçent ile üçüncü dereceli kadroya atanan doçentlerdeki ücret farkı gibi), eşitlik ilkesinin ihlali anlamına gelmektedir (Yıldırım, 2003: 270).

Kamu çalışanlarının yükselmesinde görev ve nitelik ilişkisi gözden uzak tutulmamalı; yetenek, çalışma ve hizmetin daha iyi gördürülmesi (hizmetin gerekleri) hareket noktası olmalıdır. Göreve almada kullanılan ölçütler ile yükselmede kullanılan ölçütlerin farklılaşması gerekmektedir.



Çünkü ilk defa bir göreve gelecek kişinin başarısını önceden kestirmek mümkün değildir. İyi bir yardımcı her zaman iyi bir müdür, başkan vb. olamaz (Yılmaz, 2003: 274-275); tıpkı iyi bir asistanın her zaman iyi bir profesör olamayacağı gibi.

Kısaca çalışanların ilerleme ve yükselmelerinde derece sistemi yalnızca ücret bakımından kullanılmalı, çalışanların ilerlemeleri engellenmemelidir. Hiyerarşik yükselme ve yönetim görevlerine gelme ise, belirli bir hizmet süresi esasına göre, objektif ölçütler çerçevesinde olmalıdır (Yılmaz, 2003: 276). Ancak bu noktada kaliteli kamu personelinin elde tutulabilmesi için geleneksel motivasyon aracı olan kariyer ve liyakatin performansa dayalı ücret sistemi ile birlikte uygulanması yararlı olabilir.

### **c) Kadro (Staffing)**

Bürokratik model kişiye yönelik kariyer (rütbe) esasını benimsemektedir. Bu sistemde görevi yerine getiren kişinin ağırlığı vardır. Kişi, belli bir kariyer, meslek, uğraş alanı için hizmete alınır ve belli bir kariyerin üyesi olur. Öğrenim durumu ile hizmete giriş arasında organik bir ilişkinin olduğu rütbe sisteminde, hizmete giriş düzeyini (rütbeyi) öğrenim düzeyi (diploma) belirler. Bu sistemde alınacak ücret de kişinin rütbesine (kıdemine) bağlanmaktadır. Yine rütbe beraberinde güvenceyi getirmektedir. Kadrosu kaldırılan bir kamu görevlisinin görevi sona ermemektedir. Çünkü kişinin statüsü, göreve değil, kariyere bağlanmıştır (Canman, 2000: 23).

İşletmeci anlayış ise, işe yönelik kariyer sistemini (Kadro), yani açık sistemi benimsemektedir. Sistemin temel amacı bireyi işe uydurmaktır. Personel alımında, yapılacak iş belirleyici olmaktadır. Bu sistemde kişinin iş için gerekli bilgi ve becerileri önceden kazanmış olması gerekmektedir. Önemli olan, kişinin işi yapıp yapamayacağıdır, hizmete her düzeyden girilmesi olanaklıdır. Giriş sınavında genel bilgi ve yeteneğin ölçülmesinden daha çok, işin gerektirdiği özel bilgi ve yetenekler ölçülür. Güvence işle ve görevle sınırlıdır; dolayısıyla hizmetle ilişki iş ve görev devam ettiği sürece vardır. Ücret belirlenmesinde temel etken, işin günlük ve sorumluluk derecesidir (Canman, 2000: 21).

#### d) Personel Değerleme

Kamu personel rejiminde değerlendirme bakımından *tezkiye ve liyakat sistemi* yaygınlık kazanmıştır. Tezkiye sistemiyle, çalışanın kişiliğinden başlanılarak bilgi ve becerisi; sosyal yaşantısı, iş yaşantısı, alışkanlıkları vb. nitelikleri değerlendirilmektedir (Ataay, 2003: 223). İsteklisi olunan işe layık olma anlamına gelen liyakat ise, personelin istihdamından başlayarak her türlü değişiklik ve gelişmelerde başvurulmuş ve özellikle siyasal ve başka nedenlere dayalı kayırmacılığı engellemek amacıyla hizmet eden bir ilkedir (Bilgin, 2004: 123). İşe almada olmazsa olmaz nitelikler bu ilke çerçevesinde uygulandığı için zaten layık olmama gibi bir durum söz konusu olamaz. Performans değerlendirme ise, bir “sonuç” değerlemesidir. İşin gerektirdiği niteliklere sahip bir personelin, bu niteliklerini işinde kullanması ile elde ettiği sonuçların düzeyidir. Dolayısıyla performans değerlendirme aranan niteliklerin tespiti amacıyla daha çok, kullanılmasını engelleyen nedenleri ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Bu yönüyle işletmeciler yaklaşım “açık sistem” özelliklerini taşımakta ve değerlendirme sonuçlarını personel ile paylaşmaktadır (Ataay, 2003: 223). Personel değerlemede açık sisteme doğru adım atılması ve rütbe sisteminden uzaklaşılması yönündeki gelişme desteklenmektedir (Berkman, 2003: 293).

Geleneksel anlayışta personel, yılda bir kez değerlendirilir ve bir önceki yıl ne kadar başarılı olduğu belirlenmeye çalışılır. Ancak günümüzde yönetici ile çalışan arasında sürekli iletişimin kurulması bir zorunluluktur. Bu çerçevede değerlendirmenin de daha kısa aralıklarda yapılması gündeme gelmektedir. Değerleme süresinin dışında, değerlendirme yapacaklarla ilgili de yeni öneriler ile karşı karşıyayız. Bu çerçevede “360 derece değerlendirme” denilen yöntemde göre, amirin astlarını değerlendirmesinin dışında, mesai arkadaşları, kişinin hizmet verdiği kurum içi ve kurum dışı kişiler gibi, diğer ilgililerin de devreye sokulabileceği düşünülmektedir (Berkman, 2003: 295). Amaç başarılı olanla olmayanın adil bir biçimde belirlenmesidir. Bunun için uygulanan yöntemler farklılaşabilir. Ama mutlaka adil bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

### e) Ücretlendirme ve Ödüllendirme

Bürokratik örgüt anlayışı ile işletmecî anlayış arasındaki en belirgin farklardan birisi de ücretlendirme konusunda ortaya çıkmaktadır. Bürokratik modelde, personelin değerlendirilmesinde olduğu gibi ücretlendirilmesinde de benimsenen ilkelerin özünü Weber'in memur tiplemesi oluşturmaktadır. Weber'e göre memur aylık maaşa ve emeklilik hakkına sahiptir. Maaşı hiyerarşideki pozisyonuna ve kıdemine göre belirlenir (Weber, 1993:194-199). Memurların tabi olduğu statü hukuku, onların tüm sosyal ve ekonomik hak ve yükümlülükleri ile maaşlarını tek taraflı olarak düzenlemektedir. Devlet, çalışanlarının maaşlarını yaptıkları işin önemine göre merkezîyetçi bir anlayışla belirlemekte ve onlara sabit bir maaş ödemektedir. Özetle geleneksel yaklaşımda memur, devletçe tek taraflı olarak belirlenen, yaptığı işin önemine, kıdem ve diplomaya göre değişen ama standart (başarıya göre değişmeyen) bir maaş almaktadır. Maaş, ilgilinin o göreve uygun bir yaşam sürdürmesi için gerekli desteği sağlamak durumundadır. Maaşın amacı, devlet memuruna göreviyle bağdaşan düzeyde güvenilir bir geçim kaynağı sağlamaktır. Kamu kesiminde ücret, memurun kendisine verilen görevleri en iyi şekilde yerine getireceği ve kendini tamamiyle devlete adayacağı göz önüne alınarak tespit edilir. Dolayısıyla devlet memurunun maaşı, işgal ettiği makam, o makamın önemi ve sorumluluk düzeyi ile ilişkilidir. Bu nedenle de kamu çalışanının terfi etmesi, yalnızca maaşı arttığı için değil, daha fazla görev ve sorumluluk üstlendiği için önem kazanmaktadır. Bununla birlikte geleneksel personel rejiminde ücretlendirme ve terfi önemli ölçüde kıdeme dayanmaktadır. Bu durum ücretlerin esneklikten uzak, tek tip olmasına yol açtığı gibi, bazen çok çalışanın az, az çalışanın ise fazla ücret almasına bile yol açabilmektedir.

Ücretlendirmede merkezîyetçi anlayış, ücret farklılaştırması yapılamaması (standardizasyon) ve kıdemın en önemli ücret belirleyicisi olması geleneksel sistemde bir takım sorunları da beraberinde getirmekteydi. Bu sakıncaların başında bireysel başarının ücrete yansıtılamaması ve ödüllendirilememesi gelmektedir. Yine standardizasyon nedeniyle yurdun çeşitli yerlerinde oldukça farklı koşullarda hizmet veren çalışanlar arasında ücret adaletinin sağlanamaması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Son olarak, kıdemın otomatik olarak ücret artışı getirmesi, çalışanların başarılı olmak için ayrıca bir çaba göstermelerini sebepsiz bırakmakta ve

özellikle hiyerarşinin alt düzeylerinde bulunan genç, dinamik ve yetenekli çalışanların potansiyellerini kullanmalarına engel oluşturmaktadır.

Performansın iyileştirilmesi konusunda hemen hemen fikir ayrılığı bulunmamakla birlikte, konunun neo-liberal politikalar çerçevesinde ele alınmasına önemli eleştiriler yapılmaktadır (Güler, 2003). Gerçekten de deregülasyon, özelleştirme, liberalizasyon ve piyasalaştırma süreci kamu yönetiminin yalnızca yapısal dönüşümünü değil, işleyişini de değiştirmiştir. Performans işte bu içyapı ve işleyişe ilişkin yeniden yapılandırmanın bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Performans, makro düzeyde hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir. Mikro düzeyde ise çalışanların bağlı oldukları kurumlarının amaçlarını gerçekleştirirken yaptıkları katkı, başarı ve verimliliklerine göre ücretlendirilmelerini içermektedir (Saran, 2004: 185).

Performansın önem kazanmasıyla birlikte, ilk olarak memurluk meslek olmaktan çıkarılmakta ve yerine belli sürelerle bağlı sözleşmeli statü getirilmektedir. İkincisi, memurun çalışma süresine ve başarısına bağlı olarak kurumunda yükselbilmesinin yolunu açan bürokrasinin üst basamaklarına “kurum içinden eğitim ve kıdeme göre” atama ölçütünün yerine, performans sözleşmeleriyle kurum dışından da atama yapabilme olanağını getirmektedir. Üçüncüsü statü ve kıdeme bağlı olan ücretlendirme yerine performansa dayalı ücretlendirmeyi vurgulamaktadır. Nihayet, ödüllendirme aracı olarak kullanılan terfi ettirmenin yerine, primum, ek ödeme vs. gibi maddi teşvik unsurlarını ön plana çıkarmaktadır. Aşağıda performansa dayalı ücretlendirme konusu biraz daha ayrıntılı incelenmektedir.

## **2. İşletmeci Yaklaşımın Parolası: Performansa Dayalı Ücretlendirme**

Kamu personel rejiminde en çok tartışılan konulardan birisi ücret konusudur. Çoğu zaman personel sorunları bu konuyla özdeşleştirilmektedir. Neo-liberal politikaların da hedefi personel alımından emekliliğe kadar bütün sorunları piyasayı merkeze alarak çözümlenmektedir. Bu çerçevede en çok gündeme gelen araç performansa dayalı ücretlendirmedir.

Performansa dayalı ücret sistemleri, en basit anlatımla, ücret ile performans arasında ilişki kurularak oluşturulan ücret sistemleridir. Amaç, önceden belirlenmiş teşvik<sup>4</sup> unsurlarıyla çalışanların motivasyonlarını artırmak ve böylece de üretilen mal ya da hizmetlerde kaliteyi ve verimliliği yükseltmektir. Genel niteliğiyle, çalışanlara belli bir temel ücretin yanı sıra performanslarının nicelik ve niteliğine bağlı olarak, prim ya da bonus biçiminde ilave maddi bir ücret vaat edilmesinden oluşmaktadır (Derlien, 2004). Performans ile ücret arasında ilişki kurulmasının amacı, az çalışanla çok çalışanı ayırarak ücret adaleti sağlayacak bir sistem geliştirmektir. Böylece bireyin, grubun ve kurumun etkinlik, üretkenlik ve verimliliğinin gerçekleştirilmesi söz konusu olabilecektir.

Performansa dayalı ücret sistemlerini, “özendirici ücret sistemleri” ve “liyakate dayalı ücret sistemleri” olmak üzere iki açıdan ele almak mümkündür. Özendirici ücret sistemlerinde performans düzeyi ile ücret arasındaki ilişki standartlar ya da bazı doğrudan göstergelere (satış hacmi, oranı vs.) göre belirlenirken, liyakate dayalı ücret sistemlerinde daha dolaylı performans ölçütlerine başvurulur. Özendirici ücret sisteminin en doğrudan biçimi, çalışana ürettiği her bir ünite veya tasarruf ettiği zamana göre ücretin ödendiği “parça başı ücret sistemidir”. Parça başı ücret sistemi de Taylor’ın “bilimsel yönetim”inin temel ilkelerinden birisidir. Liyakate dayalı ücret sistemlerinde ise performans daha dolaylı yollardan ölçülmekte ve toplam ücrete etkisi sınırlı kalmaktadır. Özendirici ücret sistemlerinde performans, miktar ve zamanların ölçülmesi ve sayılmasıyla tespit edilirken, liyakate dayalı ücret sistemlerinde karşılaştırma ve değerlendirme ön plana çıkmaktadır (Ünal, 1998:3).

Performansa dayalı ücret sistemi, performansın ölçümünde temel alınan örgütsel birime göre üç gruba ayrılmaktadır: Bunlar, bireysel performansa, grup performansına ve örgüt performansına dayalı ücret sistemleridir. Genel olarak bu sistemlerin iki temel amacı bulunmaktadır. Birincisi, sistem yönetsel reform çabalarında sembol olarak algılanmaktadır. Personelin değerlendirilmesinde ve ücretlendirilmesinde merkezi anlayışın yerini alt düzeylerdeki personelin yetkilendirilmesiyle adem-i merkezi bir yaklaşım almaktadır. İkincisi, iyi performansın ve iyi personelin daha iyi motive edilmesinin sağlanmasıdır (Öztürk, 2000; 74). Kısaca performansa dayalı ücret sisteminin amaçları, ücrette adaleti sağlamak, çalışanların etkinlik ve verimliliğini artırmak, performans

odaklı iş kültürü oluşturmak ve performansı örgüt kültürü ve uygulaması haline getirmek biçiminde özetlenebilir.

### a) Performans İlkelerinin İşlevleri

Ücretle ilişkilendirilsin ya da ilişkilendirilmesin “performans” kavramı, kamu yönetiminin önemli kavramlarından biri olmuştur. Çünkü “yeni kamu işletmeciliği”, disiplinin işletmeselleştirilerek kamu örgütlerinin yapısal işlevsel temellerini “ekonomik-işletmeci ussallık” (Tan, 1995: 176) çerçevesinde yeniden inşa etmeyi amaçlamaktadır. Personel rejimi bakımından modern toplumlarda performans ilkelerine şu işlevler yön vermektedir: Öncelikle başarı ilkeleri statü dağıtımının evrensel ölçütlerine göre biçimlenmektedir. İşe almada kişilerin kazanılmış özellikleri (tecrübeleri), ona atfedilmiş özelliklerin ve bilhassa sosyal kökenden gelen özelliklerin yerini almaktadır. Böylece performans ilkesi, *seçme işlevi* görmektedir. İkinci olarak performans ilkesinin, statüye dayalı her türlü ödemeyi haklılaştırmaya hizmet ettiği düşünülmektedir. Buna da performans ilkelerinin *meşrulaştırma işlevi* denmektedir. Nihayet performans ilkeleri, personelin bir sistemdeki, toplumdaki veya örgütteki pozisyonlara optimal (en uygun) dağılımını mümkün hale getirmektedir. Buna da performans ilkelerinin *tahsisat işlevi* denilebilir (Derlien, 2004).

### b) Performansa Dayalı Ücretlendirmeden Beklentiler

Performans ölçüm ve değerlendirmesi, hem özel sektörde hem de kamu sektöründe, ücretle ilişkilendirilsin ya da ilişkilendirilmesin, performansı artırma, personeli görevlendirme, atama ve yükseltmelerde doğru kararlar verebilmek için bir “veri tabanı” özelliği kazanmış ve çok yönlü uygulama alanı bulmuştur (Büyüksulu, 2003: 282). Ücretin performansla değerlendirilmek istenmesinin en temel nedeni, “ekonomik-işletmeci ussallığa” bağlı olarak ücret süreçlerinin verimlilik ve rasyonel istihdam politikasına dayandırılmak istenmesidir. Performans değerlendirme sonuçları çalışanların eğitilmesi, bir işten başka bir işe atanması, yetersiz personelin belirlenmesi, işten çıkarılması, terfi etmelerinin sağlanması ya da engellenmesi, ödüllendirilmesi için bir gerekçe oluşturmaktadır (Büyüksulu, 2003: 282).

Performansın önemli işlevlerinden birisi, hem hizmetin hem de hizmeti görececek personelin tanımlanması için uygun ölçütler ortaya koymasındır. Böylece personel politikasının önde gelen amaçlarından birisi olan, “hizmetlerin talep profili ile adayın liyakat profilini örtüştürmek” hedefi daha rasyonel bir biçimde gerçekleştirilebilecektir.

Performansa dayalı ücretlendirmeden çalışanların ve kurumların beklentileri farklıdır. Çalışanlar bu yolla başarının ödüllendirileceğini ve takdir edileceğini beklemektedir. Başarıya göre alınan iyi ücretler personelin başka kurumlara kaçmamasını, düşük performansın artırılmasını, bireysel kararlarda kalitenin yükselmesini, iş tatminine bağlı olarak şikâyet ve iş devamsızlıklarının azalmasını sağlayacaktır. Kurumların performansa dayalı ücretten beklentileri ise, kurumun rekabet gücünü, amaçlara ulaşma derecesini, örgütsel kalitesini ve verimliliğini artıracığı; bütçe dağıtımını rasyonelleştireceği; maliyetleri azaltacağı; ekip çalışmasını yükselteceği; esnekliğe ve açıklığa olanak sağlayacağı şeklinde sayılmaktadır (Ünal, 1998: 35-37).

### **c) Performansa Dayalı Ücretlendirmeye Yöneltilen Eleştiriler**

Çalışanlar ve kurumlarca birçok işlev göreceği düşünülen performansa dayalı ücret sistemi, performans ölçütlerinin doğru ve yeterli belirlenmemesi, rekabetin çatışmaya dönüşmesi ve kuruluşa ek maliyetler getirmesi gibi olumsuz yönleri de bulunan bir sistemdir (Bilgin, 2004: 92). Performans değerlendirme ölçütlerinin objektif, ölçülebilir, kolay anlaşılabilir, geçerli, güvenilir ve denetlenebilir niteliklere sahip olmaması durumunda sistemin kayırmacılığı artıracığı da düşünülebilir.

Performansa dayalı ücretlendirmeye yapılan eleştiriler teorik temellerle ilgili olanlar ve uygulama sırasında yapılan hatalarla ilgili olanlar olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Öncelikle sistemin bir “teorik temelden yoksun olduğu” ve başarılı olmasının mümkün olmadığı ileri sürülmektedir. İkinci ve daha ciddi eleştiri ise sistemin kendisinin değil, “uygulama hatalarının” olumsuzluklara yol açtığı yönündedir (Ünal, 1998: 37-38). Bu iki eleştiriye “performansa dayalı ücretlendirmenin dayandığı varsayımların kamu sektörü için geçerli olmadığı, bir başka ifadeyle sistem ile kamu sektörünün yapısı arasında uyumsuzluk bulunduğu” eleştirisi eklenebilir. Uygulama sorunları,

performans değerlemesine, finansal sınırlılıklara, çalışanların birbiriyle ilişkilerine etkisine ve daha birçok nedene dayalı olarak ortaya çıkmaktadır.

*1. Performans Değerlemesine İlişkin Sorunlar:* Performansa dayalı ücret sistemi ile performans değerlendirme sistemi birbiriyle ilişkilidir. Sistemlerden birinde ortaya çıkan bir uygulama hatası diğerini de olumsuz etkiler. Bu bakımdan performansa dayalı ücret, iyi kullanıldığı zaman iyi bir savunma aracı olan, aksi takdirde son derece tehlikeli hale gelebilecek bir silaha benzetilebilir. Ayrıca kullanılan değerleme yöntemlerine bağlı eksiklikler, değerleme hataları<sup>5</sup>, yapılan işlerin nitelik farklılıkları ve karmaşıklığı, teknolojik gelişmeler, yöneticilerin konuya ilişkin eksik bilgileri vb. faktörler performansın sağlıklı bir biçimde ölçülmesini zorlaştırmaktadır. Yine performansın ücretle bağlantılı hale gelmesi yönetici ve astları arasındaki diyaloğun farklılaşmasına neden olmaktadır (Ünal, 1998: 38–40). Diğer taraftan ölçülebilmenin üstünlüğüne, dışsal performans ölçütlerinin seçimine ve ölçütlerin ağırlık ve gerekliliğine bağlı olarak nitel faaliyetlerde nicel başarı değerlendirme sorunları ortaya çıkmaktadır (Derlien, 2004). Nitel faaliyetlerin nicel ölçümünde amaçlar gözden kaybolabilmekte ve dikkatler araçlarda yoğunlaşabilmektedir. Bunun bir örneği akademik başarıda yayın kalitesi yerine yayın sayısına değer verilmesinde görölmektedir. Bir başka örnek, Hindistan’da askerlere teşhir ettikleri kobra yılanlarına göre pirim verilmesinde görölmüştür. Amacı kobra tehlikesini gidermek olan programın uygulama sonuçlarına bakıldığında askerlerin daha fazla gelir elde etmek için kobra yetiştirmeye başladıkları belirlenmiş ve literatüre “kobra etkisi” kavramı girmiştir. Yine İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Almanya’da eski metal toplama sırasında benzer bir durum yaşanmış ve bu işle uğraşanların su tesisatlarını alarak yapay bir biçimde eski metal ürettikleri görölmüştür. Öyleyse, yaptırımların, ödüllerin ve cezaların performansla ilişkili hale getirilmesi, çoğu zaman hiç beklenmedik bir şekilde, amaçtan uzaklaşarak ölçüte göre davranmayı beraberinde getirebilmektedir.

Performans ölçümüyle ilgili ortaya çıkan bir başka sorun, ölçütlerin ağırlık ve geçerlilik düzeyine ilişkindir. Çoğu zaman performans ölçütlerinin geçerliliği oldukça sınırlı olabilmektedir. Önemsiz ya da karşıt ölçütler değerlendirmede göz ardı edilebilirse ölçütlerin ağırlığı sorunu giderilebilir. Ancak henüz kamu yönetiminde performans



değerlemenin tekdüze, kusursuz ve sürekli bir aracı geliştirilememiştir. Standart performans değerlendirme formları oldukça sınırlıdır.

*2. Mali Sınırlılıklara Bağlı Sorunlar:* Temelde Amerikan Kongresi tarafından hükümet operasyonlarında uygulanması yasaklanan (Ataman, 2001: 76) Taylor'ın "parça başı ücret sistemine" dayanan performansa bağlı ücret sistemi, ilginç bir biçimde yine özellikle ABD'de yaygınlık kazanmaktadır (Ünal, 1998: 5). Bu gelişmede en büyük etken, kamu finansman açıklarını merkeze yerleştiren neo-liberal politikaların yaygınlaştırılma çabaları olmuştur. Yine ilginçtir ki, kamu sektöründe performansa dayalı ücret sisteminin temel sorunlarından birisi de bütçenin doğasına dayanmaktadır. Bütçe olanaklarının kısıtlı olması, kamu yöneticilerinin finansal araçlar üzerinde serbest tasarrufta bulunamamaları ve bulunabileceklerinin de uzun dönemde garanti edilememesi sistemin uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Şu halde, sistemin dayandığı politikalar (personel maliyetlerini azaltma düşüncesi) ile uygulanmasının gerektirdiği mali olanaklar birbiriyle çelişmektedir. Bütçedeki kısıtlılık, ya performansa bağlı ödemelerin belli bir miktarı aşmaması, ya da sadece sınırlı sayıda personelin bu olanaktan yararlanması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum ise hem değerleyicileri objektiflikten uzaklaştırmakta, hem de çalışanların sisteme olan güvenini sarsmaktadır. Patronaj potansiyelini artırma olasılığının yüksek olduğu bu durum, performansa dayalı ücret sisteminin işlevsiz kalabileceği sonucunu da doğurmaktadır.

*3. Değer Uyumsuzluğuna Bağlı Sorunlar:* Performansa dayalı ücret sisteminin kamu çalışanlarının çalışma koşullarına ve değer yargılarına uygun olup olmadığı sorunu da tartışılmaya değer bir konudur. Gerçekten de kamu çalışanları ile işleri arasında "kamusal bir bağ" bulunmaktadır. Bu bağ onları özel sektör çalışanlarının işleriyle olan bağlarından farklılaştırmaktadır. Diğer taraftan kamu personelinin gördüğü hizmet kamu hizmetidir. Ekonomik sorunları bulunsa da birçok kamu çalışanı için başta gelen motivasyon kaynağı "kamuya hizmet etmektir". Bu motivasyon "performansa dayalı ücret" ile değiştirildiğinde öngörülemeyen sorunlarla karşılaşılabilir. Bunun örnekleri Yeni Zelanda ve İrlanda'da yaşanmıştır. Kamu hizmetinin niteliği ve hizmetin niteliğinden kaynaklanan idari gereklilikler nedeniyle bu hizmeti görenlerin ücretleri şahsa değil kadroya bağlanmıştır. Nihayet kamu personelinin gördüğü hizmetler "kamu yararı" ilkesi çerçevesinde

şekillenmektedir. Kamu yararı niteliği gereği, hizmetin sürekliliğini gerektirir. Maddi teşvik sistemi olan performansa dayalı ücretlendirmenin, kamu örgütlerinin kültürüne uymaması nedeniyle, kamu personelinin içsel motivasyonunda işlevsiz olabileceği gözden uzak tutulmamalıdır.

4. *Diğer Sorunlar:* Günümüzde kurumlar için, bireysel çabalardan daha çok takım çalışması önem kazanmıştır. Takım performansına dayalı ücretlendirmede takım üyelerinin her birinin katkısı tam olarak anlaşılamadığından, genellikle bireysel performansa dayalı ücret sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem de, çalışanlar arasında rekabeti artırmakta, işbirliği ve yardımlaşmayı azaltmaktadır. Sistem kadınlar, yaşlı işçiler, yarı-zamanlı çalışanlar, özürülüler ve özel nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar bakımından ayrımcılığa yol açabilir (Ünal, 1998: 41). Uygulamada performansa dayalı ücret, üst-ast ilişkilerinde amaç dışı kullanılabilir. Böyle bir tehlike ise, sistemi önemli sorunlarla karşı karşıya bırakabilir.

### 3. İşletmeci Yaklaşımın Türk Kamu Personel Rejimine Yansımaları

1980'li yıllardan itibaren etkisini giderek artıran liberalleşme politikaları ve bu çerçevede gündeme gelen “yeni kamu işletmeciliği” ve diğer yeni yaklaşımlar, kamu yönetimini yapı, strateji, işleyiş ve personel bakımından etkiledi. Kamu personeli ile ilgili birçok yeni düzenleme, neo-liberal politikalara göre yapıldı. Türkiye’de özellikle 657 sayılı yasada yapılan değişikliklerle kadro sistemi “hizmetin gerekleri” amacından koparmış, asansör yükselmeleri olanak sağlamış ve özel sektördeki hizmetin kamu sektöründe geçmiş olduğu kabul edilmiştir. Ancak çeşitli dönemlerde peyderpey yapılan bu değişiklikler yeterli görülmemiş ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununu topyekûn değiştirmek amacıyla tasarı hazırlanmıştır. Bu başlık altında 2005 yılının ikinci yarısında kamuoyuna açıklanmış olan *Kamu Personeli Kanunu Tasarısı Taslağı* işletmeci yaklaşım bakımından değerlendirilmektedir.

Tasarının 4/d maddesinde; “*Görevin etkili ve verimli yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini ve görevin yürütülmesinde gösterilen gayret, personel ve basan değerlendirmesi ile ölçülür ve bu*

*değerlendirmeler yeterliğinin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerde, hizmetle ilişkin kesilmesinde başlıca dayanaktır”* denilmektedir. Böylece bürokratik modelin esaslarından birisi olan kıdem yerine, görevin etkili ve verimli yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini, görevin yürütülmesinde gösterilen gayret ile personel ve basan değerlendirmeleri gibi ölçütlere bağlanan performans geçirilmektedir.

Tasarı istihdam şekilleri bakımından da neo-liberal politikalara uygun değişiklikler getirmektedir. 5. maddede; *“Bu Kanun kapsamındaki kurumlarda kamu hizmetleri, memurlar, diğer kamu görevlileri, tam zamanlı veya kısmî zamanlı sözleşmeli personel ile geçici personel ve işçiler eliyle yürütülür; bu istihdam şekilleri dışında personel çalıştırılmaz”* denilerek, sözleşmeli personel için *tam zamanlı* ve *kısmî zamanlı* ayırımı yapılmıştır. Bu düzenleme ile kamu kesiminde çalışanların “ömür boyu istihdam” garantisi yasayla ellerinden alınmaktadır. Hatta bu durum 6. maddede “sözleşmeli personel pozisyonları, bu pozisyonlarda çalışan kişiler açısından iş sürekliliği sağlamaz” denilerek pekiştirilmiştir. Ayrıca sözleşmeli personelin görevinin sona ermesi başlığını taşıyan 63. maddesi, sözleşmeliler için görevi sona erdiren haller arasında, *sözleşme süresinin sona ermesi ve pozisyonun kaldırılmasını* da saymaktadır. Bu düzenlemeler kamu çalışanları ile ilgili temel ilkelerden **güven ilkesini** büyük ölçüde sarsmaktadır. Ayrıca çalışma süresinin pozisyonla bağlantılı hale getirilmesi, **kariyer ilkesi** bakımından rütbe sisteminden kadro sistemine doğru bir değişimi ifade etmektedir. Kayırmacılığı azaltmak, elaman alımını gerçek ihtiyaca dayandırmak, eşit işe eşit ücret sağlamak, personelin değerlendirilmesinde objektifliği getirmek ve uzmanlaşmaya zemin hazırlamak gibi bir dizi güçlü yönü bulunmakla birlikte kadro sistemi, kurulması zor ve pahalı bir sistemdir.

Tasarının önemli bir özelliği de başarı değerlendirmesine özel bir bölüm ayırmasıdır. Tasarıda 70–77. maddeler başarı değerlendirmesini düzenlemektedir. Başarı değerlendirme dosyaları, memurlar ve sözleşmeli personel ile ilgili verilecek birçok kararda başlıca dayanak haline getirilmiştir. 71. maddede; *“Memurların ehliyetlerinin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerinde, emekliye ayırma veya görevle ilişkilerinin kesilmesinde; sözleşmeli personelin ise ehliyetlerinin tespitinde, yükselmelerinde, sözleşmelerinin yenilenmesi veya feshinde özlük ile personel ve basan değerlendirme dosyaları başlıca dayanaktır”*

demek suretiyle, işletmeci yaklaşımın temel ilkelerinden **performansa** vurgu yapılmaktadır. Böylece özellikle bürokratik yaklaşımda kadro ve kıdeme bağlı olan üst kademelere yükselme, tasarı ile birlikte, işletmeci yaklaşımın özelliğini yansıtarak başarıya bağlı hale getirilmiştir.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

Küreselleşme tüm dünyada ekonomik, siyasal, sosyal, hukuksal, yönetsel ve kültürel sistemleri giderek birbirine yakınlaştırmaktadır. Bundan genelde kamu yönetimleri ve özelde personel rejimleri de etkilenmektedir. Devletin işlevlerine, bu işlevlerin boyutuna ve derinliğine dönük yeni uygulamalar, kamu hizmetinin tanımını ve kapsamını değiştirmiş ve yeni tanım ve kapsama uygun bir personel sistemini gündeme taşımıştır. Bu sistemin esaslarını, kamu personel sayısının azaltılması, sözleşmeli statünün yaygınlaştırılması ve esnek çalışma ilişkileri ile performansa dayalı ücret sistemlerini geliştirmek oluşturmaktadır. Söz konusu esaslar kamu personel rejimini özel sektör personel rejimine yaklaştırırken kamu-özel ayırımını da ihmal etmektedir.

Bütün diğer sistemler gibi personel rejimi de konjonktürel dalgalanmalardan etkilenmekte ve içsel sorunlarının yanı sıra konjonktürel dalgalanmalar da değişim baskısı yaratmaktadır. Ancak devletin rolünü, işlevlerini ve işlevlerinin boyutunu daraltan neo-liberal politikaların sorunsuz ve her derde deva oldukları düşünülmemelidir. Reformla yüzleşmek zorunda olan personel sistemimizdeki düzenlemelerin, moda söylemlerin etkisiyle değil, kronikleşen sorunlara çözüm üretmek amacıyla yapılması bir zorunluluktur. Aksi takdirde sürekli yapılan müdahalelerle karmaşıklaşan sistem iyice içinden çıkılmaz olur.

Tamamen “performansa dayalı ücret” sistemine dayandırılan bir personel rejimi, gelecekte prim sistemine benzer sonuçları ortaya çıkaracaktır. Bu doğrultuda üstlenilen iş için alınan sabit ücret, performansa bağlı marjinal maaş yükseklikleri çerçevesinde, zamanla azalacak ve geriye gidecek, çalışanların tatillerde aldıkları maaşları ve ek yardımları azalacaktır. Maaşlar ve çalışma saatleri ile yardımlar ve primler bölgeden bölgeye farklılaşacaktır. “Eşit işe eşit ücret” ilkesi tamamen uygulanamaz hale gelecektir. Böylece kamu hizmetlerinin

aktivitesi düşecektir. Kaldı ki performans yalnızca kamu sektörünün değil, özel sektörün de sorunudur. Performans değerlendirmesinin sağlıklı bir şekilde yapılmamış olması, performansa dayalı ücret sistemini olumsuz yönde etkileyeceği gibi, personel ile kurum arasındaki ilişkilerin bozulmasına da neden olabilir. Bu durum özellikle ayrımcılık yapıldığı fikrinin oluşmasına, güvensizlik ortamının doğmasına, saygınlığın azalmasına ve yönetimin zayıflamasına neden olabilir.

### **Kaynaklar**

Aksoy, Şinasi (1995); “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **KYDS. C.II**, Ankara, TODAİE Yayınları.

Al, Hamza (2002); **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Ankara, Bilimadamı Yayınları.

Ataay, İsmail Durak (2003); “Kamuda Norm Kadro ve İstihdam”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS İşbirliğiyle, Ankara, TÜHİS Yayınları No: 42, s. 205-226.

Ataman, Göksel (2001), **İşletme Yönetimi**, İstanbul, Türkmen Kitabevi.

Berkman, Ümit (2003); “İşe Alma ve Yükseltmede Yeni Yaklaşımlar”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS İşbirliğiyle, Ankara, TÜHİS Yayınları No: 42, s. 291-295.

Büyüksulu, Ali Rıza (2003); “Performansa Dayalı Ücret”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS İşbirliğiyle, Ankara, TÜHİS Yayınları No: 42, s.277-290.

Can, Halil, Ahmet Akgün ve Şahin Kavuncubaşı (1998); **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, Ankara, Siyasal Kitabevi.

Canman, Doğan (2000); **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara, Yargı Yayınları.

Cantel, Tankut (2003); “Esnek İstihdam”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS İşbirliğiyle, Ankara, TÜHİS Yayınları No: 42, s.235-246.

Derlien, Hans-Ulrich (2004); “Retrograde Modernisierung: Bürokratisches Leistungsprinzip und Managerialistisches Belohnungssystem”, **Landesakademie für öffentliche Verwaltung Brandenburg’un “Was wird aus dem öffentlichen Dienst?”** adlı Sempozyum bildirisidir.

Eryılmaz, Bilal (1999); **Kamu Yönetimi**, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (2002); **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Devlete**, İstanbul, Alfa Yayınları.

Fitzpatrick, Sean (2003); “AB ve Türkiye’de Personel Rejiminin Esasları”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS İşbirliğiyle, Ankara, TÜHİS Yayınları No: 42, s. 21-30.

Güler, Birgül Ayman, Nursel Öztürk ve Onur Ender Aslan (1999); **Kamu Personel Rejimi**, Ankara.

Güler, Birgül Ayman (2003); “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Kamu Sektöründe İş Güvencesinin Geleceği Semineri**, Düzenleyen: PSI Türkiye Sendikaları, Ankara.

Güzelsarı, Selime (2004); “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, **GETA Tartışma Metinleri Serisi**, Ankara.

Oechsler, Walter A. / Silke Vaanholt (1998); "Human Resource Management- Auswirkungen des New Public Management auf ein zeitgemässes Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung", in: Ditrich Budäus / Peter Conrad / Georg Schreyögg (Hrsg); **New Public Management**, Berlin, New York, s. 151-190.

Öztürk, Namık Kemal (2000); “Kamu Kesimi Ücret Sistemleri ve Türkiye’de Durum”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 428, Eylül 2000.

Saran, Ulvi (2004); **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Ankara, Atlas Yayıncılık.

Sargut, Selami (1995); “Bürokrasinin Türkiye’deki Darboğazı: Ulusal Kültür-Makine Örgüt Uzlaşmazlığı”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, I. Cilt, Ankara, TODAİE Yayınları, s. 121-141.

Tan, Turgut (1995); “İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri II**, Ankara, TODAİE Yayınları, s. 175-183.

Tutum, Cahit (2003); “Kamu Yönetiminde Yenden Yapılanma”, (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman) **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı Yayınevi, s. 441-457.

Ünal, Ayşe (1998); **Performansa Dayalı Ücret**, Ankara, Kamu-İş Eğitim Yayınları.

Yıldırım, Turan (2003); “Devlet Memurluğunda İlerleme ve Yükselme Sorunları”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS İşbirliğiyle, Ankara, TÜHİS Yayınları No: 42, s.267-276.

Yılmaz, Osman (2003); **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara, DPT.

Weber, Max (1993); **Sosyoloji Yazıları**, (Çev.: Taha Parla), İstanbul, Hürriyet Vakfı Yayınları, 3. Baskı.

---

<sup>1</sup> Bu karşılaştırma KAYFOR III toplantılarında Musa Eken ile birlikte sunduğum bildiriye dayanmaktadır.

<sup>2</sup> Tablo Derlien 2004’ten esinlenerek hazırlanmıştır.

<sup>3</sup> 19.08.2005 tarihinde kamuoyuna sendikalar aracılığıyla açıklanan “Kamu Personeli Kanunu Tasarı Taslağı”nın 47. maddesi de bu doğrultuda hazırlanmıştır. Böylece kararnamede yer alan bu düzenleme yasaya taşınmak istenmektedir.

<sup>4</sup> Teşvik, davranış ve tutumların uyarıcısı olarak kabul edilmektedir. Ancak teşvik, çalışanların ihtiyaçlarına uygun olduğu takdirde motive edici tutumlara yol açabilecektir. Bu noktada parasal ve parasal olmayan teşvikleri birbirinden ayrı tutmak gerekmektedir. Motivasyon teorilerinin birçoğunda vurgulandığı gibi, insanlar sadece parasal teşvik unsurlarıyla motive olmazlar. Her bir insan için motive edici unsur farklı olabilir. Bu nedenle parasal olmayan teşvik unsurları da en az parasal olanlar kadar önemlidir.

<sup>5</sup> Başlıca değerlendirme hatalarını, halo etkisi, ters halo etkisi, hoşgörü etkisi, katılık etkisi, toptancı yaklaşım etkisi, benzetme etkisi ve karşılaştırma etkisi biçiminde özetlemek mümkündür. Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Bilgin, 2004: 62 vd.’na.