

ÜCRET, PERFORMANSA GÖRE ÜCRET VE ÇALIŞANLARIN ALGISI: ABD'DE FEDERAL DÜZEY ÖRNEĞİ

Dr. Selim Coşkun
T.C. Başbakanlık

Hakan Dulkadiroğlu
T.C. Başbakanlık



Özet

Bu makale iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda, Amerika Birleşik Devletleri federal ücret sistemi genel hatlarıyla anlatılmış ve ülkemiz kamu personel sistemi ile bazı karşılaştırmalar yapılmıştır. İkinci kısımda ise, ABD'de federal düzeyde, performansa göre ödeme ve performansa göre ödemede çalışan algısı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Performansa göre ödemede çalışan algısını değerlendirebilmek için, ABD'de kariyer ve liyakat sistemini korumakla görevli yarı-yargısal, bağımsız bir otorite olan Kariyer ve Liyakat Sistemini Koruma Kurulu'nca (Merit System Protection Board) 2007 yılında hazırlanan sonuç raporu kullanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Maaş ve ücret sistemi, maaş ve ücret eşitliği, performans, çalışan algısı, motivasyon.

Wage, Pay for Performance, and Employee Perspectives: The Case of USA Federal Level

Abstract

This study consists of two parts. In the first part, the USA public personnel payment system at the Federal level is examined in general and compared with Turkish public personnel payment system. The second part focuses on the study of pay for performance and the employee perception of pay for performance at the federal level in the USA. In the order to evaluate employee perspectives of pay for performance, the study utilizes the 2007 Result Report prepared by semi-legal and the semi-autonomous Merit System Protection Board, which has the responsibility of protecting merit system.

Keywords: Salary and wage system, salary and wage equality, performance, employee perspectives, motivation.

Ücret, Performansa Göre Ücret ve Çalışanların Algısı: ABD’de Federal Düzey Örneği

GİRİŞ

Günümüzde, hem özel sektördeki hem de kamudaki organizasyonlar en değerli varlıkları olarak kuruluşun insan kaynaklarını görmektedirler. Bu durum, varolan kaynaktan en fazla nasıl verim alınabilir sorusunu da beraberinde getirmiştir.

Kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların sayısı gün geçtikçe artmakta, aynı zamanda hizmetten yararlananların beklentileri de yükselmektedir. Diğer taraftan, kamu çalışanlarının verimsiz olduğu, yeterince motive edilemediği ve sayıca fazla olduğu inancı bütün dünya ülkelerinde yaygın bir kanaattir. Bu nedenle, bir taraftan, varolan kamu çalışanlarından daha fazla verim alabilmek ve motivasyonlarını artırabilmek için gerekli çabalar gösterilirken, diğer taraftan kamu çalışanlarının sayısını azaltmak amacıyla farklı yöntemlere başvurulmaktadır. Kamu çalışanlarının verimliliğini ve motivasyonunu etkileyen önemli unsurlardan birisi de çalışanlara ödenilen ücretlerdir.

Kamuda ücret konusu güncelliğini hiç yitirmeyen bir tartışma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamudaki ücret istikrarı ve düzenli olarak alınan maaşlar kamu sektörünü bir çok çalışan için cazip kılmaktadır. Ancak, adil bir ücret sistemi oluşturabilmek kolay değildir. Çalışanların hakkını verebilmek, emeklerinin tam karşılığını ölçebilmenin zorluğu nedeniyle çoğu zaman mümkün olamamaktadır. Kamuda ücretler genellikle ekonomik olmak yerine politik sebeplerle belirlenmektedir. Ayrıca, maliyet kısmaya istekli politika anlayışı ve vatandaşların kamu çalışanları ile ilgili “az çalışıp çok para alıyorlar” algısı ücretlerin belirlenmesinde etkili olmaktadır. Çalışanlar genellikle aldıkları ücretlerden memnun değildirler. Bunun başlıca nedeni, çalışanların yaptıkları işi değerlendirirken kendilerinin durumu ile aynı

kurumda aynı işi yapanları, aynı yerde farklı işi yapanları ve diğer kuruluşlarda benzer işleri yapanların durumunu karşılaştırmalarıdır (Berman vd., 2001: 170).

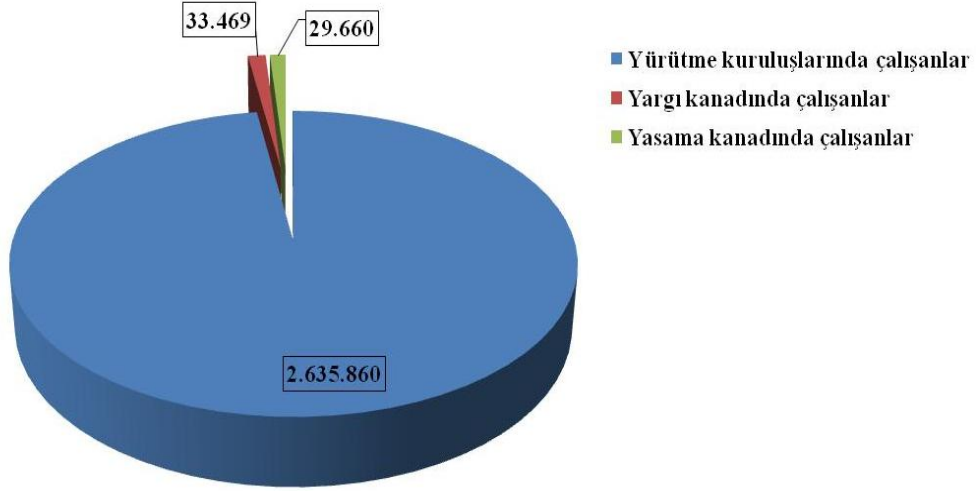
Kamuda ücret politikası kanunlar ve bu kanunlara dayanılarak çıkartılan mevzuatla saptanmaktadır. Bununla birlikte, günümüzde ücret politikasının belirlenmesinde işverenin tek belirleyici olduğu bir anlayıştan sendikaların, sivil toplum örgütlerinin, mesleki dayanışma örgütlerinin de etkin olduğu bir ücret belirlenmesi anlayışına dönüşüm olmuştur. Ücret politikası iş gücü piyasasının oluşturduğu dış etkenler ve iş analizi yapılarak saptanan işin niteliğinin oluşturduğu iç faktörlere ilaveten hizmet süresi, performans ve yeteneklere göre şekillenen bireysel katkılarla belirlenmektedir (2001: 170).

Türk kamu personel sisteminin en fazla tartışılan konularından birisi hiç şüphesiz kamu personelinin aldığı ücretlerdir. Ülkemizde kamu personelinin maaş ve ücretini belirleyen birçok farklı mevzuat bulunmaktadır. Bunun bir sonucu olarak karmaşık bir ücret sistemi oluşmuştur. Bu karmaşık ücret sistemi, yeknesek, adil ve şeffaf bir kamu personeli ücret sistemi ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Yeni bir sistem kurarken, farklı ülke tecrübe ve uygulamalarından yararlanılması önem taşımaktadır. Bu makalede, birinci kısımda Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) federal düzeydeki kamu personeli ücret sistemine yer verilecek ve ülkemiz ücret sistemi ile karşılaştırmalar yapılacaktır. İkinci kısımda ise, yine kamu personelinin ücretinin bir parçası olan, performansa göre ödeme, ABD' de federal düzeydeki sistem dikkate alınarak tartışılacaktır.

I. ABD'DE FEDERAL DÜZEYDE MAAŞ VE ÜCRET SİSTEMİ

ABD, federal düzey, eyalet düzeyi ve yerel düzeyde yönetim birimlerine ayrılmıştır. Her bir yönetsel düzeyin kendine özgü bir personel sistemi bulunmaktadır. ABD'de federal düzeyde Eylül 2007 yılı itibariyle yürütme, yargı ve yasama alanlarında çalışanların sayısı tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1- ABD’de Federal Düzeyde Çalışanların Sayısı (Yürütme, Yasama, Yargı)

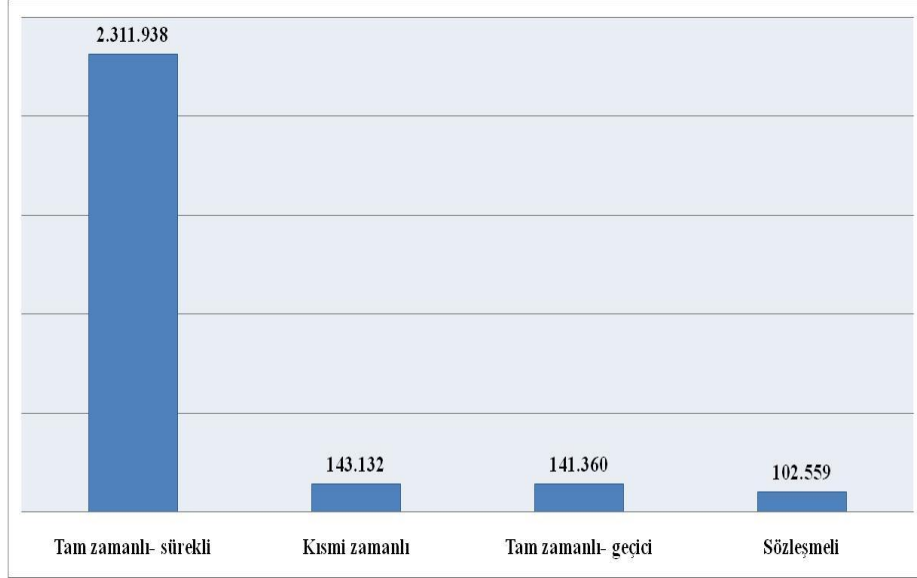


(Kaynak: <http://www.opm.gov/feddata/html/2007/september/charts.asp>).

Tablo 1’e göre, ABD’de federal düzeyde toplam çalışan sayısı 2.698.989’dur. Yürütme kuruluşlarında çalışanlar toplam istihdamın %97,7’sini, yargı için çalışanlar %1,2’sini ve yasama için çalışanlar %1,1’ini oluşturmaktadırlar. Yürütme kuruluşlarında çalışan 2.635.860 çalışanın 787.807’si ise posta hizmetlerinde çalışmaktadır.

ABD’de federal düzeyde çalışanların, 2007 yılı itibariyle, çalışma statülerine göre dağılımı, Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 2- ABD’de Federal Düzeyde Çalışanların Statülerine Göre Dağılımı



(Kaynak: www.opm.gov/feddata/html/2007/september/charts.asp).

Tablo 2’de görüldüğü üzere, ABD’ de çalışanların büyük çoğunluğu tam zamanlı olarak (full time) haftada 5 gün, günde 8 saat üzerinden çalışmaktadır. Tabloda sözleşmeli olarak tanımlanan çalışanlar; düzenli olarak çalışmayan, çalışma saatleri veya günleri önceden planlanmamış ve sadece yapılan iş veya görevin yerine getirildiği zaman için ücret alanlardan oluşmaktadır (opm. gov., 2008).

ABD’de federal düzeydeki çalışanlar ya statü hukukuna tabi ödeme sistemlerine ya da diğer ödeme sistemlerine tabidirler. Statü hukukuna tabi ödeme sistemleri içerisinde genel gösterge tablosuna göre (GS) ödemeler, ödemeleri genel gösterge tablosuna bağlı olarak saptanan Dışişleri mensuplarının ödemeleri, ödemeleri yine genel gösterge tablosuna göre saptanan Gaziler Bakanlığı’nda (Department of Veteran Affairs) çalışan doktor, dış hekimlerinin ödemeleri yer almaktadır (opm. gov., 2008).

Diğer ödeme grupları içerisinde ise federal ücret sistemi (FWS), üst düzey çalışanlara yapılan ödemeler (Executive Service, Senior Executive Service), posta çalışanları, federal havacılık sektörü çalışanlarına yapılan ödemeler sıralanabilir. Bunlara ilaveten, ücretleri idare tarafından belirlenen çalışanları ve bulunması zor ya da çalıştırılan yeri cazip olmayan bazı işler için

özel maaş oranları ödenenleri (bilgi teknolojisinde çalışanlar, hava trafik kontrolörleri, doktorlar, diş doktorları v.s.) sayabiliriz. Dolayısıyla, bu dört grupta yer alan çalışanların biraz daha ayrıntılı olarak ele alınması uygun olacaktır.

A) GENEL GÖSTERGE SİSTEMİNE TABİ OLARAK ÇALIŞANLAR GRUBU (GENERAL SCHEDULE)

ABD’de beyaz yakalılar olarak ifade edilen (white collar) ve ülkemizde memurlara karşılık gelebilecek çalışanlar için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndaki (DMK) maaş gösterge tablosuna benzeyen bir genel gösterge tablosu mevcuttur. 1990 yılında Kongre tarafından kabul edilen Federal Çalışanların Ücret Dengesi Kanunu (Federal Employees Pay Comparability Act) ile genel gösterge tablosu üzerine bölgelere göre ücret farklılığı sistemi getirilmiştir (Federal Personnel Guide, 2007: 44). Bu kapsamda 32 farklı bölge belirlenmiştir. Herbir bölgenin yerel şartlara göre belirlenmiş ve genel gösterge tablosundaki temel ücrete uygulanan bir katsayısı vardır. Örneğin, Atlanta bölgesinin 2007 yılı katsayısı %15, 89’dur ve bu oran temel ücret üzerine uygulanır. Genel gösterge tablosu kapsamında olan çalışanlara ayrıca fazla çalışma ücreti, pazar günü çalışanlar için ekstra ücret, resmi tatil günlerinde çalışanlar için tatil ücreti ve gece çalışanlar için (Akşam 6-Sabah 6 arası) gece çalışma ücreti ödenmektedir (2007: 44).

ABD’de 2008 Yılına ait genel gösterge tablosu, Tablo 3’de gösterilmektedir.

Tablo 3- ABD’de 2008 Yılına Ait Genel Gösterge Tablosu (Yıllık Olarak, Dolar Bazında)

Kademeler										
DERE- CE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	17046	17615	18182	18746	19313	19646	20206	20771	20793	21324
2	19165	19621	20255	20793	21025	21643	22261	22879	23497	24115
3	20911	21608	22305	23002	23699	24396	25093	25790	26487	27184
4	23475	24258	25041	25824	26607	27390	28173	28956	29739	30522
5	26264	27139	28014	28889	29764	30639	31514	32389	33264	34139
6	29276	30252	31228	32204	33180	34156	35132	36108	37084	38060
7	32534	33618	34702	35786	36870	37954	39038	40122	41206	42290
8	36030	37231	38432	39633	40834	42035	43236	44437	45638	46839
9	39795	41122	42449	43776	45103	46430	47757	49084	50411	51738
10	43824	45285	46746	48207	49668	51129	52590	54051	55512	56973
11	48148	49753	51358	52963	54568	56173	57778	59383	60988	62593
12	57709	59633	61557	63481	65405	67329	69253	71177	73101	75025
13	68625	70913	73201	75489	77777	80065	82353	84641	86929	89217
14	81093	83796	86499	89202	91905	94608	97311	100014	102717	105420
15	95390	98570	101750	104930	108110	111290	114470	117650	120830	124010

(Kaynak: www.opm.gov/oca/08tables/txt/gstbls.txt).

657 sayılı DMK’nin 43. maddesinde yer alan aylık gösterge tablosu ise, tablo 4’te gösterilmektedir;

Tablo 4- Türkiye’de Devlet Memurlarının Aylık Gösterge Tablosu

Kademeler									
DERECE	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1320	1380	1440	1500					
2	1155	1210	1265	1320	1380	1440			
3	1020	1065	1110	1155	1210	1265	1320	1380	
4	915	950	985	1020	1065	1110	1155	1210	1265
5	835	865	895	915	950	985	1020	1065	1110
6	760	785	810	835	865	895	915	950	985
7	705	720	740	760	785	810	835	865	895
8	660	675	690	705	720	740	760	785	810
9	620	630	645	660	675	690	705	720	740
10	590	600	610	620	630	645	660	675	690
11	560	570	580	590	600	610	620	630	645
12	545	550	555	560	570	580	590	600	610
13	530	535	540	545	550	555	560	570	580
14	515	520	525	530	535	540	545	550	555
15	500	505	510	515	520	525	530	535	540

(Kaynak: www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr).

ABD’deki ve Türkiye’deki genel gösterge tabloları karşılaştırıldığında temel ücret yapısının benzer olduğu görülmektedir. Ancak, ülkemizdeki aylık gösterge sistemi zamanla yetersiz bulunmuş, aylık gösterge sistemine ek gösterge sistemi ile diğer ödemelerin eklenmesi ve her kurumun kendi kanununda maaşa ilişkin düzenlemeler yapması genel gösterge tablosunun maaş üzerindeki etkisinin azalmasına yol açmıştır.

ABD’deki genel gösterge tablosunda ücretler, yıllık bazda belirlenmekte ve gösterge katsayısı yerine maaş doğrudan miktar olarak gösterilmektedir. Bu ücretler, her yıl gelen zam oranında artırılmaktadır. Ülkemizdeki gösterge tablosunun aksine, ABD’de 1’den başlayıp 15’e doğru ilerleyen bir derece yükselmesi sistemi olup her bir derece içinde 10 kademe bulunmaktadır. Kademe ilerlemesi hizmet süresine, olumlu sicil almaya ve bulunduğu derecede ilerleyebilecek bir kademenin bulunması koşullarına bağlıdır. Bu koşullar 657 sayılı DMK’nin 64. maddesinde düzenlenen şartlarla aynıdır. Diğer taraftan, ABD’deki kademe ilerlemesi sisteminde, üst kademeler için daha fazla hizmet

süresinin tamamlanması gerekmektedir. Kademe ilerleme süreleri, tablo 5'te gösterilmiştir (opm. gov., 2008).

Tablo 5- ABD'de Kademe İlerleme Süreleri

Mevcut kademe	İlerlenecek kademe	Hafta Sayısı
1	2	52
2	3	52
3	4	52
4	5	104
5	6	104
6	7	104
7	8	156
8	9	156
9	10	156

(Kaynak: www.opm.gov/oca/pay/HTML/wgifact.asp).

ABD'deki ücret sisteminde derece ve kademeler ile ünvan arasında sıkı bir ilişki vardır. Her bir ünvanın karşılığı olan bir derece mevcuttur. Ünvanların hangi dereceye ait olacağı ise Personel Yönetimi Ofisi (Office of Personnel Management (OPM)) uzmanları tarafından belirlenmektedir. ABD'de derece ilerlemesi aynı zamanda görev, yetki ve sorumlulukta artışı ifade etmektedir. Ülkemizde devlet memurları için derece yükselmesi öngörülmeyle birlikte, bu yükselme sadece bir ilerlemeyi ifade etmektedir ve kademe ilerlemesinden çok farklı değildir.

ABD'de genel gösterge tablosunda (GS) 1'inci derecenin 1'inci kademesi ile 5'inci derecenin 1'inci kademesi düşük seviyedeki, sekreterlik, yada evrak memurluğu gibi işler için; 6'ncı derece ile 11'inci derecenin 5'inci kademesi arasındaki görevler düşük-orta düzey idari pozisyonlar için; 12'nci derece ile 15'inci derece 9'uncu kademe üst düzey pozisyonlar içindir. Üniversite mezunları için 5'inci derece ve 7'nci derece en yaygın işe başlama derecesidir (Milakovich/Gordon, 2004: 305).

B) FEDERAL ÜCRET SİSTEMİNE TABİ OLARAK ÇALIŞANLAR GRUBU (FEDERAL WAGE SYSTEM)

ABD’de mavi yakalılar denilen ve ülkemizdeki kamu işçilerine karşılık gelebilecekler için federal ücret sistemi uygulanmaktadır. Amerika’da federal düzeyde kamu personelinden sorumlu kuruluş olan ve ülkemizdeki Devlet Personel Başkanlığı ile benzer görevler üstlenen Personel Yönetimi Ofisi (Office of Personnel Management (OPM)), Amerika’da federal ücret sistemini yürütmekten sorumlu kuruluştur. Ayrıca, ücretlerin belirlenmesi ve ücret politikaları konusunda OPM’e tavsiyelerde bulunan sendika temsilcileri ve kamu kuruluş temsilcilerinin oluşturduğu ortak bir komite vardır (Federal Prevailing Rate Advisory Committee).

OPM herbir ücret bölgesinin sınırlarını belirlemektedir (opm. gov., 2008). OPM, herbir yerel ücret bölgesi için sorumlu kuruluş olarak Savunma Bakanlığı’nı (Department of Defense) belirlemiştir. Savunma Bakanlığı, OPM tarafından belirlenen prosedürlere göre ücret skalalarını yayımlamakta ve ücret anketleri yapmaktadır (opm. gov., 2008). Federal ücret sisteminde, genel gösterge tablosuna göre çalışanlardan farklı olarak saatlik ücret sistemi geçerlidir. Ücretler oluşturulurken, çalışılan bölgedeki özel sektörde hakim olan ücretler dikkate alınmakta, eşit işe eşit ücret ve farklı işlere farklı ücret ödenmektedir (opm. gov., 2008).

ABD’de Federal Ücret Sistemi içerisinde yaklaşık 140 farklı ödeme skalası vardır. Örnek olarak Florida Eyaleti, Tampa ve St. Petersburg ücret bölgesine tablo 6’da yer verilmiştir.

Tablo 6- ABD’de 2008 Yılına Ait Federal Ücret Sistemi Ücret Skalası (Tampa, St. Petersburg Ücret Bölgesi)

Ücret Dereceleri	Ücret 1 (WG)					Ücret 2 (WL)					Ücret 3 (WS)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1	9,2	9,6	9,98	10,36	10,75	10,14	10,55	10,96	11,4	11,81	15,36	15,99	16,64	17,28	17,93
2	10,47	10,89	11,34	11,77	12,22	11,51	11,99	12,46	12,94	13,43	16,61	17,31	18,01	18,7	19,38
3	11,74	12,23	12,7	13,19	13,68	12,9	13,45	13,96	14,52	15,03	17,88	18,63	19,37	20,11	20,87
4	12,98	13,53	14,07	14,61	15,14	14,29	14,89	15,47	16,08	16,66	19,14	19,94	20,73	21,53	22,33
5	14,24	14,83	15,42	16	16,61	15,67	16,31	16,97	17,63	18,27	20,4	21,24	22,09	22,95	23,8
6	15,49	16,14	16,79	17,42	18,07	17,04	17,74	18,45	19,18	19,88	21,64	22,54	23,45	24,36	25,26
7	16,76	17,46	18,16	18,86	19,55	18,44	19,21	19,97	20,74	21,51	22,93	23,87	24,82	25,77	26,74
8	18,02	18,77	19,52	20,27	21,01	19,81	20,64	21,47	22,3	23,11	24,03	25,03	26,02	26,99	28,04
9	19,14	19,94	20,74	21,54	22,33	21,05	21,93	22,81	23,68	24,56	25,28	26,33	27,38	28,44	29,49
10	20,28	21,16	22,04	22,85	23,72	22,35	23,29	24,2	25,16	26,11	26,42	27,59	28,67	29,76	30,88
11	21,24	22,17	23,03	23,93	24,79	23,39	24,38	25,36	26,3	27,3	27,24	28,37	29,5	30,64	31,77
12	22,2	23,12	24,05	24,99	25,91	24,43	25,47	26,46	27,46	28,51	28,09	29,26	30,43	31,6	32,77
13	23,08	24,09	25,04	26,02	26,96	25,47	26,54	27,61	28,66	29,72	29,45	30,68	31,91	33,16	34,39
14	24,09	25,04	26,06	27,08	28,05	26,48	27,58	28,67	29,79	30,89	30,9	32,18	33,45	34,74	36,03
15	24,94	25,99	27,07	28,06	29,11	27,46	28,58	29,76	30,93	32,08	32,5	33,84	35,19	36,55	37,9
										WS-16	34,32	35,73	37,16	38,6	40,02
										WS-17	36,36	37,87	39,39	40,9	42,43
										WS-18	38,64	40,23	41,84	43,47	45,05
										WS-19	39,79	41,45	43,11	44,77	46,42

(Kaynak: www.cpm.sosd.mil/wage).

Federal ücret sisteminde 3 farklı ücret grubu bulunmaktadır. İlk ücret grubu, Wage Grade (WG) (İşçi Ücreti Grubu); işçilerin geneli için geçerli olan ücret tablosudur. WG ücret sistemi 15 derece ve 5 kademedan oluşmaktadır ve herbir kademe arasında %4'lük bir ücret farkı vardır. İkinci ücret grubu, Wage Leader (WL) (Sorumlu İşçi Ücreti Grubu); yönetici konumda olmayan ancak sorumlu bulunduğu kişiler olanlar için geçerli ücret derecesi sistemidir. WL ücret tablosu da 15 derece ve 5 kademedan oluşmaktadır ve her bir kademe arasında %4'lük bir ücret farkı mevcuttur. WL'deki her bir derece ve kademeye karşılık gelen ücret WG'dekinin %10 fazlasıdır. Üçüncü ücret grubu, Wage Supervisor (WS) (Yönetici Ücreti Grubu); yönetici konumdakilerinin ücretini kapsamaktadır. WS ücret tablosunda 19 derece vardır. WS 19'uncu derece 2'nci kademe Genel Gösterge (GS) tablosundaki 14'üncü derece 3'üncü kademeye karşılık gelmektedir. WS'de her bir kademe arasında %4'lük bir ücret farkı vardır. Normal olarak, WS'de her bir derece ve kademeye tekabül eden ücret WG' dekinin %30 fazlasıdır.

C) EN ÜST DÜZEY ÇALIŞANLAR GRUBU (EXECUTIVE SCHEDULE)

Amerika'da kamu bürokrasisi içerisinde en üst kadroları işgal edenler, üst düzey ücret sistemine (Executive Schedule) göre çalışmaktadırlar. Bu ücret düzeyleri 5 seviyeye ayrılmaktadır. En üst yöneticilerin 2008 Ocak ayına ait maaş tablosu dolar bazında, Tablo 7'de gösterilmiştir; (opm. gov., 2008).

Tablo 7- En Üst Düzey Çalışanların Ücret Tablosu (Yıllık Olarak)

Seviye I	Seviye II	Seviye III	Seviye IV	Seviye V
191300	172200	158500	149000	139600

(Kaynak: www.opm.gov/oca/08tables/html/ex.asp).

D) ÜST DÜZEY YÖNETİCİ VE DANIŞMANLAR GRUBU (SENIOR EXECUTIVE SERVICE)

ABD'de çoğu yönetici pozisyonu ve politika belirleyen danışman pozisyonları Senior Executive Service (SES) olarak adlandırılan üst düzey yönetici sisteminde yer almaktadır. Üst düzey yönetici grubu en üst düzeydeki Başkanlık atamasının hemen altındaki önemli pozisyonlarda görev yaparlar. Bu grup, en üst düzeyle geri kalan federal çalışanlar arasında bir köprü oluşturmaktadır (opm. gov., 2008). 1978 tarihli Kamu Hizmetleri Reform

Kanunu ile oluşturulan üst yönetici sisteminde bu pozisyonlara atananlar genel gösterge tablosunda 15'inci derece ya da yukarısına atanırlar.

Üst düzey yöneticilerin 2008 Yılına ait temel ücret oranları tablo 8'de gösterilmiştir.

Tablo 8- ABD'de Federal Düzeyde Üst Düzey Yöneticilerin Temel Ücretleri (Yıllık Olarak, Dolar Bazında)

	Minimum	Maximum
Performans Değerlendirme Sertifikalı Kuruluşlar İçin	114468	172200
Performans Değerlendirme Sertifikasız Kuruluşlar İçin	114468	158500

(Kaynak: <http://www.opm.gov/oca/08tables/html/es.asp>).

SES üyelerinin en düşük temel ücreti genel gösterge tablosundaki 15 inci derecenin 1 inci kademesine denk düşen ücretin %120'sidir (Federal Personnel Guide, 2007: 43). Diğer taraftan maksimum ücret olarak en üst düzey yöneticilere ait ücret skalasının III seviyesi belirlenmiştir. Bununla birlikte Bütçe Ofisinin görüşü üzerine, OPM tarafından onaylanan kuruluşlar en üst düzey yöneticilere ait ücret skalasının II inci seviyesini belirleyebilmektedirler. Üst düzey yöneticilere performansa göre ödeme sistemi uygulanmaktadır. SES çalışanları minimum ve maximum ücret sınırları içerisinde performansa dayalı ücret almaktadırlar. SES üyelerinin performansını değerlendirmek için her kuruluş, OPM'nin belirlediği şartlara uygun olarak kendi performans değerlendirme sistemini oluşturur. Her kuruluştaki performans değerlendirme kurulları performansı değerlendirir. Kuruluş performans değerlendirme sistemini oluştururken en az 3 değerlendirme düzeyini-çok başarılı, vasat ve başarısız şeklinde- belirler ve bu değerlendirmeler yıllık olarak yapılır (Federal Personnel Guide, 2007: 43). Sadece çok başarılı olanlar performans ödülüne layıktır. Başarısız olarak değerlendirilenler ise başka bir pozisyona atanır ya da işten el çektirilir. 5 yıl içerisinde iki -başarısız- notu ya da 3 yıl içinde 2'den az -çok başarılı- notu alanlar işten el çektirilir (2007: 43).

II. PERFORMANSA GÖRE ÜCRET VE ÇALIŞAN ALGISI

1980'li yıllarda pek çok ülkede kamu reformları özel sektör yönetim anlayışını model olarak aldı. Yeni Kamu İşletmeciliği olarak da adlandırılan bu yaklaşım, özel sektörde olduğu gibi kamunun da performansa göre ödeme

yapması gereğini savundu. Bu doğrultuda pek çok ülke kamu sektöründe sağlık, konut, vergi gibi farklı alanlarda performansa göre ödeme girişimleri başlattı (Marsden/Richardson, 1992; Burke/Hayward, 2001; O'Donnel/O'Brien, 2000; Kauhanen/Piekkola, 2004). Performansa göre ödeme, performansa bağlı olarak belli periyodlarla çalışanlara yapılan bir ödemeyi ifade eder ve bireysel, takım ya da grup düzeyinde olabilir (oecd.org., 2008). Performansa göre ödemede çalışanlar için hedefler konulmakta ve çalışanlar bu hedeflere ulaşmak için motive edilmektedir (Klingner/Nalbandian, 2003: 140).

Performansa göre ödeme, yüksek performans gösterdiğinde performansının karşılığını alabileceğini ümit eden kişilerin daha yüksek bir performans için çaba göstereceği savına dayalı, Vroom tarafından ileri sürülen beklenti teorisine dayandırılmaktadır (Perry, 2003: 144). Performansa göre ödeme sisteminin çeşitli amaçlara hizmet edeceği varsayılmaktadır. Hem bireysel hem de grup ve kurumsal düzeyde uygulanabilen performansa göre ödemenin kuruluşu başarılı kılmak, iyi çalışanları kuruluşta tutmak ve ücret adaletini sağlamak gibi birçok amaca hizmet etmesi beklenmektedir.

Performansa göre ödeme düşüncesi birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Performansın motivasyon üzerindeki etkisi üzerine araştırma yapan Deci, performansa göre ödemenin bireyin doğasında olan motivasyonu azalttığını ve bireylerin en az çabayla gösterilen ödülleri almasına yol açacak metodlar geliştirdiği sonucuna ulaşmış ve bu sonuçlar daha sonra yapılan birçok çalışmayı etkilemiştir (2003: 147).

Performansa göre ödeme üzerine çalışan diğer bir yazar olan Kohn, kişilerin ücretleri kesildiğinde demotive olduklarını, ancak ücretleri iki kat artırıldığında ise bunun çalışanların motivasyonunu ve motivasyona dayalı performanslarını artıracığı anlamına gelmediğini ifade etmektedir. Kohn, ayrıca performansa dayalı ödemenin bir yerdeki takım ruhunu zedeleyeceğini ileri sürer (Kohn, 1993: 55).

Performansa göre ödemenin ne kadar işe yaradığına ilişkin çalışmalar genellikle anketlere dayalı, kişisel gözlemler içeren ve tek bir zaman diliminde yapılmakla birlikte bu sistemin kendisinden umulan ve beklenen sonuçları sağlamadığını ortaya koymaktadır (Pearce vd., 1985; Burke/Hayward, 2001; Daley, 2003; Burgess vd., 2004). Güven düzeyinin düşük olduğu, performansın düzgün bir şekilde ölçülemediği ve performans sonucunda yeterli ödeme yapılması imkanının olmadığı durumlarda performansa göre ödeme sisteminin kullanılmaması gerektiği ileri sürülmektedir (Perry, 2003: 144).

Kamuda performansa göre ödemenin sonuçları ile ilgili olarak Pearce, Stevenson ve Perry ortak bir çalışma yapmışlardır. Federal düzeydeki yöneticilere performansa göre ödeme sistemi uygulandıktan sonra sistemin

etkisini test ederek performansa göre ödemenin performansı artırmadığını tespit etmişler; eyaletler ve yerel yönetimlerde de sonuçların çok farklı olmadığını ileri sürmüşlerdir (Pearce vd., 1985: 264).

Performansa göre ödemenin Amerikan federal sistemindeki tarihsel gelişimine baktığımızda federal düzeyde performans değerlendirme anlayışı ve sisteminin 1978 tarihli Kamu Hizmetleri Reform Yasası ile doğduğunu görürüz. Bu yasa ile her bir kuruluşun bir ya da daha fazla performans değerlendirme sistemi kuracağı belirtilmiştir. Yasada performans standartları oluşturmada çalışanların katılımının teşvik edileceği belirtilmektedir. Söz konusu yasa, performans değerlendirme sonuçlarının eğitim, ödüllendirme, yükselme, işten çıkartma ve derece düşürmesinde kullanılacak bir sistem oluşturulmasını öngörmektedir (eoc.gov., 2008).

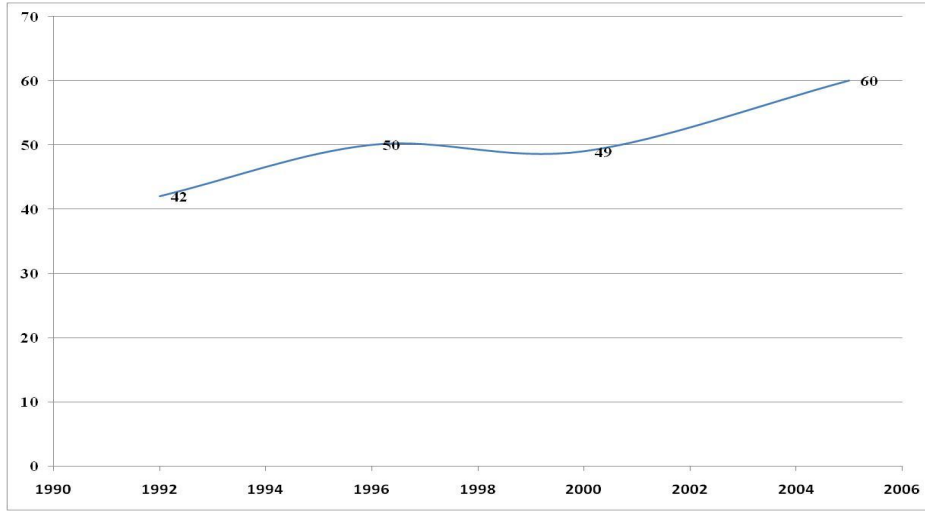
11 Eylül saldırıları sonrasında 2002 yılında İç Güvenlik Yasası (Homeland Security Act) ile İç Güvenlik Bakanlığı (Department of Homeland Security) ve 2004 yılında Ulusal Savunma Yetkilendirme Yasası'yla Savunma Bakanlığı Ulusal Güvenlik Personeli Sistemi kurularak federal kamu hizmetleri sisteminin temelini oluşturan kanunlar dışında alternatif bir personel sistemi ortaya çıkmıştır. Böylelikle, 870.000 federal çalışan- toplam federal çalışanların % 56'sı- bu iki yasanın kapsamına girmiştir (Federal Personnel Guide, 2007: 23). Yine aynı kaynağa göre 2004'deki yasaya göre NASA ve ABD Sayıştay'ı da (Government Accountability Office) farklı personel sistemlerine sahip olmuşlardır. Bu sistemler performansa dayalı bir sisteme geçmeyi öngörmekle birlikte, sadece çalışanların çok az bir kısmına uygulanabilmiştir. Bu alternatif ödeme sistemlerinin şu an ve gelecekteki durumları halen belirsizliğini korumaktadır. Mesela, Dış Güvenlik Bakanlığı Kanunu ile oluşturulan ve MAX HR olarak adlandırılan performansa dayalı yeni ödeme sistemi sendikalar tarafından temyiz mahkemesine taşınmış ve mahkeme bu sistemin toplu pazarlık sistemini bozduğuna karar vermiştir (Federal Personnel Guide 2007: 23).

Performansa göre ödemenin farklı boyutları farklı araştırmaların konusu olmuştur. Performansa göre ödeme-motivasyon ilişkisi, performansa göre ödeme ve toplam kalite yönetimi ve performansa göre ödeme ve çalışanların algılaması bu araştırma konularından bazılarıdır. Biz bu makalede performansa göre ödeme ve çalışanların performansa göre ödemeye bakışını inceleyeceğiz. Bunu yaparken Amerika'da federal düzeyde çalışan kamu personelinin performansa göre ödeme hakkında ne düşündüklerine dair Kariyer ve Liyakat Sistemini Koruma Kurulu tarafından 2005 yılında yapılan anket sonuçlarına dayanılarak hazırlanan rapordan yararlanacağız.

Söz konusu rapor, 1.8 milyon daimi statüdeki personelden 36,926 adedinin yanıtlarını yansıtmaktadır. Bu raporda çalışanlara 69 soru sorulmuş, bu sorulardan 59'u bütün çalışanlar tarafından ve 10 tanesi ise yalnızca yöneticiler tarafından cevaplandırılmıştır. 24 federal kurum ve kuruluş söz konusu ankete katılmıştır. Sorular genellikle 5 tercihli olarak-kesinlikle katılıyorum, katılıyorum, ne katılıyorum ne de katılmıyorum, katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum- sorulmuş; ilk iki tercih olumsuz, son iki tercih olumlu olarak kategorize edilmiştir. Performansa göre ödemeye çalışanların algısını anlayabilmek için rapordaki ilgili tablolar alınmış ve analiz edilmiştir.

Performansa göre ödemeye, çalışanların algısını ölçebilmek için öncelikle federal düzeyde çalışanların maaşlarından tatmin düzeyleri yüzde olarak tablo 9'da sunulmuştur.

Tablo 9- Çalışanların Maaşlarından Memnuniyet Düzeyleri (% Olarak)

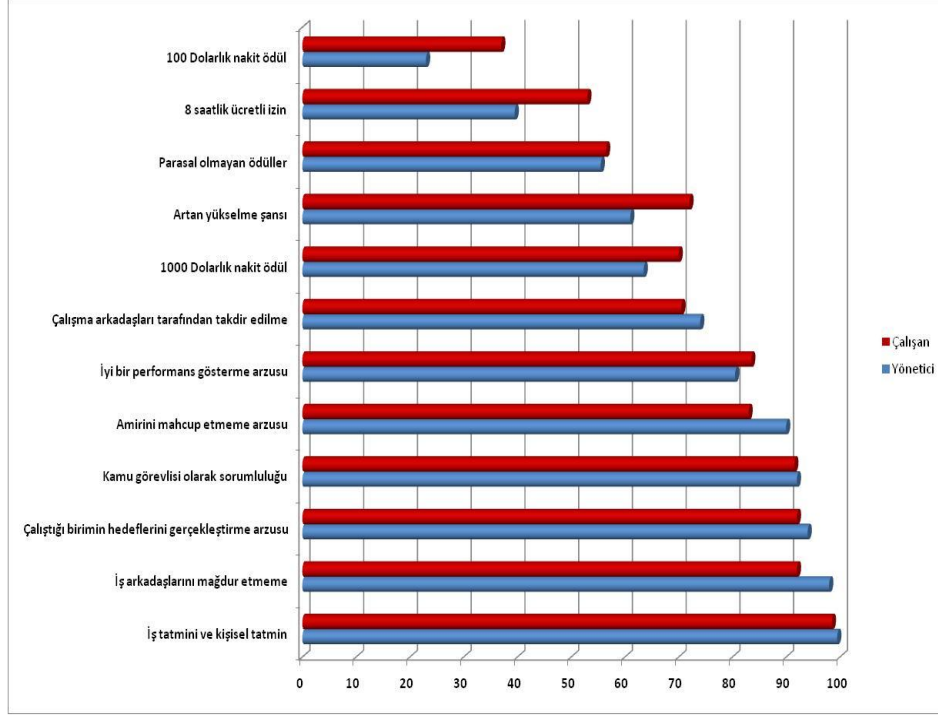


(Kaynak: Kariyer ve Liyakati Koruma Kurulu, Kariyer ve Liyakat Prensipleri Anketi, 2005).

Tablo 9'da görüldüğü üzere 2005 yılında çalışanların %60'ı kendilerine yapılan ödemeden tatmin olduklarını ifade etmişlerdir. Bu tabloya göre, çalışanların maaşlarından memnuniyet düzeyi yıllara göre artış göstermiştir. Bu sonucun çıkmasının nedenleri arasında Amerika'da özel sektörün ücret düzeyi ile kamu arasındaki ücret farkının azalmasını ve kamudaki iş güvencesinin daha ön plana çıkmasını sayabiliriz.

Çalışanların işlerini iyi yapmalarında onları motive eden 12 faktörün sıralaması, Tablo 10'da gösterilmiştir.

Tablo 10- Çalışan ve Yöneticileri Motive Eden Faktörler

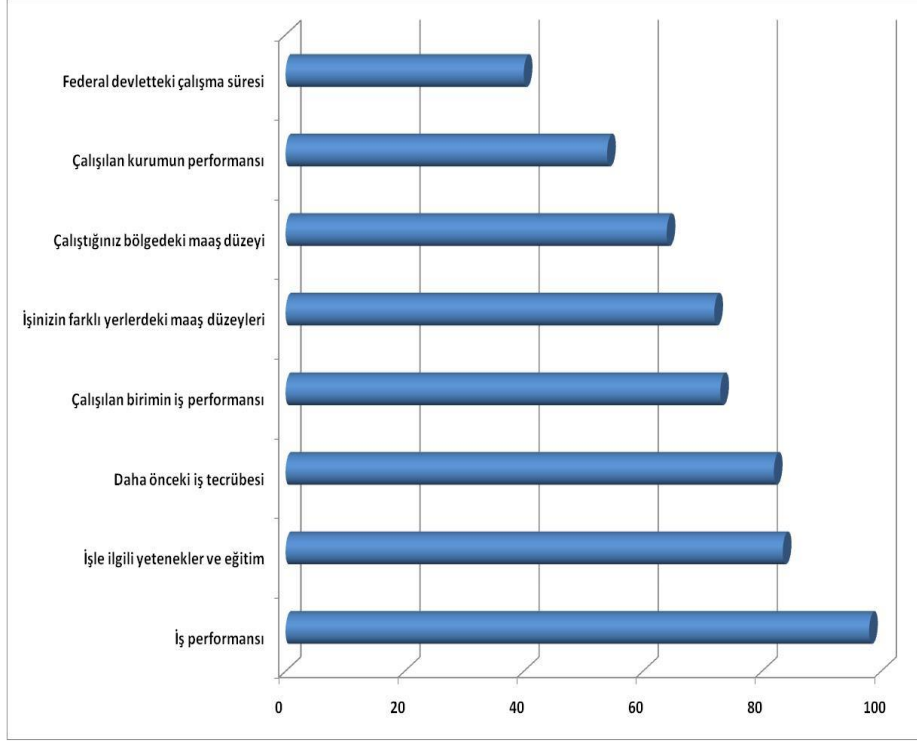


(Kaynak: Kariyer ve Liyakati Koruma Kurulu, Kariyer ve Liyakat Prensipleri Anketi, 2005).

Tablo 10'a göre işin iyi yapılmasındaki en önemli faktörün parasal nedenlerden başka nedenler olduğu ortaya çıkmaktadır. Çalışanlar ile yöneticilerin işi en iyi şekilde yapmak için belirlediği faktörler benzerlik göstermektedir. Ayrıca çalışanları sadece maddi ödüllerle motive etmenin yetmeyeceği, performansın artırılmasında para dışında birçok faktörün etkili olduğu da açığa çıkmaktadır.

Çalışanların, maaş artışları ve nakdi ödüllerin verilmesinde nelerin önemli olması gerektiğine ilişkin görüşlerine Tablo 11'de yer verilmiştir.

Tablo 11- Çalışanlara Göre Maaş Artışlarının ve Nakdi Ödüllerin Verilmesinde Neler Önemli Olmalıdır?

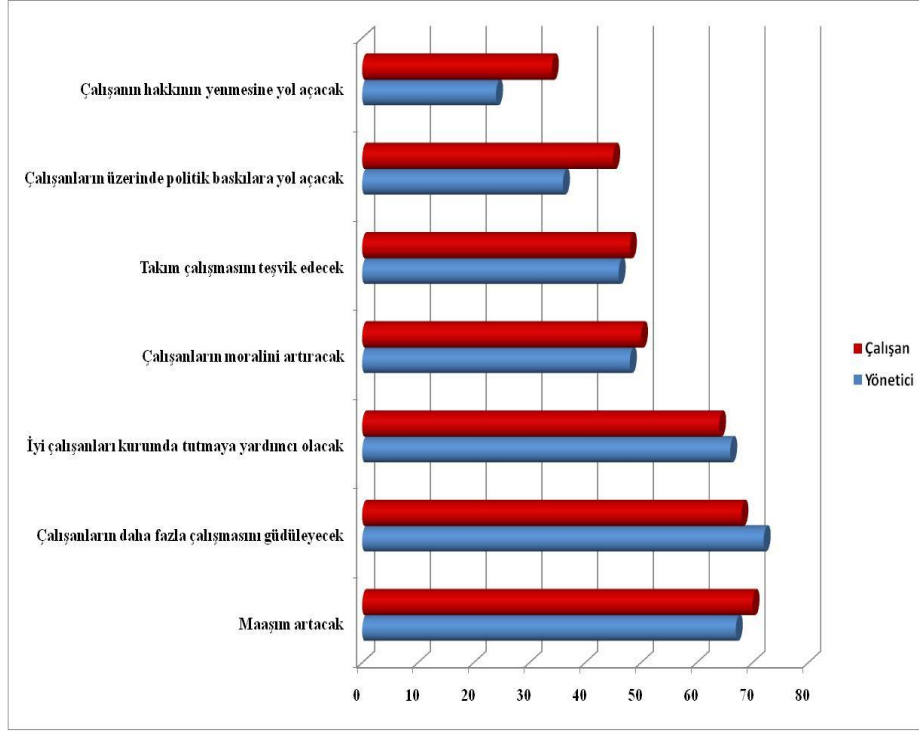


Kaynak: Kariyer ve Liyakati Koruma Kurulu, Kariyer ve Liyakat Prensipleri Anketi, 2005.

Tablo 11'e göre, maaşlarda artışın ve nakdi ödüllerin belirlenmesinde çalışanın gösterdiği iş performansı, çalışanın beceri ve eğitimi faktörlerinin, çalışanlar açısından daha önemli görüldüğü açıktır. Ülkemizde devlet memurlarının maaş artışında temel olarak eğitim düzeyi, hizmet süresi gibi kriterler esas alınmasına karşılık iş performansı dikkate alınmamaktadır.

ABD'de yapılan söz konusu araştırmaya göre, ödemelerin performansa dayandırılması durumunda çalışanların hangi konularda değişim bekleyeceği Tablo 12'de ortaya konmaktadır.

Tablo 12- Çalışanların ve Yöneticilerin, Ödemelerin Performansa Bağlanması Durumunda Nelerin Değişeceğine İlişkin Görüşleri

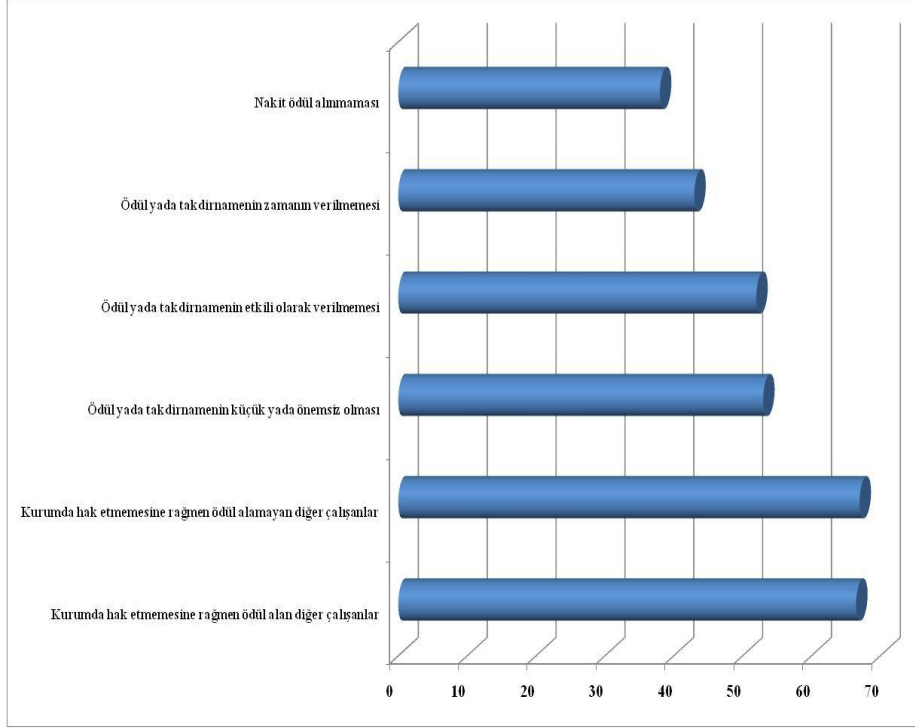


Kaynak: Kariyer ve Liyakati Koruma Kurulu, Kariyer ve Liyakat Prensipleri Anketi, 2005.

Tablo 12'ye göre, çalışanların performansa göre ödeme yapılması durumunda ücretlerinin artacağı algısı ve performansa göre ödemenin daha fazla çalışmaya yol açacağı algısı ön plana çıkarken, çalışanlar üzerindeki politik baskıların artacağı ve çalışanların hakkının verilmeyeceği kaygısı da özellikle çalışanlar tarafından öngörülmektedir.

“Ödül ya da takdirname alan çalışanları aldıkları ödül ya da takdirname neden yeterince tatmin etmemektedir?” sorusuna çalışanlar Tablo 13'de gösterildiği şekilde yanıt vermişlerdir.

Tablo 13- Çalışanların Ödül ve Takdirnamenin Yeterince Tatmin Etmemesinin Nedenleri



(Kaynak: Kariyer ve Liyakati Koruma Kurulu, Kariyer ve Liyakat Prensipleri Anketi, 2005).

Tablo 13'e göre, ödül ya da takdirname alanların yeterince tatmin olamamalarının sebepleri olarak çalışanlar, haketmelerine rağmen ödül alamayanlar ve haketmemelerine rağmen ödül alanları göstermektedirler. Bu sonuçlar, nakit ödül alınmamasının çalışanlar için çok önemli olmadığını, önemli olanın hakkaniyete uygunluğun sağlanması olduğunu göstermektedir. Ülkemizde de durum pek farklı değildir. Yapılan bir araştırma sonucuna göre kamu çalışanları, ücret adaletsizliğini en önemli problem olarak görmektedirler (Coşkun, 2005: 325).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde kamu personel reformu gündemden düşmeyen konulardandır. Sürekli reform talebi, diğer ülkelerdeki kamu personel sistemlerinin nasıl olduğu merakını da beraberinde getirmektedir. Bu makalede ABD'nin federal

düzeydeki ücret sisteminin, Türk kamu personelinin ücret sistemi reformuna ışık tutacak özellikler taşıdığı açıklanmaya çalışılmıştır. ABD’de federal düzeyde çalışanların maaş ve ücret sistemi öncelikle, şeffaf, anlaşılması ve hesaplaması kolay, gerekli esneklikleri içeren, piyasa ücret koşullarını dikkate alan bir sistem görünümündedir.

ABD’de genel gösterge tablosu ortak bir tablo olup, bu sisteme dahil olan bütün kurumlarda kurumsal ilaveler olmaksızın uygulanmaktadır. Böylece, ücret sisteminde kurumlar arasında tekdüzelik sağlanmıştır. Ülkemizdeki kamu personelinin ücret reformu çalışmalarındaki en önemli sorunlardan birisi olan kurumlararası ücret farklılıklarının önlenmesi ve ücret adaletinin sağlanabilmesi için kurumsal farklılıkları kaldıran ortak bir gösterge tablosunun benimsendiği bir ücret sisteminin uygulanması yararlı olacaktır.

ABD’de maaş ve ücret tablolarındaki genel özellik, ilk bakıldığında maaş ve ücretlerin anlaşılmasını sağlayan rakamlardır. Ülkemizdeki katsayı ve gösterge sistemine bakıldığında, tek başına bu rakamların bir anlam ifade etmediği görülmektedir. Bu nedenle, ülkemizdeki gösterge katsayısı sisteminden vazgeçilerek doğrudan ücreti gösteren bir sisteme geçilmesi ve maaşa esas kalemlerin azaltılması kamu personelinin ücret yapısının anlaşılabilirliğini ve şeffaflığını artıracaktır. ABD’de bölgesel geçim ve piyasa koşullarının sisteme entegre edilmesi de maaş ve ücret sisteminin daha adil olmasına yol açmaktadır. ABD’de derece sisteminin görev, yetki ve sorumluluk artışına dayandırılması dikkat çekici bir durumdur. Ülkemizdeki derece sistemi görev, yetki ve sorumluluk artışını içerecek şekilde yeniden yapılandırılmalıdır. ABD’de işçilerin ücretinin saatlik bazda belirlenmesi, işçilerin emeklerinin direkt karşılığını almalarına ve esnek çalıştırılabilmelerine imkan vermektedir. ABD’de üst düzey yöneticilerin farklı bir ücret sistemine tabi olması ve üst düzey yöneticilerin performansını da dikkate alan maaş ve ücret yapısı üst kadroların motivasyonunu artırmaktadır.

Ülkemiz kamu personel sistemi için sık sık önerilen performansa göre ödeme, ABD’de üst düzey yöneticiler dışında normal çalışanlar için başarılı olarak uygulanamamıştır. Başarısız uygulamalara rağmen, performansa göre ödemenin popülerliğini kaybetmemesinin en önemli etkenlerinden birisi, bu sistemin gerek çalışan gerekse yöneticiler tarafından algılanışdır. Performansa göre ödeme çalışanlar için ücret artışı, çalıştıranlar için de çalışanları daha iyi çalıştırabilmek için etkili bir araç olarak algılanmakta ve performansa göre ödeme sistemi popülerliğini bir ölçüde devam ettirmektedir.

Hem kuramsal düzeyde hem de uygulamada maddi ödüllerin çalışanları motive etmede ne ölçüde başarılı olduğu tartışmalıdır. Türk kamu personel sisteminde çalışanları daha iyi motive edebilmek için performansa göre ödeme

sistemini uygulamaya çalışmak yerine ücret haricindeki motivasyon faktörlerine başvurulmasının daha sağlıklı olacağı düşünülmektedir.

Ülkemizde kamu personelinin maaş ve ücret sistemi yeniden gözden geçirilirken başlangıç noktası, kimlerin hangi statüde çalışacaklarının belirlenmesi olmalıdır. Kamuda aynı kurumda aynı işi memur, işçi, sözleşmeli ve geçici personel statüsünde yapanlar bulunmaktadır. Aynı işin farklı statülerdeki çalışanlar tarafından yerine getirilmesi, eşit işe eşit ücret uygulamasının önünde engel oluşturmaktadır. Bu noktada, kamu personelinin statüsünün tespitinde Amerikan Federal Düzeyindeki beyaz yakalılar, mavi yakalılar ayırımı gibi statü tespitini kolaylaştıran yöntemlere ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamuda çalışanların hakkını tespit edebilmek çok zor olduğu için genelde karşılaştırmalar yoluyla maaş ve ücret saptanmasına gidilmektedir. Karşılaştırmalar; kurumlar arası, kurum içi, özel-kamu sektörleri arasında yapılmaktadır. Kamuda maaş ve ücret karşılaştırması emek isteyen bir süreçtir. Maaş ve ücret karşılaştırmalarının yapılabilmesi için maaş ve ücretler üzerine analizler yapan, raporlar hazırlayan bağımsız kurum ve kuruluşlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu tür kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak çalışmaların devlet tarafından desteklenmesi gerekmektedir.

Ülkemizde kamu çalışanlarının maaş ve ücretleri ile ilgili olarak öncelikle ele alınması gereken konu, başarısı tartışılan performansa göre ödeme değil, şeffaf, anlaşılabilir, hakkaniyete uygun bir ücret sistemi oluşturmaktır. Böyle bir ücret sistemi olmadan performansa göre ödeme sistemini uygulamaya çalışmak var olan problemleri daha da karmaşık hale getirecektir.

Kaynakça

- BAŞBAKANLIK, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/>, 13.07.2008.
- BERMAN, Evan M. /BOWMAN, James S. / WEST, Jonathan P./VanWart, Montgomery (2001), *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Processes, and Problems* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 1st Edition).
- BURGESS, Simon/PROPPER, Carol/RATTO Marisa/TOMINEY, Emma (2004), "Incentives in the Public Sector: Evidence from a Government Agency," *CMPO Working Paper Series*, 04/103.
- BURKE, T./HAYWARD, D. (2001), "Performance Indicators and Social Housing in Australia," <http://www.sisr.net/publications/01burke.pdf> (17.07.2008).
- COŞKUN, Selim (2005), "AB ve Reform Sürecinde Türk Bürokrasisi: Bir Olay Çalışması," NOHUTÇU, Ahmet/BALCI, Asım (eds.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- I* (İstanbul: Beta): 299- 330.
- CPMS (Department of Defense, Civilian Personnel Management Service), <http://www.cpms.osd.mil/wage>, 01.09.2008.
- DALEY, Dennis (2003), "The Trials and Tribulations of Performance Appraisal: Problems and Prospects on Entering the Twenty-First Century," HAYS, Stephen W. /KEARNEY,

- Richard C. (eds.), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects* (Upper Saddle River: Prentice Hall): 154-166.
- EEOC (U.S. Equal Employment Opportunity Commission), http://www.eeoc.gov/abouteeoc/35th/thelaw/civil_service_reform-1978.html, 21.06.2008.
- FEDERAL PERSONNEL GUIDE (2007), *Your Employee Handbook* (Horsham, PA: LRP Publications).
- KAUHANEN, Antti/PIEKKOLA, Hannu (2004), "What Makes Performance Pay Schemes Work," *The Research Institute of the Economy Discussion Papers*, 929.
- KLINGNER, Donald E./NALBANDIAN, John (2003), *Public Personnel Management: Contexts and Strategies* (Upper Saddle River: Prentice Hall, 5th Edition).
- KOHN, A. (1993), "Why Incentive Plans Cannot Work," *Harvard Business Review*, 71/5: 54-63.
- MARSDEN, David/RICHARDSON, Ray (1992), "Motivation and Performance Related Pay in The Public Sector: A Case Study of the Inland Revenue," *Centre for Economic Performance, London School of Economics, Discussion Paper*, 75.
- MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD (2007), "Accomplishing Our Mission: Results of the Merit System Principles Survey 2005," <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=251283&version=251556&application=ACROBAT>, 15.03.2008.
- MILAKOVICH, Michael E./GORDON, George J. (2004), *Public Administration in America* (Belmont: Thomson Wadsworth, 8th Edition).
- O'DONNELL, Micheal/O'BRIEN, John (2000), "Performance- Based Pay in Australian Public Service: Employee Perspective," *Review of Public Personnel Administration*, 20/2: 20-34.
- OPM (Office of Personnel Management), <http://www.opm.gov/oca/08tables/html/ex.asp>, 11.08.2008.
- OPM (Office of Personnel Management), http://www.opm.gov/ses/about_ses/index.asp, 11.08.2008.
- OPM (Office of Personnel Management), <http://www.opm.gov/feddata/html/2007/september/charts.asp>, 11.07.2008.
- OPM (Office of Personnel Management), <http://www.opm.gov/oca/pay/HTML/wgifact.asp>, 10.08.2008.
- OPM (Office of Personnel Management), <https://www.opm.gov/oca/08tables/txt/gstbls.txt>, 11.07.2008.
- OPM (Office of Personnel Management), <https://www.opm.gov/oca/wage/fwsfact.asp>, 10.08.2008.
- PEARCE, Jone L./STEVENSON, William B./PERRY, James L (1985), "Managerial Compensation Based on Organizational Performance: A Time Series Analysis of the Effects of Merit Pay," *The Academy of Management Journal*, 28/2: 261-278.
- PERRY, James L. (2003), "Compensation, Merit Pay, and Motivation," HAYS Stephen W./KEARNEY, Richard C. (eds.), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects* (Upper Saddle River: Prentice Hall): 143-153.

