

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2007, C.12, S.1 s.313-332.

**KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE PERFORMANS
DEĞERLEMESİ UYGULAMALARI VE KAMU
PERSONELİ KANUNU TASLAĞINDA ÖNGÖRÜLEN
DÜZENLEMELER ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

**PERFORMANCE APPRAISAL PRACTICES IN PUBLIC
PERSONNEL ADMINISTRATION AND AN
EVALUATION ON ARRANGEMENTS IN PUBLIC
PERSONNEL DRAFT LAW**

Dr.Yakup ALTAN*
Yrd.Doç.Dr.Uysal KERMAN**

ÖZET

Bu çalışmada, öncelikle Türk kamu personel yönetiminde hali hazırda uygulanan performans değerlendirme sistemi özel sektördeki uygulaması ile birlikte net biçimde ortaya konulmuştur. Teorik çerçevenin ardından, ülke gündemindeki önemini hala koruyan “Kamu Yönetimi Reformu” içinde yer alan üç temel kanundan bir tanesi olan Kamu Personeli Kanunu Taslağında performans değerlendirme uygulamalarına ilişkin olarak öngörülen düzenlemeler mevcut uygulamayla karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

ABSTRACT

In this study, first of all, performance appraisal in Turkish public personnel administration in line with its conceptualisation in private sector is clearly outlined. After giving theoretical Framework, new arrangements regarding performance appraisal in Public Personnel Draft Law, which is one of the three laws in Public Administration Reform efforts in Turkey, are examined in comparison with existing practice.

Performans, Değerleme, Sicil, Performans Değerlemesi, Kamu Personel Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Sektöründe Performans Değerlemesi. Performance, Appraisal, Register, Performance Appraisal, Public Personnel Management, New Public Management, Performance Appraisal In Public Sector.

* Süleyman Demirel Üniversitesi, Yalvaç Meslek Yüksek Okulu, Öğretim Görevlisi

** Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

Bilim ve teknoloji alanındaki gelişmelere paralel olarak ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel ve demografik dönüşümleri de içeren yeni dünya düzeninde sınırların ortadan kalkması yeni bir rekabet anlayışını beraberinde getirmiştir. Yeni ekonomik düzen içinde varlıklarını sürdürmek isteyen özel sektör işletmeleri sürdürülebilir rekabet avantajı elde edebilme yolunda yönetim anlayışlarında ve uygulamalarında önemli değişimler yapmaktadırlar. Söz konusu değişimler çerçevesinde insan kaynaklarının daha etkin verimli kullanılması amacıyla insan kaynakları yönetiminin personel planlaması, seçim, geliştirme, kariyer planlaması, sağlık ve güvenlik, ücretleme ve değerlendirme ile sendikal ilişkiler gibi isimlerle anılan bütün faaliyetleri yeniden tanımlanmaktadır. Bu çalışmalarda sisteme stratejik bir bakış açısı kazandırılması esas alınmıştır. Artan rekabetten daha fazla pay alacak biçimde örgütlerin başarısını artırmada en önemli aktif unsur olan insan kaynağının verimli kullanılmasının gerekliliği, performans değerlemesini üzerinde önemle durulması gereken bir konu haline dönüştürmüştür.

Geçtiğimiz yüzyılın başlarından itibaren sanayi devrimi, sendikacılığın doğuşu, ekonomik buhranlar, dünya savaşları gibi tarihsel nedenlere ek olarak küreselleşme olgusu sonucu şirketlerin çok uluslu hale gelmeleri ve artan rekabet özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de etkinlik ve verimlilik beklentilerini ve kaygılarını üst düzeye çıkarmıştır. Bu kaygılar vatandaşların daha iyi ve nitelikli kamu hizmeti talepleriyle daha da artmıştır.

Devletin ve onun icra organı olan kamu yönetimi teşkilatının gerekli olan olumlu dönüşümü sağlayabilmesi yönünde tartışmalar ve çalışmalar hala devam etmektedir. Dünyada yeni sağ anlayışıyla şekillenen ve yeni kamu yönetimi anlayışı şeklinde ifade edilen bu dönüşüm çalışmaları, devletin toplumdaki rolünün etkinlik ve verimlilik kaygısı güdülerek yeniden tanımlanması esasına dayanmaktadır. Kamu yönetiminden kamu işletmeciliği anlayışına geçişi ifade eden bu düşüncenin temelinde, kamu yönetiminin başarısızlığı karşısında özel sektörün başarılı olması iddiası vardır. Bu amaçla özel sektörü sürekli dinamik tutan unsurların kamu sektörüne adapte edilmesi yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine kamu işletmeciliği anlayışının hayata geçirilmesi yönünde yapılan çalışmalarda, personel rejimiyle ve özellikle kamu görevlilerinin performanslarının ölçümü ve değerlendirilmesiyle ilgili düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır.

Mevcut personel rejimimizde köklü değişimleri gündeme getiren girişimlerde performans değerlendirme konusunun da yer aldığı görülmekle birlikte, yapılan ya da yapılması düşünülen değişimlerin tam anlamıyla çağdaş performans değerlendirme anlayışını yansıttığını söyleyebilmek oldukça güçtür. Burada önemli olan performans değerlendirme sisteminin, insan kaynakları ve örgütün başarısını artıracak yönde yeni stratejilerin geliştirilmesinde temel bilgi kaynağı olarak görülmesi gerekliliğidir. Aksi düşüncelerle yapılacak değişimler insan kaynakları yönetiminin en karmaşık

ve tartışmalı konuları arasında yer alan performans değerlendirme uygulamalarının kamu görevlileri tarafından rutin bir işlem olarak algılanmasına engel olamayacaktır.

1. GENEL OLARAK PERFORMANS DEĞERLEMESİ

Sürekli gelişen teknolojik sistemler, çevresel koşullardaki değişimler ve uluslararası rekabet, günümüzde insan kaynaklarının her zaman olduğundan daha fazla etkin ve verimli kullanılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu yüzden teknolojik gelişmeler karşısında yetersiz kalmamak, çevreye uyum sağlayabilmek ve rekabet gücünü artırmak için verimliliğin artırılması önemli bir sorun olarak işletmelerin ve organizasyonların karşısına çıkmaktadır. Bu anlamda emek gücü örgütün en önemli girdisidir.

Yönetimin aktif elemanı olan insan faktörünün etkin ve verimli kullanılması ile örgütlerin başarısı artırılabilir. Personelin etkin ve verimli kullanılabilmesi için her personelin örgüt amaçlarına yaptığı katkının, doğru tekniklerle ve objektif kriterlere uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir. Örgütlerin etkinliği, üyeleri olan bireylerin performanslarının bir türevidir.¹ İşletme yönetimlerinin temel görevi, örgütsel amaçları maksimum düzeyde gerçekleştirmektir. Başarının kriteri ve düzeyi, yönetimin performans değerlendirme konusundaki anlayışına göre şekillenir. İşletmelerin varlığı ve sürekliliği büyük ölçüde bu anlayışın doğruluğuna ve geçerliliğine bağlıdır.²

1. 1. Performans Değerlemesi Kavramı

Literatürde *başarım değerlendirme*, *liyakat değerlendirme*, *işgören boylandırma*, *personel değerlendirme*, *verimliliğin değerlendirilmesi*, *tezkiye ve sicil* gibi kavramlarla ifade edilen performans değerlendirme, en kısa tanımlamayla “personelin içindeki başarısının o işin gereklerine göre değerlendirilmesi sürecidir.”³

Değişik kaynaklarda performans değerlendirme şu şekilde tanımlanmaktadır;

- Kişinin işteki başarı derecesi hakkında bir yargıya varma işlemidir.⁴

¹ A. Doğan CANMAN, **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, TODAİE Yayınları, No:252, Ankara 1993, s. 2.

² Z. AKAL, **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi Çok Yönlü Performans Göstergeleri**, MPM Yayınları, No:473, Ankara 1992, s. 5.

³ L. Robert MATHIS, H. John JAKSON, **Personel/ Human Resource Management**, 6th ed., West Publishing Comp., USA 1988, s. 299; Ramazan GEYLAN, **Personel Yönetimi**, Anadolu Üniversitesi Matbaası, Eskişehir 1991, s. 190; H. CAN, A. AKGÜN, Ş. KAVUNCUBAŞI, **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, 2.b., Siyasal Kitabevi, Ankara 1995, s. 173.

⁴ Cahit TUTUM, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, No:179, Doğan Basımevi, Ankara 1979, s.152.

- Çalışanların yeteneklerini, potansiyel güçlerini, iş alışkanlıklarını, davranışlarını ve benzer niteliklerini diğerleriyle karşılaştırarak yapılan sistematik bir ölçmedir.⁵

- Çalışanların performanslarını değerleyerek ve gözlemleyerek sonuçları kayıt altına alan, bu sonuçlardan hareketle geri besleme sağlayan bir süreçtir.⁶

- Personelin, örgütün ve yönetimin geliştirilmesi amacıyla önceden belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya çıkarılması ve meydana gelebilecek aksaklıkların giderilebilmesi için mümkün olan en üst düzeyde objektif kriterlere dayalı olarak periyodik aralıklarla yapılan bilinçli yönetsel ve örgütsel faaliyetlerin tümüdür.⁷

Verilen tanımlardan hareketle, performans değerlendirme sistemlerini çok yönlü, dinamik ve objektif kriterlere dayanan bir süreç olarak ele almak gerekir.

1.2. Performans Değerlemesinin İnsan Kaynakları Yönetimi Açısından Önemi

İnsan kaynakları yönetiminde, performans değerlendirme yer ve önemi günümüzde de en çok tartışılan sorunların başında gelmektedir. Performans değerlendirme, akademisyenler ve yöneticiler tarafından etkili bir insan kaynakları yönetimi sisteminin önemli bir unsuru olarak gösterilmektedir.⁸ Organizasyonlar, işgörenlerin işe alınmalarından itibaren onların yeteneklerini yakından izlemeli, kişisel ve örgütsel başarıyı sağlayacak doğrultuda dinamik bir değerlendirmeye tabi tutmalıdırlar. Bir organizasyonda ne kadar işgören bulunursa, işgörelere ilişkin o kadar sık karar verilmesi zorunluluğu ortaya çıkar. Ancak, gereğinden hızlı alınan personel kararlarının isabet derecesi düşmektedir. Bu sebeple personel kararlarında her işletme optimal bir süre tayininde bulunmalıdır.⁹

Çağdaş insan kaynakları yaklaşımının gereği olarak performans değerlendirme kavramı, örgütsel amaçlar ile personelin amaçları arasında uyum sağlamaya yönelik bir süreç olarak ele alınır. Bu çerçevede, örgüt yöneticilerinin farklı amaçlar arasında uyum sağlamaya yönelik faaliyetler içinde bulunmaları kaçınılmaz hale gelmektedir. Çünkü yöneticilerin başarısı büyük ölçüde işgörenlerin örgütsel amaçlar doğrultusunda çalışmalarına; teknik bilgi, yetenek, deneyim ve emek güçlerini bu doğrultuda harcamalarına bağlıdır. Bu açıdan bakıldığında, motivasyon ile performans

⁵ İ. Durak ATAAY, **İş Değerleme ve Başarı Değerleme Yöntemleri**, İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayınları No: 235, İstanbul 1990, s. 234.

⁶ L. Richard DAFT, **Management**, 2nd ed., HBJ Press, USA 1991, s. 353.

⁷ Burhan AYKAÇ, **Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, G.Ü.S.B.E. Doktora Tezi, Ankara 1986, s. 17-18.

⁸ L. Melissa WAITE, Susan STIDES-DOE, "Removing Performance Appraisal and Merit Pay In The Name Of Quality An Empirical Study of Employees Reactions", **Journal of Quality Management**, Volume: 5, 2000, s. 188.

⁹ F. Peter DRUCKER, **Etkin Yöneticilik**, (Çev. Ahmet ÖZDEN, Nuray TUNALI), Eti Kitapları, 2. b., İstanbul 1994, s. 44.

arasında da doğrusal bir ilişki vardır.¹⁰ Diğer bir ifadeyle, motive olamayan bir personelin yüksek performans göstermesi mümkün değildir. Yöneticilerin ve örgütlerin başarısı, çalışanların örgütsel amaçları gerçekleştirecek yönde harekete geçirilmesiyle mümkün olabilir.¹¹ Bu yönüyle performans değerlemesi hem örgüt yönetimine hem de işgörelere önemli avantajlar sağlamaktadır. Örgüt yönetimi performans değerlemesi sonuçlarından elde ettiği bilgiler sayesinde, her personelin amaca yaptığı katkıyı öğrenmekte ve bu bilgiye dayanarak gerekli kararları almaktadır. İşgörelere de performans değerlemesi sistemi ile kendini geliştirme fırsatı bulabilmektedir.¹²

1. 3. Performans Değerlemesinin Amaçları

Tarihsel olarak bakıldığında performans değerlemesi genel olarak, ödüllendirme, ücret artışları, kişisel gelişme ve motivasyon gibi yönetsel amaçlarla kullanılmıştır. Schuster ve Kindall tarafından Fortune's dergisinin yayımladığı 500 büyük sanayi kuruluşunda yapılan bir çalışmada, çalışmaya katılan 403 sanayi kuruluşundan 316 (%78)'sının formal performans değerlemesi planlarına sahip olduğu saptanmıştır. Söz konusu şirketlerin büyük bir bölümünün performans değerlemesini yönetsel, gelişmeye yönelik ve motivasyonel amaçlarla kullanmakta oldukları tespit edilmiştir.¹³

Performans değerlemesi pek çok amaca hizmet edebilir. Yönetim anlayışındaki ve çevredeki sürekli değişimler göz önüne alındığında performans değerlemesinin amaçlarının da değişmesi kaçınılmazdır. Burada önemli olan, performans değerlemesinin en genel amacının, örgütün etkinliklerini, kendi becerilerini ve katkılarını sürekli iyileştirmeleri için bireylerin ve grupların sorumluluk üstlendikleri bir kültür oluşturulması ve bu kültürün içeriğinin de verimlilik- kalite-insan ilişkileri olduğudur.¹⁴

1. 4. Performans Değerlemesi Kriterleri

Performans değerlemesi sistemi içinde işgörelere performanslarının nasıl ölçüleceği ya da bu ölçüm esnasında hangi kriterlerin belirleyici olacağı konusu, performans değerlemesinin en önemli sorun alanlarının başında gelmektedir. Kriterlerin seçimi ile performans değerlemesinin başarısı arasında doğrusal yönlü bir ilişki vardır. Bu sebeple değerlemeciler ilk olarak performans değerlemesi kriterlerini akılcı bir biçimde tespit etmek durumundadırlar. Performans standardı şeklinde de adlandırılacak olan bu kriterler büyük ölçüde, bir işin etkili biçimde yapılabilmesi için gereken koşulların belirlenmesidir. Bu noktada neyin-nasıl başarılı olduğu gündeme geleceğinden, her işgörelere konuyla ilgili yeterli düzeyde açıklama yapılmalıdır. Performans değerlemesi kriterlerini üretim ve satış kriterleri, personel kriterleri ve yargısal kriterler başlıkları altında toplayabiliriz. Belirtilen kriterler içinde üretim ve satış kriterleri ile personel

¹⁰ Terence MITCHELL, James LARSON, **People in Organizations**, McGraw-Hill Int., Singapore, 1987, s. 155-156.

¹¹ Tamer KOÇEL, **İşletme Yöneticiliği**, Beta Yayınları, 7. b. , İstanbul, 1999, s. 465-466.

¹² TUTUM, s. 152; CANMAN, s. 4.

¹³ A. L. KLATT, G. R. MURDICK, E. F. SCHUSTER, **Human Resource Management**, Charles E. Merrill Publ. Comp., USA 1985, s. 411-413.

¹⁴ Doğan CANMAN, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1995, s. 120.

kriterlerine ağırlık verilmesi objektif ölçüm sonuçlarına ulaşmayı kolaylaştırırken, yargısal kriterlere ağırlık verilmesi bu durumu zorlaştırmaktadır.

1. 5. Performans Değerlemesi Yöntemleri

Performans değerlendirilmesi her örgüt tarafından farklı amaçlarla kullanılmakla birlikte, temelinde bireysel ve dolayısıyla örgütsel etkinlik ve verimliliği artırma düşüncesi yatmaktadır. Konumuz açısından bakıldığında örgütlerin amaçlarına ulaşabilmeleri, büyük ölçüde bu amaca hizmet edecek etkili bir performans değerlendirme yönteminin tercih edilmesiyle doğrudan ilgilidir. Zira, genellikle benimsendiği gibi, kullanılan ya da kullanılacak olan performans değerlendirme yöntemi değerlendirilenin hizmet edeceği amacın bir değişkenidir. Ancak uygulamada, performans değerlendirilmesiyle ilgili olarak bir tek amaç olmadığı gibi bir tek yöntemle de birçok amacın aynı düzeyde elde edilebilmesi neredeyse mümkün değildir.¹⁵ Başka bir ifade ile kullanılacak bir tek performans değerlendirme yöntemiyle, hem işgörenlerin potansiyel yeteneklerini ortaya çıkarmak, hem eğitim ihtiyaçlarını tespit etmek, hem ücret, hem de terfi kararlarına yardımcı olacak verilere ulaşmak söz konusu değildir.

Bu açıdan bakıldığında, kullanılan ya da kullanılacak olan her performans değerlendirme yönteminin bazı avantaj ve dezavantajları olduğu kabul edilmeli ve belirli bir değerlendirme hedef ve amacına en uygun düşecek yöntem seçilerek uygulama çabasına geçilmelidir.¹⁶

Uygulamada geçmişten günümüze kadar, işgörenlerin performanslarının değerlendirilmesi amacıyla birbirinden farklı birçok değerlendirme yöntemi kullanılmıştır. Bu yöntemlerin kişisel önyargılardan arındırılması, daha objektif ve daha güvenilir bir duruma getirilebilmesi için sürekli çaba harcanmış ve hala harcanmaktadır. Bu çabalar sonucunda sürekli yeni yöntemler ortaya çıkmaktadır.¹⁷ Aşağıda geleneksel performans değerlendirme yöntemleri ve çağdaş performans değerlendirme yöntemleri başlıkları altında ifade edilen bu yöntemlerin her birinin bazı avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Her yöntemin yapısının, neyi ölçtüğünün ve elde edilen sonuçların iyi analiz edilmesi önemlidir.¹⁸

Geleneksel performans değerlendirme yöntemlerini kişinin tek başına değerlendirildiği yöntemler ve karşılaştırmalı yöntemler olarak iki ana grupta toplamak mümkündür. Kişinin tek başına değerlendirildiği yöntemler grafik cetveller yöntemi, kompozisyon yöntemi, zorunlu seçim yöntemi ve kritik olay yöntemi; karşılaştırmalı yöntemler ise sıralama yöntemi, alternatif sıralama yöntemi, adam adama kıyaslama yöntemi ve zorunlu dağıtım yöntemidir. Çağdaş performans değerlendirme yöntemleri ise amaçlara ve

¹⁵ Metin KAZANCI, "Personel Değerlendirmesi", **A.İ.D.**, C: 7, S: 1, Mart 1974, s. 11.

¹⁶ Winston OBERG, "Make Performance Appraisal Relevant", **Appraising Performance Appraisal**, A Harvard Business Review Paperback, 6th ed., USA 1991, s. 47-48.

¹⁷ CANMAN, **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar...**, s. 18.

¹⁸ J. Margaret PALMER, **Performans Değerlendirmeleri**, American Management Association/ Rota Yayınları, 1. b., İstanbul 1993, s. 39-40.

sonuçlara göre değerlendirme yöntemi, değerlendirme merkezleri yöntemi, 360° değerlendirme yöntemi, davranış temelli değerlendirme (bars) yöntemi, alan incelemesi yöntemi ve kendini geliştirme düzeyi şeklindedir.

2. TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLEMESİ

Kamu yönetiminin beşeri yönünü oluşturan kamu personel yönetimi, kamu kurum ve kuruluşlarının gereksinim duyduğu insan gücüne ait problemleri inceleyen bir disiplindir. Oldukça genel bir tanımlamayla kamu personel yönetimi, devletin üstlendiği görevleri yerine getiren kamu görevlilerinin bağlı oldukları temel politikaların, kuralların, tekniklerin ve uygulamaların bütünüdür.¹⁹ Bu açıdan bakıldığında kamu personel yönetiminin konusu, örgütün ihtiyaç duyduğu insan kaynağının sağlanması, etkin ve verimli biçimde bu kaynağın kullanılması ve geliştirilmesine yönelik yol ve yöntemlerin araştırılıp ortaya çıkarılmasına yönelik çalışmaların yapılmasıdır.²⁰

Söz konusu çalışmalar yapısal ve işlevsel açıdan ikiye ayrılabilir. Personelin sınıflandırılması, ücret rejimi ve tabi olacakları statü kuralları kamu personel yönetimi sisteminin *yapısal* yönünü oluştururken; insangücü planlaması, seçim, geliştirme, değerlendirme ve motivasyon gibi konular da kamu personel yönetiminin *işlevsel* yönünü meydana getirir.²¹

Amacı, etkin ve verimli çalışmayı sağlayacak şekilde nitelikli personeli bir araya getirerek, alınacak tedbirlerle hem kişisel hem de örgütsel başarıyı ve doyumunu artırmak olan kamu personel yönetimi önemini korumaktadır.²² Demografik yapıda meydana gelen değişimler, kentleşme oranının giderek artması ve kişi başına düşen gelirin artması gibi sebeplerle vatandaşların daha iyi ve nitelikli kamu hizmeti talep etmeleri, devletin icra organı olan kamu yönetimi teşkilatını israftan uzak, vatandaş memnuniyetini ön plana alan bir anlayışla etkin ve verimli işleyen örgüt yapıları kurmaya itmiştir. Kamu personel yönetiminin önemini artırması bu durumun doğal bir sonucudur.

Ayrıca, kamu hizmetlerinin giderek nitelik değiştirmesiyle bağlantılı olarak yönetimin karmaşıklaşması ve karmaşıklaşan bürokratik yapının vatandaşlar üzerinde bırakabileceği olumsuz sonuçları sınırlama düşüncesi de personel yönetiminin önemini sürdürmesine neden olmuştur.²³ 1980 sonrası uygulanan politikalar, doğrudan mal ve hizmet üreten kamu personeli yerine, daha çok ihale şartnameleri hazırlayan ve bu süreçleri takip eden personel gereksinimini ön plana çıkarmıştır. Ayrıca, devletin örgütsel yapısında meydana gelen değişimlere uygun olarak yaşanan personel hareketlerini de

¹⁹ Doğan CANMAN, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", **AİD**, C:18, S: 1, Mart 1985, s. 4.

²⁰ TUTUM, s. 1.

²¹ Bilal ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul 2000, s. 244.

²² Nuri TORTOP, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yay., Ankara 1992, s. 13.

²³ TUTUM, s. 7.

uyumlu çalıştırabilecek bir mekanizma olarak kamu personel yönetimi önemlidir. Çünkü devam eden özelleştirmeler sonucu, özelleştirilmeyen kamu birimlerine aktarılan kamu personelden gerektiği gibi yararlanılabilmesi için, iyi işleyen bir kamu personel yönetimine gereksinim olacaktır.

Türk personel rejiminin ortaya çıkan yetersizliklerine çözümler getirebilmek amacıyla çeşitli girişimlerde bulunulmuş, yerli ve yabancı pek çok kuruluş ve uzmana yönetim sistemiyle ve personel sisteminin problemleriyle ilgili olarak raporlar hazırlattırılmıştır. Bu raporlardan önemli görülen bazıları şunlardır:

- NEUMARK Raporu olarak bilinen Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor (1949)
- Ekonomik konulara ilişkin hazırlanmakla birlikte personel sistemine ilişkin konuları da içeren M. W. THORNBURG Raporu (1949-1950)
- “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları” konusunda hazırlanan J. W. MARTIN- F. C. E. CUSH Raporu (1951)
- Devlet personelinin öncelikli reform unsuru olarak ele alındığı, M. CHAILLEUX-DANTEL Raporu (1959)
- Yerli uzmanlarca hazırlanan, Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkındaki Gıyas Akdeniz Raporu (1952)
- 1960 yılında kurulan Devlet Personel Dairesi²⁴ tarafından hazırlanarak dönemin hükümetine sunulan Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor (1962)
- Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi adıyla yayınlanan R. PODOL Raporu (1963)
- Gösterdiği ilkelerle Devlet Memurları Kanunu’na da ışık tutan MEHTAP-Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (1962)
- İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (1971)
- Yönetimin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşan KAYA-Kamu Yönetimi Araştırması (1991).²⁵

²⁴ Devlet Personel Başkanlığının Personel rejimimizle ilgili çalışmaları günümüzde de devam etmektedir. Devlet Personel Başkanlığı ve çalışmalarıyla ilgili kapsamlı bilgi için bkz. Birgül GÜLER, “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme”, *AİD*, C:21, S: 1, Mart 1988, s. 79-99 ve Birgül GÜLER, “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme II”, *AİD*, C:21, S: 2, Haziran 1988, s. 63-83.

²⁵ Belirtilen raporlarla ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. “Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi”, <http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc> (12.4.2005) ; M. Kemal ÖKTEM, “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *AİD*, C: 25, S: 2, Haziran 1992.

Günümüzde de personel rejiminin daha işler hale getirilmesiyle ilgili çalışmalar devam etmektedir. Yapılan tüm bu çalışmalara rağmen, kamu yönetimi ve personel yönetimi literatüründe bir terim ve kavram birliği sağlanamadığı gibi, kuramsal düzeyde yapılan çalışmalar uygulamaya tam olarak yansıtılmamıştır. Uygulamada görülen bu aksaklıklarda, kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi öğretiminde izlenen yöntemden çok Türk siyasal yaşamındaki istikrarsızlığın rolü büyüktür.²⁶ Ayrıca, geçmişte yapılan değişim yönlü çalışmalardan elde edilen tecrübelerden hareketle, çoğunlukla kanun ya da yönetmelik metinlerinde kalan düzenlemeler yapmakla yetinmeyip, yönetim anlayışının günün gereklerine uygun hale getirilmesi yönünde girişimlerde de bulunulmalıdır.

2. 1. Türk Kamu Personel Yönetiminde Performans Değerlemesi Uygulaması

Ülkemizde Devlet memurlarının performanslarının değerlendirilmesi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)* ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği** yürürlüğe konuncaya kadar, 1926 yılında kabul edilen 788 sayılı Memurun Kanunu ile 1947 ve 1951 tarihlerinde Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen iki tüzüğe göre yapılmıştır.

Liyakat sisteminin ana ilkelerinin de yer aldığı 1926 tarihli 788 sayılı Memurun Kanunu'nun 14. ve 77. maddeleri konumuzla ilgili hükümler içermektedir. Söz konusu kanunun 14. maddesinde, her memurun bir gizli dosyasının bulunacağı ve bu gizli dosyalara memurun kişilik durumu, huyları ve davranışları hakkında bilgiler konacağı, amirler ve müfettişler tarafından verilecek tezkiye ve raporların bu dosyalarda saklanacağı hüküm altına alınmıştır. Kanunun 77. maddesinde de aynı görevde iki yıl çalışan ve görevinin gereğini yerine getiremeyen memurların başka göreve atanacakları, bu memurların yeni görevlerinde de bir yıl kaldıktan sonra aynı sicili almaları durumunda inzibat komisyonu kararıyla hizmet yıllarına bakılmaksızın emekliye sevk edilecekleri ifade edilmektedir. 14. ve 77. maddelerde düzenlenen konular 657 sayılı DMK'da da benzer şekilde düzenlenmiştir.

Performans değerlemesiyle ilgili olarak önceki döneme ait düzenlemelerden ikincisi, 1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkındaki Kanun'un 4598 sayılı Kanunla değişik 7. maddesine dayanılarak çıkarılan Memurların Yeterliklerinin Takdiri Hakkında Tüzük'tür.* Tüzük, yeterliğin takdir edilme yöntemi, yeterlik fişi, raporların doldurulması ve saklanması gibi düzenlemeleri içermektedir.

Önceki döneme ait üçüncü düzenleme, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun 39. maddesi uyarınca çıkarılan T.C. Emekli Sandığı ile İlgili Memur ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Sevkleri Hakkında Tüzük'tür.** Dört bölüm ve yirmi maddeden oluşan tüzük, Emekli Sandığı Kanunu'nun 39. maddesinde belirtilen "ahlak ve yetersizliğin" tezkiye

²⁶ CANMAN, *Çağdaş Personel Yönetimi*, s. 249-250.

varakaları ile belirleneceğine işaret ederek, varakaların düzenlenmesine ilişkin hükümleri içermektedir.

DMK'dan önceki dönemin sicil (tezkiye) sistemi, devlet memurlarının ve dolayısıyla kurumların performansını geliştirmekten oldukça uzaktır. Tezkiye varakaları, devlet memurlarının performanslarının yanında kurum dışı davranışlarına ve kişiliklerine ilişkin soruları da içerdiğinden devlet memurlarını tümüyle değerlendirmeyi amaçlamıştır. Bu açıdan değerlendirildiğinde söz konusu sicil sisteminin çağdaş performans değerlemesi sistemlerinin gerisinde kaldığı söylenebilir. Ayrıca sistemin, objektifliği sağlayıcı unsurlardan yoksun olması uygulamayı başarısız kılan faktörlerin başında gelmektedir. Belirtilen eksiklikleri taşıyan sicil sistemi zamanla, hem değerlemeye tabi tutulanlar hem de değerlemeyi yapanlar tarafından yararına inanılmayan bir formalitenin her yıl sonunda tekrarlanmasından ibaret olan rutin bir uygulama olarak görülmeye başlamıştır.²⁷

Günümüzde devlet memurlarının performanslarının değerlendirilmesi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 109–123. maddeleri ve 18 Ekim 1986 tarihli 86/10985 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilerek Resmi Gazetede yayımlanıp yürürlüğe giren Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği hükümlerine göre yapılmaktadır.

Aslında DMK'nın öngördüğü sicil yönetmeliği, Bakanlar Kurulunca 1978 yılı sonunda kabul edilmiş ve 26 Temmuz 1979 tarih ve 16708 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmışsa da, daha sonra yürürlüğü bir yıl ertelenmiş ve bir yıl sonra da 30.12.1980 tarih ve 8/2162 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlükten tamamen kaldırılmıştır.²⁸ 657 sayılı DMK'nın öngördüğü sicil yönetmeliğinin yürürlüğe girdiği tarih olan 1986 yılına kadar 1951 tarihli Tüzük uygulanmıştır. 1986 yılına ait sicil raporlarının doldurulmasında bir karmaşa çıkmaması için yönetmeliğe bir geçici madde eklenmiştir. Buna göre, 1986 yılına ait sicil raporları, sicil not defterindeki kayıtlar aranmaksızın, sicil amirlerinde teşekkül etmiş genel kanaat ve düşünceler doğrultusunda düzenlenecektir (Yönetmeliğin Geçici 4. md.).

Yönetmeliğin amacı, devlet memurlarının mesleki yeterliliklerinin belirlenmesi için sicilinde bulunacak bilgileri, ayrılış sicilinin verileceği halleri, sicil raporunun şekli, soruları, raporların doldurulmasında uygulanacak not usulünü, notların derecelendirilmesini, düzenlenme zamanını, uyarılan memurlarca yapılacak itirazları ve bu itirazları inceleyecek makamları, sicil raporlarının muhafazası ile görevli makamlarla ilgili esasları, sicil amirlerini ve sicille ilgili diğer konuları düzenlemektir (Yönetmelik 1. md.).

* 5.12.1947 tarih ve 4/6657 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiştir.

** 21.7.1951 tarih ve 3/13417 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiştir.

²⁷ CANMAN, *Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar...*, s. 84.

²⁸ TORTOP, s. 144.

2.1.1. 657 Sayılı DMK'ya Tabi Personelin Performansının Değerlendirilmesi

Kamu görevlilerinin göreve başlayışlarından görevden ayrılışlarına kadar geçen süre içindeki genel davranışlarının değerlendirilmesi, olumlu ya da olumsuz yönlerinin, kusur ve eksikliklerinin tespit edilmesi getirilen sicil sistemi ile mümkün olmaktadır. Sicil sisteminin ilkeleri ise mevcut yasa ve yönetmeliklerle düzenlenmiştir.

Ancak ülkemizde kamu görevlilerinin memur, sözleşmeli personel, geçici personel, işçiler ve diğer kamu görevlileri şeklinde farklı statülere sahip olması ve farklı kanunlara tabi olmaları, bu görevlilere uygulanacak sicil sistemlerinde de bazı farklılıkları beraberinde getirmektedir. Nitekim yürürlükte olan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin kapsama dair 2. maddesinde, bu yönetmeliğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 1. maddesinin 1. fıkrası kapsamına giren memurlar hakkında uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kapsama giren memurlar Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlardır. Bunların dışında kalanlara ise özel kanunlarında bulunan hükümler uygulanacaktır (DMK 1. md.).

Bu çalışmada, tüm kamu görevlileri içinde sayı olarak en büyük bölümü oluşturan 657 sayılı DMK'ya tabi personelin²⁹ performans değerlemesi üzerinde durulacaktır.

2. 1. 2. Performans Değerlemesi Sistemi

Ülkemizde memurlara uygulanan performans değerlendirme sistemi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 109–123. maddeleri ile bu kanunun değişik 121. maddesi hükümleri doğrultusunda çıkarılan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'ne göre oluşturulmuştur. Söz konusu yönetmelik; Genel Hükümler, Gizli Sicil Raporlarının Doldurulmasına İlişkin Usul Ve Esaslar ve Çeşitli Hükümler olmak üzere üç bölümden meydana gelmiştir.

DMK klasik performans değerlendirme yöntemini benimsemiştir. Yöntemin özü, üstlerin astlarına daha önceden belirlenen belli faktörlere göre not vermesi biçiminde özetlenebilir. Değerleme raporu puanlardan oluşan bir bölümle, kanaatlerden oluşan bir bölümü içermektedir.³⁰ Mevcut performans değerlendirme sistemi sicil raporu, sicil amiri, memur kütüğü, memur cüzdanı, özlük dosyası ve sicil dosyası adı verilen elemanlarla sicillerin doldurulmasına ilişkin esaslardan oluşmaktadır. Türkiye'de uygulanan performans değerlendirme sisteminde uyulması gereken esaslar, 657 sayılı DMK ve Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinde ayrıntılı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu anlayışla değerlendirme kriterleri, değerlendirme periyodu, sicil

²⁹ Devlet Personel Dairesi Başkanlığı'nın 2003 yılı rakamlarına göre KİT'lerde çalışanlar dahil toplam memur sayısı 1,683,615' tir. Toplam kamu çalışanı sayısı ise 2,299,951'dir.

³⁰ TUTUM, s. 164-165.

raporlarının nasıl doldurulacağı, notların nasıl değerlendirileceği ile olumlu ve olumsuz sicil sonuçları gibi durumlar tek tek ele alınarak açıklığa kavuşturulmuştur.

Uygulanan sicil sisteminde devlet memurları, genel durum ve davranışlarını ifade eden şahsiyetleri (kişilikleri) yönünden, mesleki ehliyetleri (görevde gösterilen başarı) açısından, yöneticilik ehliyetleri bakımından ve ülkeyi temsilde ve ülke menfaatlerini korumada gösterilen başarı (yalnız yurt dışında görevli memurlar için) yönünden bir değerlemeye tabi tutulmaktadır.

Ayrıca uygulanan sisteme esneklik getirmesi düşüncesi ile memurların mesleki ehliyetleriyle ilgili konularda kurumlara ek soru ilave etme hakkı tanınmıştır.³¹ Buna göre, hizmet özelliklerinin gerektirmesi ve DPB'nin olumlu görüşünün alınması şartıyla, mesleki ehliyetle ilgili bölüme en fazla iki soru ilave edilebileceği ve ilave edilen soruların da 100 not üzerinden değerlendirileceği öngörülmüştür.

Performans değerlemesi periyodu ve sicil raporlarının doldurulabilmesi için gerekli olan süre, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin Gizli Sicil Raporlarının Doldurulmasına İlişkin Usul ve Esaslar başlıklı ikinci bölümünde düzenlenmiştir (Yönetmelik 12. ve 13. md.). Buna göre gizli sicil raporları, her yılın Aralık ayının ikinci yarısı içinde olmak üzere yılda bir kez doldurulur. Doldurulan raporların ilgililerce en geç 31 Aralık günü, bu gün tatile rastladığı takdirde tatili izleyen ilk çalışma günü mesai saati sonuna kadar bunları muhafaza ile görevli makamlara teslim etmeleri gerekmektedir. Kanunda belirtilen 31 Aralık tarihi kesin bir dille belirtilmiştir. Zira her ne sebeple olursa olsun bu süreye uymayanlar hakkında idari soruşturma açılacağı hükme bağlanmıştır.

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, memurların sicil raporlarının doldurulmasında, eski uygulamada söz konusu olan yazılı kanaat beyanından vazgeçerek, not usulünü benimsemiştir (Yönetmelik 16. md.). Buna göre sicil amirleri, devlet memurlarının performanslarını, sicil raporunda yer alan mesleki ehliyetlerinin, yöneticilik ehliyetlerinin ve ülkeyi temsilde ve ülke menfaatlerini korumada gösterilen başarılarının tespit edilmesi için sorulan soruların her birini 100 tam not üzerinden bir değerlemeye tabi tutarak ölçeceklerdir. Memurun "sicil notu" ise, tüm sorulara verilen notların toplamının sicil amirlerince toplam soru sayısına bölünmesiyle elde edilecektir. Her bir sicil amirince verilen sicil notlarının toplamının sicil amiri sayısına bölünmesiyle de memurun "sicil notu ortalaması" bulunacaktır. Bu şekilde bulunan "sicil notu ortalaması":

- 60' dan 75'e kadar olanlar orta,
- 76' dan 89'a kadar olanlar iyi,
- 90' dan 100'e kadar olanlar çok iyi,

³¹ CANMAN, *Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar...*, s. 87.

derecede başarılı sayılırlar. 60 ve yukarısı sicil notu ortalamasına sahip olanların sicilleri “olumlu”dur. Yine yönetmeliğe göre, 59 ve altında sicil notu ortalamasına sahip olan memurlar da yetersiz görülmüş, “olumsuz” sicil almış sayılırlar.

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, bir memurun performans değerlemesi periyodunda görevden ayrılmaları halinde ne şekilde bir yol izleneceğini de belirtmiştir (Yönetmelik 14. md.). Buna göre, bir görevde 6 ay ya da daha fazla bir süre bulunup daha sonra başka bir göreve atanan memurların sicil raporları, bunların atanmadan önceki sicil amirlerince, ayrıldıkları tarihi izleyen 15 gün içinde doldurularak yeni görev yerlerine gönderilecektir.

Sicil raporlarının doldurulma zamanı gelmeden ve yeni gelen sicil amirine sicil raporu doldurmak için yeterli süre kalmadan görevden ayrılan sicil amirleri, en az 6 ay birlikte çalıştıkları memurların sicil raporlarını, görevden ayrılmadan önce dolduracaklardır.

3. KAMU PERSONELİ KANUNU TASLAĞINDA ÖNGÖRÜLEN DÜZENLEMELER

Çıkarılması düşünülen ve yürürlüğe girdiğinde 657 sayılı DMK'nın yerini alacak olan Kamu Personeli Kanunu, Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümet Programında ve Acil Eylem Planında öngörülen “Kamu Yönetimi Reformu” içinde yer alan üç temel kanundan (Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetim Kanunları ve Kamu Personeli Kanunu) bir tanesidir. Hükümetin “Kamu Yönetimi Reformu”nun üçüncü ayağı olan Kamu Personeli Kanunu taslağı uzunca bir süreden beri tartışılmaktadır. 134 madde ile Memur Kadroları ve Sözleşmeli Personel Pozisyonlarının Standart unvanlarını içeren 2 listeden oluşan Kanun Taslağı, kamu personel rejimiyle ilgili önemli ve köklü değişiklikler içermektedir. Çalışmada söz konusu kanun taslağının performans değerlemesiyle ilgili kısımları ele alacaktır. Bu çerçevede, Kamu Personeli Kanunu Taslağında performans değerlemesiyle ilgili olarak öngörülen düzenlemeler şu şekilde sıralanabilir;

1. Türk kamu personel yönetiminin temel ilkeleri değiştirilmektedir: Buna göre, 657 sayılı DMK'nın Temel İlkeler başlığını taşıyan 3. maddesinde “sınıflandırma”, “kariyer” ve “liyakat” olmak üzere üç başlık altında düzenlenen ilkelerin yerine, Kamu Personeli Kanunu Taslağı'nın Temel İlkeler başlığını taşıyan 4. maddesinde “eşitlik ve tarafsızlık”, “kariyer”, “yeterlilik”, “başarı değerlendirme” ve “hesap verilebilirlik” olmak üzere beş temel ilke getirilmesi öngörülmektedir. Söz konusu ilkelere;

Eşitlik ve Tarafsızlık: Kamu hizmetlerine alınmada hizmetin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım yapılamaz; mevzuat tüm kamu görevlilerine saydamlık, doğruluk ve adalet ilkeleri doğrultusunda uygulanır.

Kariyer: Memurlara, yaptıkları hizmetler için gerekli eğitim, bilgi, yeterlilik, tecrübe ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde ilerleme ve yükselme imkanı sağlanır.

Yeterlilik: Memurların ve sözleşmeli personelin kamu hizmetlerine girmeleri, ilerlemeleri, yükselmeleri ve görevlerine son verilmesi önceden belirlenmiş nesnel niteliklere, sosyal ve etik normlara ve başarı durumlarına dayanır.

Başarı Değerlendirmesi: Görevin etkili ve verimli yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini, görevin yürütülmesinde gösterilen gayret ve başarı sicil ile değerlendirilir ve bu değerlendirmeler yeterliliğin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerde, hizmetle ilişkin kesilmesinde başlıca dayanaklardır.

Hesap Verilebilirlik: Memurlar ve sözleşmeli personel, yaptıkları her türlü eylem ve işlemin maddi ve moral sonuçlarından sorumludur.

şeklinde ele alınmıştır (Kamu Personeli Kanunu Taslağı m. 4). Bu açıdan ele alındığında taslak, kamu personelinin yetkinliğinin artırılması, yönetimde açıklık ve vatandaş memnuniyetinin artırılması gibi kamu yönetimi ilkelerinin yanısıra insan kaynakları yönetiminin en önemli konuları arasında yer alan performans değerlemesine doğrudan vurgu yapmaktadır. Ancak bu ilkelere işlerlik kazandıracak müesseselerin yeterince açık biçimde tanımlanmamış olması sistemin eskiden olduğu gibi politize olmasına ve bürokratizme yol açabileceği endişelerini de beraberinde getirmektedir.

2. Tüm kamu kurumları kanun kapsamına dahil edilmektedir: 657 sayılı DMK'nın İstihdam Şekillerine ilişkin 4. maddesinde kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği ile kanunun Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanacağı belirtilmekteydi. Taslakta ise tüm kamu kurumları kanun kapsamına dahil edilerek istihdam şekilleri olarak memur, sözleşmeli personel, geçici personel, diğer kamu görevlileri ve işçiler olmak üzere beş tip istihdam öngörülmektedir (Kamu Personeli Kanunu Taslağı m. 5). Ayrıca kapsam da genişletilerek kanunun, genel ve özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda, üyelerinin tamamı köylerden oluşan birlikler dışındaki mahallî idare birliklerinde, düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, sosyal güvenlik kurumlarında, kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşlarda çalışan memurlar ve sözleşmeli personel hakkında uygulanacağı öngörülmektedir (Kamu Personeli Kanunu Taslağı m. 2).

3. Derece ve Kademe Sisteminden Basamak ve Kıdem Yılı Sistemine Geçilmektedir: 657 sayılı DMK'ya göre devlet memurları, 15 derecelik bir rütbe hiyerarşisi içinde görev yürütmektedir. Hangi memurun hangi dereceden göreve başlayacağı ve hizmet içinde hangi dereceye kadar

yükselebileceği kişinin diplomasına göre belirlenir. Ayrıca çalışılan her yıl için de kademe ilerlemesi öngörülmektedir. Kamu Personeli Kanunu Taslağı'nda derece ve kademe sisteminden vazgeçilerek basamak ve kıdem yılı sistemi getirilmektedir. Buna göre memurlar açısından, ilk defa memur olarak göreve atananların 1. basamaktan göreve başlaması ve basamak ilerlemesine ilişkin esaslar çerçevesinde 10. basamağa kadar ilerlemeleri öngörülmektedir (Kamu Personeli Kanunu Taslağı m. 44). Basamak ilerlemesinin 3 yılda bir ve tüm personel için yılbaşında yapılması düzenleme altına alınmaktadır. Ayrıca olumsuz sicil alınan yılların bu hesaplamada dikkate alınmayacağı belirtilerek derece ve kademe sisteminde olduğu gibi personelin ilerlemesi performans değerlemesi sonuçlarıyla ilişkilendirilmiştir. Basamak ilerlemesinin üç yılda bir ve personelin tamamı için yılbaşında yapılması, öngörülmektedir (Kamu Personeli Kanunu Taslağı m. 45). Yine taslakta sözleşmeli personel açısından, sözleşmeli personel olarak istihdam edilenlerin çalıştıkları her yılın bir kıdem yılı olarak kabul edileceği ve olumsuz sicil alınan sürelerin bu sürenin hesabında dikkate alınmayacağı belirtilmektedir. (Kamu Personeli Kanunu Taslağı m. 45).

4. *Sicil sisteminden personel ve başarı değerlendirme sistemine geçilmektedir:* Kamu Personeli Kanunu Taslağı'nın konumuz açısından getirmeyi düşündüğü en önemli düzenlemelerden bir tanesi de sicil sisteminden vazgeçilerek, personel ve başarı değerlendirme sistemine geçilmesidir. Buna göre, memurların ehliyetlerinin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerinde, emekliye ayırma veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde; sözleşmeli personelin ise ehliyetlerinin tespitinde, sözleşmelerinin yenilenmesi veya feshinde özlük ile başarı ve sicil dosyalarının başlıca dayanak olarak kabul edileceği öngörülmektedir (Kamu Personeli Kanunu Taslağı m.71). Benzer düzenleme 657 sayılı kanunda da bulunmakla birlikte, yönetimde siyasallaşmanın etkisiyle uygulamada sıkıntılar çıktığı bilinmektedir. Bu sebeple taslağın öngördüğü bu düzenlemenin hayata ne ölçüde geçirileceği, objektif değerlemeleri içerip içermeyeceği büyük önem taşımaktadır.

5. *Değerlendirmede açıklık ilkesi getirilmektedir:* Taslağın önemli yeniliklerden bir tanesi de temelde kapalı ve gizli sicil sistemine dayanan uygulamadan vazgeçilerek değerlendirmeye açıklık getirmesidir. Buna göre, memurlar ve sözleşmeli personel hakkındaki başarı ve sicil değerlendirmeleri kişiye özel bir yazı ile kendilerine tebliğ edilmesi öngörülmektedir (Kamu Personeli Kanunu Taslağı m.75). Böylece Bilgi Edinme Kurulu'nun muhtelif kararlarında sicil raporlarının ve özlük dosyalarının ilgili memura karşı gizliliğinin söz konusu olamayacağına ilişkin kararı da hayata geçirilerek performans değerlemesi uygulamasının amaca yönelik kullanımı sağlanabilecektir.

6. *Değerleme sonuçları eğitim kararlarıyla ilişkilendirilmektedir:* Bilindiği gibi çağdaş performans değerlemesinin amaçlarından bir tanesi de personelin güçlü ve zayıf yönlerini objektif olarak ortaya koyarak personelin eğitime olan ihtiyacına ya da yükseltilmesine karar vermektir. Taslak, değerlendirme sonucunda başarısızlığının ve noksanlığının tespiti halinde,

personelin eğitimi konusunda kurumlara sorumluluk yüklemesi açısından da olumlu olarak değerlendirilebilir. Taslağın “başarının geliştirilmesi” başlıklı 74. maddesinde, “Başarı değerlendirme ve sicil raporlarının doldurulması ve izlenmesi sonucu, olumsuz davranışların, kusur veya eksikliklerin ya da teknik veya davranışsal yetersizliklerin tespiti halinde; kurumun hedefleri, yöneticilerin hedefleri, çalışanların kurumdan beklentileri ve amaçları ile üretim veya hizmetin kalitesinin yükseltilmesine yönelik görüş ve önerileri dikkate alınarak, personelin bireysel gelişimi ve kurumsal ilerleme ve kuruma yapacakları katkı için ihtiyaç duydukları eğitim ve alt yapı olanaklarının sağlanması esastır” denilmek suretiyle değerlendirme sonuçlarıyla eğitim kararları ilişkilendirilmiştir. Ancak, olumlu sicile sahip kamu görevlilerinin değerlendirme sonuçlarının bu olumlu davranışlarının desteklenmesine yönelik olarak her hangi bir eğitim kararına dayanak olmasından bahsedilmemektedir.

7. *Performansa dayalı ödeme sistemi getirilmektedir:* Taslak, mevcut uygulamada bulunmayan performansa dayalı ödeme sistemini de hayata geçirmeyi öngörmektedir. Taslağın performans ödemesi başlıklı 111. maddesinde, “Personelin yıllık performans değerlendirme sonuçlarına göre, temel görev aylığının veya temel görev ücretinin yüzde beşini ve ilgili kurum bütçesine memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personel için konulan toplam personel giderleri ödeneğinin yüzde birini geçmemek üzere öngörülen performans ödeneğinden karşılanmak suretiyle, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üst yöneticilerinin, belediyelerin kurdukları birliklerde birlik meclisinin, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bağlı ortaklıklarında yönetim kurulunun onayı üzerine, değerlendirmeyi takip eden yılda aylık olarak performans ödemesi yapılabilir. Bu şekilde bir mali yıl için ödenmesi öngörülen performans ödemesi toplam tutarı, kurum bütçesinde öngörülmüş olan performans ödeneği tutarını geçemez.” denilmektedir. Bu uygulama kamu görevlilerinin daha verimli çalışmaya teşvik edilmesi açısından olumlu bir gelişmedir. Ancak, performans ödemesinin ilgili kurum bütçesine bu amaçla konulacak performans ödeneği tutarını geçemeyecek olması bir eksiklik olarak değerlendirilebilir.

8. *Performans değerlemesinde katılım sağlanmaya çalışılmaktadır:* Bilindiği gibi mevcut performans değerlemesi sisteminde sicil amirlerinin dışında herhangi bir kesimin değerlendirme sürecine katılımı öngörülmemiştir. Taslak bu açıdan da bir yenilik getirerek, kamu görevlilerinin değerlendirilmesinde, varsa, kurum çalışanlarının ve kamu hizmetlerinden yararlananların, genel kabul görmüş bilimsel yöntemlerle belirlenen hizmete ilişkin değerlendirmelerinden de yararlanılacağını öngörmektedir (Kamu Personeli Kanunu Taslağı m.73). Ancak değerlendirme sonuçlarının kamu görevlisine kişiye özel bir yazı ile bildirileceğinin dışında, kamu görevlisinin bizatihi kendisinin bu sürece açıkça katılımı konusunda her hangi bir bilgi bulunmamaktadır.

Yukarıda genel çerçevesini çizmeye çalıştığımız bu olumlu gelişmelere karşın taslak, mevcut sistemin öteden beri eleştirilen bazı yanlarında değişiklik yapmaması açısından da eleştirilebilir.

İlk olarak performans odaklı sistemlerin kağıt üzerinde ne kadar rasyonel ve teknik gerekçelere dayandırılırsa dayandırılınsın, uygulamada ortaya çıkabilecek siyasal ve kültürel etkilerden ciddi biçimde etkilenme riski bulunmaktadır.³² Dolayısıyla sistemin başarıya ulaşabilmesi için yönetimde siyasasallaşma ve bürokratizmden kurtarılabilmesi oldukça önemlidir.

İkinci olarak, taslakta değerlemeyi yapacak personelin eğitimi konusunda herhangi bir bilgiye rastlanmamaktadır. Kamu yöneticilerinin bu konuda bir eğitime tabi tutulmaması, sistemin eskiden olduğu gibi yozlaştırılmasını engellemeyecektir.

Üçüncü eleştiri, performans değerlemesi periyoduyla ilgilidir. Yılda bir kez değerlendirme yapılması bir taraftan en son davranışın etkisi gibi değerlendirme hataları yapma olasılığını artırırken diğer taraftan da bu işlemin yararına inanılmayan, zorunlu ve rutinleşmiş bir işlem olarak algılanmasına sebep olmaktadır.

Dördüncü olarak eleştirilecek nokta, 100 tam not üzerinden değerlendirme yapma uygulamasından vazgeçilmemiş olmasıdır. Çağdaş sistemlerin hemen tamamında not sisteminin sakıncaları dikkate alınarak, bunun yerine derecelendirme (rating) sistemi benimsenmiştir. Derecelendirme sistemi ölçümde isabet açısından faydalı sonuçlar vermektedir.

Son olarak, taslakta yer alan değerlendirme kriterlerinin mevcut sistemden çok farklı olmadığı görülmektedir. Taslağın personel ve başarı değerlendirme formlarının düzenlenmesi başlıklı 73. maddesinde "*Personel ve başarı değerlendirme amirleri, düzenleyecekleri personel ve başarı değerlendirme formlarında, memurların ve sözleşmeli personelin, görevlerinde başarılarını, bilgilerini, yöneticilik ehliyetleri ile temsil kabiliyetlerini, kişiliklerini, yaratıcılıklarını, girişimciliklerini, çalışma disiplinlerini, genel ehliyet ve liyakatlerini değerlendirir*" denilmek suretiyle kişilik değerlendirmesinden vazgeçilmediğini göstermektedir. Bu kriterlerin, üzerinde uzlaşmaya varılmış iş tanımları, önceden verilen hedefler ve bunların gerçekleşme derecesi ile zaman, miktar, maliyet ve kalite gibi objektif kriterler haline dönüştürülmesi yerine, muğlak ve ölçülmesi zor özellikler taşıması, sistemin başarısını olumsuz yönde etkileyecektir.

SONUÇ

Kamu görevlilerinin yetkin, yetenekli ve bilgili olmaları vatandaş memnuniyetinin üst düzeye çıkarılabilmesinde elzem olan etkin bir devlet anlayışı için son derece önemlidir. Kamu personel yönetimi sisteminin yeniden düzenlenmesi, kamu görevlilerinin üst düzey bir performansla çalışmalarını sağlayacak önlemlerin alınmasına bağlıdır. Günümüzde örgütlerin başarısını artırmada en önemli aktif unsur olan insan kaynağının

³² TESEV, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu*, Ocak 2004, <http://www.tesev.org.tr>, (13.05.2005)

verimli kullanılmasının gerekliliği, performans değerlemesini üzerinde önemle durulması gereken bir konu haline dönüştürmüştür.

Performans değerlemesi, örgütün ve yönetimin geliştirilmesi amacıyla personelin önceden belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaştığının ortaya çıkarılması için yapılan periyodik uygulamalar bütünüdür. Çağdaş insan kaynakları yaklaşımının gereği olarak performans değerlemesi kavramı, bugün hemen tüm özel sektör kurumları ve gelişmiş ülkelerdeki kamu yönetimleri tarafından örgütsel amaçlar ile personelin amaçları arasında uyum sağlamaya yönelik bir süreç olarak ele alınmaktadır.

Vatandaşların, devlet aygıtının iyi yönetilmesi konusundaki talepleri, onun icra organı olan kamu yönetimi teşkilatını da yönetim sorunlarının çözümü yolunda yeni arayışlara itmektedir. Bu amaçla Türk kamu yönetiminde yeni yönetim anlayışının gerektirdiği dönüşümün sağlanabilmesi yönünde önemli girişimlerde bulunulmuş ve hala bulunmaktadır. 1949 NEUMARK Raporu, 1960 yılında MEHTAP, 1971 yılında İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, 1991 yılında hazırlanan KAYA ve son olarak Kamu Personeli Kanunu Taslağı gibi önemli adımlar bu girişimlerin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Çıkarılması düşünölen ve yürürlüğe girdiğinde 657 sayılı DMK'nın yerini alacak olan Kamu Personeli Kanunu da bu girişimler arasındaki yerini almıştır.

Ancak, bu önemli girişimlere rağmen kamu personel rejimindeki güçlüklerin ve aksaklıkların devam ettiği görölmektedir. Ülkede belirli dönemlerde ortaya çıkan siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar kamu sektöründe ortaya çıkan güçlüklerin ve aksaklıkların temel sebepleri arasında sayılabilir. Bu bağlamda amaç, genel olarak kamu personel rejimini ve özel olarak da performans değerlemesi sistemini, çağdaş uygulamalar da dikkate alınarak, kâğıt üzerinde kalacak rutinleşmiş uygulamalar olmaktan çıkarmaktır. Kamu görevlilerinin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve vatandaşların beklentilerinin karşılanacağı bir yönetim anlayışının benimsenmesi bu amacın başlangıç adımı olabilir.

KAYNAKÇA

1. AKAL Z., **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi Çok Yönlü Performans Göstergeleri**, MPM Yayınları, No:473, Ankara 1992.
2. ATAAY İ. Durak, **İş Değerleme ve Başarı Değerleme Yöntemleri**, İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayınları No: 235, İstanbul 1990.
3. AYKAÇ Burhan, **Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, G.Ü.S.B.E. Doktora Tezi, Ankara 1986.
4. CAN H., AKGÜN A., KAVUNCUBAŞI Ş., **Kamu Ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, 2.b., Siyasal Kitabevi, Ankara 1995.

5. CANMAN A. Doğan, **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, TODAİE Yayınları, No:252, Ankara 1993.
6. CANMAN Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1995.
7. CANMAN Doğan, “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, **AİD**, C:18, S: 1, Mart 1985.
8. DAFT L. Richard, **Management**, 2nd ed., HBJ Press, USA 1991.
9. DRUCKER F. Peter, **Etkin Yöneticilik**, (Çev. Ahmet ÖZDEN, Nuray TUNALI), Eti Kitapları, 2. b., İstanbul 1994.
10. ERYILMAZ Bilal, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul 2000.
11. GEYLAN, Ramazan, **Personel Yönetimi**, Anadolu Üniversitesi Matbaası, Eskişehir 1991.
12. GÜLER Birgül, “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme”, **AİD**, C:21, S: 1, Mart 1988.
13. GÜLER Birgül, “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme II”, **AİD**, C:21, S: 2, Haziran 1988.
14. <http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc>. ”Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi”, (12.4.2005).
15. KAZANCI, Metin, “Personel Değerlendirmesi”, **A.İ.D**, C: 7, S: 1, Mart 1974.
16. KLATT A. L., MURDICK G. R., SCHUSTER E. F., **Human Resource Management**, Charles E. Merrill Publ. Comp., USA 1985.
17. KOÇEL, Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, Beta Yayınları, 7. b. , İstanbul, 1999.
18. MATHIS, L. Robert, JAKSON, H. John, **Personel/ Human Resource Management**, 6th ed., West Publishing Comp., USA 1988.
19. MITCHELL Terence, LARSON James, **People in Organizations**, McGraw-Hill Int., Singapore, 1987.
20. OBERG, Winston, “Make Performance Appraisal Relevant”, **Appraising Performance Appraisal**, A Harvard Business Review Paperback, 6th ed., USA 1991.
21. ÖKTEM M. Kemal, “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, **AİD**; C: 25, S: 2, Haziran 1992.
22. PALMER J. Margaret, **Performans Değerlendirmeleri**, American Management Association/ Rota Yayınları, 1. b., İstanbul 1993.
23. TESEV, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**, Ocak 2004, <http://www.tesev.org.tr>, (13.05.2005).

24. TORTOP Nuri, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yay., Ankara 1992.
25. TUTUM Cahit, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, No:179, Doğan Basımevi, Ankara 1979.
26. WAITE L. Melissa, STIDES-DOE Susan, “Removing Performance Appraisal and Merit Pay In The Name Of Quality An Empirical Study of Employees Reactions”, **Journal of Quality Management**, Volume: 5, 2000.
27. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.
28. Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği.
29. T.C. Emekli Sandığı ile İlgili Memur ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Sevkleri Hakkında Tüzük.
30. Kamu Personeli Kanunu Tasarısı Taslağı (14 Ekim tarihinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilmiş olan taslak metni esas alınmıştır. www.memurlar.net 20.10.2005).