

KAMU PERSONELİNİN DEĞERLENDİRİLMESİNDE PERFORMANS SİSTEMİNE GEÇİŞ SÜRECİNİN ANALİZİ *

Doç. Dr. İpek Özkal Sayan

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
ORCID: 0000-0001-9004-6667

Dr. Öğr. Üye. Aytül Güneşer Demirci

Mersin Üniversitesi
İktisadi ve İdrari Bilimler Fakültesi
ORCID: 0000-0002-7882-4507



Öz

Türkiye’de kamu personeli için 1879 yılından itibaren uygulanan sicil sistemi 2011 yılında 6111 sayılı Torba Kanun ile kaldırılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarına kendilerine özgü bir değerlendirme yöntemi belirleme imkânı tanınmasına rağmen sicil uygulaması yerine 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda bir düzenleme yapılarak yeni bir personel değerlendirme yöntemi henüz getirilmemiştir. Bununla birlikte Devlet Personel Başkanlığının yaptığı mevzuat hazırlıklarından yola çıkarak sicil yerine getirilecek olan sistemin “performans değerlendirmesi” olduğu anlaşılmaktadır. Performans sistemi Türkiye’de kamu personeli için sağlık, eğitim, emniyet gibi bazı alanlarda da uygulanmaktadır. Ancak hâlihazırda Türkiye’de mevzuatta genel olarak kamu personelini değerlendirecek bir sistem bulunmamaktadır. Bu çalışmanın amacı öncelikle performans değerlendirmenin ne olduğunu ve kamu sektöründe uygulanmasının mümkün olup olmadığını sorgulamaktır. Bu analizden sonra Türkiye’de Devlet Personel Başkanlığı tarafından yapım hazırlığında olunan performans değerlendirmesine ilişkin Taslak ele alınacak ve sicil sisteminden farkları ortaya konmaya çalışılacaktır. Yaklaşık üç milyon kamu personelinin değerlendirme yöntemi olacak olan performans değerlendirme sisteminin genel olarak ele alınarak Türkiye’deki mevzuat çalışmalarının analiz edilmesi bu makalenin konusunu oluşturmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Kamu Personeli, Personel Değerlendirme, Sicil Sistemi, Performans Değerlendirme, Performans Ödemesi

An Analysis of The Transition to the Performance System Regarding the Assessment of the Public Personnel

Abstract

For the public personnel in Turkey, the appraisal system which was applied since 1879 was abolished and instead a new personnel evaluation method was not introduced in the Civil Servants Law No. 657. However, it is understood that the system which will be fulfilled by appraising from the legislative preparations made by State Personnel Presidency is "performance evaluation". The performance system is also being applied for public personnel in Turkey in some areas such as health, education and police department. However, there is currently no system in Turkey to assess public personnel in general in legislation. The purpose of this study is primarily to question what performance evaluation is and whether it is possible to implement it in the public sector. After this analysis, the legislation regarding the performance evaluation prepared by the State Personnel Presidency in Turkey will be discussed and the differences will be tried to be revealed from the registry system. It is the subject of this declaration to analyse the legislative work in Turkey by generally analysing the performance evaluation system, which will be the method of evaluation of approximately three million public personnel.

Keywords: Public Personnel, Personnel Evaluation, Appraisal System, Performance Evaluation, Performance Pay

* Makale geliş tarihi: 28.12.2017
Makale kabul tarihi: 16.03.2018

Kamu Personelinin Değerlendirilmesinde Performans Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi¹

Giriş

Hem dünyada hem de Türkiye’de kamu yönetimi reformları hep gündemde olmuş ve bu reformlar kapsamında yapılan hazırlık çalışmaları ekonomik programın ayrılmaz bir parçası olarak işlev görmüştür. Çalışmalar sosyo-ekonomik yapıda istikrar sağlama amacı doğrultusunda mali uyarlanma ve yapısal reform olmak üzere iki araç üzerinden yürütülmektedir. Bu iki araç birbirini tamamlayarak belirlenen hedefe odaklı çalışmalar biçiminde ilerlemektedir: Mali uyarlanmanın özü kamu bütçesinden kısıtlama yapmaktır. Kısıtlama yapılacak en önemli politika unsuru istihdam yapısıdır. Yapısal reformlar ise mali uyarlanmanın gereklerini sağlamak üzere özellikle kamu yönetiminde ve mali alanda düzenleme yapılmasını gerektirmektedir (Güler, 2003:1-10).

Bu süreçte kamu harcamalarının gerekçesi olarak sunulan, kamu personel sisteminde memurluk rejiminin temel unsurlarından biri olan otomatik maaş artışının önüne geçilmesi en önemli hedeflerden biri olmuş ve bu kapsamda kamu kurum ve kuruluşlarında performans yönetimi ve onun aracı olan performans değerlendirme sistemi ön plana çıkarılmıştır.

Performans değerlendirme ve performansla bağlı ödeme ya da ek ödeme sistemi son dönemde kamu kurumlarında, yapılan düzenlemelerle hızla yaygınlaşmaktadır. Türkiye’de 2011 yılında 6111 sayılı Torba Kanunla², temelleri 1879 yılında atılmış olan sicil sistemi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundan (DMK) çıkarılarak kaldırılmıştır. Yeni dönemde kamuda uygulanmaya başlayacak olan sistemin performans değerlendirme olacağı

1 Bu makale 17- 18 Kasım 2017 tarihlerinde İstanbul’da düzenlenen International Conference of Management Economy and Policy (ICOMEPE) adlı konferansta sunulan “Türkiye’de Kamuda Performans Değerlendirme Sistemi” başlıklı bildirinin geliştirilmiş metnidir.

2 “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, RG:25.02.2011, 27846.

bilinmektedir. Devlet Personel Başkanlığının (DPB) konuya ilişkin mevzuat çalışmaları bulunmaktadır. Ancak mevcut durumda kamu personeline uygulanan, mevzuatta yer alan genel bir personel değerlendirme yöntemi bulunmamaktadır. Performans değerlendirme Türkiye’de eğitim, sağlık ve emniyet gibi bazı alanlarda kısmen uygulanmakta olup, bazı alanlarda ödeme sistemiyle ilişkisi kurulmuştur. Örneğin Sağlık Bakanlığı döner sermayeye bağlı ek ödeme sistemi olarak performans ödemesi uygulamasını 2004 yılından itibaren uygulamaktadır. Ancak performans dayalı ödeme sistemi farklı bir çalışmanın konusu olup bu çalışmada performans değerlendirme yöntemi üzerine odaklanılmıştır.

Makalede öncelikle performans değerlendirmenin tanımı yapılacak ve kamuda bu değerlendirme yöntemini uygulamanın mümkün olup olmadığı tartışmaya açılacaktır. İzleyen bölümde Türkiye’de bugüne kadar performans değerlendirme sisteminin kurulma sürecinde yapılan çalışmalar ve DPB tarafından hazırlıklarına devam edilen mevzuat çalışması değerlendirilecek ve Türkiye’de sayısı yaklaşık üç milyon civarında olan kamu personelinin nasıl bir değerlendirme sisteminin beklediği, bu sistemin boyutları, mevcut kamu personel sistemine uyumu ve sicil sisteminden farkları analiz edilmeye çalışılacaktır.

1. Performans Değerlendirme

“Performans değerlendirmesi”, “sicil”, “liyakat değerlendirmesi”, “başarı değerlendirmesi” gibi farklı adlar verilen (Eke, 1989: 33) personel değerlendirmesi, personelin işteki başarılarını, tutum ve davranışlarını, kişisel özelliklerini tespit ederek değerlendirmek anlamını taşımaktadır. Böylece personelin işteki başarısı ya da başarısızlığına ilişkin bir yargıya varılmaktadır. Personel değerlendirmesi kurumda insangücü planlamasının, ilerlemenin, yükselmenin, ücretlendirmenin, terfi ve nakillerin, eğitim ihtiyacının belirlenmesinin ve işten ayrılmanın bir aracı olarak kullanılabilir (Bakan ve Kelleroğlu, 2003: 108,109).

Yönetimin elindeki insan gücünü etkili ve verimli bir şekilde istihdam etmesi önemli bir zorunluluktur. Buradaki “yönetim” kamu yönetimi veya özel yönetim olabilir. Her iki alan temel ilkeler bakımından birbirinden farklı olsa da, günümüzde ne kamu sektörü ne de özel sektör üzerinde tam olarak görüş birliğine varılmış, herkesçe benimsenmiş, bir personel değerlendirme yöntemi bulunmamaktadır. Canman’a göre üzerinde görüş birliğine varılan tek nokta; personelin değerlendirilmesinin gerekliliğidir. Çünkü bu değerlendirme sayesinde, personelin görevindeki yeterlik düzeyi ortaya konur, göreve ilişkin güçlü ve zayıf yönleri saptanır ve kişiye kendini geliştirebilme imkânı tanınmış olur. Liyakat ilkesinin hayata geçirilmesi için de personele ilişkin

değerlendirmelerin kurumda düzenli olarak yapılması bir zorunluluktur. Böylece yükselmeye ve ödüllendirmeye ilişkin politika tespiti yapılabileceği gibi hangi alanlarda personelin eğitime ihtiyacı olduğu da tespit edilebilir (1993: 2, 95).

Personelin değerlendirilmesine ilişkin farklı yöntemler olabilir. Bunlardan en yaygın olanı sicil ve performans değerlendirmesidir. Yaygın kullanımda her iki değerlendirme yönteminin birbirinden farkı, performans değerlendirmesinde özellikle ödeme sistemiyle ve görevin sonlandırılmasıyla kişinin performansı arasında bağlantı kurulabilmesidir.

Personelin değerlendirmesinde üzerinde durulması gereken farklı bir boyut da değerlendirilecek niteliklerin neler olacağıdır. Personelin kişiliğinin, işteki üretiminin, veriminin önemli olduğunu vurgulayanların yanında personelin yaratıcılarının ortaya çıkmasını destekleyecek personel değerlendirme yöntemleri uygulanması gerektiğini savunanlar da bulunmaktadır (Eke: 1989: 36). Bu anlamda personel değerlendirme yöntemleri de birbirinden farklılaşmaktadır.

Performans değerlendirme en yalın olarak bir “personel değerlendirme yöntemi” olmakla birlikte aslında genel olarak performans yönetiminin bir parçasıdır. Daha çok 1980’lerden sonra telaffuz edilse de “yeni” bir kavram değildir. Taylor’un bilimsel yönetim anlayışının temeli “performans” kavramına dayanmaktadır. Taylor kitabında bilimsel yönetimin ilkelerini analiz ederken personelin en yüksek performansı gösterebilmesi için neler yapması gerektiği konusunu masaya yatırır. Taylor’a göre her işçi tarafından yapılan işin miktarının ve işçinin verimliliğinin kayıtlarının tutulması gerekmektedir. Bu kayıtlar tutulduğu takdirde işçinin gelişim düzeyi takip edilerek ücreti arttırılabilecek ya da daha önce belirlenmiş standartlara ulaşamayanın görevine son verilecektir. Bu yöntem, yöneticiye işçinin performansını ölçebileceği bir standart sağlayacaktır (Taylor, 2014). Böylece performans değerlendirmesinin bilimsel yönetim akımıyla birlikte 20. yüzyılın başlarında uygulanmaya başladığını söylemek mümkündür.

Performans değerlendirme yapılabilmesi için öncelikle yapılacak olan işin-görevin tanımlanması gerekmektedir. Kişinin performansını ölçebilmek için işin mahiyetinin belirlenmesi, mutlak surette gereklidir. Çünkü böylece personelin iş tanımını gerçekleştirip gerçekleştirmediği ya da ne düzeyde gerçekleştirdiği sayısal olarak ölçülecektir. Performans değerlendirme, yapılmış iş tanımına uygun olarak amaçlanmış olan hedeflere uygunluk çerçevesinde işe yönelik çıktı miktarının nicel olarak ölçümü ve bu ölçümler üzerinden personelin değerlendirilmesidir.

1980’lere kadar performans değerlendirme benzeri uygulamalar tüm dünyada görülmekle beraber bu tarihten sonra bireye yönelik performans

değerlendirme artmıştır (Uysal, 2015: 37). Örgütler arası “rekabet” kavramının ortaya çıkması beraberinde insanın da bir “kaynak” olarak tanımlanmasını getirmiştir. Örgütlerin birbirleriyle rekabet edebilmeleri için de insan kaynaklarını güçlendirmeleri gerekmiştir. Bu anlamda 1980 sonrasında örgütleri kara geçirebilmek amacıyla personel için performans kriterleri belirlemek ve buna uygun bir personel değerlendirme yöntemi seçerek personel çalıştırmak yaygın hale gelmiştir.

Yukarıda verilen tanımlar ve getirilen açıklamalar bağlamında bakıldığında performans değerlendirme sisteminin kamu sektöründen çok özel sektöre uygun bir personel değerlendirme yöntemi olduğu kanısına ulaşılabilir. Özellikle Türkiye açısından bakıldığında bu önerme daha da güçlenmektedir. Çünkü Türkiye’de çalışan kamu personelinin performans kriterlerini ölçmeye dayanak teşkil edecek bir iş tanımı bulunmamaktadır. Bununla birlikte personelin temel ücretini belirlemeye yönelik herhangi bir mevzuat da bulunmamaktadır. Kamuda temel istihdam biçimi “güvenceli çalışma” anlayışı üzerinde yükselen memurluk olduğu için personelin düşük performans gösterdiği gerekçesiyle işten çıkarılması da mümkün değildir. Ancak kamuda sağlık, emniyet ve eğitim alanlarında performans değerlendirilmesi uygulanmakta olup, sağlık alanında döner sermaye üzerinde ek ödeme olarak hekimlere performans ödemesi de yapılmaktadır (Sayan ve Şahan, 2011: 33-70). Eğitim alanında ise sistemin henüz ücretle ilişkisi kurulmamış (Sayan, 2017: 30) olmakla birlikte, iş güvencesi unsurunu baskılamaya yönelik işlerlik göstereceği bu alana ilişkin yapılan düzenlemelerde ifade edilmektedir.

2. Performans Değerlendirme Yönteminin Başarıya da Başarısızlığı

Dünyada pek çok ülke kamu yönetiminde artan “verimlilik” tartışmalarıyla birlikte performans değerlendirmesi uygulamasına geçmiştir. Buna bağlı olarak performansa göre ücret uygulamaları da hızla yaygınlık kazanmaktadır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkelerinin yaklaşık üçte ikisi kamu görevlilerinin ücretlerini bireysel performansla ilişkilendirmiştir. Ancak, OECD’nin konuyla ilgili tespitlerine göre performansı ölçmek ve gözlemek oldukça zor bir iştir. Deneyimler göstermiştir ki, detaylı ve formüle edilmiş bir performans ücret sistemi başarılı olamamıştır çünkü personel için bireysel amaçlar oluşturmak ve buradan yola çıkarak performanslarını tespit etmek oldukça güçtür. Eğer performans sistemi iyi bir şekilde kurulamazsa, hem sisteme olan güven azalacak hem de yolsuzluk ve siyasal kayırmacılık ortaya çıkacaktır. OECD ülkelerinde uygulanan performansa dayalı ödeme sistemi, çalışan personelin büyük çoğunluğunu daha iyi çalışma için motive edememiştir (OECD, 2005). Kamu kurumlarında

uygulanan performansa göre ücret uygulamalarına verimlilik ve etkinlik olarak bakıldığında kendinden beklenen yararı sağlayamadıkları iddia edilmektedir. Özellikle bireysel performans ve ödeme sistemlerinin personel arasında kıskançlığa neden olduğu, ilişkileri olumsuz etkilediği ve takım ruhuna zarar verdiği ileri sürülmektedir. Ancak yine de kamu sektöründe performansa göre ücret uygulamaları hem ülkeler hem de farklı kademelerdeki kamu görevlileri arasında giderek yaygınlaşmaktadır (Coşkun vd., 2016: 628, 646).

Kamuda performans değerlendirme anlayışının temelinde kamu kurumlarının çalışma ve personelin istihdam özelliklerinin özel sektörde paralellik gösterdiği, benzeştiği anlayışı yatmaktadır. Ancak özel sektördeki temel felsefe örgütün/şirketin karlılığı iken, kamu sektörü “kamu hizmeti”, “kamu yararı” felsefesini temel alarak iş görmektedir. Bu anlamda bakıldığında özel sektörde bir şirketin karlılığını ya da personelin performansını ölçmek mümkünken, kamu hizmetinin-kamu yararının ölçüm sorunu bulunmaktadır. Çünkü kamu sektöründe hizmet sadece kar güdüsüyle verilemez. Bir kamu örgütü tüm vatandaşlara eşit olarak hizmet götürmeli, talebi karşılamalıdır. Bu anlamda performansın ölçümü meselesinde kamu ve özel sektör arasında farklar bulunmaktadır. Bununla birlikte performans değerlendirmesinin yapılabilmesi için bir takım olmazsa olmazlar vardır. Örneğin; amaçlanan hedefler (vizyon-misyon-stratejik plan vb.) hem örgüt hem birey bazında net bir şekilde oluşturulmalıdır. Görev- iş tanımı yapılmalıdır. Ölçülebilir bir zaman dilimi tanımlanmalıdır. Tüm bunların kamu örgütlerinde uygulanması kolay değildir.

Performans değerlendirme sistemine ilişkin zorlukları çeşitli başlıklar altında sıralamak mümkündür (Karasoy, 2014: 268, 269; Gönülşen, 2002: 120-122):

1. Amaçlanan hedeflerin özellikle kamuda net bir şekilde ortaya konamaması,
2. Yapılacak olan görev-iş tanımının tüm kamu kesimi açısından düşünüldüğünde oldukça zor ve masraflı bir iş olması,
3. Sistemi desteklemek için kaynakların yetersizliği,
4. Kamu kurumlarının kurallarıyla genel olarak uyum gösterememesi,
5. Uygulayıcıların programları uygulamadaki yetersizlikleri, gönülsüzlükleri,
6. Sistemin yeterince şeffaf olmaması,
7. Kamu görevlilerinin birden fazla görevi yerine getirmeleri, bu durumun kamuda performans ölçümünü güçleştirilmesi,
8. Kamu kurumlarının karmaşık ürün ve hizmetler vermek zorunda oluşları, kamusal ürünlerin özel sektörde olduğu gibi fiyatlandırılmaması ve bu gibi durumlarda görevin tüm özelliklerini ölçmenin ve tanımlamanın güç oluşu,

9. Sisteme olan güvenin eksikliği,
10. Personel arası rekabetin artması, iş barışının bozulması.

Genel olarak yukarıda sayılan nedenler ve asıl, Türkiye’deki mevcut personel yönetimi geleneği dikkate alındığında kamu sektöründe performans değerlendirmesi (ve buna bağlı ödeme sistemi) uygulamasının başarılı olabilmesinin kolay olmadığı tespit edilmektedir. Bununla birlikte Türkiye’de mevcut bir personel değerlendirme yöntemi bulunmamaktadır. İlerleyen bölümde yeni bir değerlendirme sisteminin kurulma sürecinde yapılan hazırlık çalışmalarına temel oluşturan politika metinleri üzerinden konuya değinilecek, kaldırılan sicil sisteminden ve getirilmesi planlanan performans değerlendirme yönteminden bahsedilecektir.

3. Türkiye’de Performans Değerlendirme Sistemine Geçiş Süreci Hazırlıkları

Türkiye’de “kamu yönetiminin iyileştirilmesi” amacıyla ele alınan performans konusu kamu personel sisteminde “etkinlik” ve “verimlilik” ihtiyacını karşılamada temel araç olarak görülmüş ve dünyadaki trende uyum sağlama çabasına girilmiştir. 1989 yılı programından itibaren de performans yönetimi, hem politika metinlerinde hem de uygulamada yerini almıştır. Amaç, örgütlerin yönetimlerinde temel unsur olarak kabul edilen “insan kaynağı”nın piyasa ilkeleri temelinde çalışmasını sağlayabilmek ve bu süreci başarı ile yönetebilmektir.

Türkiye’de kamu politikasını yöneten politika metinleri; ulusal düzeyde kalkınma planları- orta vadeli programlar-yıllık programlar, uluslararası politika metinleri ve hükümet politikalarını doğrudan yansıtan yasal düzenlemeler olmak üzere üç ayaklı olarak ele alınabilir. Belirtilen temel politika metinlerinin ortak özelliği, kurumsal performans değerlendirme yöntemine ilişkin politika önerilerinde bulunmalarıdır. Amaç; kurumsal performansı sağlamak, kamu kurumlarında en önemli yönetim unsuru olan ve kurumların işleyişini yönlendiren personelin değerlendirilme sürecini yönetmektir. Bu amaçla; kamu personelinin performansının değerlendirilmesi yönünde çeşitli politika ve öneriler geliştirilmesi konusunda vurgular yapılmış, öncelikle kamu kurumlarının verimliliklerinin ölçülmesi ardından da hizmeti sunmanın en önemli aracı olan personelin değerlendirilmesi için kamu yönetiminde performans yönetimi, performans değerlendirme ve performansa göre ücret konularına yer verilmiştir.

3.1. Kalkınma Planları-Orta Vadeli Programlar-Yıllık Programlar

Performans konusu kamu politikası oluşum sürecinde, personelin verimliliğinin ve niteliğinin geliştirilmesi, üretimi geliştirici rekabet şartlarının yaratılması ve kurumların verimliliklerinin ölçülmesi adına iş değerlendirmesi çalışmaları yapılması açısından gündeme getirilmiştir. Yapılacak bu çalışmalar sonucunda üretimin arttığı ölçüde personele yapılan ödemenin prim esasına tabi olması önerisi ile kurumsal ve bireysel performans, kalkınma planlarında ve yıllık programlarda yerini almıştır. İlk olarak 1985-1989 dönemini kapsayan V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (BYKP) kamu yönetiminin iyileştirilmesi kapsamında kısmen de olsa performans yönetimi, performans değerlendirme ve performansa göre ücret konularına değinilmiştir. Kalkınma planının uygulama araçlarından biri olan 1989 yılı Programında performans ölçme konusuna ve bu konuda yapılacak çalışma önerilerine yer verilmesi artık bundan sonraki süreçte performans yönetiminin tüm unsurları itibariyle kamu kesiminde yerleştirilmek istendiğini göstermektedir. Bu yöndeki çalışmalara ağırlık verilmesi ile aynı dönemde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından konu üzerinde çalışma yapacak uzmanları, yöneticileri ve kamu politika yapıcılarını yönlendirmek üzere “*Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi*” başlıklı teknik bir kılavuz hazırlanması istenmiş, ancak hazırlanan kılavuzun uygulamaya geçirilmesi konusunda başarılı olunamamıştır (Köseoğlu ve Şen, 2014: 128).

VI. BYKP'de (1990-1994), kamu kurumlarının iş değerlendirme tekniklerini uygulamaları sağlanarak kısmi ve toplam verimliliklerini sürekli ölçmeleri, iş tanımları ve iş değerlendirmelerini esas alan ücret sisteminin bütün işkollarında kullanılması öngörülerek performansa ilişkin politikalar oluşturulmaya başlanmıştır.

VII. BYKP'de (1995-2000), verimliliği ve etkililiği ortaya koymak üzere kamu kurumlarına yönelik yapılan denetimlerin performans ölçümünü de kapsamı amacıyla ilgili mevzuatta değişiklikler yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte yöneticilerin “üst düzeyde bir eğitim”den geçtikten sonra göreve atanmaları gerektiği belirtilmiştir. Kurulması gereken yeni sistemde yöneticilerin atanmaları, nitelikleri, ücretleri ve görevden alınmaları konuları özel olarak düzenlemeli, bu görevlerde yeterli performansı gösteremeyenlerin öğrenim ve niteliklerine uygun diğer kamu görevlerine atanmalarını sağlanmalıdır. Yapılacak yeni düzenlemelerde de, yapılan hizmete yönelik yaratıcılık ve özel nitelikler gerektiren işlerde çalışanların ücretlerinin özel sektörle rekabet edebilecek düzeyde olmasının sağlanması ve ücretlerin belli bir yüzdesinin performansa göre değerlendirilmesi önerisi yapılmıştır.

VIII. BYKP'de (2001-2005), ise nitelikli kamu hizmeti sunmak üzere performans yönetimi tekniğinden yararlanılması ve kamu personelinin

performanslarının etkin ölçümünü sağlayacak bir sistemin kurulması gerektiğine dikkat çekilmiş ve öncelikle eğitim kurumlarının başarı değerlendirilmesi için performans ölçümüne dayalı bir model geliştirileceği ifade edilmiştir. Bu plan kapsamında performans denetimi de etkinliği ölçen temel araçlardan biri olarak tanımlanmıştır.

2003 yılında yayımlanan 58. Hükümet Acil Eylem Planı'nda da “Kamu Yönetim Reformu” başlığı altında performans odaklı denetim sistemine geçileceği ve kamu kurumlarının veri tabanlarının performans göstergelerini ölçecek şekilde geliştirileceği net bir şekilde ifade edilmiştir.

IX. BYKP’de (2007-2013) bu konuda yapılması gerekenler tekrarlanarak kamu personelinin performansını nesnel biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar geliştirilmesi ve uygulanması istenmiştir. Artık kamu kurumlarında performans kültürünün oluşturulması gerektiği ve bu konuda somut çabalar harcanması önerilmiştir.

Son olarak X.BYKP’de (2014-2018) kamu kesiminde performans değerlendirme sistemi kurulması ihtiyacının devam ettiği ifade edilmiştir. “Kamuda İnsan Kaynakları” başlığı altında ise; personelinin verimliliğinin artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacağı ve hizmet, personel, ücret ilişkisinin daha sağlıklı hale getirileceği belirtilmiştir. İşlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesi için ilerleyen dönemlerde, memur değerlendirme yöntemi olan ve 2011 yılında kaldırılan sicil sisteminin yerine, performans temelli yeni bir sistemin kurulması hedeflenmektedir.

Görüldüğü gibi özellikle 1989 yılından itibaren kalkınma planlarında performans yönetiminin kamu kurumlarında uygulanması; kamu kurumlarına ilişkin verimliliğe, etkililiğe ve ekonomik olmaya odaklanmış bir yönetim anlayışının yaratılması, ardından da performansa dayalı değerlendirme tekniklerinin işler kılınması hedefleri yer almaktadır.

Türkiye’de 2006 yılından itibaren, kalkınma planlarında yer alan hedefler doğrultusunda oluşturulacak kamu politikalarını ve uygulamaları şekillendirmek, işleyişi ve kontrolü sağlamak üzere üçer yıllık perspektifle Orta Vadeli Programlar yayımlanmaya başlanmıştır. Bu programlarda kamu personel sisteminde performans değerlendirme yöntemine ağırlık verilmesine odaklanılarak; performansın ücretle ilişkilendirilerek performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi, kamu personeline yönelik etkin bir değerlendirme mekanizması oluşturulması hedeflenmiştir.

İlgili kamu politikasını yönlendirecek bir diğer politika metni olan ve kalkınma planlarının yıllık olarak düzenli bir şekilde uygulanmasını yönetmek amacıyla hazırlanan yıllık programlarda ise, özellikle 2006-2017 yıllık programlarında, performans konusuna özel yer verilmiştir. Burada da kamu

kurumlarında performans kültürünün oluşturulması ve yerleştirilmesi amacıyla personelin performansını etkin bir şekilde ölçen bir sistem getirilmesi hedefi tekrarlanmıştır. Başarılı personelin desteklenmesi, istenilen düzeyde çalışmayanların da teşvik edilerek ücretlendirmede performansın temel alınması ve buna ilişkin bir sistemin kurulmasının gerekliliği ifade edilmiştir. Ayrıca yıllık programlarda bu konuya ilişkin olarak kamu kurumlarında da bir model geliştirilmesi önerisinde bulunulmuştur. Bunlardan ilki eğitim alanında öğretmen yeterliliklerini değerlendirecek performans ölçümüne dayalı bir model geliştirilmesi, diğeri ise sağlık alanında öncelikle çalışmakta olan tüm yönetici kademeleri için performansa dayalı değerlendirme sistemi oluşturulmasıdır. Ayrıca kamuda çalışan doktorların tamamı için performansa dayalı ek ödeme sistemine geçilmesi 2014 yılı hedefleri arasında sayılmıştır.

Kamuda performans değerlendirmeye geçiş sürecinde mevzuat çalışmaları ise devam etmiştir. 2011 yılında kaldırılan sicil sisteminin yerine etkinlik ve verimlilik analizini içeren yeni bir sistem oluşturulması için “Performans Değerlendirme Kılavuzu” hazırlanması hedeflenmiştir. Bu amaç doğrultusunda kurumlara, personelin başarı ve verimliliğini ölçmek için değerlendirme ölçütleri belirleme imkânı tanınmıştır. DPB bu doğrultuda kurumlara rehberlik etmek üzere yeni bir değerlendirme yönetmeliği hazırlıklarına başlamıştır. 2017 yıllık programında belirtildiği üzere, kamu kesiminde performans değerlendirme çalışmalarına yönelik olarak 2015-2017 yılları arasında DPB tarafından Performans Değerlendirme Sistemi Projesi de yürütülmektedir.

3.2. Uluslararası Politika Metinleri

Türkiye’de her alanda kamu politikası sürecini yönlendirme konusunda uluslararası etki önemli bir boyuttadır. Performans ölçme ve değerlendirme konusunda da Dünya Bankası (DB), Avrupa Birliği (AB) ve OECD Türkiye’ye politika önerilerinde bulunmuştur. Konu, kamu harcama yönetiminin düzenlenmesi-bütçe reformu kapsamında DB tarafından başlatılan *Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi (Public Expenditure and Institutional Review – PEIR)* çalışması ile gündeme gelmiştir. Reform kapsamında kamu mali yönetiminde sonuçlara göre bütçeleme yapıldığı performans bütçe anlayışının yerleştirilmesi ve kamuda performans değerlendirmesinin ön plana çıkarıldığı bir yapı oluşturulması amaçlanmış ve bu konuda çalışmalar yapılması gerektiği belirtilmiştir. Böylece DB ile 12 Temmuz 2001 tarihinde imzalanan *Birinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan I -PFPSAL-I)* ile 24 Nisan 2002 tarihinde imzalanan *İkinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması*

(*Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan II -PFPSAL-2*) uygulamaya konulmuştur. Belirtilen anlaşmalar ile kurum bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve denetiminde performans yönetim sistemi tekniklerinin uygulanması öngörülmüştür. Bu kapsamda, kamu personelinin verimliliğini ve etkinliğini arttırmak, kamuda vatandaş odaklı hizmet anlayışını yerleştirmek, sürekli kalite geliştirme yöntem ve tekniklerinin yaygın olarak kullanılmasını sağlamak üzere, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü (TÜSSİDE) ile birlikte altı kurumda “*Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamuda Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması*” projesiyle performans bütçeleme çalışmaları başlatılmıştır.³

AB İlerleme Raporlarında da 2001 yılından itibaren mevcut mali yönetim ve kontrol sistemlerindeki zayıflık ve yetersizliklerden bahsedilerek, kaynak tahsisi ve bütçe uygulamaları konusunda iyileştirmeler yapılması ve bu konuda hukuki düzenlemeye ihtiyaç olduğu sıklıkla yinelenmiştir. 2003 yılı Aralık ayında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da ilgili talebin bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Konuyla ilgili istenen hukuki zemin büyük ölçüde sağlansa da ilerleyen yıllarda, kamu yönetimi reformunun geliştirilmesinde önemli bir unsur olabilecek performans denetimlerinin yapılmadığı öne sürülerek bu alanda politika yapmanın gerekliliği birçok kez politika yapımcılar tarafından ifade edilmiştir.

Tüm uluslararası politika metinleri incelendiğinde kamu mali yönetim ve bütçeleme sisteminde yapısal değişikliklere gidilmesi politika önerisi olarak sunulmuş ve performans bütçe çalışmalarının yapılma gerekçesi olarak; kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesi gösterilmiştir. Bu doğrultuda; merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışı, kamu yönetiminde etkin hizmet sunumu için yeterli görülmemiş; yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı-sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesi önerilmiş ve bu doğrultuda çalışmalar yapılması desteklenmiştir.

Türkiye’de performansla dayalı sistemlere geçiş süreci tüm unsurları ile hayata geçirilemediği için uluslararası dinamikler tarafından bu yönde politika

3 Altı pilot kurum: Milli Eğitim Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı; Karayolları Genel Müdürlüğü; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü; Ortadoğu Teknik Üniversitesi; Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü. Proje ile ilgili bkz: <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2528/performans-esasli-butcelemeye-gecis-calismalari.html>.

üretmeye ilişkin öneriler devam etmektedir. OECD, kamu kesiminde görev yapan yöneticilerin ve personelin “etkinlik” ve “verimlilik” anlayışına odaklanarak performansa dayalı bir hedefle çalışmalarını, mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasını, bütçe sürecinin güçlendirilmesine ve kamu yönetimlerinde performans kültürünün oluşturulmasına bağlamıştır.⁴ OECD raporlarında kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kamu harcama sisteminde etkinliğin sağlanması, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında ekonomikliğin sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesi için ülkelere performansa dayalı yönetim tekniklerine öncelikle geçilmesi yönünde hedefler belirlemiştir (www.oecd.org).

Ulusal ve uluslararası yönlendirici politika metinleri Türkiye’de performans yönetiminin etkin bir şekilde uygulanmasının önünde teknik ve hukuki engeller bulunduğu gerekçesi ile düzenlemeler yapılması gerektiğini sıklıkla gündeme getirmiştir.

3.3. Hükümet Politikalarını Doğrudan Yansıtan Yasal Düzenlemeler

Performansa dayalı yönetim anlayışına geçişi sağlayacak temel hukuki altyapı 2003 yılında kabul edilen *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* ile oluşturulmuş ve ardından 2004 yılında *5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu*, 2005 yılında *5393 sayılı Belediye Kanunu* ve *5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun* ilgili maddelerinde yapılan düzenlemelerle hukuki zemin hazırlanmıştır. Yapılan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere yerel yönetimler bu süreçte yeni yönetim anlayışının biçimlendirdiği stratejik kurumlar olarak değerlendirilmiş ve performans yönetimi uygulamasının öncelikle bu kurumlar üzerinden yürütülmesi amaçlanmıştır (Köseoğlu, 2008: 20).

Kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla, kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişini düzenlemek üzere kabul edilen 5018 sayılı Kanun, aynı zamanda kamu kurumlarında performans değerlendirme sisteminin kurulması için en önemli politika metinlerinden birisi

4 Bu konuda detaylı bir çalışma olarak bkz: E. Oral (2005), “Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme”, *Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, Maliye Bakanlığı, Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (www.bumko.gov.tr/Eklenti/5483.enangirpdf.pdf?0)

olmuştur.⁵ Kanunun “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlığını taşıyan 9. maddesinde “*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.*” şeklinde konu ele alınmıştır.

Anılan Kanun, performans yönetimi sürecinin bütçe boyutu üzerine vurgu yaparak özellikle performans esaslı bütçeleme yönteminin uygulamaya geçirilmesi için düzenlemeler yapılmasını hükme bağlamıştır. Performans esaslı bütçeleme, devletin politika öncelikleri ve amaçlarının açık ve ölçülebilir bir şekilde belirtilerek, kaynakların bu öncelik ve amaçlar doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan performans ölçümü yaparak, ulaşılmak istenen amaçlara ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren, özetle; devletin amaçladığı politikaya ilişkin performansı ortaya koyan ve sonuçları raporlayan bir sistem olarak tanımlanmaktadır (Oral, 2005: 7). Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu sistemin temel unsurlarını oluşturmaktadır.

5018 sayılı Kanun, performans esaslı bütçeleme tekniği ile kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanımını düzenlemeye odaklı bir mevzuat olmakla birlikte aynı zamanda hizmet sunumunda etkin ve verimli hizmet görmeyi merkezine alan kamu personeline yönelik bir performans değerlendirme sisteminin temelini de oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde “verimli”, “ekonomik” ve “kaliteli” sunulabilmesi mali sistemin düzenlenmesine ve yönetim biçimine bağlı olduğu kadar; bunu işler kılacak personel sisteminin yönetim biçimine de bağlıdır. Bu amaçlara yönelik hizmet sunacak personelin performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesinin de yeniden düzenlenmesi gerekecektir.

5018 sayılı Kanun kapsamında, hazırlanan iki düzenleme kamu yönetiminde performans değerlendirme sürecini yönetmede temel teşkil etmiştir: Bunlar, Kamu Kurumları için Stratejik Planlama Kılavuzu ve Performans Programı Hazırlama Rehberidir. Kamu kurumlarına yön göstermek amacıyla, performans değerlendirmesini kolaylaştıracak bir yöntem olarak stratejik plan hazırlama yükümlülüğü doğrultusunda DPT tarafından *Kamu*

5 RG: 24.12.2003, 25326.

Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanmıştır.⁶ Kılavuz, kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak stratejik planlamayı temel bir araç olarak tanımlamıştır. Kurumlar “etkili”, “ekonomik” ve “verimli” hizmet sunabilmek için stratejik önceliklerini tespit etmek ve üst politika metinlerine uyum göstermek zorundadırlar. Bu süreci yönetmek üzere, stratejik planlamaya ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* çıkarılmıştır.⁷

Yardımcı bir diğer belge ise, kamu idarelerine yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlama yükümlülüğü doğrultusunda 2009 yılında çıkarılan *Performans Programı Hazırlama Rehberi*'dir. Rehberde; stratejik plan ve bütçe ilişkisinin performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmesi amacıyla performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir.

5018 sayılı Kanunun dışında kamu yönetiminde performans anlayışının yerleştirilmesine ilişkin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 50.000'in üzerindeki tüm belediyelere ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile de il özel idarelerine bu konuda yükümlülükler getirilerek yasal zemine ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır.

5216 sayılı Kanunun 18. maddesinde Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkileri “*Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak*” olarak düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununda ise 18, 38, 41 ve 49. maddelerde performans sürecini yönetmek belediye meclisinin ve belediye başkanının sorumluluğunda tanımlanmış ve ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemeler şöyledir: “...*belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek*”; “*Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek,*

6 İlk sürümü Haziran 2003 yılında hazırlanan kılavuz, ihtiyaçlar doğrultusunda yenilenerek 2006 yılında ikinci sürüm olarak güncellenmiştir. Bu konuda bkz: www.sp.gov.tr

7 RG: 26.05.2006, 26179.

belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” ve “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Kanunun “Norm Kadro ve Personel İstihdamı” başlıklı 49. maddesi ise doğrudan personelin performansını düzenlemek amacına odaklanılmıştır. “...Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir” hükmüne yer verilerek performansa dayalı değerlendirme tekniği belediyelerde yerleştirilmiştir. Böylece performans değerlendirme sürecinde stratejik kurumlar olarak tanımlanan belediyelerde bireysel performans değerlendirme yani personel değerlendirme ve buna bağlı ücret belirleme anlayışı hayata geçirilmiştir.

Aynı yıl çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun il özel idarelerinin görev ve yetkileri başlığını taşıyan 10. maddesinde de kurumsal performans dışında bireysel performans ölçülerinin de belirlenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Buna göre, “*Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak*” il özel idaresinin görevidir.

Görüldüğü gibi kamu politikası oluşturmaya ilişkin tüm temel metinlerde kamu kurumlarının etkin, verimli ve ekonomik çalışmalarının koşulu öncelikle performanslarını gösterebilecekleri bir yapının biçimlendirilmesine ve kamu kaynaklarının belirlenecek performans programlarına uygun tahsis edilmesine bağlanmıştır. Böylece personel değerlendirme sistemine zemin hazırlayan kurumsal performans süreci tamamlanmış olacaktır. Bundan sonraki aşama kamu kurumları için kamu personeli değerlendirme sisteminin gözden geçirilerek personel performansını kurum amaçları doğrultusunda objektif ve saydam biçimde ölçebilecek standartlar geliştirilmesi ve gerekli hukuki düzenlemelerin yapılarak uygulamaya geçirilmesidir.

4. Türkiye’de Performansa Dayalı Değerlendirme Sisteminin Kurulma Süreci

Türkiye’de kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak kamu personel sisteminde “etkinlik” ve “verimlilik” arayışı doğrultusunda yeniden

yapılandırma çabası özellikle yaklaşık on üç yıldan beri gündemde tutularak çok tartışılmıştır. 1989 yılından itibaren kurumsal işleyiş ve uygulama sürecine ilişkin yapılanların kamu personel sistemi açısından somut görünümü, 2003 yılının ilk yarısında kamu personel sistemi alanında başlayan hazırlık çalışmaları ile ortaya çıkmaya başlamış ve yaklaşık iki yıl sürmüş, taslak metin Haziran 2004'te ortaya çıkmıştır. Çeşitli kesimlerle yapılan görüşmeler ve gözden geçirmeler sonucunda Ekim 2005 yılında taslağa son şekil verilerek “*Kamu Personeli Kanun Tasarısı Taslağı*” başlığıyla kamuoyu gündemine getirilmiştir. Ancak bürokrasinin ve sendikaların yoğun eleştirisi nedeniyle hükümet tarafından geri çekilse de, bu konudaki çalışmalara devam edilmiştir. Bu alanda yeniden yapılandırmanın gerekçesi “yeni devlet anlayışına uygun kamu personel sistemini inşa etmek”tir. Bu amaçla, 2006 yılında daha önce yapılan taslak düzenlemeler de dikkate alınarak, “*Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı*” kamuoyuna sunulmuştur.

Yapılan tüm mevzuat çalışmaları dikkate alındığında ortaya çıkan, Türkiye'deki kamu personel sisteminin çatısını oluşturan temel noktaları hedef olarak değiştirme planıdır. Kamu personel sistemi “esnekleşme” üzerinden yeniden inşa edilmek istenmektedir. Buna bağlı olarak da yapılmak istenen en temel değişiklik bu çalışmanın da konusunu oluşturan kamu personeli değerlendirme sisteminin değiştirilmesi, sicil sisteminden performans değerlendirilmesine geçilmesi ve performans ödeme uygulamasının başlatılmasıdır. Kamu personelinin tüm hak ve yükümlülüklerini düzenleyen 657 sayılı DMK'nın çekirdek kanun olarak varlığını hala sürdürmesine rağmen, kamu personeline ilişkin düzenlemeler Torba Kanunlarla ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle hızlı bir şekilde hayata geçirilmektedir. Geçmiş düzenlemeler de dikkate alındığında üzerinde ısrarla durulan ve düzenlenmesi istenen “memurun değerlendirilmesi” konusu olmuştur. Konu yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında ilk olarak 5227 sayılı *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun* kapsamında ele alınmıştır.⁸ Ardından yukarıda bahsedilen kamu personel reform çalışmalarında da konu ele alınarak canlı tutulmuştur. Bu konuda istenilen sistemi kurmanın somut bir adımı olarak 2011 yılında, 6111 sayılı Torba Kanun ile 657 sayılı Kanunda

8 Devlette reform çalışmaları kapsamında “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” olarak gündeme gelen ve daha sonra adındaki “temel” ifadesi çıkarılarak “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak Meclis gündemine getirilen tasarı 2004 yılında 5227 sayılı Kanun olarak TBMM tarafından kabul edilmiş ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından 22 maddesinin uygun görülmemesi nedeniyle yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmiştir. Yapılan bu düzenleme çeşitli kesimlerin tepkileri nedeniyle hükümet tarafından geri çekilmiş ve kadük kalmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Albayrak, 2017: 1-18.

yapılan değişiklikle sicil sistemi kaldırılmıştır.⁹ Sicil sisteminin kaldırılması performans sisteminin uygulamaya geçirilmesini kolaylaştırıcı bir adım olmuştur.

4.1. 2011 Yılında Yapılan Değişikliğe Kadar Olan Dönemde Memurun Değerlendirilmesi: Sicil Sistemi

2011 yılında yapılan değişikliğe kadar memurun değerlendirilmesi 657 sayılı DMK ve 18.10.1986 tarih ve 19255 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğine uygun olarak yapılmaktaydı. Sicil Yönetmeliğinde değerlendirmenin esasları belirtilmiş ve bu esaslar; devlet memurlarının yeterliliklerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayırmada, hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde ve görev değiştirmelerde başlıca dayanak noktası oluşturmuştur. Değerlendirme, ilke olarak sicil raporlarına dayanmaktaydı. Ancak memurla ilgili yapılacak son değerlendirmede varsa müfettiş raporlarından da yararlanılmaktaydı. Memurlar, DPB'nin olumlu görüşü alınarak çıkarılacak kurumsal yönetmelikle belirlenen sicil amirleri tarafından değerlendirilmekteydi.

Her memurun bir sicil dosyası bulunmakta ve bu dosyanın en önemli parçasını da personel hakkında değerlendirmenin yapıldığı sicil raporu oluşturmaktaydı: (Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, 1986: Ek-1: Devlet Memurları Sicil Raporu) Dört bölümden oluşan Raporun birinci bölümünde, sicil amirlerinin memurun tespit edilebilen iyi ya da kötü alışkanlıkları ile kabiliyetlerini dikkate alarak genel durum ve davranışları hakkındaki düşüncelerini belirttikleri şahsiyet değerlendirmesine yer verilmekteydi. İkinci bölümde, memurun görevinde gösterdiği başarının bazı sorular sorularak değerlendirilmesi söz konusuydu. Üçüncü bölümde, eğer memur aynı zamanda bir yönetici ise sicil amirlerinin memurun yöneticilik ehliyeti hakkındaki notlarına yer verilmekteydi. Son bölümde ise, memur eğer yurtdışında bulunuyorsa memurun ülkeyi temsilde ve menfaatlerini korumada gösterdiği başarısının sicil amirleri tarafından değerlendirilmesi söz konusuydu. Yönetmeliğe göre memurlar için düzenlenen sicil raporunda birinci bölüm hariç diğer bölümlerde yer alan sorulara karşılık sicil amirlerinin her biri ayrı olarak memurlara 100 puan üzerinden bir puan verirlerdi. Memurların sicil notu da sicil amirlerince verilen notların ortalamasına göre belirlenirdi. Memurun kurumunda-işinde başarılı sayılabilmesi için sicil notunun en az 60 yani “orta” olması gerekmektedir. Bu durumda memur olumlu sicil almış sayılırdı. 60

9 Bu değişiklik 6111 sayılı Kanun ile yapılmıştır. RG: 25.02.2011, 27857 Mükerrer.

puanın altında not alan memurlar ise yetersiz görülerek olumsuz sicil almış sayılırlardı.¹⁰ Sicil amirleri tarafından yetersiz olarak değerlendirilen memurlar, gizli bir yazı ile kendilerinde saptanan yetersizliklere ilişkin uyarılırdı. Uyarılan memurlar uyarı yazısına karşı bir ay içinde atamaya yetkili amirlerine itirazda bulunabilirlerdi. Atamaya yetkili amir itiraza ilişkin kararını iki ay içinde ilgili memura bildirirdi. İki defa üst üste olumsuz sicil alan memurlar, başka bir sicil amirinin emrine atanırdı. Emrine atandıkları yeni sicil amirlerinden de olumsuz sicil almaları durumunda memuriyetle ilişkileri kesilirdi.

657 sayılı Kanun kapsamında memur değerlendirmesinin temel özelliğini, hem hizmet sunma sırasında hem de hizmet dışındaki “kişilik” ve “kişisel yeterlilik” ölçütü oluşturmaktaydı. Amaç kişinin çalıştığı kurumun etkinlik ve verimliliğine katkıda bulunacak işi ne derecede yerine getirip getirmediğinin ölçülmesi değil; kişinin görevindeki başarısının değerlendirilmesiydi. Başka bir ifadeyle sicil sistemi iş odaklı, performans ölçme amacına odaklanmış bir yapı değildi (Güler, 2005:288).

Uzunca bir süredir yapılmak istenen ise, sicil sistemin kamu personel sisteminde etkinliği, verimliliği ve ekonomikliği sağlayamadığı düşüncesiyle terk edilmesidir. İş odaklı, performansa dayalı bir sistemin memur değerlendirilmesinin temelini oluşturması kamu personel sistemi reformunun gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Bu amaçla bir takım hazırlıklar yapılmıştır. İlki 5227 sayılı *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun* olmuştur. Kamu Yönetiminde Denetim başlığı altındaki 39. maddeye göre “*Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsar: Performans denetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların plânlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin denetlenmesini ifade eder.*” Ayrıca; Kanunun İnsan Kaynakları Yönetimi başlığı taşıyan 46. maddesinde “*memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir.*” şeklinde bir düzenlemeye yer verilerek reform sürecinde konu gündeme getirilmiştir. Memur değerlendirme yöntemine ilişkin diğer alt düzenlemelerde de aynı talep devam ettirilmiştir.

2005 yılında gündeme getirilen ve kamuoyunda tartışılan *Kamu Personeli Kanun Tasarı Taslağı*nda reform sürecini yöneten temel kanuna uyumlu bir şekilde “en iyi kamu hizmeti” sunma anlayışını belirleyecek unsur, rekabete uygun çalışacak personel istihdamını yaratmak olarak belirlenmiştir.

¹⁰ Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin 16. Maddesinde sicil puan ve karşılıkları belirtilmiştir. Buna göre; 90-100 arası “çok iyi”, 76-89 arası “iyi”, 60-75 arası “orta”, 00-59 arası “yetersiz” olarak tanımlanmıştır.

Güvenceli istihdamı öteleyen bir şekilde performans ve kalite kriterleri belirlenerek performansa dayalı çalışma ve işe göre ücretlendirme temel alınmaktadır. Taslağın 71. maddesindeki “*memurların ehliyetlerinin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerinde, emekliye ayırma veya görevle ilişkilerinin kesilmesinde; sözleşmeli personelin işe ehliyetlerinin tespitinde, yükselmelerinde, sözleşmelerinin yenilenmesi veya feshinde özlük ile personel ve başarı değerlendirme dosyaları başlıca dayanaktır*” ifadesi ve 73. maddesinde yer alan “*memurların ve sözleşmeli personelin başarılarının değerlendirilmesinde, performans değerlendirme sonuçları ile varsa, kurum çalışanlarının ve kurum hizmetlerinden yararlananların, genel kabul görmüş bilimsel yöntemlerle belirlenen hizmete ilişkin değerlendirmelerinden de yararlanır.*” ifadesi istenilen yapının bir özeti şeklindedir.

Yine aynı Taslağın “Performans Ödemesi” başlıklı maddesinde ise “*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 iktisadî teşebbüsleri ile bağlı ortaklıklarında yönetim kurulunun onayı üzerine, değerlendirmeyi takip eden yılda aylık olarak performans ödemesi yapılabilir. Bu şekilde bir malî yıl için ödenmesi öngörülen performans ödemesi toplam tutarı, kurum bütçesinde öngörülmüş olan performans ödeneği tutarını geçemez. Yıllık performans değerlendirmesine esas olmak üzere kurumlarda ve bunların birimlerinde uygulanacak performans kriterleri, Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine ilgili kurumlarca belirlenerek performans değerlendirmesinin yapılacağı malî yılın ilk ayı içinde kurum personeline duyurulur. Performans ödemesine esas teşkil edecek kriterlerde, personelin yılı içinde yaptığı fazla çalışma süreleri de göz önünde bulundurulur. Kurumlarda, varsa en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası temsilcisinin katılımıyla ilgili kurumun üst yöneticisinin belirleyeceği beş kişilik performans değerlendirme komisyonu veya komisyonlarınca, Haziran ve Aralık aylarında yapılacak değerlendirme sonuçlarına göre, memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personelin yıllık performans değerlendirme sonuçları, uygun araçlarla ilan edilir.*” şeklinde ifade edilerek kamu personel sisteminde yaratılmak istenen politika pekiştirilmiştir.

Çeşitli nedenlerle kanun tasarısına dönüşmeyen Taslağın benimsediği ruhu kaybetmeden yapılmak istenen düzenleme 2006 yılında yeniden gündeme gelen *Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı*nda dile getirilmiştir. Taslağın “Personel ve Başarı Değerlendirmesi” başlığı altında “*Memurların ehliyetlerinin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerinde, emekliye ayırma veya*

görevle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ile personel ve başarı değerlendirme dosyaları başlıca dayanaktır.” “Personel ve başarı değerlendirme amirleri, düzenleyecekleri personel ve başarı değerlendirme formlarında, memurların görevlerinde başarılarını, bilgilerini, yöneticilik ehliyetleri ile temsil kabiliyetlerini, kişiliklerini, yaratıcılıklarını, girişimciliklerini, çalışma disiplinlerini, genel ehliyet ve liyakatlerini değerlendirir.” “Memurların başarılarının değerlendirilmesinde, performans değerlendirme sonuçları ile varsa, kurum çalışanlarının ve kurum hizmetlerinden yararlananların, genel kabul görmüş bilimsel yöntemlerle belirlenen hizmete ilişkin değerlendirmelerden de yararlanılır.” düzenlemeleri ile artık memur değerlendirilmesinde sicil sisteminin yerine performansa dayalı değerlendirme sisteminin geçmesi gerektiği net bir şekilde ifade edilmiştir. Ancak yine 657 sayılı Kanunun tüm hükümleri ile değiştirilmesi mümkün olmadığından bu politika 2011 yılına kadar akıllarda ve kamuoyu gündeminde canlı kalmak suretiyle bekletilmiştir. Ancak 2011 yılında 6111 sayılı *Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* kapsamında 657 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle kamu personel sisteminde önemli bir geleneğin ürünü olan sicil sistemi kaldırılmıştır.

4.2. 2011 Yılından İtibaren Memurun Değerlendirilmesi: Sicil Sistemi Yerine Performansa Dayalı Değerlendirme Sistemi

Memur değerlendirme sisteminde önemli değişiklikler yapan 6111 sayılı Kanunun 117. maddesiyle 657 sayılı Kanunun altıncı bölümünün “Siciller” şeklindeki başlığı “Özlük Dosyası” şeklinde değiştirilmiş ve sicil sistemi ile ilgili olan 110-121. maddeleri de yürürlükten kaldırılmıştır.

6111 sayılı Kanunun 109. maddesiyle 657 sayılı Kanunun 109. maddesinin “Memur Kütüğü, Numarası, Cüzdanı, Özlük Dosyası” başlığı “Memur Bilgi Sistemi, Özlük Dosyası” olmuş, maddenin içeriği de önemli ölçüde değiştirilmiştir: “Devlet memurları kurumlarınca tutulacak memur kütüğüne kaydolunurlar. Her memura bir numara verilir. Her memur için bir memur cüzdanı düzenlenir ve bir özlük dosyası tutulur” şeklinde olan düzenleme yerine “Memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolunurlar. Her memur için bir özlük dosyası tutulur. Özlük dosyasına, memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulur. Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe

ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur. Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığı'nca belirlenir” hükmü getirilmiştir.

Sicil sistemini ortadan kaldıran 6111 sayılı Kanun ile disiplin amirlerinin etkinliği ve önemi arttırılırken (Kayar, 2014: 217) yeni bir değerlendirme sistemi getirilmemiş ancak Kanunla 657 sayılı Kanunun 122. maddesine eklenen bir düzenleme ile kurumlara memurlarının başarı ve verimliliklerini ölçmek üzere değerlendirme ölçütleri belirleme yetkisi tanınmıştır: “Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir.” Bu düzenleme ile kamu kurumları da ilgili mevzuatında değişiklik yaparak kendi hazırlık çalışmalarına başlamışlardır.

6111 sayılı Kanun DMK’da değerlendirme sistemine ilişkin memurluk rejimini besleyen önemli tüm düzenlemeleri ortadan kaldırmıştır. Yukarıda bahsedilen genel düzenlemenin dışında tamamlayıcı olarak; Kanun’un 110. maddesi ile 657 sayılı DMK’ nın 122. maddesinin başlığı ve içeriği değiştirilmiştir. Değişiklikten önce “Takdirname” başlığını taşıyan madde “Başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödül” olarak değiştirilmiş içeriği performans anlayışına uygun olarak biçimlendirilmiştir: “görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir. Türk Silahlı Kuvvetlerinde görevli devlet memurları için Milli Savunma Bakanı bu yetkisini devredebilir. Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir. Üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi hâlinde en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200’üne kadar ödül verilebilir. Bu maddeye göre bir mali yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü kadroları için binde yirmisinden fazla olamaz. Yıl içinde ödüllendirilen personel sayısı kurumlarınca izleyen yılın Ocak ayı sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde

bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir". Yapılan bu yeni düzenleme ile kamu personel sisteminin değerlendirilme ölçütleri reform sürecinde benimsenen Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ile örtüşecek şekilde belirlenmiştir. Değerlendirmede öne çıkan ölçütler şu şekilde sıralanabilir:

- kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanması
- kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılması
- kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılması
- sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesi

Yine DMK'nın 64. maddesinde yer alan ve devlet memurlarının kademe ilerlemesi için belirlenen "...6 yıllık sicil notu ortalaması 90 ve daha yukarı olanların aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır" şartı da Kanunun 100. maddesi ile "Son sekiz yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan memurlara, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır" şeklinde değiştirilmiştir. Yapılan bu değişiklikler ile sicil sistemi tamamen ortadan kaldırılmış ve yerine memurun iş yükünü dikkate alarak verimliliğini ve ekonomikliğini ölçme iddiasını taşıyan performans değerlendirme sistemi kurma çalışmaları başlatılmıştır.

Her ne kadar 6111 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarına kendi personelini değerlendirebileceklerine ilişkin yöntemi belirleme sorumluluğu verilip, 657 sayılı Kanuna ek maddelerle bazı düzenlemeler yapılsa da; kamu personel rejiminde sicil yerine yeni bir değerlendirme sistemi henüz oluşturulmamıştır. Ancak buna dair çalışmalara devam edilmektedir. Çalışmalar DPB bünyesinde yürütülmektedir. Yeni düzenlemelerde "performans" kavramı yerine tercih edilen kavram "başarı değerlendirme" olmuştur. Hazırlıkları büyük ölçüde tamamlanan ve kamuoyu ile paylaşılan *Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı* bu konudaki son çalışmadır.¹¹ Aşağıda taslak ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

11 <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/daire-baskanliklari/strateji-gelistirme-dairesi/strateji-gelistirme-dairesi-baskanligi-yurutulen-projeler>

5. Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı (Sicil Sisteminden Farkları)

Öncelikle ilgili mevzuat çalışmasıyla ilgili olarak söylenmesi gereken, seçilen başlığın “performans değerlendirmesi” yerine “başarı değerlendirmesi” olmasıdır. Bununla birlikte personelin yalnızca “ödüllendirme” gibi başarısının değerlendirileceği yargısına varılmamalı, hem başarı hem de başarısızlıklarının değerlendirileceği bir yöntemin benimsendiği belirtilmelidir. Başarı değerlendirme; *“Bir değerlendirme dönemi içinde personelin başarı, verimlilik ve gayretleri ile gelişim ihtiyaçlarının tespit edilmesine yönelik olarak hedef, görev ve yetkinliklerinin belirlenmiş ölçütler çerçevesinde ve belirli bir değerlendirici veya değerlendiriciler tarafından izlenerek değerlendirildiği süreç”* olarak tanımlanmıştır. Böylece aslında sicilden farklı olarak ölçülmesi amaçlanan üç yeni kriter belirlenmiştir. Bunlar; 1. Hedef, 2. Görev 3. Yetkinlik’tir. Belirlenen bu 3 kriter “ölçülmeye” çalışılarak personele ilişkin bir “yeni” bir değerlendirme sistemi kurulmuştur. Bilindiği üzere sicil sisteminde memurun genel durum ve davranışları (şahsiyet değerlendirmesi) ile görevde gösterilen başarı değerlendirilmekteydi.

Yönetmelik taslağının kapsamı; özel kanunlardaki düzenlemeler saklı kalmak koşuluyla kamu kurum ve kuruluşlarında görevli 657 sayılı DMK’ya tabi memurlar ile 399 sayılı KHK’ya tabi sözleşmeli personeldir.

Başarı değerlendirme sisteminin temel ilkeleri, adalet ve nesnellik; saydamlık ve alenilik; belirlilik; katılımcılık ve uzlaşma; stratejik planlar ve ilgili mevzuatla uyumluluk; ölçülebilirlik; işlevsellik ve çok yönlülük olmak üzere yedi maddede özetlenmiştir. Burada başarı değerlendirme sisteminin açık olacağı, değerlendirilen personelin süreçlerden ve sonuçlardan haberdar edileceği vurgulanmış, hem değerlendirme planlarının hem de değerlendirme sonuçlarının ilgililere açık olacağı belirtilmiştir. Sicil sistemindeki gizlilik ilkesi kaldırılmasa da 2003 yılında kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu¹² ile fiilen sona ermiştir.

Taslak incelendiğinde sicil sisteminden en farklı olan maddesi “ölçülebilirlik”tir. Buna göre, “Başarı değerlendirme sisteminin somut ve/veya sayısal verilerle desteklenmek suretiyle ölçülebilir olması esastır.” Metinde gerçekten kamu personelinin verdiği kamu hizmetini ölçmeye yönelik somut kriterler benimsenmiş midir? Getirilen yöntemin sicil sisteminden bir farkı var mıdır /yok mudur? sorularına öncelikle cevap verilmesi gerekir. Eğer yeni personel değerlendirme sistemi “performans değerlendirmesi” olacaksa kamu

12 RG:24.10.2003, 25269.

personelinin emeğinin somut kriterlerle ölçülmesi mutlak suretle gereklidir. Yoksa sicil sisteminden bir farkı kalmayacaktır.

Taslakta performansı ölçmeye yönelik olarak belirlenen “hedef, görev ve yetkinlik” aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır;

1. Hedef ve ölçütler: *“Kurumların misyon, vizyon ve amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik, temel olarak stratejik planlarında ve yıllık performans programlarında yer alan, ilgili değerlendirme döneminde personelden gerçekleştirmesi beklenen ve somut olarak ifade edilen stratejik görevlerdir.”*

Görüldüğü gibi burada önemli olan vurgu, somut olarak ifade edilen stratejik görevlerdir. Hedeflere ilişkin değerlendirme ölçütleri ise, kalite, miktar, zaman ve kaynakların etkin kullanımı olacaktır. Hedefler en yakın amirlerce değerlendirilecektir. Değerlendirme kriterleri ise, kalite, miktar, zaman ve kaynakların etkin kullanımı olarak belirlenmiştir. Böyle bir değerlendirmenin yapılabilmesi için öncelikle kamu kurumlarının stratejik planlarını ve yıllık performans programlarını oluşturmaları ve bu planlarda net görev tanımları yapmaları gerekmektedir ki yaşanan deneyimler bunun kamu kurumları için kolay olmadığını göstermektedir. Çünkü bütçe ve uzmanlık gerektiren bu işi kamu kurumlarının mevcut donanımıyla yapması mümkün gözükmemektedir.

2. Görev ve ölçütleri: *“Görevler, personelin buldukları kadro ve pozisyonlarda yürütmeleri gereken ve hedef niteliğinde olmayan işlerdir.”*

Değerlendirme kriterleri, kalite, zaman ve kaynakların etkin kullanımınıdır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşları, görevleri zorluk derecesine göre I,II, III, IV olarak sınıflandıracak ve her bir ünvan için işin en uygun maliyetle gerçekleştirilmesi çerçevesinde ölçütler belirlenecektir. Görevler de yine en yakın amirlerce değerlendirilecektir.

3. Yetkinlik ve ölçütleri: *“Yetkinlikler, belirlenmiş olan hedef ve görevlerle bağlantılı olmak üzere, personelden göstermeleri beklenen, ölçülebilir veya gözlemlenebilir tutum, davranış, hareketler bütünü, bilgi ve beceri düzeyidir.”*

Yetkinlikler, personelin en yakın amiri, iş arkadaşları, en yakın astları ve hizmetten yararlananlar¹³ tarafından değerlendirilecektir. Yetkinliklere ilişkin

13 Vatandaş memnuniyeti, kamu hizmetlerinin sadece kurum veya kurum ve birim düzeyinde sunulmasına ilişkin olarak hizmetten yararlananların beğeni düzeyidir. Vatandaş memnuniyetinde, hizmet sunan personelin bireysel başarısı değil, bir bütün olarak kurumun veya birimin hizmet sunumu değerlendirilir.

değerlendiriciler ve her bir değerlendiricinin yetkinlik değerlemesindeki yüzdeler katkısı hizmet özellikleri göz önüne alınarak kurum ve kuruluşlarca tespit edilecektir.

İlgili mevzuatın ekinde, yetkinlikler bazında en yakın amir, iş arkadaşları, en yakın astlar ve hizmetten yararlananlar tarafından değerlendirilecek kriterler belirtilmiştir. Burada yöneticiler ve diğer personel için farklılaşmaya gidilmiştir. Ancak ilgili kriterler incelendiğinde bunların “net olarak ölçülebilen kriterler” olduğunu söylemek mümkün değildir. Örnek vermek gerekirse en yakın amirlerce ölçülecek olan “gelişime açıklık”, iş arkadaşları tarafından yapılacak değerlendirmede “personelin sergilediği insancıl ilişkiler ile herkese örnek olması”, en yakın astları tarafından yapılacak değerlendirmede “personelin ayrıntıları gözden kaçırmaksızın bütünsel bir yaklaşım ve kavrayış sergilemesi” vb. net ölçülebilecek kriterler değildir.

Bununla birlikte üzerinde durulması gereken diğer bir husus hedef ve görev ölçümlerinde yapılacak olan değerlendirmede “kalite” ölçütünün dikkate alınacağı belirtilmesidir. Oysa performans değerlendirmesi niceliksel bir değerlendirme olup burada “kalite” ölçümü yapılamaz. Örneğin sağlık sektöründe yapılan ameliyatların kalitesi ölçülebilir mi? Bu anlamda kamu hizmetinin kalitesinin ölçülebilirliği de pek mümkün değildir.

Yukarıda tanımlanan performans kriterlerinin hemen hepsi aslında “sicil formlarında” sicil amirleri tarafından değerlendirilmekteydi. Sicil sistemine yöneltilen eleştirilerin en başında bu sistemin objektif olmaması ve sicil amirleri tarafından bu formların nesnel bir şekilde doldurulmaması gelmekte idi. Yalnızca formu dolduracak kişiyi farklılaştırarak benimsenen yeni yöntemin ne kadar “yeni” ve “objektif” olacağı kafalarda soru işareti bırakmakla beraber, tespit edilen kriterlerin performans değerlendirmesine yönelik net, ölçülebilir kriterler olduğunu söylemek de mümkün gözükmemektedir. Bu haliyle yeni “başarı değerlendirmesi” yönteminin, değerlendiricilerini “yetkinlik” ölçme konusunda farklılaştırmasından başka bir yenilik getirdiği söylenememektedir. Ayrıca metinde hedef ve başarı ölçümüne ilişkin kriterler de belirtilmemekte, bu konu deneyimi olmayan kamu kurumlarının kendisine bırakılmaktadır.

Taslakta belirlen değerlendirme düzeyleri: A (90-100 puan), B (76-89 puan), C (60-75 puan), D (0-59 puan) olarak belirlenmiştir. Belirlenen bu düzeyler de yine sicil sistemiyle aynıdır.

Değerlendirme dönemi, kamu kurum ve kuruluşları hizmet gerekleri ve iş yükü dikkate alınarak altı ay ve bir yıllık dönemler olarak belirlenmiştir. Sicil formları da yılda bir kere doldurulmaktaydı. Bu anlamda önemli bir farklılık bulunmamakla beraber başarı değerlendirmesinin daha “kapsamlı” bir gözlem gerektirdiği doğrudur. İş arkadaşlarının ve en yakın astların da değerlendirme

kapsamına alınmasıyla tüm çalışanlar birbirlerini gözlemleyen ve denetleyen konumuna gelecektir. Bunun kamu kurumlarındaki çalışma barışı üzerinde nasıl bir etki doğuracağına ilişkin olarak yine soru işaretleri bulunmaktadır.

Yapılan değerlendirmeye itiraz ise Taslakta şu şekilde düzenlenmiştir: Başarı değerlendirmesi tebliğ edilen personelin iki iş günü içinde başarı puanına ilişkin bir üst amire itiraz, gerekçeleri ile birlikte yazılı bir şekilde yapılabilir. Üst amir kendisine iletilen itirazları en geç iki gün içinde inceleyerek gerekli görürse en yakın amirden yeniden değerlendirme yapmasını yazılı olarak isteyecektir. Yapılacak yeni değerlendirmeye personelin itiraz hakkı bulunmamaktadır. Sicil sisteminde ise, kendilerine olumsuz sicil ile ilgili olarak tebligat yapılan memurlar, bildirim tarihinden itibaren bir ay içinde aynı amire itiraz edebilirlerdi. Atamaya yetkili amirler itirazla ilgili kararlarını iki ay içinde yazılı olarak bildirirlerdi. Bu anlamda iki yöntem arasında itiraz makamı ve gün açısından fark olduğu söylenebilmektedir. Başarı değerlendirmesine yapılacak itiraz üst amire olacaktır. Bu olumlu bir gelişmedir. Bununla birlikte sicildeki bir aylık itiraz süresi iki güne, yine itirazı inceleme süresinde de süre, başarı değerlendirmesinde iki güne indirgenerek konuya ilişkin yapılması gereken araştırma süresi kısıtlanmış olmaktadır.

Başarı değerlendirmesi sonucu personele yapılacak işlemler başlığında ise sicille belirgin farklar bulunmaktadır. Yönetmelik taslağına göre, yıllık birbirini takip eden üç başarı döneminde başarı puanı A ve B düzeyinde olan personelin başarısı görevde yükselmelerinde, görevleriyle ilişkili kişisel gelişim imkânlarının desteklenmesinde, yer değiştirme uygulamalarında yurt dışı görevlendirmelerde ve insan kaynakları planlamasının diğer alanlarında esas alınacaktır. C ve D düzeyinde başarı puanı alan personel için de, personelin eksiklerinin tespit edildiği alanlarda amir ve personel arasında görüşmeler yapılarak uygun gelişim planları hazırlanması ve uygulanması zorunluluğu getirilmiştir. Biri son değerlendirme dönemine ait olmak üzere, birbirini izleyen üç başarı değerlendirme döneminin en az ikisinden C ve D düzeyinde başarı puanı alan personel hakkında kurumlar görev veya görev yeri değişikliği gibi değişiklik yapma hakkına sahiptirler. Sicil sistemi ise uygulandığı dönemde personelin ilerleme ve yükselme kriterlerinden biri olarak kullanılmaktaydı. Buna göre mevcut sistemde personel her sene kademe ilerlemesi ve üç yılda bir de derece yükselmesi almaktadır. Olumlu sicil almış olmak bunun için gereken şartlardan bir tanesiydi. Sicil sisteminin kaldırılmasıyla birlikte ve 2011 yılında yapılan değişiklikle son sekiz yıl içinde herhangi bir *disiplin cezası almayan memura* ilave bir kademe ilerlemesi hakkı tanınmıştır. Böylece olumlu sicil şartının yerine, disiplin cezası almış olmama şartı getirilmiş olmaktadır. Yine iki defa olumsuz sicil alan memurlar, başka bir sicil amirinin emrine atanmakta, burada da olumsuz sicil almaları halinde memuriyetle ilişkileri kesilmekteydi. Bununla birlikte Taslağına göre başarı değerlendirmesi üç başarı değerlendirme

döneminin en az ikisinden D düzeyinde kalan personel için kurum veya görev değişikliğine gidilerek yaptırım uygulanacaktır (mad. 27/3). Ancak bu kamu hizmeti açısından gerçek bir çözüm müdür? Bu durum kamu personel sisteminde iş görmeyen atıl insan gücü yaratmaz mı? Sicil sisteminin burada daha katı bir yaklaşım sergileyerek memuriyetle ilişkinin kesilmesine kadar süreci götürdüğünü bilmekteyiz. Yine bu düzenleme de “performans değerlendirme”nin mantığıyla örtüşmemektedir. Çünkü ilkece gerekli performansı gösteremeyen kişinin “sistem dışı kalması” “performans değerlendirme sistemi”nin işleyiş mantığına göre rasyonel gözükmemektedir.

Memurların başarı değerlendirmesi sonucunda performansa dayalı ücret ödeneceğine dair bir düzenlemeye yer verilmezken sözleşmeli personel için 399 sayılı KHK’nın 43. maddesi gereğince başarı puanı A, B ve C düzeyinde olanlara başarı ücreti ödeneceği belirtilmiştir. Ancak özel kanunlarının verdiği yetkiye dayanarak personel değerlendirme yapan kurum ve kuruluşlar bu yönetmelik kapsamı dışında tutulduğundan kendi mevzuatına göre yaptıkları performans değerlendirme koşulları geçerliliğini sürdürecektir. Diğer kurum ve kuruluşların ise bu Yönetmeliğe aykırı olmamak üzere kurumsal yönetmelik çalışmalarını bir an önce tamamlamaları beklenmektedir.

Tablo: Sicil ve Başarı Değerlendirmesine İlişkin Karşılaştırma

KARŞILAŞTIRMA KRİTERLERİ	SİCİL	BAŞARI DEĞERLENDİRMESİ
Kapsam	Memur, Sözleşmeli personel (KİT)	Memur, Sözleşmeli Personel (KİT)
Ölçüm Esasları	Genel Durum ve Davranış (Şahsiyet), Mesleki Ehliyet	Hedef, Görev, Yetkinlik
Değerlendirme Makamı	Sicil Amirleri	1. Hedef: En yakın amir 2. Görev: En yakın amir 3. Yetkinlik: En yakın amir, iş arkadaşları, en yakın astlar, hizmetten yararlananlar
İlkeler	İlke yok	Adalet ve nesnellik; saydamlık ve alenilik; belirlilik; katılımcılık ve uzlaşma; stratejik planlar ve ilgili mevzuatla uyumluluk, ölçülebilirlik, işlevsellik, çok yönlülük
Aleniyet	Gizli (Bilgi edinme hakkı ile bu kural esnetilmiştir.)	Açık
Değerlendirme Dönemi	Bir yıllık değerlendirme dönemi	Altı ay ya da bir yıllık değerlendirme dönemi

Değerlendirme Düzeyleri	Çok iyi (90-100 puan) İyi (76-89 puan) Orta (60-75 puan) Yetersiz (0-59 puan)	A Düzeyi (90-100 puan) B Düzeyi (76-89 puan) C Düzeyi (60-75 puan) D Düzeyi (0-59 puan)
İtiraz	Sicil Amirine	Üst Amire(Vereceği karar kesindir.)
Olumsuz Değerlendirme	İki defa üst üste olumsuz sicil alan memurlar başka bir sicil amirinin emrine atanmakta, burada da olumsuz sicil almaları halinde memuriyetle ilişkileri kesilmekteydi.	Üç değerlendirmenin en az ikisinde D düzeyinde kalan personel için görev veya görev yeri değişikliği gibi gerekli tedbirler alınacaktır.
Olumlu Değerlendirme	Kademe ilerlemesi, derece yükselmesi	Görevde yükselme, görevleriyle ilişkili kişisel gelişim imkânlarının desteklenmesi, yer değiştirme uygulamaları, yurt dışı görevlendirmeler ve insan kaynakları planlaması

Yukarıdaki tablo incelendiğinde ve yapılmak istenenler bütüncül bir şekilde biçimsel olarak değerlendirildiğinde, performans değerlendirme sisteminin sicil sisteminden “keskin” farkları bulunmamaktadır. Özellikle yetkinlik alanında belirlenen değerlendirme kriterleri sicildeki genel durum ve şahsiyet değerlendirmelerine benzemektedir. Değerlendirme makamı ise yalnızca yetkinlik ölçümlerinde farklılaştırılmıştır. Ancak işleyiş açısından değerlendirildiğinde farklı yeni bir sistem anlayışının kamu personel sistemine yerleştirilmek istendiği görülmektedir. Nitekim MEB bünyesinde yapılan çalışmalar bu fikri destekler niteliktedir.¹⁴

Daha önce de belirtilen nedenler ve genel olarak Türkiye’deki mevcut kamu personel sisteminin özellikleri dikkate alındığında performans değerlendirme yönteminin teknik olarak da uygulanması mümkün gözükmemektedir. Bunun en temel nedeni ise; Türkiye’de iş tanımlarının

14 MEB bünyesinde yapılmak istenen performans değerlendirme çalışmaları kapsamında 23 Ekim 2017 tarihinde 12 pilot il’de bir çalışma başlatılmıştır. Bu çalışma MEB Bilişim Sistemleri üzerinden öz değerlendirme ile birlikte okul müdürü, zümre öğretmenleri, zümre dışı diğer öğretmenler, öğrenci ve velilerin katılımı ile öğretmenlerin değerlendirilmesidir. Ancak yapılan çalışma değerlendiriciler tarafından nesnel olarak yapılmadığı gerekçesi ile iki gün sonra kapatılmak zorunda kalmıştır.

ayrıntılı olarak yapılmaması ve detaylandırılmış bir sınıflandırma sisteminin olmamasıdır. İşte çalışacaklarda aranılacak niteliklere bağlı olarak hizmetlerin ya da görevlerin gruplara ayrılması ve buna bağlı olarak iş analizlerinin yapılması olarak tanımlayabileceğimiz sınıflandırma ilkesi Türkiye’de ilk defa 657 sayılı DMK ile tanımlanmıştır. Sistem değişikliği öngören bu Kanunla yapılması amaçlanan Amerikan tarzı bir sınıflandırma sistemi¹⁵ kurmak olmuştur. ABD’de her bir sınıf, alt sınıf, gruplar ve unvanlar tek tek tanımlanmış, buna bağlı olarak iş analizleri ve görev tanımları yapılmıştır (Albayrak, 2016: 79). Türkiye’de de 1950’lerden itibaren ABD’deki sınıflandırma sistemine¹⁶ benzer bir sistem kurmaya yönelik bir çabaya girilmiş ve bu görev Devlet Personel Dairesine verilmiştir. Ancak geçen süreçte sınıflandırma sistemi kurma girişimi başarılı olamamış ve sınıflandırma çabası önce 1970 yılında 1327 sayılı Kanunla ve daha sonra 1974 yılında 12 sayılı KHK ile tamamen son bulmuştur (Albayrak, 2016: 78-89). Bugün DMK’da bir “sınıf” tanımı bulunmamaktadır (madde 32). Madde 3’te “Temel İlkeler” başlığı altında yer alan “sınıflandırma ilkesinde” ise “Devlet kamu hizmeti görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.” şeklinde bir tanım bulunmaktadır. DMK’da benimsenen yöntem ise sayıları zamanla artan, çok ayrıntılı olarak tanımlanmayan hizmet sınıfları kurmak olmuştur. 1975 tarihli 1897 sayılı Kanunla¹⁷ hizmet sınıfı sayısı 10’a, 2016 tarihli 668 sayılı KHK¹⁸ ile de 12’ye yükseltilmiştir.¹⁹ Böylece Türkiye’de ABD’deki “sınıflandırma ilkesi” üzerinden yükselen bir kamu personeli sistemi kurulamadığı için günümüzde iş tanımları yapılamamakta ve performans değerlendirme yöntemi “teknik olarak” kamu personeli için kurulamamaktadır. Mevcut kamu personeli sistemi içinde çalışan emeğini nicel olarak ölçebilecek performans kriterleri

15 ABD’deki sınıflandırma sistemi oldukça karışık ve ayrıntılıdır. En tepede genel çizelge yer alır. GS-1-GS-15 arası derece sisteminin altında genel hizmet sınıfları bulunur ve 58’dir. Bu sınıfların altında ise yüzlerce alt hizmet sınıfları bulunmaktadır. (Albayrak, 2016: 77; Güler, 2005: 206).

16 Temelde ABD’ye özgü olan kadro sistemi hakkında detaylı bilgi için bkz: Ismar Baruch (1968), *Position-Classification In The Public Service*, (Chicago: Civil Service Assembly of The United States and Canada); Ismar Baruch (1953), *Basic Aspects of Position –Classification, Ideas and Issues in Public Administration*, A Book of Reading, (Edited by: Dwight Waldo), (New York: Greenwood Press).

17 RG:26.05.1975, 15247.

18 RG:27.07.2016, 29783.

19 DMK (mad. 36) Tesis edilen sınıflar: Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık ve Yardımcı Sağlık, Eğitim ve Öğretim, Avukatlık, Din, Emniyet, Yardımcı Hizmetler, Mülki İdare Amirliği, Milli İstihbarat, Jandarma, Sahil Güvenlik Hizmetleri sınıfı.

geliştirmek olanaklı değildir. Bununla birlikte “esnek” çalışma ilişkileri üzerinden kurgulanan Amerikancı personel sistemiyle, “tekçi, statüer ve korporatist” bir kimlik taşıyan (Albayrak, 2016: 1) Türkiye’deki kamu personel sistemi birbirinden çok farklıdır. Türkiye’de kamu sektöründe, işletmeci mantığıyla kurgulanmış bir performans değerlendirme yönteminin kurulması ve uygulanması mevcut sistem ve ilkeler açısından değerlendirildiğinde mümkün gözükmemektedir.

Sonuç

Tüm dünyada özellikle 1980’lerden itibaren değişen kamu yönetimi algısıyla birlikte, özel sektörün çalışma mantığına uygun olan “kaliteli”, “verimli”, “ekonomik”, “etkili” hizmet sunma amacının kamu yönetimi alanına da hâkim olması istenmektedir. Kamu politikası metinleri ise bu amaçları hayata geçirmek amacıyla oluşturulan metinlerdir. İlgili metinler incelendiğinde görülmüştür ki; kamu yönetimi reform süreci kapsamında ele alınan kamu personel sisteminde yaşanacak dönüşümün temel ayaklarından birisi performans yönetimi ve performans değerlendirme sistemidir. Makalede yer verilen metinlerin tamamında özellikle performans yönetiminin önemi vurgulanmış ve hem bu sistemin hem de performans değerlendirme sisteminin kurulmasına yönelik düzenlemelere özellikle son dönemlerde hız verilmiştir.

Makalenin konusunu oluşturan performans değerlendirme sistemi ilgili metinlerde hem kamu hizmet alanlarında etkililik, ekonomiklik, verimlilik vb. kavramları yerleştirecek en önemli araçlardan biri olarak tanımlanmakta hem de personelin verimliliğini arttırarak kamu yönetiminde kaliteli hizmet sunumunun sağlanmasına yol açacak bir yöntem olarak tanımlanmaktadır. Bu amaçla Türkiye’de 1989 yılından itibaren öncelikle kurumsal performans değerlendirme süreci için hazırlıklar başlatılmış ve kısa sürede zemini örülmüş ardından da asıl kurum ve kuruluşların varlığına hayat veren insan kaynağı için bireysel performans değerlendirme süreci uygulamaya geçirilmeye çalışılmıştır.

Kurumlar açısından bakıldığında varlık nedenlerine ilişkin olarak hizmet sunan personelini değerlendirmeye tabi tutmaları kaçınılmazdır. Ancak bu değerlendirme yöntemini neye göre belirlemek istedikleri, hizmetten ne beledikleri ile doğru orantılıdır. Eğer amaç kamu hizmeti sunmaksa kişinin görevindeki başarısı konusunda kişisel ön yargılardan arındırılmış, nesnel, herkes için geçerli ve güvenilir ölçütler konularak bir değerlendirme yapmak personeli değerlendirmek bakımından yeterlidir. Amaç kamu hizmeti değil de kar elde etmek üzere verimliliği ve ekonomikliği ölçmek üzerine kurulu bir hizmet anlayışı ise belirlenecek kriterler farklılaşmaktadır. İşe odaklı belirlenecek ölçütlerle bu amaçları sağlamak gerekmektedir.

Uygulanmak istenilen personel değerlendirme yönteminin de öncelikle mevcut kamu personel sistemine “uygun” olması gerekmektedir. Türkiye’de kamuda ABD’deki gibi bir sınıflandırma sistemi olmadığı için personelin emeğini ölçmek ve değerlendirmek için net kriterler tespit etmek mümkün gözükmemektedir. Bu anlamda belirlenen her yöntem sicil sisteminden çok da farklı olmayacaktır. Türkiye’de sağlık alanında tesislerin önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi olarak tanımlayabileceğimiz “kurumsal performans değerlendirme” ve muayene ve girişimsel işlem yapan doktorların emeğe bağlı tıbbi işlemler üzerinden puanlandırılması olarak tanımlayabileceğimiz “bireysel performans değerlendirme” sistemi uygulanmaktadır. Performans değerlendirmenin performans ücretiyle de ilişkilendirilmesinden ötürü bir doktor yaptığı tetkik, muayene, ameliyat sayısına uygun olarak performans ödemesi almaktadır. Bu anlamda eleştirilecek pek çok yanı olmakla birlikte yapılan işlem sayısı üzerinden bir performans değerlendirme sisteminin Türkiye’de sağlık alanında kurulduğunu ve performans ödemesiyle de ilişkilendirildiğini söyleyebiliriz. Bu, sicil sisteminden oldukça farklı olarak kurgulanmış bir yöntemdir. Ancak böyle bir ödeme sistemi kurulmasının kamuda olumsuz sonuçlara yol açacağını da gözden kaçırılmaması gerekmektedir. Çünkü performans ödeme sistemiyle kamuda hâkim olan “birlik ve denklik” anlayışından vazgeçilerek, rekabet üzerinden kurgulanan “farklılık” yaratmaya neden olacak bir sistem hâkim olacaktır. Döner sermaye üzerinden kurulan ve doktorların branşlarına göre aldıkları ücretler arasında büyük farklılığa neden olan ek ödeme sistemi bunun en iyi örneklerinden bir tanesidir.

Genel olarak performans değerlendirme sistemine yönelik çalışmanın eleştirileri özetlenecek olursa;

1. Performans değerlendirmesi ile kamuda “kalite” ölçülemez. Bu değerlendirme ile ancak niceliksel ölçümler yapılabilir ki böyle bir ölçümün tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması mümkün değildir.
2. Mevcut durumda kamu kurumlarının sahip olduğu kadro ve bütçeyle kendi iş tanımlarını yaparak performans kriterleri getirmeleri mümkün değildir.
3. Türkiye’de kamu personel sistemi “ayrıntılı sınıflandırma” esasına dayanmadığı için getirilen sistem sicil sisteminden farklı ancak gerçek anlamda özelliklerini taşıyan performansa dayalı bir değerlendirme sistemi olmayacaktır.

Bu güne kadar yapılmaya çalışılan tüm düzenlemeler ve en son ortaya çıkan yönetmelik taslağı dikkate alındığında performans değerlendirme anlayışı ve bu anlayışın yarattığı ekonomiklik, etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, saydamlık arayışlarının gerekçeleri doğrudan kamu harcamalarının kısıtlanması

amacına dayandırılmıştır. Ancak bunların kamu hizmet alanlarında ve kamu personeli için uygulanması ne kadar mümkün olacaktır? Sicil sisteminden farklı gerçekten “yeni” bir personel değerlendirme yöntemi kamuda uygulanabilecek midir? Yoksa mevcut sistemin özellikleri düşünüldüğünde sicil sistemine dönüş zorunlu mudur? Sicil sistemi reforme edilemez mi? Bu soruların cevaplarının ve uygulamada karşılaşılan sorunların ilerleyen günlerde daha net bir şekilde kamu yönetimi platformlarında tartışılmaya başlanacağı düşünülmektedir.

Kaynakça

- Albayrak, Süha Oğuz (2016), *Kariyer Uzmanlık Sistemi* (Ankara: TODAİE).
- Albayrak, Süha Oğuz (2017), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 12 (27), 1-18.
- Bakan, İsmail ve Hakan Kelleroğlu (2003), “Performans Değerlendirme: Çalışanların Performans Değerlendirme Uygulamalarından Beklentileri Konusunda Bir Araştırma”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (1), 103-127.
- Baruch, Ismar (1953), *Basic Aspects of Position –Classification, Ideas and Issues in Public Administration, A Book of Reading*, (Edited by. Dwight Waldo), (New York: Greenwood Press).
- Baruch, Ismar (1968), *Position-Classification in The Public Service*, (Chicago: Civil Service Assembly of The United States and Canada).
- Canman, Doğan (1993), *Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu personelinin Değerlendirilmesi*, Ankara: TODAİE.
- Coşkun, Selim, Hakan Dulkadiroğlu, Nevzat Fırat Kunduracı (2016), “Kamu Sektöründe Bireysel Performansa Göre Ücret Uygulamaları: Başarısızlığın Yaygınlaşması”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 71 (2), 627-651.
- Eke, Ali Erkan (1989), *Personel Yönetimi*, Hizmete Özel Tıpkı Basım, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi).
- Güler, Birgül Ayman (2003), *İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler*, 59 (Kasım), 1-34.
- Güler, Birgül Ayman (2005), *Kamu Personeli-Sistem ve Yönetim*, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Karasoy, Alpay (2014), “Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış”, *Uluslararası Yönetim İşletme ve İktisat Dergisi*, 10 (22), 257-274.
- Kayar, Nihat (2014), *Kamu Personel Yönetimi*, (Ekin Basım Bursa: Yayın Dağıtım).
- Köseoğlu, Özer (2008), “Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 17(1), 19-42.
- Köseoğlu, Özer ve Şen, Mustafa Lütfi (2014), “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 9 (2), 113-136.

- Maliye Bakanlığı (2001), Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamuda Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi, <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2528/performans-esasli-butceleleme-gecis-calismalari.html> (26.10.2017)
- Maliye Bakanlığı (2009), Performans Programı Hazırlama Rehberi, <http://www.bumko.gov.tr> (26.10.2017)
- OECD, Performance-Related Pay For Government Employees, <http://www.oecd.org/document> (12.10.2017)
- Oral, Esin (2005), *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, (Ankara: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü).
- Ömürgönülşen, Uğur (2002), "Performance Measurement In The Public Sector: Rising Concern, Problems In Practice and Prospects", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20 (1), 99-34.
- Sayan Özkal, İpek (2017), "Yeniden Sözleşmeli Öğretmenlik", *The Journal Of Academic Social Science (ASOS Journal)*, 5 (54), s.16-33.
- Sayan Özkal, İpek ve Yusuf Şahan (2011), "T.C. Sağlık Bakanlığı'nda Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi", *Memleket Siyaset Yönetim*, 6 (16), s. 33-70.
- Taylor, Frederick Winslow (2014), *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, (Ankara: Adres Yayınları), (Çev: Bahadır Akın).
- Uysal, Şener (2015), "Performans Yönetimi Sisteminin Tanımı, Tarihçesi, Amaç ve Temel Unsurlarına Genel Bir Bakış", *Electronic Journal Of Vocational Colleges*, Ekim Sayısı, 32-39.

AB İlerleme Raporları

AB İlerleme Raporları, <https://www.ab.gov.tr/46224.html> (14.10.2017)

Kalkınma Planları-Yıllık Programlar-Orta Vadeli Programlar-Hükümet Programları

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, www.kalkinma.gov.tr (12.10.2017)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, www.kalkinma.gov.tr (12.10.2017)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, www.kalkinma.gov.tr (12.10.2017)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, www.kalkinma.gov.tr (12.10.2017)

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013, www.kalkinma.gov.tr (12.10.2017)

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2014-2018, www.kalkinma.gov.tr (12.10.2017)

Yıllık Programlar, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx> (21.10.2017)

Orta Vadeli Programlar, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/OrtaVadeliProgramlar.aspx> (21.10.2017)

58. Hükümet Acil Eylem Planı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EylemVeDigerPlanlar.aspx> (25.10.2017)

Mevzuat

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Resmi Gazete: 23.07.1965, Sayı: 12056.

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, Resmi Gazete: 18.10.1986, Sayı: 19255.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete: 24.12.2003, Sayı: 25326.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Resmi Gazete: 23.07.2004, Sayı: 25531.

5393 sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete: 13.07.2005, Sayı: 25874.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete: 04.03.2005, Sayı: 25745.

Tasarılar-Taslaklar

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>

Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı (14.10.2005 tarihli)

Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı (22.08.2006 tarihli)

Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı, www.dpb.gov.tr. (Erişim Tarihi: 20.09.2017)

Uluslararası Anlaşmalar

Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi (Public Expenditure and Institutional Review – PEIR)
<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/krkaynak.doc>

Dünya Bankası ile 12 Temmuz 2001 tarihinde imzalanan Birinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan I -PFPSAL-1).

Dünya Bankası ile 24 Nisan 2002 tarihinde imzalanan İkinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan II - PFPSAL-2)

Web Tabanlı Kaynaklar

<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/daire-baskanliklari/strateji-gelistirme-dairesi/strateji-gelistirme-dairesi-baskanligi-yurutulen-projeler>

www.ab.gov.tr

www.bumko.gov.tr

www.dpb.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.mevzuat.gov.tr

www.oecd.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr

www.sp.gov.tr