T.C.

Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

İşletme Anabilim Dalı

Doktora Tezi

MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNE İLİŞKİN TUTUMLARININ BELİRLENMESİNE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

Doğan DEMİRDAŞ
10926002

Danışman
Prof. Dr. Abdulkadir BİLEN

Diyarbakır 2019

T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
İşletme Anabilim Dalı

Doktora Tezi

MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNE İLİŞKİN TUTUMLARININ BELİRLENMESİNE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

Doğan DEMİRDAŞ
10926002

Danışman
Prof. Dr. Abdulkadir BİLEN

Diyarbakır 2019

TAAHHÜTNAME

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum "Mülki İdare Amirlerinin Kamu Performans Yönetimine İlişkin Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma" adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırladığımı taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

02/05/2019

Doğan DEMİRDAŞ

T.C.

DİCLE UNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

DİYARBAKIR

Doğan DEMİRDAŞ tarafından yapılan "Mülki İdare Amirlerinin Kamu Performans Yönetimine İlişkin Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma" konulu bu çalışma, jürimiz tarafından İşletme Anabilim Dalında DOKTORA tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesinin

	Ünvanı	Adı Soyadı	
Başkan:	Prof. Dr.	Abdulkadir BİLEN	
Üye :	Prof. Dr.	Mehmet KAYGUSUZOĞLU	
Üye :	Doç. Dr.	Mehmet KAYA	
Üye :	Doç. Dr.	Mehmet Halis ÖZER	
Üye :	Dr. Öğr. Üyesi	Hüseyin ALKIŞ	

Tez Savunma Sınavı Tarihi: 02/05/2019

Yukarıdaki bilgilerin doğruluğunu onaylarım.

.../05/2019

Prof. Dr. Nazım HASIRCI

ENSTİTÜ MÜDÜRÜ

(MÜHÜR)

ÖNSÖZ

"Mülki İdare Amirlerinin Kamu Performans Yönetimine İlişkin Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma" başlığı altında hazırlanan bu tez, dört bölümden oluşmaktadır.

"Kavramsal Çerçeve" başlıklı birinci bölümde; performans, performans değerlendirme ve performans yönetimi kavramları incelenmiş, performans yönetim sürecinin unsurları, amaçları, yararları ve bileşenleri hakkında ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir.

"Kamuda Performans Yönetimi" başlıklı ikinci bölümde; Yeni Kamu Yönetimi (YKY) ve insan kaynakları bağlamında kamu performans yönetiminin gelişimi, amaç ve ilkeleri, kamuda performansın ölçülmesi ve kriterlerin belirlenmesi, performans değerlendirme yöntemleri ile değerlendirmede karşılaşılan sorunlar, bazı ülke örnekleri ile Türkiye'de kamu performans uygulamalarına değinilmiştir.

"Türkiye'de Mülki İdare Sistemi" başlıklı üçüncü bölümde; çalışmanın arka planı anlatılmış, Türk devlet yapısının genel prensipleri ile merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerden bahsedilmiş, mülki idare sistemi içerisinde il ve ilçe yönetim yapısına değinilip, mülki idare amirliği mesleği ile mesleğe alım, eğitim, özlük hakları ve birinci sınıf mülki idare amirliği hususları incelenmiştir.

Araştırmanın adını taşıyan dördüncü bölümde ise; araştırmanın amacı, önemi, hipotezleri, yöntemi ile örnek çapının belirlenmesi, analiz yöntemi ve metod, araştırmanın pilot uygulaması ile güvenirlik ve geçerlilik analizi, araştırmaya katılan 241 mülki idare amirinin demografik bilgileri, mevcut durum ve genel değerlendirme soruları, bu araştırma için geliştirilen beşli tutum ölçeği maddeleri, ölçek ve ölçek boyutları için yapısal eşitlik modeli bulguları ile ölçek boyutlarının demografik bilgiler bakımından incelenmesi hususları yer almaktadır.

“Değerlendirme ve Sonuç” bölümünde ise mülki idare amirlerinin performans yönetimine ilişkin pozitif tutumları genel olarak değerlendirilerek, geleneksel bürokratik yapılanmanın açmazları için kamu performans yönetiminin bir çözüm olabileceği hususu değerlendirilmiştir.

Bu çalışmanın yanı sıra doktora eğitimimin her aşamasında iş yoğunluğuna rağmen desteğini hiçbir zaman esirgemeyen tez danışmanım Prof. Dr. Abdulkadir BİLEN’e, kendilerinden ders aldığım ve Tez İzleme Komitesinde görev alan saygıdeğer Hocalarıma, kıymetli zamanlarından ayırarak araştırmaya katılan ve düşüncelerinin akademik bir çalışmaya konu olmasına katkı sağlayan tüm mülki idare amirlerine şükran duygularımla teşekkür etmeyi bir borç biliyorum.

Son olarak da bir akademik çalışma yapılırken en çok ihtiyaç duyulan sabır, tahammül ve motivasyon konusundaki yoğun desteklerini sürekli yanı başımda hissettiğim sevgili eşim Ayşe ile oğullarım Burak, Serhat, Orhanalp ve aileme ne kadar teşekkür etsem azdır. Bu çalışmayı kendilerine atfediyorum.

Doğan DEMİRDAŞ

Diyarbakır 2019

ÖZET

Yönetimin var olduğu her yerde yönetimin ve çalışanların performansından söz edilebilir. Türkiye'de bazı kurumlarda uygulanmaya çalışılan ancak yapılan ek ödemeye esas olmanın ötesine henüz geçemeyen performans uygulamaları, geleneksel bürokratik yapının açmazlarını gidermekten ve kamu performans yönetimi yaklaşımından uzaktır.

Bu çalışma; merkezi yönetimin taşradaki en üst temsilcileri olan mülki idare amirlerinin kamu performans yönetimine ilişkin tutumlarının tespitine yönelik, farklı pozisyonlarda görev yapan 241 mülki idare amiri ile yapılan anket için geliştirilen beşli tutum ölçeği sonuçlarını içermektedir.

Çalışmada kavramsal çerçeve, araştırmanın amacı, önemi, hipotezleri, yöntemi ile örnek çapının belirlenmesi, analiz yöntemi ve metod, araştırmanın pilot uygulaması ile güvenirlik ve geçerlilik analizi, ankete katılan mülki idare amirlerinin demografik bilgileri, tutum ölçeği maddelerinin yapısal eşitlik modeli bulguları bakımından incelenmesi hususları yer almaktadır.

Araştırma sonucunda mülki idare amirlerinin kamuda performans yönetimine ilişkin algılarının pozitif olduğu ve çalışmanın kamu hizmet kalitesinin yükseltilmesi ihtiyacı konusunda çözüme işaret eden bir tespiti vurguladığı değerlendirilmiştir.

Araştırma sonucuna göre; mülki idare amirleri, en çok da performans yönetimi sistemi ile bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisini özdeşleştirmişler ve performans yönetim sisteminin geleneksel bürokratik yapılanmanın açmazlarını ortadan kaldırabileceğini düşündüklerini belirtmişlerdir.

Anahtar Kelimeler

Performans, Kamu Performans Yönetimi, Mülki İdare Amiri, Vali, Kaymakam

ABSTRACT

Where management exists, the performance of management and employees can be mentioned. Performance practices that are tried to be implemented in some institutions in Turkey but which have not yet passed beyond being the basis for additional payment are far from addressing the dilemmas of the traditional bureaucratic structure and from the approach of public performance management.

This study includes the results of the five attitude scale developed for the survey conducted with the 241 civil governors working in different positions to determine the attitudes of the civil governors, which are the top representatives of central government in the provinces, regarding public performance management.

In this study, the conceptual framework, aim, importance, hypothesis, determination of sample diameter with method, analysis method and method, reliability and validity analysis with pilot application, demographic information of civil governors having participated in the survey, analysis of structural equality model of attitude scale items are involved.

As a result of the research, it was evaluated that in the context of the the results of the five-point attitude scale, the perceptions of the civil governors regarding performance management in the public sector were positive and that the study emphasized the determination of the solution about augmenting necessity of service quality.

According to the results of the research, the civil governors identified the most expectation of providing solutions to bureaucratic problems with the performance management system and stated that they thought the performance management system could eliminate the impoverishment of the traditional bureaucratic structure.

Keywords

Performance, Public Performance Management, Civil Governor, Governor, District Governor

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ..... **I**
ÖZET ..... **III**
ABSTRACT ..... **IV**
İÇİNDEKİLER ..... **V**
TABLO LİSTESİ ..... **IX**
ŞEKİL LİSTESİ ..... **XVII**
KISALTMALAR ..... **XX**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. PERFORMANS **3**
1.2. PERFORMANS DEĞERLENDİRME **5**
1.3. PERFORMANS YÖNETİMİ **7**
1.4. PERFORMANS YÖNETİMİNİN UNSURLARI **14**
1.4.1. Verimlilik 15
1.4.2. Etkinlik 16
1.4.3. Tutumluluk 17
1.4.4. Kalite 17
1.4.5. Saydamlık 18
1.4.6. Hesap Verebilir Olma 19
1.4.7. Hukukilik 20
1.5. PERFORMANS YÖNETİMİNİN AMAÇLARI **20**
1.5.1. Yönetsel (İdari) Amaçlar 23
1.5.2. Geliştirmeye Yönelik (İyileştirici) Amaçlar 23
1.5.3. Araştırmaya Yönelik (Tespit Edici) Amaçlar 23
1.6. PERFORMANS YÖNETİMİNİN YARARLARI **24**

1.6.1. Çalışanlar Açısından Yararları 25
1.6.2. Örgüt Açısından Yararları 25
1.7. PERFORMANS YÖNETİMİNİN BİLEŞENLERİ 26
1.7.1. Stratejik Plan 27
1.7.2. Performans Programı 27
1.7.3. Performans Göstergesi 28
1.7.4. Performans Ölçümü, Değerlendirmesi ve Denetimi 29
1.7.5. Performans Raporu 35

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ

2.1. YENİ KAMU YÖNETİMİ (YKY) VE İNSAN KAYNAKLARI 36
2.2. KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ 43
2.3. KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNİN AMAÇ VE İLKELERİ . 47
2.4. KAMUDA PERFORMANSIN ÖLÇÜLMESİ VE KRİTERLERİN BELİRLENMESİ 48
2.5. KAMUDA PERFORMANS DEĞERLENDİRME YÖNTEMLERİ 56
2.5.1. Kurumsal Karne (Balanced Scorecard) 58
2.5.1.1. Kurumsal Karne (Balanced Scorecard) Boyutları 60
2.5.2. EFQM Genel Değerlendirme Çerçevesi (GDÇ) Mükemmellik Modeli (European Foundation for Quality Management - Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı) 62
2.5.3. 360 Derece Performans Değerlendirme Yöntemi 64
2.6. KAMUDA PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİNDE KARŞILAŞILAN HATALAR 66
2.6.1. Halo Etkisi 67
2.6.2. Ters Halo Etkisi 67
2.6.3. Hoşgörü Etkisi 67
2.6.4. Katılık Etkisi 67
2.6.5. Toptancı Yaklaşım Etkisi 68
2.6.6. Benzetme Etkisi 68
2.6.7. Karşılaştırma Etkisi 68
2.7. KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNİN SORUNLARI 69

2.8. DÜNYADA KAMU HİZMETLERİNDE PERFORMANS UYGULAMALARI 70
2.9. TÜRK KAMU YÖNETİMİ PERFORMANS UYGULAMALARI . 79
2.9.1. Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel Uygulaması 85
2.9.2. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Üretim Teşvik Primi 86
2.9.3. Sağlık Bakanlığı Performansa Dayalı Ücret Uygulaması 87
2.9.4. Sayıştay Performans Denetimi 94
2.9.5. Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi 98
2.9.6. Vali ve Kaymakamların Bireysel Performans Ölçümü Araştırma Projesi (MİAPER) 100
2.9.7. Milli Eğitim Bakanlığı Türkiye 2023 Eğitim Vizyonunda Performans 105
2.10. TÜRK KAMU YÖNETİMİ PERFORMANS UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ 107

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

3.1. TÜRK KAMU YÖNETİM YAPISININ GENEL PRENSİPLERİ: MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER 111
3.2. İL YÖNETİM YAPISI: İL VE İLÇELER 114
3.3. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ 117
3.3.1. Mülki İdare Amirliğine Seçilme ve Adaylık Süreci 120
3.3.2. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği 122

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNE İLİŞKİN TUTUMLARININ BELİRLENMESİNE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

4.1. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ 130
4.2. ARAŞTIRMANIN HİPOTEZLERİ 130
4.3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ 132
4.4. ÖRNEK ÇAPI VE DUYARLILIĞA BAĞLI OLARAK ÖRNEK ÇAPININ BELİRLENMESİ 133
4.5. ANALİZ YÖNTEMİ VE METOD 134

4.5.1. Açıklayıcı Faktör Analizi 135
4.5.2. Cronbach's Alpha Katsayısı 135
4.5.3. Doğrulayıcı Faktör Analizi 136
4.5.3.1. Doğrulayıcı Faktör Analizinin Aşamaları 136
4.5.4. Yapısal Eşitlik Modeli 137
4.6. ARAŞTIRMANIN PİLOT UYGULAMASI 137
4.7. ARAŞTIRMANIN GÜVENİRLİK VE GEÇERLİLİK ANALİZİ 138
4.7.1. Boyutların Açıklayıcı Faktör Analizi ve Güvenirlik Katsayısı Analizi 138
4.7.2. Ölçeğin Geçerliliğinin Doğrulayıcı Faktör Analizi ile İncelenmesi 141
4.8. ANKETE KATILAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN DEMOGRAFİK BİLGİLERİ 145
4.9. MEVCUT DURUM VE GENEL DEĞERLENDİRME SORULARI 147
4.9.1. Kamu Performans Yönetimi Sistemine İhtiyaç Düzeyi 147
4.9.2. Mevcut Durum ve Uygulama İle İlgili Görüşler 149
4.9.3. Meslek ve Kapsamla İlgili Görüşler 151
4.10. TUTUM ÖLÇEĞİ MADDELERİ 154
4.10.1. Kamuda Performans Yönetimine İlişkin Algı 154
4.10.2. Bürokratik Sorunlara Çözüm Sağlama Beklentisi 160
4.10.3. Mevcut İnsan Kaynakları ve Kamusal Birimler 164
4.10.4. Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme 168
4.10.5. Performans Değerlendirmenin Mülki İdare Amirleri İçin de Uygulanması 171
4.11. ÖLÇEK VE ÖLÇEK BOYUTLARI İÇİN YAPISAL EŞİTLİK MODELİ BULGULARI 175
4.12. ÖLÇEK BOYUTLARININ DEMOGRAFİK BİLGİLER BAKIMINDAN İNCELENMESİ 181
SONUÇ 208
KAYNAKÇA 212
EKLER 228

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1: Performans Değerlendirme ile Performans Yönetimi Karşılaştırması 10

Tablo 2: Kurumsal Performans Kriterleri Tablosu 52

Tablo 3: Bireysel Performans Kriterleri 55

Tablo 4: Dört Boyutun İçeriği 60

Tablo 5: MİAPER Projesi - Performans Ölçütleri 101

Tablo 6: MİAPER-360 Derece Değerlendiriciler 102

Tablo 7: Mülki İdare Amiri Sayısı (Mart 2016) 119

Tablo 8: Alfa Katsayısı 135

Tablo 9: "Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutu için açıklayıcı faktör analizi ve güvenirlik katsayısı bulguları 138

Tablo 10: "Bürokratik sorunlara çözüm beklentisi" boyutu için açıklayıcı faktör analizi ve güvenirlik katsayısı bulguları 139

Tablo 11: "Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutu için açıklayıcı faktör analizi ve güvenirlik katsayısı bulguları 139

Tablo 12: "Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutu için açıklayıcı faktör analizi ve güvenirlik katsayısı bulguları 140

Tablo 13: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutu için açıklayıcı faktör analizi ve güvenirlik katsayısı bulguları 141

Tablo 14: Modelin geçerliliği için uyum iyiliği istatistik değerleri 141

Tablo 15: "Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutu maddeleri için doğrulayıcı faktör analizi bulguları 142

Tablo 16: "Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutu maddeleri için doğrulayıcı faktör analizi bulguları 142

Tablo 17: “Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler” boyutu maddeleri için doğrulayıcı faktör analizi bulguları 143

Tablo 18: “Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme” boyutu maddeleri için doğrulayıcı faktör analizi bulguları 143

Tablo 19: “Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması” boyutu maddeleri için doğrulayıcı faktör analizi bulguları..... 144

Tablo 20: Doğrulayıcı faktör analizi modeline göre boyutlar arasındaki korelasyon katsayıları..... 145

Tablo 21: Ankete katılan mülki idare amirlerinin cinsiyet değişkeni bakımından frekans dağılımı..... 145

Tablo 22: Ankete katılan mülki idare amirlerinin meslek statüsü değişkeni bakımından frekans dağılımı..... 145

Tablo 23: Ankete katılan mülki idare amirlerinin görev süresi değişkeni bakımından frekans dağılımı..... 146

Tablo 24: Ankete katılan mülki idare amirlerinin eğitim durumu değişkeni bakımından frekans dağılımı..... 146

Tablo 25: Ankete katılan mülki idare amirlerinin mezun oldukları okul değişkeni bakımından frekans dağılımı 147

Tablo 26: “Kamuda bütünüyle performans yönetimine geçilmesi gerekir.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 147

Tablo 27: “Kamuda kuralları belirli ve yazılı performans standartlarına ihtiyaç vardır.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri . 148

Tablo 28: “Kamuda ölçülebilir performans standartlarına ihtiyaç vardır.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 148

Tablo 29: “Kamuda yetkiyle uyumlu performans standartlarına ihtiyaç vardır.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 148

Tablo 30: “Kamuda bazı birimlerde uygulanan performans çalışmalarının yeterli olduğunu düşünüyorum.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 149

Tablo 31: “Kamuda performans yönetimi için teknolojik altyapı yeterlidir.” Maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 150

Tablo 32: "Kamuda performans yönetimi için iletişim altyapısı yeterlidir." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 150

Tablo 33: "Kamu birim amirlerinin çoğu, astları için performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 151

Tablo 34: "Kamu birim amirlerinin çoğu, kendileri için de performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 151

Tablo 35: "Yönetici olmayan kamu çalışanları performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 152

Tablo 36: "Yerel yönetimlerde seçimle gelen yöneticiler performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 152

Tablo 37: "Mülki idare amirleri için performans kriterleri belirlenmesinde mesleğin geniş görev alanı ve nitelikleri dikkate alınmalıdır." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 153

Tablo 38: "Mülki idare amirleri için performans kriterleri belirlenmesinde mesleğin ölçülmesi kolay olmayan görev alanları özellikle dikkate alınmalıdır." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 153

Tablo 39: "Mülki idare amirleri için performans kriterleri hazırlanırken, mülki idare amirlerinin tamamının da görüşü alınmalıdır." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 154

Tablo 40: "Kamu performans yönetimi, hizmet kalitesini artırır." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 154

Tablo 41: "Kamu performans yönetimi, yaşadığımız dönemin ihtiyaçlarına daha uygundur." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 155

Tablo 42: "Kamu performans yönetimi, çalışanların motivasyonunu artırır." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 155

Tablo 43: "Kamu performans yönetimi, başarıyı ödüllendirir." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 156

Tablo 44: “Kamu performans yönetimi, kurumsal öğrenmeyi teşvik eder.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 156

Tablo 45: “Kamu performans yönetimi, kendini geliştirmeyi teşvik eder.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 157

Tablo 46: “Kamu performans yönetimi, mülki idare amirlerinin karar almalarında kolaylaştırıcı rol oynar.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 157

Tablo 47: “Kamu performans yönetimi, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştirir.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 158

Tablo 48: “Kamu performans yönetimi, mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkiler.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 158

Tablo 49: “Kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutu” maddelerinin açıklayıcı istatistikleri 159

Tablo 50: “Kamu performans yönetimi, nitelikli personel istihdamına imkan sağlar.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri . 160

Tablo 51: “Kamu performans yönetimi, liyakat unsuruna dayalı yükselmeye imkan sağlar.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 161

Tablo 52: “Kamu performans yönetimi, nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf eder.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 161

Tablo 53: “Kamu performans yönetimi, hedefsiz personel sorununa çözüm getirir.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri . 162

Tablo 54: “Kamu performans yönetimi, hedefsiz kurum sorununa çözüm getirir.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri . 162

Tablo 55: “Kamu performans yönetimi, süreçlere vatandaş odaklı yaklaşmayı sağlar.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri . 162

Tablo 56: “Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi” boyutu maddelerinin açıklayıcı istatistikleri 163

Tablo 57: “Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 164

Tablo 58: “Kamuda performans yönetimi için personelin niteliği yeterli düzeydedir.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 165

Tablo 59: “Kamu performans yönetimi için gerekli olan zihniyet değişikliği gerçekleşmiştir.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 165

Tablo 60: “Performans yönetimini uygulayacak personel adil davranabilecek düzeydedir.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 166

Tablo 61: “Performans yönetimini uygulayacak personel tarafsız davranabilecek düzeydedir.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 166

Tablo 62: “Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler” boyutu maddeleri için açıklayıcı istatistikler 167

Tablo 63: “Performans kriterlerinin oluşturulmasına her düzeydeki yönetici katılmalıdır.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 168

Tablo 64: “Performans kriterlerinin oluşturulmasına yönetici olmayan çalışanlar da katılmalıdır.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 168

Tablo 65: “Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sendika ve meslek kuruluşları da katılmalıdır.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 168

Tablo 66: “Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sivil toplum kuruluşları (STK) da katılmalıdır.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 169

Tablo 67: “Performans kriterlerinin oluşturulmasına üniversiteler de katılmalıdır.” maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 169

Tablo 68: "Performans kriterlerinin oluşturulmasına vatandaşlar da katılmalıdır." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 169

Tablo 69: "Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme" boyutu maddeleri için açıklayıcı istatistikler 170

Tablo 70: "Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için tayin ve terfi uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 171

Tablo 71: "Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için ücret, ödül ve ceza uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri 172

Tablo 72: "Performans değerlendirmesi ile yapılan atamalar, meslektaşların motivasyonunu olumlu etkileyecektir." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 172

Tablo 73: "Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum." maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri..... 173

Tablo 74: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutu maddeleri için açıklayıcı istatistikler 173

Tablo 75: "Kamu performans yönetimine ilişkin tutum ölçeği ve ölçeğin boyutları" için açıklayıcı istatistikler 174

Tablo 76: Modelin geçerliliği için uyum iyiliği istatistik değerleri 175

Tablo 77: Tutum ölçeği boyutlarının ölçek üzerindeki etkileri için yapısal eşitlik modeli bulguları 176

Tablo 78: "Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutu maddeleri için yapısal eşitlik modeli bulguları 177

Tablo 79: "Bürokratik Sorunlara Çözüm Sağlama Beklentisi" boyutu maddeleri için yapısal eşitlik modeli bulguları 178

Tablo 80: "Mevcut İnsan Kaynakları ve Kamusal Birimler" boyutu maddeleri için yapısal eşitlik modeli bulguları 179

Tablo 81: "Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme" boyutu maddeleri için yapısal eşitlik modeli bulguları 180

Tablo 82: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutu maddeleri için yapısal eşitlik modeli bulguları 180

Tablo 83: "Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutunun meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi 181

Tablo 84: "Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutunun meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi 182

Tablo 85: "Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutunun meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi 183

Tablo 86: "Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutunun meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi 184

Tablo 87: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutunun meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi 185

Tablo 88: Tutum ölçeğinin meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi 186

Tablo 89: Kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutunun meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi 187

Tablo 90: "Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutunun meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi 188

Tablo 91: "Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutunun meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi 189

Tablo 92: "Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutunun meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi 190

Tablo 93: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutunun meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi 191

Tablo 94: Tutum ölçeğinin meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi 192

Tablo 95: "Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutunun öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi 193

Tablo 96: "Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutunun öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi 194

Tablo 97: “Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler” boyutunun öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi 195

Tablo 98: “Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme” boyutunun öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi..... 196

Tablo 99: “Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması” boyutunun öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi 197

Tablo 100: Tutum ölçeğinin öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi..... 198

Tablo 101: “Kamuda performans yönetimine ilişkin algı” boyutunun mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi 199

Tablo 102: “Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi” boyutunun mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi..... 200

Tablo 103: “Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler” boyutunun mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi 201

Tablo 104: “Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme” boyutunun mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi..... 202

Tablo 105: “Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması” boyutunun mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi . 203

Tablo 106: Tutum ölçeğinin mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi..... 204

Tablo 107: “Kamu performans yönetimi” kavramı görüldüğünde akla gelen ilk 3 kelimenin tasnifi..... 205

Tablo 108: Kamu performans yönetiminin başarılı olmasını kısıtlayabilecek olan 3 temel engelin tasnifi 206

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No.

Şekil 1: "Kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutu" maddeleri için çubuk grafiği 160

Şekil 2: "Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutu maddeleri için çubuk grafiği 164

Şekil 3: "Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutu maddeleri için çubuk grafiği 167

Şekil 4: "Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme" boyutu için çubuk grafiği 171

Şekil 5: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutu maddeleri için çubuk grafiği 174

Şekil 6: "Kamu performans yönetimine ilişkin tutum ölçeği ve ölçeğin boyutları" için çubuk grafiği 175

Şekil 7: "Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutunun meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği 182

Şekil 8: "Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutunun meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği 183

Şekil 9: "Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutunun meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği 184

Şekil 10: "Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutunun meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği 185

Şekil 11: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutunun meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği 186

Şekil 12: Tutum ölçeğinin meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği 187

Şekil 13: "Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutunun meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği 188

Şekil 14: "Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutunun meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği 189
Şekil 15: "Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutunun meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği..... 190
Şekil 16: "Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutunun meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği 191
Şekil 17: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutunun meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği 192
Şekil 18: Tutum ölçeğinin meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği 193
Şekil 19: "Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutunun öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği..... 194
Şekil 20: "Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutunun öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği 195
Şekil 21: "Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutunun öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği..... 196
Şekil 22: "Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutunun öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği 197
Şekil 23: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutunun öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği 198
Şekil 24: Tutum ölçeğinin öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği 199
Şekil 25: "Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutunun mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği 200
Şekil 26: "Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutunun mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği 201
Şekil 27: "Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutunun mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği 202
Şekil 28: "Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutunun mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği 203
Şekil 29: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutunun mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği 204

Şekil 30: Tutum ölçeğinin mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği 205

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ALES	Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitimi Giriş Sınavı
AR-GE	Araştırma-Geliştirme
ASTD	Amerika Eğitim ve Gelişim Kurumu
BEPER	Belediyelerde Performans Ölçümü
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EFQM	European Foundation for Quality Management
GDÇ	Genel Değerlendirme Çerçevesi
IPSG	Yenilikçi Kamu Hizmetleri Grubu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KPI	Key Performance Indicators
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Araştırma Projesi
MİAH	Mülki İdare Amirliği Hizmetleri
MİAPER	Vali ve Kaymakamların Bireysel Performans Ölçümü Araştırma Projesi
MİAR	Mülki İdare Araştırması
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBG	Toplam Başarı Göstergesi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBA	Türkiye Bilimler Akademisi
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
YÖK	Yüksek Öğretim Kurumu

GİRİŞ

İnsanoğlu, doğumundan ölümüne kadar bir değerlendirme sürecinin içerisinde hayatını geçirir. İnsan henüz bebek iken bedeni özellikleri ile ölçülür ve akranlarıyla kıyaslanır. İnsanın eğitim süreci de tamamıyla değerlendirme üzerine kuruludur. Eğitim hayatı sonrası kişinin bir iş sahibi olabilmek için girdiği sınavda ve sonrasında iş hayatında başarılı olması ve devamında yükselmesi için de gereken performansı göstermesi beklenmektedir. Görüldüğü gibi kişi doğumundan itibaren iş hayatı ve sosyal hayatında sürekli olarak başkaları tarafından değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır.

Değerlendirme, insan kaynakları yönetimi bakımından önemli bir süreç olup, istihdamın başlangıcında kişi; bilgi birikimi, uzmanlığı, yeteneği ve sonradan kendisinden beklenen özellikler açısından değerlendirilirken, ileriki aşamalarda ise; mesleki performansına göre değerlendirilir (Uyargil, 2013: 1).

Performans, bireysel ve kurumsal olmak üzere iki boyutta incelenmekte, bireysel anlamda performans değerlendirme, bir örgütte çalışanların başarı ölçümü ile ilgili iken; örgütsel açıdan performans, örgütün gerçekleştirdiği faaliyetlerin, ürettiği mal ve hizmetlerin tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ölçütlerine göre sunulması hususlarını içermektedir (Köseoğlu, 2005).

Kamu ve özel sektörde çalışanların belirli aralıklarla performanslarının değerlendirilmesi, bireysel ve kurumsal başarı için önemlidir. Kabul etmek gerekir ki örgütün başarısının yolu, bireysel başarıdan geçmektedir. Bu kapsamda çalışanların yöneticiler tarafından değerlendirilmesi, eksikliklerinin tespiti ve ilgiliye bildirimi ile söz konusu eksikliklerin giderilmesi de başarıyı etkileyen faktörlerdendir.

Diğer yandan konu “kamu yönetimi” olduğunda, kamusal karar ve eylemler üzerinde vatandaşların denetim ve gözetimi de öne çıkmakta ve kamu tarafından

kullanılan kaynaklar ile yapılan çalışmaların önceden belirlenen kriterlere göre etkili, verimli ve ekonomik gerçekleşip gerçekleşmediği hususu önem kazanmaktadır. Bu durum, özü itibariyle demokratik bir yönetimde yönetenlerin hesap verme sorumluluğu ile verginin kaynağı olan yönetilenlerin seçim, yargı veya idari başvurular başta olmak üzere dolaylı veya doğrudan denetleyebilme hakları ile ilgilidir (Özmen, 2018: 3).

Bu çerçevede kamuda hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi için en önemli araçlardan biri performans yönetimi olup; kamuda stratejik planlama, hedefler, elde edilen başarılar, başarısızlıklar, sonuçlar, sonuçların nedenleri ve vatandaş memnuniyeti gibi birtakım sorulara bu yöntem ile cevap vermek mümkün olabilecektir.

Türk kamu yönetiminin müzmin sorunlarına çözüm arayışı kapsamında; yetki genişliği ilkesi çerçevesinde Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olarak merkezi yönetimin taşrada görevli en üst düzey kamu görevlileri olan mülki idare amirlerinin kamuda performans yönetimine yönelik tutumlarının yönü, Türkiye'nin geleneksel bürokratik sorunlarını objektif ve akılcı bir yöntem ile ortadan kaldırıp kaldıramayacağı ile yakından ilgilidir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. PERFORMANS

Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük'te (TDK, 2018) karşılığı "başarım" olan ve İngilizce "performance" kelimesinden Türkçeye yerleşen performans kavramı; herhangi bir işte gösterilen başarı derecesi ve iş başarımı olarak tanımlanmakta ve başarı, beceri, yetenek ve kapasite gibi anlamlara da gelmektedir (Eroğlu, 2011: 17).

Performans; örgütlerde çalışanların çalışma davranışlarının bir sonucu olarak tanımlanmakla birlikte, çalışanların veya grubun nicel ve niteliksel anlamda önceden belirlenen amaçlara yaptıkları katkının toplamda ölçüsü, çalışanın görevindeki başarı ölçütü, birey, grup veya örgütün önceden tespit edilmiş bir zaman aralığında; o görev ile ilgili hedeflenen aşamaya hangi ölçüde ulaşabildiğinin nicel anlamda belirtilmesi ya da sınırlı zaman içerisinde görevle ilgili ulaşılan sonuçlardır (Akyol, 2011: 75-76).

Organizasyonlarda her kademede belli faaliyetleri yerine getirmek üzere bulunan çalışanlar ile çalışana veya pozisyona uygun görev tanımları vardır. Genel olarak görev tanımlarında örgütteki belli niteliklere sahip olan çalışanların üstlenecekleri sorumlulukların tümü bulunmaktadır. Bir çalışan, örgüte bedensel ve zihinsel yetenekleri, bilgisi ve kişiliği ile birlikte katılır ve bu özellikleri yardımıyla kendisine verilen işleri başarmak ve kendisi için belirlenen hedefleri gerçekleştirmek durumundadır. Çalışan ulaştığı başarının neticesinde ücretini alır ve organizasyondaki yükselme/terfi olanakları/sistemi içerisinde bulunduğu görevin üst kademelerine yükselir, böylece ulaştığı başarı ve örgütün çalışana tanıdığı imkanlara göre maddi ve sosyal menfaatler temin eder. Örgütlerde bireysel başarı; kişinin kendisine tanımlanan, şahsi yetenek ve özelliklerine uygun olan işi kabul edilebilir ölçütler içerisinde

gerçekleştirmesidir (Erdoğan, 1991: 154). Bu kapsamda işin doğru yapılmasının yanı sıra doğru işin yapılması ve gösterilen performansın da açık ve net ortaya çıkması gerekmektedir (Klerman, 2005: 348).

Performans; bir işi üstlenen birey, bir grup ya da bir teşebbüsün ulaşılmak istenen amaca yönelik olarak ne kadar başarı sağlayabildiğinin niceliksel ve niteliksel olarak ifade edilmesidir (Baş ve Artar, 1991: 13).

Yönetim bilimi bakımından değerlendirildiğinde performans; önceden tespit edilen amaç ve standartlara göre bir işin yapılması veya çalışanın bir işte gösterdiği başarının, amaçlanan hedefe yönelik neyin sağlanabildiğinin miktar ve kalite açısından (nicel ve nitel) anlatımını ifade etmektedir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 14).

Bir başka ifade ile performans; birey, grup ya da kurum için planlanmış ve belirli bir amaca ulaşmayı hedefleyen etkinliğin belli standartlarda yürütülebilmesi, başarıyı amaçlaması, verimli ve etkin olmayı amaçlaması, sürecin bütünsel olarak yönetilmesi ve hedeflere ne kadar ulaşıldığının devamlı olarak kontrol edilmesinin işareti olarak da tanımlanmıştır (Eroğlu, 2011: 18).

Maliyetlerin düşürülmesi ve verimliliğin artırılması noktasından hareketle daha etkin, daha kaliteli ve daha verimli hizmet üretilmesi gerek özel sektör gerekse de kamuda öncelikli hale gelmesinden hareketle performans kavramının gelişimine bakıldığında karşımıza ilk olarak "tutumluluk" kavramı çıkmaktadır. Gerek kamu kurumları gerekse de özel işletmelerde öne çıkan tutumluluk ilkesine; Taylor, Weber ve Fayol gibi klasik yönetim kuramcıları da vurgu yapmış olmalarına rağmen; kamu kurumlarının göz önünde bulundurdukları kamu yararı kavramı nedeniyle her zaman için tutumluluk ilkesi tek başına yeterli olmamış ve İkinci Dünya Savaşından sonra artan mal ve hizmetlere yönelik talep ve sınırlı kaynaklar nedeniyle "verimlilik" kavramı öncelikle özel sektörde olmak üzere kullanılmaya başlanmıştır. Özel sektörde bu amaçla kullanılan "prodüktivite" kavramı yerine, kamuda "verimlilik" kavramı tercih edilmiş ve kamuya politika üreten ve destek veren ulusal verimlilik merkezleri dünyada yaygınlaşmıştır. Bu gelişmelere rağmen verimlilik ve buna yönelik yapılan ölçümler yeterli ölçüde sonuç vermediğinden amaçlara ne kadar ulaşıldığını belirlemeye yarayan "etkinlik" kavramı öne çıkmaya başlamıştır. 1980'li yıllardan

sonra özel sektörde öne çıkan kalite yönetimi ve müşteri memnuniyeti yaklaşımları kamu kurumlarını da etkilemiş, en düşük maliyetle en yüksek üretimi ifade eden performans yaklaşımından, müşteri tatmini, kalite, yenilik, sonuç odaklılık gibi unsurların öne çıktığı bir anlayışa geçilmeye başlanmıştır. Bu nedenle artık sadece kamu hizmetlerinde tutumlu, verimli ve etkin olmak yeterli görülmemekte; bunların yanı sıra kalite, etik, yenilik, hakkaniyet, sonuç odaklılık, vatandaş katılımı gibi unsurlar da performans kavramı ile birlikte değerlendirilmektedir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 15-16).

OECD tarafından yapılan tanıma göre ise performans; kurum ve otoritelerin kaynakları ekonomik biçimde elde etme ve hedeflenen verim ve sonuçlara ulaşmak amacıyla söz konusu kaynakları verimli ve etkili kullanma yeteneğidir (2005).

Önceden tespit edilmiş bir hedefe ulaşma düzeyinin ölçümü olarak performans, mutlak veya göreceli olarak değerlendirilebilir (Devlet Personel Başkanlığı [DPB], 1998: 13).

2010 tarihli Sayıştay Kanununda performans, kamu idarelerince belirlenen hedef ve göstergelere ulaşma seviyesi olarak tanımlanmıştır.

Bireysel yeteneklerin değerlendirilmesi, kendini geliştirme, sürekli öğrenme, değişim ve esneklik, takım çalışması, sosyal sorumluluk, müşteri odaklılık, liderlik gibi özellikler, günümüzde öne çıkan performansı yüksek örgütlerde rekabet avantajı yakalanmasını sağlayan özellikler olarak öne çıkmaktadır (Akyol, 2011: 76).

1.2. PERFORMANS DEĞERLENDİRME

Performans değerlendirme, çalışanın potansiyel özelliklerine göre yapacağı iş göz önüne alınarak bireysel olarak analiz edilmesi ile işini ne ölçüde başardığının belirlenmesi olup, işletmedeki her çalışanın belirli dönemler için ulaştığı sonuçlar kişinin başarısı, bu sonuçların işletmenin yöneticileri tarafından değerlendirilmesi de onun başarısının ve işletmenin hedeflerinin gerçekleşmesine yapmış olduğu katkının ölçülmesidir (Akçakaya, 2012: 174, 176).

Performans değerlendirmesinin nihai amacı; iyi performansı motive etmek, yapıcı geribildirimde bulunmak, kişisel hedefleri oturup konuşmak ve etkin bir gelişme için gerekli ortamı oluşturarak, çalışanın kendisine tanımlanan hedeflere ne ölçüde ulaştığını resmi olarak anlamaktır (Luecke, 2008: 101).

İşletmelerde çoğu zaman çalışanların üstleri tarafından önceden oluşturulan formlar aracılığı ile yılda bir ya da birkaç kez değerlendirilmesini kapsayan performans değerlendirme; çalışanların önceden belirlenmiş bir dönemde gerçekleşen başarı durumlarını ve gelecek dönemlere yönelik gelişme potansiyellerini belirlemeye ilişkin çalışmalar olarak tanımlanır (Uyargil, 2013: 3).

Kurum içi bilgi alışverişi, yanlışlar ve başarılar açısından paylaşılan sorumluluk ve eğitim aracılığı gelişmeye imkan sağlayan dinamik bir sistem olan performans değerlendirme; çalışanın genel davranış ve ahlak durumu ile özelliklerini tamamlayan, görevdeki başarı düzeyi ile organizasyon genel başarısına olan katkısını analiz eden bir araç olarak da tanımlanır (Barutçugil, 2002: 178-179).

Performans değerlendirme, performans yönetim sisteminin bir aşaması olarak; organizasyon kadar çalışanlar açısından da değer taşımaktadır. Gerek çalışan ile çalışmayan arasındaki farkın ortaya konulabilmesi ve çalışanın ekonomik ve psikolojik anlamda ödüllendirilerek işe özendirilmesi, gerekse de çalışanların eksiklerini tespit ederek bunları ortadan kaldırma ve yeteneklerin geliştirilmesi imkanı performans değerlendirme ile sağlanabilecektir. Performans değerlendirme, çalışanın işini yaparken gösterdiği başarıyı belirleyerek kendisine bildirilmesi ve buna uygun bir gelişme planı oluşturulması sürecidir. Performans değerlendirme sürecinin başarısı için, çalışan sadece verimi konusunda bilgilendirilmez, aynı zamanda çalışanın kendisini geliştirmesi ve daha etkili çaba göstererek kariyer planlamasını netleştirmesi de sağlanır (Barutçugil, 2002: 179-180).

Performans değerlendirme; performans sonuçları ve belirlenmiş hedeflere ilişkin gerçekleşme oranı, başarılı alanlar ile nasıl daha fazla geliştirilebileceği, başarılı olunamayan alanlar ve başarısızlık nedenleri, iyileştirilebilecek ve gelişime açık alanlar ile başarısız alan ve konularda kimlerin sorumlu olduğu gibi değerlendirmeleri içererek, performans ölçümleri sonucunda elde edilen bilginin yorumlanmasını da

sağlar. Bir başka anlamıyla da performans değerlendirme, kurumda çalışanların başarısının nicel ve nitel olarak ölçülmesi olup, doğal olarak insan kaynakları yönetiminin konusuna girmektedir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 46).

Dinamik, objektif ve nesnel kriterlere dayanan çok yönlü bir süreç olarak performans değerlendirme sistemleri; mesleki ve teknik becerilerin geliştirilmesi, ihtiyaca uygun eğitimin belirlenmesi, kariyer yönetimi ve kişisel gelişim, kurumsal etkinliği yükseltme, ücret yönetimi, sözleşme yenileme veya işten çıkarma, yer değişikliği (rotasyon), iş geliştirme ve iş zenginleştirme alanları ile stratejik planlamada karşımıza çıkmaktadır (Akçakaya, 2012: 176).

Yapılacak iş analizi çalışmaları ile işin yapısı ve içeriğinin açıkça ortaya konulması, örgüte katkısı olabilecek çalışanların istihdamı ve doğru işi yapmalarının sağlanması, mevcut çalışanların mesleki ve insani gelişimini sağlayacak eğitimlere tabi tutulmaları, motivasyonu sağlayıcı ve tatmin edici seviyede ücret verilmesi, düzenli rotasyon uygulaması, doğru kariyer planlaması ve belirli aralıklarla çalışanların performans durumlarının takibinin yapılması insan sermayesinin gelişimi için çok önemli olup, performans değerlendirme ile güçlü ve zayıf yönler göz önünde bulundurularak geribildirim yapılması, danışmanlık ve rehberlik desteği sağlanması ile bireysel ve örgütsel performans uyumunun gözetilmesi sağlanabilmektedir. Performansın belirli aralıklarla ölçülmesi, takip edilmesi ve denetlenmesi; rekabet ortamında yaşanan teknik, yönetsel ve ekonomik konjonktürün çalışanları ve örgütleri zorladığı değişim ihtiyacının gereklerine daha kolay uyum sağlanmasını ve aynı zamanda işgücünün gelişimine önemli katkılar sağlamaktadır (Kaymaz, 2009: 82-83).

1.3. PERFORMANS YÖNETİMİ

Barutçugil (2002)'e göre performans yönetimi; organizasyonda gerçekleştirilmesi planlanan kurumsal amaçlara ve bu kapsamda çalışanların ortaya koyması gereken performansa ilişkin ortak bir anlayışın hakim olması ve çalışanların bu hedeflere ulaşmak için gösterilen çabalara yapacağı katkının seviyesini artırmak amacıyla yapılan değerlendirme, ücretlendirme, ödüllendirme ve geliştirme sürecidir.

Performans yönetimi; verimli, etkili ve ekonomik olmayı amaçlamış kurum yönetimi anlayışı olup, bu amaca ulaşabilmek için ölçülebilir hedefler koyarak bu hedeflere ilişkin çıktıları devamlı ölçmeyi zorunlu kılmaktadır. Performans yönetimi, bütünleşik ve stratejik bir yaklaşım olarak kurumun insan kaynaklarının bireysel ve grup kapasitelerinin artırılması ve performanslarının yükseltilmesi olarak da tanımlanmaktadır (Bilgin, 2006: 8).

Performans yönetimi, bir kurumun önceden belirlediği amaç ve hedeflere ulaşırken takip ettiği metot ve bunun sonucunda ulaştığı çıktıların bütünsel olarak değerlendirildiği bir süreçtir (Ateş ve Çetin, 2004: 256).

Örgütlerde çalışanların tamamının performanslarının devamlı gelişimini amaç edinen, aynı amaçlarda birleştirerek bu amaçlara ulaşmak için gereken planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini, yönetimin diğer işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören yönetim biçimi; performans yönetimidir (Sayıştay, 2000: 51).

Performans yönetimi; etkinlik, verimlilik ve tutumluluğa ulaşabilmek için ölçülebilir hedefler koyarak, bu hedeflere ilişkin sonuçları sürekli ölçmeyi gerekli kılan bir örgüt yönetim anlayışı olarak da tanımlanmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000: 76).

Diğer yandan performans yönetimi, bir örgütün stratejisinin uygulanmasını ortaklaşa olarak yöneten süreçleri, ölçümleri, metotları ve araçları içeren, ayrıca planlama ve kontrol devresini tamamlayan bütünleşik bir sistem olarak da tanımlanabilir (Akyol, 2011: 77).

Performans yönetimi, planlanan örgüt hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde rolü olan birey ve grupların katkıları oranında ödüllendirildiği veya hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla ihtiyaçları olan hizmet içi eğitim ve gelişim gereksinimlerinin belirlendiği bir sistemler bütünüdür. Bu sistemde performans değerlendirme, kariyer planlama, eğitim yönetimi, organizasyon geliştirme süreçleri yer almaktadır (Öztürk, 2009: 37).

Canman (2000: 135) ’a göre performans yönetimi; gerçekleştirilmesi zorunlu örgütsel amaçlara ve bu kapsamda çalışanların ortaya koyması beklenen performansa

yönelik ortak bir anlayışın örgütte benimsenmesi ve bu amaçlara ulaşmak için gösterilen ortak gayrete, personelin çalışması ile yapacağı katkının derecesini yükseltici şekilde değerlendirme, yönetme, ücretlendirme ya da ödüllendirme sürecidir.

Performans yönetimi; planlanmış ve işverenlerle çalışanlar tarafından üzerinde uzlaşmaya varılmış amaçlar, standartlar ve nitelikler/yeterlilik gereksinimleri çerçevesi içerisindeki performansı anlama ve yönetme suretiyle organizasyonlardan, gruplardan ve bireylerden daha iyi sonuçlar almak için önemli bir vasıtadır.

Performans yönetimine ilişkin tanımlar bireylere, kurumlara ve toplumlara göre farklılık göstermekle birlikte, Ateş ve Köseoğlu'na göre iki temel yaklaşımdan söz edilebilir. İlk yaklaşıma göre performans yönetimi, bilinenin aksine yeni bir yaklaşım değildir. Bu kapsamda performans yönetimi klasik yönetim ilkeleri ve süreçlerinin gözden geçirilmesi ve yeniden düzenlenmesi sonucu ulaşılan bir yönetim tekniği olup, kurumdaki tüm çalışanları ortak amaçlarda birleştirmeyi ve buna ulaşmak için de zorunlu olan planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini yönetimin diğer işlevleriyle koordineli bir biçimde yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir (Ateş ve Köseoğlu, 2011).

Performans yönetimini tanımlayan ikinci yaklaşım ise; performans yönetiminin yeni ve kapsamlı bir yönetim sistemi olduğu varsayımından yola çıkarak; onu değişen yönetim anlayışının bir ürünü olarak görmekte ve kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanımını sağlayarak kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve etkinliğini artırmayı amaçlayan bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın hayata geçirilmesine yardımcı olan bütüncül bir sistem olarak tanımlamaktadır. Performans bütçeleme, stratejik planlama ve hesap verme sorumluluğu gibi yeni yönetim yaklaşımları performans yönetimi ile doğrudan ilişkili bir sistem olarak görülmektedir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 25-26).

Performans yönetimi, devam eden ve geniş kapsamlı bir süreç olup, karşılıklı olarak çalışanın ve yöneticinin beklentilerini birbirlerine aktardıkları, çalışanın performansını planladıkları, yöneticinin desteği ile hedeflere ulaşmaya çalıştıkları,

yöneticinin etkili geri besleme sağladığı ve sürecin sonunda da değerlendirme yaptığı sistemdir (Uyargil, 2013: 3).

Aşağıdaki tabloda performans değerlendirme ile performans yönetimi karşılaştırması gözden geçirildiğinde, performans yönetiminin daha geniş, bütüncül ve gelişime açık sistematik bir süreç olduğu görülmektedir:

Tablo 1: Performans Değerlendirme ile Performans Yönetimi Karşılaştırması

Performans Değerlendirme	**Performans Yönetimi**
Yukarıdan aşağıya değerlendirilir	Karşılıklı görüşmelerle değerlendirme yapılır
Değerlendirme için yapılan görüşme yılda bir kezdir.	Bir ya da daha çok resmi değerlendirme görüşmesi yanı sıra sürekli görüşme yapılır
Değerlendirme notu kullanılır	Değerlendirme notu daha az yaygın olarak kullanılır
Tek parça sistem	Esnek bir süreç takip edilir
Sayısal hedefler esas alınır	Hedeflerin yanında değer ve davranışlara da odaklanır
Genellikle ücretlendirme ile bağlantılıdır	Çoğunlukla ücretlendirme ile direkt ilişki yoktur
Bürokratik ve karışık dokümantasyon vardır	En az dokümantasyon vardır
İnsan kaynakları (İK) bölümü yürütür	Yöneticilerin sorumluluğu daha öndedir

Kaynak: (Armstrong, 2006: 10)

Performans yönetimi, örgütsel etkililiği artırabilmek için bir teşkilatın her biriminde çalışan ve takımların performanslarının artırılmasını amaçlamaktadır. Performans yönetimi anlayışında çalışanların ve takımların devamlı gelişmeleri gerektiğine inanan bir yaklaşım mevcut olup; örgütsel davranışı geliştirmeyi amaçlayan performans yönetimi, çalışanların iş ilişkilerinde de daha iyi olmalarını sağlayan bir ortamın oluşmasında rol almayı da hedeflemektedir. Motivasyonu ve morali yüksek, görevine sadık çalışanların performanslarının diğerlerine göre daha iyi olacağını belirtmek hatalı bir yaklaşım sayılmaz (Çevik, ve diğ., 2008: 10).

Performans yönetimi yaklaşımı ile iş süreçlerinin, iş becerilerinin, davranışların ve işe yapılan katkıların sürekli olarak iyileştirilmesi için çalışanların ve takımların sorumluluk üstlendiği bir örgüt kültürü oluşturma amaçlanır. Çalışanlar yöneticilerin kendilerini nasıl yönetmeleri gerektiğine ilişkin beklentilerini ve iş ile ilgili ihtiyaçlarını rahatça iletebilir, yöneticiler de çalışanlardan beklentilerini net bir

şekilde ortaya koyarlar. Performans yönetimi, yönetici ve çalışanları sürecin içine alarak, karşılıklı ilişkilerin teşkilatın amaç ve hedeflerine göre düzenlenip yönlendirilmesi için bir süreç planlamayı, ölçmeyi, değerlendirmeyi ve nihayetinde de alınacak dersleri içermektedir (Çevik, ve diğ., 2008: 11).

A.Furnham'a göre performans yönetimi sisteminin etkin bir şekilde işleyebilmesi için aşağıdaki ilkeler önem kazanmaktadır (Akyol, 2011: 78-79):

- Açık ve net amaçlar ile ölçülebilir başarı kriterlerine sahip olmak,
- Çalışanların katılımını sistemin tasarlanması ve uygulanmasına dahil etmek,
- Kolay anlaşılır ve uygulanabilir bir sistem kurmak,
- Sistemi bütün yöneticilerin performans amaçlarını karşılayacak biçimde kullanmak,
- Örgütün ve çalışanların performans hedefleri arasında uyum sağlamak,
- Tanımlanan görevlerin çalışanlar için açık, net ve belirgin olmasına ve performansın geliştirilmesine odaklanmak,
- Yeterli kaynağı her tür eğitim ve geliştirme altyapısı için tahsis etmek,
- Performans ile çalışanların ödüllendirilmesi arasında açık bir bağ kurmak ve şeffaflık ile eşitlik ilkelerine göre yapılanmak,
- Düzenli aralıklarla başarı kriterlerini gözden geçirmek.

Sonuç olarak performans yönetimi bireylerin işe ilişkin başarıları ile birebir ilgili bir süreçtir (Armstrong M. , 1994: 23-24).

Diğer yandan Armstrong, performans yönetiminin bileşenlerini ise şöyle açıklamıştır (1994: 41):

- Performans anlaşmaları ve planları,
- Yıl boyunca performansın geribildirim ve ara dönemde yapılan performans gözden geçirme çalışmaları (interim process reviews) ile kesintisiz olarak yönetilmesi,
- Planlanmış olan performans değerleme toplantıları,
- Geliştirme ve eğitim.

Özel işletme ve organizasyonların yanı sıra kamu kurum ve kuruluşlarında da performansın ölçülmesi ve değerlendirilerek önceki yıllar ile karşılaştırılması oldukça önemlidir. Kamu kurum ve kuruluşları performans yönetim sistemi ile, kamusal politika seçimi ve uygulanması sonucunda ortaya çıkan başarı ya da başarısızlığın tespiti, nihayetinde bir başarısızlık durumunun nedenlerinin araştırılması, gerekiyorsa ihtiyaç duyulmayan bazı faaliyet ve projelerin sonlandırılması, geleceğe yönelik politikaların gerçekçi biçimde planlanması için karar vericilere doğru ve ihtiyaç duyulan bilgileri temin edebilirler.

Performans ölçümünün, performans yönetimi boyutlarından (etkililik, verimlilik, ekonomik olma, şeffaflık ve hesap verebilirlik) hangisine göre yapılacağının tespiti gerekmektedir.

Performans yönetiminin şeffaf, açık ve hesap verebilir bir kamu yönetimi ile de yakın ilgisi bulunmaktadır. Vergi mükellefi vatandaşlar, ödedikleri vergilerin nasıl ve nereye harcandığını performans sonuçları aracılığı ile öğrenme ve yorumlama olanağına sahip olmaktadırlar.

Performans yönetiminde amaç, örgütlerin ve çalışanların performanslarını bir bütün olarak artırmaktır. Örgütler ve çalışanlar bakımından refah artışı için vazgeçilmez olan husus, verimlilik artışının sağlanmasıdır. Kamu yönetiminin verimli, ekonomik ve etkin çalışması ve kaliteli hizmetler üretilmesi ülke ekonomisini de yakından etkilemektedir. Kamuda performans uygulamalarının amacı; kamu hizmeti gören merkezi ve yerel yönetimlerin verimli, hızlı, ekonomik, etkili ve nitelikli hizmet verecek bir düzene kavuşturulması, kamunun çağdaş koşullara uyumu, amaç, görev, yetki ve sorumluluklarında ve personel sistemlerinde, örgüt yapılarında, kaynaklar ve kullanım şekillerinde, tespit edilen her tür aksaklığın, bozukluğun ve eksikliğin saptanması, benzeri sorunların analiz edilmesi ve nihai çözüm önerileri geliştirilmesidir (Akçakaya, 2012: 200).

İlk olarak 1900'lü yılların başlarında Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) kamu kurumlarında çalışanların sistematik olarak değerlendirildiği görülmektedir. Performans değerlendirme kavramı, ilerleyen tarihlerde bilimsel olarak F.Taylor'un iş ölçümü uygulamaları aracılığı ile yapılan ve çalışanların verimliliklerinin ölçülmesini

konu alan çalışmalarda kullanılmıştır. 1950'li yıllardan sonra ise çalışanların ürettiği iş ya da sonuçlara yönelik kriterleri esas alan teknikler, ABD'deki organizasyonlarda yaygınlaşmaya başlamış, bu yıllardan sonra beyaz yakalıların ve yöneticilerin performansının değerlendirilmesine, mavi yakalı personellere oranla daha çok önem verilmiştir (Uyargil, 2013: 2).

İyi bir performans yönetimi için gerekli olan başlıca performans standartları şunlardır (Aktan, 1999: 89; Palmer, 1993: 31, Aktaran Akçakaya, 2012: 176-177):

a) Yazılı olmalı. Hedef ve standartların yazıya geçirilmesi hayati derecede önemlidir.

b) Kesin olmalı. Belirsizlik ve muğlaklık, ilerde iletişim güçlüklerine yol açacağından, amaç, hedef ve standartlara göre bir performansın vereceği sonuçlar kesin ve net bir şekilde ifade edilmelidir.

c) Ölçülebilir olmalı. Hedef ve standartların, ölçmeye elverişli olmaması durumunda öngörülen sonuçların elde edilip edilmediği belirlenemeyecek ve harcanan emek boşa gidecektir.

d) Zamanı belli olmalı. Hedef ve standartlara ne kadar süre içerisinde ulaşılacağının belirlenmesi gerekmektedir. Muallak hedef ve standartlar başarıya ulaşılmasını engeller.

e) Ulaşılabilir olmalı. Çalışanlar için ulaşılabilir olmayan hedef ve standartların motive edici olması mümkün değildir. Gerçekçi olmaktan uzak ve çok yüksek hedefler, ileriki zaman dilimlerinde performansın daha da iyileşmesine rağmen hedeflere ulaşılamamasına ve çalışanların gayret göstermelerine rağmen düşük değerlendirilmelerine yol açar.

f) Esnek olmalı. Katı belirlenmiş hedef ve standartlar, zaman içerisinde değişen şartlara uyum sağlayamazlar.

g) Meydan okuyucu olmalı. Çalışanların gelişimlerini sağlayabilmek için, yönetici ve çalışanlarca birlikte belirlenmiş hedef ve standartlar kendilerinin yeteneklerine meydan okumalıdır.

h) Dikey ve yatay olarak bağdaşır olmalı. Hedef ve standartlar, kurumun çeşitli kademeleri arasında dikey olarak birbirine bağlı olmalı ve değişik bölümlerde çalışan personellerin koordinasyon içinde birlikte çalışabilmelerini sağlamalıdır.

ı) Yetkiyle uyumlu olmalı. Hedef ve standartlar, çalışanların yetkileri kapsamında ulaşmaları mümkün olmayan maddeler içermemelidir.

1.4. PERFORMANS YÖNETİMİNİN UNSURLARI

Konu üzerinde yapılan tartışmalar ve uygulamadaki gelişmeler değerlendirildiğinde performans yönetimi unsurlarının sayı ve nitelik olarak farklılaştığı incelenmekle birlikte genel olarak üç asgari unsurun olduğu kabul edilmekte olup, bunlar da kelimelerin İngilizce baş harfleri nedeniyle 3E olarak tanımlanan "tutumluluk" (economy), "verimlilik" (efficiency) ve "etkinlik"tir (effectiveness). Son zamanlarda kamuda yükselen kalite yaklaşımı nedeniyle "kalite" (quality) de bir unsur olarak eklenmiştir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 16-17).

Performans yönetiminin unsurları, kamu ya da özel kesim tarafından mal veya hizmetin sunulmasına göre de çeşitlenebilmektedir. Belirtilen faktörler dikkate alındığında, kamuda performansın en çok öne çıkan unsurları olarak "etkinlik", "verimlilik", "tutumluluk", "kalite" ve "hakkaniyet" tespit edilmiştir. Söz konusu unsurların tespitinde genel olarak kamu hizmetlerinin niteliklerinin, özel sektörde üretilen mal ve hizmetlerden farklı olması, ölçü olarak kullanılmıştır (Köseoğlu, 2005: 213-214).

Kâr-maliyet olarak endüstri devriminin başlangıcında ortaya çıkan anlayış, daha sonra kâr-maliyet-verimlilik üçgenine dönüşmüş ve devamında kalite ve müşteri doyumu da bu üçgene eklenmiştir. Son zamanlarda kamu sorumluluğu, ürün liderliği, çalışanların davranışı, pazar durumu gibi daha yeni boyutlar da bu sınıflandırmaya dahil olmuştur (Akçakaya, 2012: 179).

Eroğlu (2011: 21-22)'na göre; performans yönetimi kavramı; ekonomi, politika, muhasebe ve yönetim teorisinde (tam olarak aynı anlamlarda olmamakla birlikte) sıkça kullanılır ve bir kurumun sunduğu hizmetlerin ne kadar iyi olduğunun değerlendirilebilmesinde performans yönetiminin dört temel boyutundan söz edilebilir Küreselleşmenin beraberinde yaygınlaşan kalite, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kurumların varlıklarını başarılı biçimde sürdürebilmeleri için temel ölçütlerdir. Özel ve kamu kesiminde kurumların mal ve hizmet sunumunda başarılı sayılabilmeleri için aşağıdaki unsurlar (ölçütler) belirleyici olmuştur:

- Verimlilik
- Etkinlik
- Tutumluluk
- Kalite

Kamu yönetiminin günümüzde ulaştığı yeni ve çağdaş kamu yönetimi kapsamında, bu unsurların artırılmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmiş olup, kamu kurumlarının insan haklarına saygılı, kararlarını halka saydam biçimde açıklayan ve hesap verebilen örgütler olması gerektiğinde bahisle saydamlık, hukukilik ve hesap verebilir olmanın da eklenmesi gerektiği ifade edilmektedir (MİAPER, 2007).

1.4.1. Verimlilik

Verimlilik, en az girdi veya aynı girdi miktarı ile azami hizmetin üretilmesi ile sağlanır ve kullanılan kaynaklarla üretilen ve sunulan çıktı arasındaki ilişki olup, orantısal olarak çıktının girdiye oranını ifade eder (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 18).

Örgütsel performans yönetiminde bütçeler yıllık olarak hazırlanır ve belirli bir kaynak, örgüte amaçlarını gerçekleştirmek için tahsis edilir. Söz konusu bu kaynağın ne kadar ekonomik kullanıldığı ve girdi maliyetleri oldukça önemlidir. Verimlilik randımanı çıktıların maliyeti ile ilgili olup, kullanılan bütçe ile elde edilen çıktı arasında bağ kurmayı sağlar. Örneğin kamuda bir kamu kurumuna ayrılan bütçe ile ulaşılan çıktılar arasında orantı kurularak, kamu kurumunun hangi hizmeti yada malı ne kadarlık bütçe ile gerçekleştirdiğine bakılır. Bir hastanenin kaç hastaya ne kadarlık

bir bütçe ile hizmet verdiği, bir üniversitenin kaç öğrenciye ne kadar saat ders verdiği ve bunların maliyeti gibi hususlar örnek verilebilir (Çevik, ve diğ., 2008: 59).

Verimlilikte odak nokta; bir faaliyet aracılığı ile üretilen çıktıların kaynak maliyeti üzerinde olup, genelde mali performansa ilişkin verileri kapsamaktadır. Yukarıdaki örneklere ek olarak, bir günde kişi başına işlem gören vaka sayısı, birim zamana düşen işlem görmüş uygulamalar ve öğretmen başına düşen öğrenci sayısı verilebilir. Girdilerle çıktılar arasındaki açık ve kesin ilişki tanımlanarak kaynaklardan sonuna kadar yararlanıp yararlanılmadığı hakkında değerlendirme yapılabilmektedir (Eroğlu, 2011: 22-23).

1.4.2. Etkinlik

Etkinlik, Yönetim Biliminde kurumun önceden amaçladığı faaliyetlerin ne kadarına ulaşıldığını göstermek için kullanılan bir kavram olup, planlanan faaliyetin gerçekleşme düzeyi olarak da tanımlanabilir. Etkinlik genellikle verimlilik ile karıştırılmasına rağmen, aralarında önemli bir fark vardır. Verimlilik, girdi maliyetlerinin ve çıktı değerlerinin para cinsinden ölçülebildiği durumu tanımlamasına rağmen, kamuda üretilen mal ve hizmetlerin parasal değerlerle tanımlanamadığı durumlar için ise etkinlik kavramı kullanılır (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 19).

Etkinlik, sunulan hizmet ile üretilen sonuç ve çevreye yapılan etkidir. Bir başka deyiş ile amaçların hangi oranda başarıldığı ile ilgili olup, bu açıdan çıktılardan farklıdır. Bu kapsamda, durumdaki ve davranıştaki değişiklik olmak üzere iki sonuçtan bahsedilebilir. Bu bağlamda hizmetin amacı bir kişinin sağlığının veya suyun temizliğinin veya bir yolun dayanıklılığının artırılması, durumdaki değişikliğe; adalet ve cezaevi hizmetleri ile suç işleyen kişiler için zararlı davranışların değiştirilerek topluma kazandırılması ise davranıştaki değişikliğe örnek verilebilir (Çevik ve diğ., 2008: 60).

Jackson (2000), işlerin belirli bir düzen içerisinde yürümesi için ihtiyaç duyulan asgari maliyet düzeyi ile kıyaslandığı zaman ne kadarlık bir maliyete karşılık geldiğinin göstergesi olduğunu ifade ederken, Weihrich (1993) ise bireysel ve örgütsel performans içinde etkililiği (effectiveness) amaçlara ulaşmadaki başarı, etkinliği

(efficiency) ise amaçlara en az kaynakla ulaşmadaki başarı olarak tanımlamıştır (Karahan ve Özgür, 2011: 42-43).

Eroğlu'na göre etkinlik; etkin biçimde üretilen çıktının toplam çıktıya oranı olup, bir kurumun hedeflerine ulaşma derecesidir. Diğer bir anlatımla bir faaliyetin sonuçlarının daha önce açıklanan sonuçları ne ölçüde karşıladığını belirtmekte ve doğru faaliyetin yürütülmesi ile arzulanan bir etkinin oluşturulması veya bir sonucun başarılmasıyla ilgilidir. Etkinlik ölçülerini incelerken sonuçları çıktılardan ayrı değerlendirmek önemlidir. Çıktı, kamu kurumunun bir faaliyeti sonucu hemen ortaya çıkan fiziki bir ürün, bir hizmettir. Oysa sonuç, bir politikanın bir bütün olarak toplum üzerindeki genel etkisi olup; bir üründen veya hizmetten memnun olanların yüzdesi, vaktinde sunulan ürünün yüzdesi ya da direk mevduat aracılığıyla kendilerine ödeme yapılanların yüzdesi etkinlik göstergesine örnek gösterilebilir. Etkinlik ölçümü, özellikle ürün ya da hizmetin amaçlanan hedefe ulaşıp ulaşmadığının belirlenmesinde yardımcı olmaktadır (Eroğlu, 2011: 24).

1.4.3. Tutumluluk

Üretilen mal ve hizmetlerin en düşük maliyetle ve en uygun zamanda, belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmesini tutumluluk olarak tanımlamak mümkündür. Tutumluluk, hiçbir şekilde harcama yapmamak ya da gereğinden daha az harcama yapmak değil, kaynak kullanımında tasarrufla beraber dışsal faktörleri de göz önünde bulundurarak en uygun üretimin gerçekleştirilmesini sağlar (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 17-18).

Tutumluluk, bir çıktının üretilmesi aşamasında faydalanılan kaynakların en asgari düzeye indirilmesi olup, en az maliyetle en uygun kalitede çıktı ve kaynağa ulaşmak şeklinde de tanımlanabilir. Tutumluluk ölçümü özellikle gerekli kaynak veya bütçenin miktarını belirlemede yardımcı olmaktadır (Eroğlu, 2011: 24).

1.4.4. Kalite

Daha önceleri üretilen mal ve hizmetin gereklerine uygunluk gerekçesi olarak tanımlanan kalite kavramı, sonradan insanların mal ve hizmet kalitelerine ilişkin beklentilerinin yükselmesiyle kamu sektöründe de öne çıkan bir kavram olarak,

verimli kaynak kullanımı ile kullanıcı gereksinimlerine göre mal ve hizmet sunumunu amaçlar (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 20).

Kalite; çıktı, süreç ve sonuç değerlendirmelerini birleştirip, hedefler ve kaynaklarla ilgili düşünceleri dikkate alarak, bir örgütün ürün ya da hizmet sunumu hakkında tüketici veya ilgililerce verilen kararla ilgili bir kavram olarak karşımıza çıkmakta olup; hizmetin kalitesi, hizmetin ihtiyaçlara uygun olup olmadığı ve tasarlanma amacı ile bağdaşıp bağdaşmadığı gibi çeşitli açılardan değerlendirilir. Kalitenin değerlendirilmesi aracılığı ile örgütlere sundukları hizmetleri daha etkin hale getirme ve amaçlara uygun hareket edilebilme imkanı sağlanmaktadır (Eroğlu, 2011: 24-25).

1.4.5. Saydamlık

Bugüne kadar uygulanagelen çeşitli performans değerlendirme sistemlerinde, üst yöneticilerin çalışanlar hakkında düşüncelerini içeren formlar veya değerlendirme amaçlı toplantılar gibi çeşitli metotlar genelde uygulanmış ancak değerlendirmeye tabi çalışanın kendi performansı ile ilgili yapılan analizlerden tam olarak haberinin olmaması gibi önemli bir sorun da devam edegelmiştir. Personelin ne şekilde, hangi kıstaslara göre değerlendirildiği, kendisinin performansına ilişkin pozitif ve negatif hususların hangileri olduğu, diğer personelle karşılaştırma ile adil bir değerlendirmeye tabi tutulup tutulmadığı gibi sorular, üst yöneticilerin doğrudan değerlendirme yaptıkları klasik sistemlerde çalışanların motivasyonunu etkileyen önemli hususlardır. Saydamlık ilkesi ile; personelin zihninde yer alan yukarıdakine benzer soruların cevaplanması ve bu durumun çalışma isteğine olumlu şekilde yansıması için saydam bir değerlendirme sistemi kurularak, bilgisayar destekli değişik yöntem ve araçlar kullanılmasına ve personelin o dönemde yapacağı işler, tamamladığı bölümler ile diğer personellerin iş yükleri ve tamamlama durumlarını da görebileceklerdir. Bu durumun sistemin objektif işlediğine olan inancı artıracağına ve iş barışını pozitif etkileyeceğine şüphe yoktur (Eraslan ve Tozlu, 2011: 42).

Kamuda şeffaflık ise; yapılan kamusal harcamaların, yetkililerce kamuoyuna açıklanması olup, kamunun belirlediği strateji ve hedeflerinin, yapılacak faaliyetlerin sonucunun açık, net, anlaşılır, sistemli, tutarlı ve güvenilir biçimde kamuoyuna ilan

edilmesidir. Bu ölçü, kamuda alınan karar ve yapılan eylemlerin, denetleyenler tarafından denetlenebilmesine ve kamusal faaliyetlerin vatandaşlarca her aşamada takip edilebilmesine olanak sağlar (Karasoy, 2014: 264).

Saydamlık ölçütü sayesinde kamusal karar ve icraatların denetleyici kurumlar tarafından denetlenebilmesinin yolu açılmaktadır (Kuzey, 2004: 66).

Kamu birimlerinde saydamlık; yukarıda da bahsedildiği gibi devletin, hedeflerini, buna ait politikalarını ve sonuçlarını düzenli, net ve tutarlı bir biçimde paylaşmasıdır. Saydamlığın mali saydamlık ve performans saydamlığı olmak üzere iki boyutu vardır. Performans saydamlığı; kamuya sunulan mal ve hizmetlerin, hedefe ulaşıp ulaşmadığını ve en az maliyetle yerine getirilip, getirilmediğinin değerlendirilmesini sağlayan bilgilerin kolayca sunulmasıdır. Örneğin 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla getirilen prensiplerle, kurumların bütçeyle belli bir dönemde yapacağı işler ve sonuçları ilgililer tarafından kolayca gözlenerek değerlendirilebilmesi amaçlanmıştır (Karasoy, 2014: 268).

1.4.6. Hesap Verebilir Olma

Basit ve kolay anlaşılabilir bir tanımla hesap verebilirlik; bir kişi veya idarenin yaptığı işlemleri diğerlerine açıklayıp, dayanağını gösterebilmesidir (Kuzey, 2004: 68).

Özellikle kamu performans yönetiminde kullanılan bu ölçüt, kamu yöneticilerinin, kullanılan kaynakların ve performansının denetlendiği, kamuoyuna hesap verdiği ölçüttür. Vatandaşların, kamu tarafından sunulan hizmetten yararlanan sıfatıyla daha aktif olarak bu sürecin içinde olması ve vatandaş odaklı anlayış gereği vatandaşların kolay bilgi edinerek, yönetimi denetleme imkanına sahip olması ayrıca önemli bir husustur (Karasoy, 2014: 263-264).

Hesap verebilirlik ilkesi bağlamında Türkiye'de 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla idari süreçlerin tüm aşamalarını kapsayacak şekilde düzenleme yapılmış ve siyasi idari, teknik sorumluluk, belirlenmiş bir hiyerarşi içerisinde ortaya konularak vatandaş-yasama-yürütme arasında yetki devri ile bilgilendirme yükümlülüğü ve sorumluluğu süreci oluşturulmuş ve bu

sorumlulukla performansın da denetlenmesi sağlanmaya çalışılmıştır (Karasoy, 2014: 267).

1.4.7. Hukukilik

Yukarıdaki maddeye benzer şekilde özellikle kamu performans yönetiminde karşımıza çıkan hukukilik kavramı; adından da anlaşılacağı üzere, kamu performans yönetiminde tüm karar ve eylemlerin hukuka uygun olması anlamına gelmektedir. Burada önemli olan hukukilik adına sadece mevzuatın çizdiği sınırlar içinde kalmak değil, aynı zamanda adil ve hakkaniyetli de olmaktır. Dolayısıyla, kamu performans yönetimi hukukilik ilkesiyle, mevzuatı kendisine zırh yaparak saklanan geleneksel bir kamu yönetimi anlayışı yerine, gerekli evrensel temel hukuk anlayışına göre yönetim söz konusu olmaktadır (Bilgin, 2007: 63).

Hukukilik ölçütü sayesinde kamusal karar ve eylemlerin herkese aynı uygulandığı ve herkes için aynı olduğu, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin korunduğu güvencesi ile beraber vatandaşların kamu kurumlarına olan güvenlerinin artması ve kamu yönetiminin başarısının yükselmesi sağlanmaktadır (Eroğlu, 2011: 64).

1.5. PERFORMANS YÖNETİMİNİN AMAÇLARI

Performans yönetimi sisteminde, yönetime önemli sorumluluklar düşmekte olup, şu üç önemli amacı yönetimin yerine getirmesi gerekmektedir (Bilgin, 2006: 9):

- Tüm örgütün, kuruluşu oluşturan en alt sistemlere kadar, kuruluşun ortak amacını ve görevini, sistemin özel amaçlarını da kapsayacak şekilde benimsemesini sağlamak;
- Üstten alta, alttan üste doğru bilgi akışını kuruluş birimleri ve insan kaynakları arasında hızlı ve etkili bir şekilde sağlayacak bir iletişim altyapısı kurmak;
- Kuruluşun tamamı ya da ihtiyaç duyulan bazı birimlerini içine alan ve özellikle de çalışanlar için bireysel performans ölçme ve denetim sistemi oluşturmak ve uygulanmasını sağlamak suretiyle çalışanların ve kuruluş

birimlerinin performansını devamlı surette geliştirmek için gerekli önlemleri almak.

Performans yönetiminde bir taraftan kurumun vizyonu istikametinde hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflerin çalışanların katkılarıyla gerçekleşmesinin sağlanması, diğer taraftan da hedeflere doğru yol alırken çalışanların katılımlarının adil, sistemli ve ölçülebilir bir metodla değerlendirilmesi ve motive edici bir çalışma ortamı hazırlanarak çalışanların kişisel gelişimin desteklenmesi amaçtır (Akçakaya, 2012: 184).

Performans yönetiminde kurumun stratejisinin belirlenmesi ve bu stratejiye uygun olarak kurumun yönetilip yönetilmediğinin tespiti için oldukça önemlidir. Kurumun sonuçları analiz edebilmesi için performans yönetimi ile durum kontrolü yapması gerekmektedir. Gerek kurum personeline amaç ve hedefleri duyurabilmek gerekse de dış paydaşlarla çalışan iletişimini kolaylaştırabilmek için ihtiyaç duyulan açık iletişim, performans yönetimi ile sağlanır. Diğer yandan kurumsal esnekliğin sağlanması, değişimlere uyum sağlayabilme, personel motivasyonu, gelişimi, eğitimi, katılımcı yönetim, şeffaf ve açık kurum kültürü, mevcut durum analizi, ulaşılabilecek ideal seviye, kaynak kullanımının boyutu ve ideal örgüt kültürü oluşturabilmek performans yönetiminin amaçları arasında sayılabilir (Eroğlu, 2011: 27-28).

Bu kapsamda kuruluşun şimdiki görevi anlamında misyonu ve gelecekteki durumuna ilişkin vizyonu oluşturularak, geleceğe yönelik bir strateji geliştirilmesi önemlidir. Performans gelişimine yönelik girişimler planlanarak, geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Hedeflere yönelik olarak bir sapma olup olmadığını tespit etmek ve hedeflere nasıl gidileceğini göstermek amacıyla bir ölçüm ve değerlendirme sistemi tasarlanarak, hayata geçirilmelidir. Ödül ve özendirme sistemleri ile performans düzeyinin devamlı iyileştirilmesi temin edilmelidir. Bütün bu amaçlara ulaşmak için performans yönetiminin; kuruluş amaç ve hedeflerinin belirlenmesine, üretim için gerekli kaynakların sağlanmasına ve kuruluşun insan kaynağının işe özendirilmesine bir ölçüde enerji sağlanması söz konusudur. Bu yüzden de, kuruluşların örgüt yapısının performans yönetimi anlayışına göre gözden geçirilerek yeniden yapılandırılması gerekmektedir (Bilgin, 2006: 10-11).

Bingöl (2013: 370-372) 'e göre ise performans yönetiminin başlıca amaçları; örgütsel etkinliği daha iyi hale getirmek, çalışanlara pozitif motivasyon ile eğitim ve gelişimi mükemmel düzeye çıkarmaktır. Bununla birlikte performans yönetimi, ortak bir amaç oluşturarak, performans değerlendirme ve çalışanları geliştirip ödüllendirme konularını da kapsar. Bunun için de stratejik iş amaçları, bireysel performans, geliştirme, ödüller ve örgütsel sonuçlar arasında bir ilişki geliştirir. Performans yönetimi ile çalışanlar arasında adam kayırma kararlarda adaletten uzak öznellik yargısı azaltılır. Bu durum, kamuda ve özel sektörde sadık ve etkili bir personel grubu oluşturulmasını sağlar.

Bu duruma verilebilecek iyi örneklerden birisi Türkiye'de Eczacıbaşı Vitra'da gerçekleştirilmiştir. Vitra'da "Performans Yönetim Sistemi", 1996 yılında yenilenmiş, 1998 yılında "Yetkinlik Bazlı İnsan Kaynakları Sistemleri"ne dönüştürülen çalışma ile her bir unvan için, iş profillerinden hareketle yetkinlik düzeyleri belirlenmekte ve bu iş için başvuran adayda olması istenilen yetkinlik seviyelerinden, profesyonel gelişmeye, ardışık terfi planlamasına, ücretlendirmeye kadar tüm insan kaynakları sistemlerinde kullanılmaktadır. Mavi yakalı çalışanlar için her yıl sonunda bu çalışanların ilk amiri ile yaptıkları performans değerlendirme görüşmesine göre ortaya çıkan bulgular yıllık eğitim planı ve ödüllendirme sistemini şekillendirmektedir. Vitra'da görevli beyaz yakalı çalışanlar için ise her yıl Temmuz ayında yapılan rehberlik görüşmesi ve Aralık ayındaki değerlendirme, çalışan ve yöneticisi ile yüz yüze gerçekleştirilmektedir. Bu süreç sonunda, çalışanın hedeflerine ulaşıp ulaşmadığına ek olarak, işin gerekleri ve kendisinden beklenen yetkinlik düzeyinde bulunup bulunmadığı da değerlendirilmekte ve profesyonel gelişme ihtiyaçları belirlenmekte ve adaylar performans düzeylerine göre terfi ve rotasyon için kuruluş Kariyer Kurulu'na da önerilebilmektedir (Arpaç, 2010: 7, Aktaran Bingöl, 2013: 372).

Performans yönetiminin amaçları, organizasyonların daha etkin çalışması için "yönetsel (idari)", "geliştirmeye yönelik (iyileştirici)" ve "araştırmaya yönelik (tespit edici)" amaçlar olmak üzere üç ana başlık altında toplanabilir (Barutçugil, 2002: 126-127; Halis ve Tekinkuş, 2003: 175; Coşkun, 2007: 6-7; Aktaran Eroğlu, 2011: 28-30):

1.5.1. Yönetsel (İdari) Amaçlar

- İdarecilerin kurumun çalışmalarını objektif biçimde değerlendirebilmeleri için ölçülebilir amaçlar tespit etmek,
- Değişen ihtiyaçlara göre amaçlar belirlemek,
- Amaçların gerçekleşip gerçekleşemeyeceğine dair bilgiler sunmak,
- Daha iyi bir performans için kurumsal stratejinin ölçülür hedefleri olmasını sağlamak,
- Hedefler için ihtiyaç duyulan performans kriterlerini tespit etmek,
- Her çalışan için kurumsal hedeflere paralel bireysel hedefler belirlemek,
- Çalışanlar ve yöneticiler arasında açık ve etkili bir iletişim ve anlayış geliştirmek ve beklentilerin anlaşılmasını sağlamak,
- Dengeli bir iş dağılımı yapmak,
- Kurumsal gelişme stratejileri, iş süreçlerini, insan kaynakları ve kurum kaynaklarının gözden geçirilmesini ve sürekliliğini sağlamak,
- Performans sonuçlarını açıklamak.

1.5.2. Geliştirmeye Yönelik (İyileştirici) Amaçlar

- Bireysel ve kurumsal anlamda yeteneklerin tespit edilerek, çalışanları zamanında değerlendirmek, performanslarını karşılaştırmak ve kurum kapasitesini artırmak,
- Eğitim planlaması yapılabilmesi için altyapı hazırlamak,
- Olayların ölçülen istatistiki özelliklerini açık biçimde belirlemek ve ilgililer veya grupların sorumluluklarını belirlemek,
- Çalışanlara yapılacak geribildirimlerle onlara destek sağlayarak motivasyonlarını artırmak ve performans yönetimi sonuçlarına odaklı ödül ve ceza sistemi uygulamak.

1.5.3. Araştırmaya Yönelik (Tespit Edici) Amaçlar

- İç faktörler kadar dış faktörleri de göz önünde bulundurmak,
- Çalışanların bireysel yeteneklerini, kurumun ise güçlü ve zayıf yönlerini ve yeteneklerini tespit etmek,

- Kurum ihtiyaçları için yeni kaynak araştırmak,
- Yönetimin ihtiyacı olan eğitim-geliştirme ve kariyer planlama odaklı bilgileri sağlamak,
- Çalışanların motivasyon kaynaklarını, şirket başarısına etkilerini, öğrenmeye kabiliyetlerini tespit etmek.

1.6. PERFORMANS YÖNETİMİNİN YARARLARI

Akal (2003: 10-11)'a göre; performans yönetiminin kısa ve uzun dönemde yararları aşağıda sayılmıştır:

a) Performans daha geniş kapsamlı ve eylem odaklı olarak anlaşılır ve tüm faaliyetler en verimli şekilde hayata geçirilir.

b) Çalışanlar ile üstlerin, bireysel ve ortak amaçlar üzerinde anlaşmalarını, bu amaçların bütün örgüte yayılmasını ve bunlara ulaşmayı amaç edinmeyi sağlar.

c) Örgütün tamamının amaca yönelik beceri elde etme sorumluluğunu almasını ve bunun sonuçlanmasını sağlar.

d) Çalışanların tümünün katılımı ile bireysel ve ortak hedeflere daha kolay ulaşılmasını sağlar. Çalışanların tamamı yapmaları gereken ve yaptıkları katkıyı inceleyebilirler.

e) Karşılıklı biçimde bilgi akışını sağlayacak etkili iletişimin örgüt içinde yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya gerçekleştirilmesine fırsat sağlar.

f) Gerçekleşen performansı, gerçek potansiyele oranla ölçme imkanı sağlar. Bu ölçümü, performans planlaması ile ölçüm ve denetim sistemi yoluyla temin eder.

g) Performans göstergelerine dayandırıldığı için yönetim kararlarına güven duyulmasını, tutarlı ve zamanında karar alınmasını sağlar.

h) "Sürekli iyileştirme" kültürünün, ölçüm ve denetim sistemleri aracılığı ile kuruluşta gelişmesine katkı sağlar.

ı) İçinde bulunulan ve gelecek dönemler için daha yüksek hedefler belirleyerek, fiziki kapasite ve insan kaynaklarının daha verimli ve etkili kullanılmasını sağlayarak, rekabet gücü kazandırılmasını temin eder.

i) Pazar koşullarının değişen yapısına ve operasyonel değişikliklere daha hızlı tepki verebilme imkanı sunar.

Bir başka bakış açısıyla birey ve örgüt bakımından konu değerlendirildiğinde; örgütlerde başarı ile tasarlanıp yürütülen bir performans yönetiminin, gerek çalışanlar gerekse de örgütün kendisi için birçok yararından söz etmek de mümkündür (Barutçugil, 2002: 127-130; Eroğlu 2011: 31-34):

1.6.1. Çalışanlar Açısından Yararları

Çalışanlar, performans yönetimi ile;

- Belirlenme sürecine katkıda bulundukları örgüt hedef ve performans standartlarına göre kendi performanslarını planlayıp, yönetirler.
- Gerçekleşen performanslarını kıyaslayıp, iyileştirme imkanına sahip olabilirler.
- Neyin, nasıl yapılacağına yönelik yeteneklerini geliştirirler.
- Yöneticilerinin yanısıra bizzat kendileri de performans değerlendirme sürecine katılarak geribildirim ile daha objektif bir sistemde kendi performanslarını yönetirler.
- Örgütün amacı ile bireysel hedef ve performansları arasında ilişki kurarak katılım motivasyonunu artırabilirler.
- Kendileri ve yöneticilerinin başarılarını paralel olarak artırarak, kariyer ilerlemesi için fırsat yakalayabilirler.
- Kendileri ve yöneticiler arasında görüş, anlayış ve ilişkileri geliştirirler.
- Yöneticiler kurumlarını daha başarılı yönetebilmek için uygun ve gerekli bilgilere sahip olurlar.

1.6.2. Örgüt Açısından Yararları

Örgütler performans yönetimi ile;

- Çok kısa sürede daha yüksek kar ve daha fazla nakit akışı sağlarlar.
- Sonraki yıllar için daha ileri finansal hedefler belirleyebilirler.
- Organizasyonun fiziki ve insan kaynakları potansiyelini daha rasyonel biçimde kullanabilirler.
- Değişen pazar şartlarına ve operasyonel performans değişikliklerine daha kolay ve hızla tepki verebilirler.
- Performans standart ve beklentilerini sınıflandırarak tüm örgütsel seviyelerde verimliliği artırırlar.
- Yöneticiler ve çalışanlar arasında açık ve iki yönlü iletişime dayalı bir yönetim ile takım ve bireylerin amaçlarını kurum amaçlarına dönüştürürler.
- Değişen şartlara daha hızlı tepki verip, kazanç fırsatlarını daha iyi görerek yüksek fayda sağlarlar.
- Kaynaklarını daha etkin kullanarak, örgüt içinde sürekli bir iyileştirme kültürünün yerleşmesini sağlarlar.
- Ücretlerle ve yükseltmelerle ilgili kararlarını alırken kullanacağı objektiflik kriterlerini belirlerler.
- Sorunları erken belirleme ve çözme imkanına kavuşurlar.
- Kurum içinde saydam bir yönetim yapısı oluştururlar.

1.7. PERFORMANS YÖNETİMİNİN BİLEŞENLERİ

Stratejik plan ve kararlar ile geleceğe yönelik hedeflerin belirlenmesi, performans yönetiminde belirlenen içerik ve amaçlara ulaşmak için önceliklidir. İkinci olarak ise, örgütün mevcut performans düzeyi ölçülerek, örgüt değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Halihazırda uygulanmakta olan yönetim sistem ve alt sistemlerinin, performans stratejilerine uygunluğu sağlanmalı ve devamında da performansı geliştirmeye yönelik planlama yapılması sağlanmalıdır (Bilgin, 2006: 11).

Ateş ve Köseoğlu (2011: 28-53), ülkemizde kamu performans yönetimi uygulamaları bağlamında performans yönetiminin bileşenlerini beş temel kavram ile açıklamaktadırlar. Bunlar; stratejik plan, performans programı, performans göstergesi, performans ölçümü ve denetimi ile performans raporudur. Bu kapsamda aşağıda kavramlar açıklanırken, diğer bilim adamlarının görüşlerine de ayrıca yer verilecektir:

1.7.1. Stratejik Plan

Etkin ve etkili bir performans yönetimi için yapılması gereken ilk çalışma planlamadır. Planlama ile güçlü ve zayıf yönler ortaya çıkarılır ve geleceğe yönelik olarak alınması zorunlu olan tedbirler de tespit edilmiş olur. Son zamanlarda geleneksel planlama anlayışından yaklaşım ve unsurlar bakımından farklılıklar içeren stratejik planlama anlayışına geçilmiştir.

Stratejinin yönetimde üç önemli rolü vardır:

- Faaliyetlerin genişliğinin ve sınırlarının belirlenmesini sağlamak,
- Faaliyetler büyürken takip edeceği yolları önermek,
- En iyi yöntemle doğru karar vermek ve buna göre politika oluşturmak.

Stratejik planlamanın başlıca özellikleri ise yedi başlıkta ifade edilebilir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 29-34):

- ✓ Stratejik planın hazırlanması, bireysel ve kurumsal performansın ölçülmesi ve performans sonuçlarının değerlendirilmesinden oluşan üç temel aşama vardır.
- ✓ Sürekli gelişmeye açık ve dinamik bir yaklaşımı içerir.
- ✓ Sonuç odaklıdır.
- ✓ Kuruma-örgüte orta ve uzun vadeli bir perspektif kazandırır.
- ✓ Her kurumun kendi yapısına göre paydaşları görüşlerini de alarak özgün olarak hazırlanmalıdır.
- ✓ Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu üstlenmesini sağlar.
- ✓ Çalışanların katılımını sağlar.

1.7.2. Performans Programı

Bir kurum için stratejik plandan sonraki ikinci aşama yıllık olarak hazırlayacağı performans programıdır. Yıllık performans programının en önemli yönü; stratejik plan ile bütçe arasındaki bağı kurarak, iç ve dış paydaşların katılımıyla oluşturulan stratejik amaç ve hedeflerin, kurumun bütçesine aktarılmasını sağlamaktır.

Performans programları ile; stratejik planlarda var olan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen çalışma takvimi, faaliyet ve projeler, ihtiyaç duyulan kaynak miktarı ve performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını ölçme, izleme ve değerlendirme amacıyla oluşturulan performans göstergelerine yer verilmektedir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 34-36).

1.7.3. Performans Göstergesi

Performans göstergeleri, bir kurumun performans hedeflerine hangi ölçüde ulaştığını ölçme, değerlendirme ve izleme amacıyla kullanılan araçlardır.

Performans göstergesi; maliyet, miktar, kalite ya da zaman cinsinden ölçülebilir olmalıdır.

Performans göstergeleri; basit, anlaşılır uyumlu, sayısal, esnek, karşılaştırılabilir, amaç ve ihtiyaca uygun olmalıdır.

Girdi, çıktı, verimlilik, sonuç, kalite, bileşik ve başlangıç seviyesi göstergeleri kamu kurumlarında sıkça kullanılan ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından yayınlanan "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu"nda sayılan başlıca performans göstergeleridir.

Performans göstergelerinin oluşturulması ve değerlendirilmesi, ancak amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı ile mümkündür (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 6-42).

Aktan (1997: 256-257)'a göre; performans göstergelerinin seçiminde aşağıdaki hususların göz önünde bulundurulmasında fayda bulunmaktadır:

- Kolay anlaşılabilir, basit ve günlük işlerle ilgili göstergeler kullanılarak karmaşık göstergelerden kaçınılması sağlanmalıdır.
- Amaca ve kullanıcının ihtiyacına göre göstergeler seçilerek, aynı amacı göz önünde tutan bir dizi gösterge geliştirilebilir.
- Göstergeler, mevcut durumu tüm gerçekliği ile ölçebilmeli, durumun istatistiki karakterleri açık ve doğru belirtilmelidir.

- İlgili duruma ilişkin bir dizi gösterge seçilmesi tercih edilmeli, durumun her bir özelliği için imkan olursa sadece bir tek gösterge seçilmelidir.
- Aynı anlamı karşılayan bir gösterge kullanılmalıdır.
- Ölçüm sonuçları, daima doğru sonuçlar vermelidir.
- Sayısal göstergeler daha kolay anlaşılacağından, veriler sayısal olmalıdır.
- Değişen işletme gereksinimlerine uyarlanabilir göstergeler olmalıdır.
- Üzerinde kontrol imkanı olan değişkenler, etmenler ve ilişkilerle ilgili olarak göstergeler seçilmelidir.
- Göstergeler, parasal akışların ve maliyet öğelerinin incelenmesine imkan vermelidir.
- Sistemde iç faktörlerin yanı sıra, dış faktörlerin analizine de yarayacak göstergelere yer verilmelidir.
- Çalışanlar için belirlenecek göstergelerde bireysel göstergeler yerine grup göstergeleri tercih edilmelidir.

1.7.4. Performans Ölçümü, Değerlendirmesi ve Denetimi

Performans ölçümü, performans değerlendirmesi ve performans denetim kavramları çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılsa da performans yönetimi içerisinde farklı anlamlar taşımaktadırlar. Performans ölçümü, performans göstergeleri kullanılarak faaliyetlerin ve personelin başarısının nicel veya nitel olarak ölçülmesi olup, amaçlara ne kadar ulaşıldığı veya ulaşılacağı hakkında bilgi sunar. Performans ölçümü ile ulaşılan performans bilgisi, kişiler, birimler, faaliyetler ve kurumlar arası karşılaştırma yapma imkanı sağlamakta ve başarının içten çok dışa dönük ve sürdürülebilir olmasını sağlamaktadır. Buna karşın performans değerlendirme ise, performans ölçümü sonucu elde edilen bilginin, hedeflerin gerçekleşme oranı, nasıl geliştirilebileceği, başarılı ve başarısız alanlar, başarısızlığın nasıl giderileceği ve sorumluların tespiti gibi konuların yorumlanması ile personel başarısının nicel ve nitel ölçülmesi hususunda kapsamlı bir içerik sunar (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 42-47).

Doeren, Geert ve Halligan'a göre (2015: 63); performans ölçümü, öncelikleri belirleme, gösterge seçimi, veri toplama, analiz ve raporlamadan oluşan beş adımda bir işlemdir.

Diğer yandan Luecke (2008:103-114)'ye göre; etkin bir performans değerlendirmesi genel olarak sırasıyla aşağıdaki sekiz basamaktan oluşmaktadır:

1- Hazırlık Yapmak

Hem çalışanlar hem de yöneticiler için faydalı olan hazırlık aşaması, yönetici veya çalışanın önceki aylarda olan bitenler üzerine düşünmesini ve değerlendirme yapmasını sağlar. Çalışanın kendini değerlendirmesinin iki faydası vardır. Öncelikle çalışanı işin içine dahil ederek, çalışanda değerlendirmenin birlikte yapıldığı duygusu uyanır ve üstten gelecek geribildirime karşı daha açık ve olumlu tavır almasını sağlar. İkinci olarak da; çalışanın kendini değerlendirmesi; yöneticiyi, astın işini ve bu işle ilgili yaşadığı problemleri daha farklı bir bakış açısı ile değerlendirmeye yönlendirir. Sahiden de bir müdür, memurun bütün gün boğuştuğu bir işin sadece küçük bir parçasını görüyor olabilir.

Bazı kurumlar, yöneticinin gözlemleri yanı sıra memurun birlikte çalıştığı mesai arkadaşları ile aynı iş ortamını paylaşan kişilerin gözlemlerini de değerlendirmeye aldıkları ve adına ***360-dereceli geri bildirim*** denilen yöntemi kullanarak, ilgili personelle birlikte çalışmanın nasıl olduğunu ve kişinin güçlü ve zayıf yönlerini tespit etmeye çalışırlar. 360-dereceli geri bildirim ile personelin çalışma alanındaki hizmet alan müşteri veya karşı ekipte çalışan birisinin de görüşleri alınarak bazı hususların atlanmasının önüne geçilebilir.

Elbette ki 360-dereceli geri bildirimin de zaman alan bir yöntem olması ve insanların bir başkası hakkında kötü şeyler söylemek istememesi gibi bazı sakıncaları olduğu bir gerçektir. Güven ortamı, kurumsal sorumluluk ve performans değerlendirmesini yapanlar ve yorumlayanların gerekli eğitime sahip olmaları şeklindeki üç şart sağlandığı taktirde 360-dereceli geri bildirim yönteminin faydalarının daha fazla olduğu ve iş hakkında daha bütünlüklü bilgi edinildiği görülecektir.

2- Performans Değerlendirme Toplantısını Yönetmek

Hakkında değerlendirme yapılacak personel ile yapılacak performans değerlendirme toplantısı, ortaklık ortamı içerisinde, personelin rahat biçimde

konuşmasına fırsat verilerek ve kendi kendisini değerlendirmesi istenerek yönetildiği taktirde daha başarılı bir sonuç alınacaktır.

3- İyi ve Kötü Performansı Tanımlamak

Değerlendirme yapacak kişinin performans değerlendirmesinde önceliği personelin kendisine verilen hedefler konusunda ne kadar başarılı olduğu hususuna vermesi ve hedefe ne kadar yaklaştığı, gerçek ve beklenen performans arasındaki boşluk ile hedefi aştığı alanlar tespit edilerek, bunlar performans değerlendirme toplantısındaki tartışma ve geribildirimin başlangıç noktası yapılmalıdır.

4- Performans Boşluklarının Altında Yatan Nedenleri Bulmak

Yapılan değerlendirme sonucunda personelin hedeflerine ulaşamadığı ve performans boşluğu olduğu tespit edilmiş ise, bu durumun altında yatan nedeni bulmak gerekmektedir. Özellikle personellerle yapılacak bilgi alışverişlerinin sürekliliği sorunun kaynağını tespit etmekte işe yarayabilir. Bunu sağlamak için de nesnel bir ortam oluşturarak, personeli cesaretlendirmek, sadece önemli hata ve kusurlara değinmek, anlamlı eleştiri ile birlikte özgün övgüde de bulunmak ve personel dışında iş sürecinin kendisinde de sorun olabileceğini gözden kaçırmamak gerekmektedir.

5- Performans Boşluklarını Doldurmak İçin Planlama Yapmak

Tespit edilen performans boşluklarını dolduracak planlama için öncelikle personelle diyaloga geçip, çözüm önerilerini kendisinden almak sorumluluk duygusunu geliştirecektir. Her durumda iyi bir planın mutlaka; spesifik amaçlar, atılması gereken adımlar, zaman çizelgesi, gerekli eğitim, koçluk veya deneyimlerin tanımını içermesi gerekmektedir.

6- Performans Hedeflerini Yeniden Değerlendirmek

Personele ilişkin en son yapılan performans değerlendirmesinin üzerinden bir yıl geçmiş olabileceğinden hareketle onun için belirlenen hedeflerin yeniden gözden geçirilmesi, özellikle kurumun bir değişim aşamasında olduğu dönemlerde önem kazanır. Bu dönemlerde yapılacak görüşmeler, yeni belirlenen hedefler için

personellere ihtiyaç duydukları becerilerin koçluk ve eğitim gibi yöntemlerle kazandırılması için de uygun bir zemin hazırlar.

7- Kayıtlara Geçirmek

Performans değerlendirmesi sırasında kabaca notlar almak ve sonrasında bu notları kayıtlara geçirmek, özellikle toplantı aşamasında tartışılan ya da mutabık kalınan hususlarla ilgili fikir birlikteliği bulunmadığı durumlarda veya ilerde meydana çıkabilecek hukuki anlaşmazlıklarda oldukça önemli olacaktır.

Bu kapsamda içeriğinde iş tanımı, performans beklentileri, ölçüm kriterleri, gelişim planı ve değerlendirme kategorilerinin bulunduğu, tarafların imzalayacağı ve birer örneğini alabileceği örnek formları (Harward Business Essentials Support Tools, 2016) kullanmak ise hem yönetici hem de çalışan bakımından oldukça yararlıdır.

8- Takip Etmek

Özellikle performans problemi olan ve gelişim planı içerisinde ilerlemeye çalışan personeller ile kendilerine yeni ve zorlu hedefler verilen personellerin dikkatle izlenmesi ve gerektiğinde takip toplantılarının yapılması, gelişim planına göre ne kadar ilerleme sağlandığının tespit edilmesini sağlar. Bu ise çalışanların motivasyonlarının artırılması ve ihtiyaç duydukları danışmanlığın (koçluk) temini için bir fırsat oluşturur.

Yukarıdaki sekiz aşamayı belirten Luecke; performans değerlendirmesi sırasında sakınılması gereken iki probleme değinirken, Dick Grote'in, Harward Business Rewiev'de yayımlanan bir yazısında Amerikan Hava Kuvvetleri Araştırma Laboratuarı'nda çalışan 3.200 bilim adamı ve mühendisle ilgili yıllık raporların tamamının da olumlu olduğu, bir kişinin dahi kötü performans göstermediğinin görüldüğü ve bir kalıptan çıkmış izlenimi uyandıran parlak raporların, çalışanların meziyetlerini göreli olarak değerlendirmek bakımından hiçbir işe yaramayacağını vurguladığından bahsederek, birçok yöneticinin astları için pozitif ve lehte değerlendirme yaptığını söyler. Bu sorunu aşmanın yolu yöneticilerin değerlendirme konusunda eğitilmeleri ve konuyu daha ciddiye almalarıdır. Değerlendirmede karşılaşılan ikinci problem ise; özellikle tanımları açık ve net olmayan hedefler

konusunda yöneticilerin performans değerlendirmede çok da iyi olmamalarıdır. Bu problem için de yukarıda bahsedilen 360-dereceli geri bildirimle veri toplamak ve her bir personel için bir performans defteri tutmak önerilir (Luecke, 2008: 114-115).

Diğer yandan Silah (2005: 206)'a göre geniş anlamda performans; aşağıdaki üç temel soruya cevap verebilmeyi amaçlar:

- Şimdi hangi seviyedeyiz?
- Daha iyi bir düzeye ulaşılabilir miyiz?
- Hedefler bakımından ideal olarak olmamız gereken yer neresidir?

Bu doğrultuda izlenecek yolun ise aşağıdaki sırayı takip etmesi gerekmektedir:

- Sistemin tanımlanması,
- Performans alanlarının ve kullanılacak göstergelerin tespiti,
- Veri toplama ve değerlendirme yönteminin tespiti,
- Uygulama, denetin ve sürdürme.

Az kaynakla daha çok iş yapma isteğinin ve imkanlarının geliştiği bir dönemde performans ölçütlerinin geliştirilmesi ve performansın ölçümü, örgütlerde verimlilik, etkinlik, kalite ve sorumluluk alanlarında performans ilerlemesi sağlamaya yönelik ana yönetim araçları arasında yerini almıştır.

Performans denetimi konusunu değerlendirecek olursak; kurumsal performans değerlendirmesinde "denetim" kavramı klasik ve yaygın yöntem olarak göze çarpmakta olup, en önemli özelliği, sonuçların başta saptanmış kurallar ya da performans standartları ile karşılaştırılması, önceden saptanmış ölçme ya da değerlendirme kriterlerinin uygulanması, bir üçüncü şahıs tarafından yürütülmesi ile denetlenen tüm faaliyetlere ilişkin istatistiksel örneklerden sonuçlar çıkarılmasıdır. Bu nedenle denetim, uygulanması gereken kuralları önceden belirlenmiş olan tüm organizasyon faaliyetleri için yapılabilir. Birçok büyük organizasyonun bir denetim birimi vardır ve bu birimin görevi, organizasyonun çok önemli gördüğü tüm alanlarda doğru iş yapılmasını sağlamaktır (Conti, 1998: 19).

Türkiye'de de tüm bakanlıkların ve kurumların teftiş kurulları ya da rehberlik ve denetim hizmetleri başkanlıkları bulunmakta ve bu kurumlar, bu birimler aracılığı ile teftiş edilmekte ve denetlenmektedirler.

Ateş ve Köseoğlu (2011: 47-52); performans denetiminin, performans ölçümü ve performans değerlendirmesinin ikisini de içeren geniş kapsamlı bir kavram olarak, kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması ilkeleri doğrultusunda yönetilmesini ve geri besleme sağlanmasını içeren bir sistem olduğunu vurgular.

Buna göre performans denetimi, performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesinde gerekli ayar ve düzenlemeler için geri bildirim sağlar. Geri bildirim ile gerekli döngü sağlanıp uygun tedbirler alınmazsa denetim sadece tozlu raflardaki raporlarda kalır ve performans denetiminin performans üzerine herhangi bir katkısı olmaz.

Performans yönetiminde iç ve dış denetim diye ikiye ayrılan performans denetimi, üç özelliğe sahip olup, bunlar; önleyici, düzeltici ve özendirici denetimlerdir.

- **Önleyici denetim;** geri bildirim ile örgütün hedef ve amaçlarında gerekli olan değişiklikleri yapmasını sağlayarak, sonuçlar alınmadan başta müdahale etmeyi sağlar.
- **Düzeltici denetim;** performans ölçümlerinden sonra örgütte var olan sorunların belirlenip, gerekli tedbirlerin alınmasını sağlar.
- **Özendirici denetim;** çalışanların kurumlarını ve kendilerini ilgilendiren performans sonuçları konusunda bilgilendirilmelerini ve başarılı performans sergileyenlerin ödüllendirilmelerini kapsar.

Performans denetimi için öncelikle planlama yapılır, sonrasında denetim kriterleri tespit edilir, denetim yapılır ve sonuçları raporlanır. Raporun gereğinden fazla veya gereğinden az bilgi içermemesi doğru değerlendirme için önemlidir.

Özellikle kamudaki performans denetimi teknik ve rasyonel açıdan iş prosedürleri ile verimlilik süreçlerine odaklanan hiyerarşik yaklaşımlardan ziyade daha katılımcı, program sonuçlarına odaklı, performansı etkileyen faktörleri daha

geniş bir vizyon ile değerlendiren çok düzeyli sistemlere doğru evrilmektedir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 47-52).

1.7.5. Performans Raporu

Performans raporu; çalışanın ya da kurumun performans bilgisinin değerlendirildiği belge olup, ülkemizde özellikle kamuda performans sonuçları "faaliyet raporu" ile açıklanmaktadır.

Performans raporu aşağıdaki dört konuda işlev üstlenmektedir:

- Performans raporları ile çalışanlar ve kurumlar için önceki yıllara göre karşılaştırmalı verilerle yıllık performanslar görülür ve sorgulama olanağına sahip olunur.
- Performans raporları, içerdiği performans sonuçları ile kurum içi kıyaslama imkanı yanı sıra kurumlar arası kıyaslama için de kullanılabilir.
- Performans raporlarının bir diğer işlevi de resmi makamlar ve kamuoyuna hesap verme sorumluğunun yerine getirilmesini sağlamasıdır.
- Performans raporlarının içerdiği kurumun gelirleri, giderleri, bütçeleri, genel olarak mali yapıları ve borçları gibi veriler üzerinden denetleyen birimler yanında kamuoyu da bilgi edinmiş olur (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 52-53).

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ

2.1. YENİ KAMU YÖNETİMİ (YKY) VE İNSAN KAYNAKLARI

İnsanlık tarihinin gelişimine paralel olarak devletlerin yönetimi de değişerek gelişmiş ve 1980'li yılların ortalarına gelindiğinde kamu sektörünün öne çıktığı ülkelerde önceki yüzyılın katı, hiyerarşik ve bürokratik yapısı, öncekinden farklı, piyasa tabanlı ve esnek kamu yönetimine evrilmiştir (Tortop ve diğ., 2010: 297).

Diğer yandan bu dönemde mal ve hizmetlerin, fikirlerin, sermayenin, bulguların ve insan kaynaklarının işletme ve üretim bağlamında ulusal sınırları taşması anlamına gelen küreselleşme olgusu, birçok ulusal ekonomiye olan olumsuz etkilerine bakıldığında uyum sağlama veya yeniden yapılanma zorunluluğunu gündeme getirmiştir (Bilgin, 2004: 125).

Geleneksel kamu yönetiminin sorunlarına çözüm olarak en son paradigma değişimi olarak önce İngiltere'de (Birleşik Krallık) ortaya çıkan, sonrasında ise ABD, Yeni Zelanda ve Avustralya'da yayılan ve Avrupa'ya sıçrayan yeni kamu yönetimi ile kamu yönetiminin amaç olmaktan çıkarak, kamunun yararı ve refahı için bir araç olması gerektiği vurgulanmaya başlanmıştır. Bu sayede kamu edilgen yapıdan etken bir yapıya dönüşerek, devlet-vatandaş ilişkileri yeniden tanımlanmakta ve kamuda sorumluluk ve verimlilik artışını, hizmet kalitesi ile vatandaş memnuniyetini öne çıkaran sonuç odaklı bir örgüt kültürüne liderlik etmektedir. Kürek çeken değil, dümen tutan bir devlet anlayışı öne çıkmakta, özel işletmeler, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları arasında performans anlaşmaları ve aşağıdan yukarıya denetim üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kamuda kurallardan daha çok, misyon ve vizyon öne çıkmakta, sonuç odaklı, kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasını öngören

performansa dayalı bir yönetim anlayışı, iyi yönetişim anlayışı etkin olmaya başlamıştır (Eroğlu, 2011: 48-49).

1980'ler ile 1990'lı yılların başları geleneksel yönetimin (administration) yetersizliklerine tepki olarak kamuda öne çıkan ve çeşitli bilim adamlarınca "yeni kamu yönetimi" (Hood), "piyasa temelli kamu yönetimi" (Lan ve Rosenbloom), "girişimci kamu yönetimi" (Osborne ve Gaebler) ve "işletmecilik" (Pollitt) şeklinde kavramsallaştırılan bu yeni yönetim anlayışı, bazı sorunları azaltsa da köklü değişiklikler getirememiştir (Çevik ve diğ., 2008: 30).

Süreç, yöntem ve kurallara göre işlerin yürütülmesini vurgulayan klasik yönetim anlayışı yerine işletme yönetimini esas alan yeni yaklaşım; sadece emir ve yönergelere göre iş yapmak yerine amaç, hedef ve önceliklerin belirlenmesi, bunların gerçekleştirilmesi için uygulama planlarının yapılması, insan kaynaklarının etkili kullanılması, performans değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu içermektedir (Özer, 2005: 5).

Etkinlik bakımından ideal bir örgütü tanımlayan bürokrasinin verimli işlemek ve etkili hizmet sunmak amacını taşıması gerektiğini vurgulayan geleneksel (Weberyen) kamu yönetimi (Peker, 1995: 75), teori ve uygulamada zayıfladıkça, devletin toplum nezdindeki rolünde ve devlet-vatandaş ilişkilerinde önemli bir anlayış değişikliği olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi, özel sektörün liderlik ettiği esnek işletme sistemleri, mal ve hizmet üretiminin sadece bürokrasi tarafından sağlanmaması ve hükümetlerin doğrudan değil de dolaylı olarak hizmet üretmesi gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Örneğin Rhodes'e göre İngiltere'de yeni kamu yönetimi anlayışı; kamuda tasarruf, etkililik (effectiveness), verimlilik (efficiency), performans, rekabet odaklı ihale, maliyeti azaltma ve çıktıya odaklanma gibi olgular üzerinde çalışmalar yürütmüştür (Çevik ve diğ., 2008: 31).

Yeni kamu yönetimi (YKY) yaklaşımı, devletin özel sektör bakış açısı ile verimlilik esasına göre işleyerek, etkinliği en üst düzeye çıkarmayı amaçlayacak şekilde örgütlenmesi gerektiğini savunur (Akyel ve Köse, 2010: 13).

1980 sonrasında ortaya atılan tüm yaklaşımlar içerisinde en kapsamlı olan YKY yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi ile özel sektör yönetim bakış açısı arasında çok özel bir yerde konumlanmaktadır. YKY kamu sektörüne olan yaklaşımların uygun kısaltılmış hali olarak; normları, değerleri, teknikleri ve kamu sektörü yönetimine yönelik yönetim pratiklerini kapsamaktadır. YKY ile insanların yönetimine öncelik verilerek, programlar ve kaynaklar, yönetim faaliyeti, süreci ve düzenlemelerine göre tespit edilmektedir. YKY aynı zamanda kamu sektörüne yeni yaklaşımları getiren bir paradigma değişikliği anlamında, ekonomi ve yönetim teorisi evliliği olarak öne çıkıp, geleneksel kamu yönetiminin sınır çizen doğasına, yapısına ve ilkelerine meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden daha çok piyasaları öne çıkarmak, müşteri odaklı yaklaşım ve sorumluluk, süreçlerden çok sonuç elde etmek üzerinde yoğunlaşmak, kaçınma yerine sorumluluk alma, kamu yönetiminden ziyade işletme yönetimine yoğunlaşmak, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik üzerinde durmak kamu sektörü için yeni değerler olarak öne çıkmıştır (Özer, 2005: 6-7).

Genel olarak YKY'nin ortaya çıkışında iki süreçten söz edilmektedir. Birinci süreç; Hood'un belirttiği İkinci Dünya Savaşı sonrası geliştirilen kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti teorileri ve Dunsire'in vurguladığı; rekabete ve kullanıcı tercihlerine, açıklığa, şeffaflığa ve motivasyona vurgu yapan kurumsal ekonomi bu düşünceyi biçimlendirmiştir. Yeni kurumsal ekonomi yönetsel reform doktrinlerini; açıklık-şeffaflık, kullanıcı tercihi, tartışılabilirlik ve uyarıcı yapılar üzerinde yoğunlaşarak incelemiştir. İkinci süreç ise, kamuda özel sektör modelli ekonomik yönetim modelinin uygulanmasıdır. Bu hareket; teknik uzmanlığa, profesyonel yönetime, başarılı sonuçlara ulaşmak için yetki devrine, uygun örgütsel kültürleri geliştirme aracılığı ile daha iyi örgütsel performans sağlanmasına ve örgütsel çıktıların aktif ölçümü ve uyarlanmasını öne çıkarmaktadır (Özer, 2005: 8).

Diğer yandan Osbourne ve Gaebler (1993)'in yaklaşımına göre kamu yönetiminin yeniden keşfedilme ihtiyacı vardır ve bürokrasi, gerekli ve verimli olmadığından farklı yöntemler uygulanmalıdır. Bu kapsamda "girişimci kamu yönetimi" adını verdikleri yönetim anlayışı ve aşağıdaki on ilke ile bürokratik yönetimlerin karşılaştıkları önemli sorunların çözümlenebileceği savunulmuştur. Bunlar (Aktaran Çevik ve diğ., 2008: 32):

1. Hizmet sunan birimler arası rekabetin geliştirilmesi,
2. Bürokrasiden topluma kayan kontrol ile vatandaşın güçlendirilmesi,
3. Girdinin yanı sıra çıktılara da yoğunlaşarak performans ölçümüne olanak sağlanması,
4. Harekete geçirici faktörün, kurallar yerine amaç ve misyon olması,
5. Kamu hizmetlerinden faydalananların "müşteri" olarak görülerek, onlara seçenek sunulması,
6. Sorunların ortaya çıkmadan çözülmesi,
7. Harcamanın yanı sıra kazanmaya da önem verilmesi,
8. Katılımcılık ile otoritenin yerelleşmesi,
9. Bürokratik mekanizma yerine piyasa mekanizmasının tercih edilmesi,
10. Toplumsal problemlerin çözülmesi için kamusal, özel ve gönüllü sektörler arasında katalizör olunmasıdır.

Hood (1991: 4-5)'a göre yeni kamu işletmeciliğinin temel ilkeleri şunlardır:

- Kamuda tecrübeye dayalı profesyonel yönetim anlayışına geçilmesi,
- Amaç, hedef ve başarı göstergelerinin (standartların) açıkça belirlenerek performans değerlendirmenin varlığı,
- Çıktılar üzerindeki kontrole yapılan vurgunun artırılması (performans ile ilintili),
- Geleneksel merkeziyetçi anlayış yerine birimlerin ayrılarak küçültülmesi,
- Kamuda rekabetin önünün açılması,
- Kaynak kullanımı konusunda maliyetlerin azaltılarak, tutumluluğun teşvik edilmesi ve personeller konusunda disiplinin artırılması.

Denhardt ve Denhardt'a göre ise; kamu hizmeti sunumunda ortaya çıkan hızlı, kaliteli ve vatandaş memnuniyeti odaklı "Yeni Kamu Hizmeti" anlayışı, yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerini hizmet sunumunda benimsemekte ve kamu hizmetleri ile ilgili bazı yeni yöntem ve uygulamalar gerçekleştirilmektedir. Bunlardan bazıları şu şekilde ifade edilebilir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 554-556, Aktaran Sezer, 2008: 153-154):

- **Kamu hizmetlerinde yönlendirme.** Bu yeni anlayışta idare birçok konuda çeşitli gruplarla etkileşime girerek karar sürecini olgunlaştırmaktadır. Bu yaklaşımda bir kamu personeli vatandaşa yardımcı olarak ortak çıkarların paylaşılmasını sağlamakta ve sadece "evet" ya da "hayır" diye cevap veren bir anlayıştan uzaklaşarak çözüm yol göstermektedir.
- **Temel amaç; üretim yerine, kamusal çıkardır.** Kamu yöneticileri, kamusal çıkarların paylaşılması fikrinin gelişmesine bütüncül bir katkıda bulunmakta, bireysel tercihler tarafından yönlendirilen hızlı çözümlerin tespitinden daha çok, ortak çıkarların oluşturulması ve sorumlulukların paylaşılması amacı gerçekleştirilmektedir.
- **Stratejik düşünce ve demokratik davranış.** Politika ve buna bağlı programlar; kamusal ihtiyaçlar, ortak çabalar ve işbirliği süreciyle daha rahat hayata geçirilebilir.
- **Kamu hizmeti müşteri değil, vatandaş odaklıdır.** Değerlerin paylaşılmasındaki diyalogdan oluşan kamusal çıkar; bireysel çabaların toplamından daha önemlidir. Bu yüzden kamu personeli için esas olan sadece müşteri taleplerini yerine getirmek değil, aynı zamanda vatandaşlar arasında işbirliği ve güven ilişkilerini de geliştirmeye çalışmaktır.
- **Sorumluluk basit bir kavram değildir.** Kamu personeli, özel sektör görevlilerine nazaran daha hassas ve dikkatli olmalı; profesyonel standartlarda, vatandaş çıkarlarında, politik kural ve topluluk değerlerinde anayasaya ve yasalara uygunluğu gözetmelidir.
- **Kamu kuruluşları verimliliğin yanı sıra katılımı da teşvik etmeli, tüm insanlar için saygıya dayalı paylaşılan liderliği ve işbirliği sürecini hayata geçirmelidirler.**

Diğer yandan Friedman, Hayek, Buchanan, Niskanen ve Mueller gibi teorisyen ve iktisatçıların görüşleri ile şekillenerek ferdiyetçilik, eşitsizlik ve özgürlük üzerine vurgu yapan ve "Yeni sağ" olarak isimlendirilen akımın da rüzgarı ile önce Thatcher dönemi İngilteresi ve eş zamanlı olarak Reagan dönemi ABD'nde görülen yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile süreç, yöntem ve kurallara göre işleri sevk ve idare etmek olan yönetim (administration) anlayışından; ekonomik, siyasal ve sosyal etkenlerle

performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları verimli ve etkili kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme anlamına gelen işletme (management) anlayışına doğru bir evrilme gerçekleşmiştir. Yeni sağ düşünürler, kamu hizmetlerinin sağlanmasında devletin asgari rolü oynaması ve asgari müdahalede bulunması gerektiğini savunmuşlardır. Aynı döneme denk gelen Özallı yıllarda da Türkiye'de bürokrasinin azaltılarak, özel sektörün teşvik edilmesi, özelleştirme uygulamalarına hız verilmesi, devletçilik anlayışından serbest piyasa ekonomisine ve mali piyasalarda konvertibiliteye geçiş benzeri adımlar atılmaya başlanmıştır (Çevik ve diğ., 2008: 35-39). Aynı dönemde İngiltere'de ise (Thatcher dönemi); devletin hantal ve maliyetli görülen yapısına karşı kamuda yapılan bir dizi reformun en görünen sonucu, British Telecom'un özelleştirilmesi olmuştur (Pollitt, 1993: 44).

Taylor'un 1911'de ortaya attığı bilimsel yönetim yaklaşımından beri "Büyük Buhran" dönemi dışında olan Anglo Sakson geleneğin önemli temsilcisi olan ABD'de, "işletme yönetimi", kamuda ve akademik çevrelerde "yönetim" veya "işletme yönetimi" ile bir tutulmakta olup, İngiltere ile benzerdir. Yaklaşım, yapı, amaç, hizmetin kimin tarafından verileceği ve istihdam gibi açılardan değerlendirildiğinde klasik kamu yönetimi anlayışından ayrılan bu anlayış, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak tanımlanmakta ve geleneksel paradigmaya göre, bir ilerleme ve kopuşu temsil ederek özel sektördeki performans yönetimi gibi sistemleri, kamu yönetiminde kullanmayı amaçlamaktadır. Bunun sonucunda kamuda; sorumlu devlet yaklaşımı, vatandaşlarına hesap veren şeffaf devlet yaklaşımına; sürekli memur istihdamı yaklaşımı, esnek istihdam anlayışı ve sözleşmeli istihdamına; dikey yapılanma, yatay örgütlenmeye; bürokratik yönetim, sonuç odaklı yenilikçiliği esas alan performans ve kalite yönetimine; geleneksel bütçe anlayışı sonuç - odaklı (stratejik) bütçelemeye ve yöneten-yönetilen ayrımı da yönetişime doğru dönüşmektedir. Özel sektörün kavram ve tekniklerini mümkün olduğunca çok kullanan YKY anlayışı, Kıta Avrupa'sında mevcut olan ve kamu yönetimini mevzuat ve sınırlamalara sıkıştırdığı iddia edilen geleneksel yaklaşıma göre, kamu ve özel örgütleri ölçek sorunu dışında fazlaca farklılaştırmayan işletmeci yapısıyla ayrışmaktadır (Ateş, 2014: 155).

Yeni kamu işletmeciliği de denilen bu yaklaşım, geleneksel bürokratik yönetim modeli yerine esnek, katılımcı, yetki devreden, verimlilik ve etkinlik kavramlarını öne

çıkaran, kalite ve vatandaş odaklı, yüksek performans hedefleri bulunan yeni bir kamu yönetimi anlayışı gündeme getirmiştir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 82).

Bu yeni yaklaşım ile örneğin OECD üyesi ülkelerde halk, devletin ekonomideki rolünü tartışmaya başlamış ve kamu tarafından sunulan hizmetlerde, kamu kuruluşlarının etkililik ve verimliliği açısından performanslarını yeniden gözden geçirmeye sevk etmiştir. Diğer yandan son yirmi yılda söz konusu ülke yönetimleri tarafından ekonomik endişelerle, ülkelerinin kamu sektörlerine personel açısından küçültme politikası izlendiği ve bu politikanın da şu iki farklı yöntemle uygulanmaya geçirildiği görülmektedir. İlk olarak bazı ülkelerde belirlenmiş bir program dahilinde, kamu hizmetlerindeki bazı iş ve görevlere son verilmiştir. Bu kapsamda örneğin Almanya'da 1993 yılından bu yana yıllık % 1 ila 1,5 oranında toplam 17.000 kadro/pozisyon iptal edilmiştir. Yine Kore hükümeti de bu yöntemle 2001 yılı sonuna kadar, öğretmen ve polisler dışındaki kamu personeli kadrolarından toplam 26.000 adedini iptal etmiştir. Diğer yandan ikinci yöntemde ise; OECD üyesi ülkelerdeki bazı kamu kurum ve kuruluşlarının statüleri değiştirilmiş ya da özelleştirme uygulanmıştır. Örneğin Finlandiya'daki temel altı kamu kuruluşunun (Devlet Demiryolları, Posta ve Telekomünikasyon Kurumu, Ulusal Matbaa Kurumu, Ulusal Veri İşleme Merkezi, Ulusal Coğrafya Enstitüsü, Kamu Yemek Hizmeti Kurumu) statüsü değiştirilmiş ve 1989-1990 arasında % 10'luk bir personel kadrosu iptal edilmiştir (Bilgin, 2006: 5-6).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile, işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemler kamu yönetiminde uygulanmaya başlanmıştır (Yılmaz, 2001: 6). Kamu ve özel sektörün bir yandan birbirinden farklı oldukları vurgulanırken, diğer yandan da farklılığın aslında sadece örgütün büyüklüğü veya küçüklüğü, üretim veya hizmet sektöründe olması, personel yapısı ve yatay organizasyon olup olmadığından kaynaklandığı da vurgulanmıştır (Daley, 1992: 4).

Bu yeni yaklaşım gereği kamu yönetiminde planlanan iyileştirme, sadece kamunun mali formaliteler ve kamu muhasebesi açısından değil, aynı zamanda kamu görevlilerinin de iyileştirilmesini kapsamalı; kamu personelleri tarafından üstlenilen sorumlulukların ve ortaya koydukları performanslarının, kendi kariyerlerine ve ücretlerine de etkisi olmalıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile geleneksel yönetim anlayışı yerini iyi yönetişim anlayışına bırakarak, kamu hizmetlerinde önemli bir

değişiklik olmuştur. Bu gelişmeler sonucunda kamu kurum ve kuruluşlarının; sadece etkin, verimli ve ekonomik olmaları değil, aynı zamanda insan haklarına saygılı, "Düzenleyici Etki Analizi" aracılığı ile kararlarını almadan önce sorgulayan; karar aldıktan sonra da bunları saydam bir bakışla halka açıklayan; karar ve eylemlerini neden ve sonuçları, etkisi ve karşılaşılan sorunlarla beraber gerektiğinde kamuoyuna hesap verebilen kamu örgütleri olmaları gerektiği hususu öne çıkmıştır (Bilgin, 2006: 24-25).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımları, daha başarılı bir kamu hizmet sunumu gerçekleştirebilmek için, sistemli tekniklerin kullanılması gerektiğini belirtir. Bunu sağlayan en yaygın insan kaynakları yönetimi aracı ise performans yönetim sistemi uygulamalarının yaygınlaşmasıdır. Bu kapsamda kamu kurumlarında yeni yönetim reformlarının yanı sıra performans yönetimi uygulamalarında da yeni yaklaşımlar ortaya çıkmış ve birçok ülkede benimsenmiştir (Waxin ve Bateman, 2009).

2.2. KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Performans yönetimi konusu gündeme geldiğinde elbette öncelikle son otuz-kırk yıldaki insan kaynakları çalışmalarından yola çıkarak performans değerlendirmenin öne çıktığını söyleyebiliriz ancak bu durum çalışanların yüzlerce yıldır değerlendirilmediği anlamına gelmez. Her medeniyet kendi tarihsel gelişimine uygun olarak çalışanları için bir denetleme değerlendirme yolu seçmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi performans sadece özel sektörde karşımıza çıkan bir kavram olmayıp, en eski uygarlıklardan günümüze kadar yönetenlerin performansından bahsetmek mümkündür. Geçmişte, hükmettiği insanlara kendi yönetiminin meşruluğunu göstermek ve her durumda onay almanın yollarını araştırmanın önemli bir yolu da hükümdarların, insanlara kendilerini ne kadar faydalı yönettiklerini göstermek olmuştur (Talbot, 2007: 491).

Performans yönetiminin geçmişini incelediğimizde konuya ilişkin yöntemlerin ilk ne zaman ve nerede kullanıldığına ilişkin olarak kesin bir bilgiye ulaşmak mümkün değildir. Buna karşın MÖ 221-265 yıllarında Çin'de Wei hanedanının yapılan işler ve performansın değerlendirilmesi amacıyla "İmparator Değerleri" ismi altında bir sistem kurulmuştur. Bundan yüzyıllar sonra da İspanyol rahip Ignatius Loyola'nın (1491-

1556) Cizvit tarikatı üyelerinin sorumluluklarını değerlendirebilmek için bir performans sistemi uyguladığı bilinmektedir. Bu konudaki ilk kurumsal performans denetleme sistemi, Frederick Taylor ve ekibi tarafından 1. Dünya Savaşı'ndan önce kurulmuş, Amerikan ordusu büro personelinin değerlendirilmesi amacıyla 1920 yılında ilk kez uygulanmış, sonraki yıllarda İngiltere'de de bazı fabrikalarda uygulanmıştır. Yıllar içerisinde uygulama ile de gelişen sistem, 1970 yılında ilk defa "Performans Yönetimi" adıyla terminolojiye girmiş ve 1980 yılından itibaren de uygulamaya konulmuştur (Öztürk, 2009: 16).

Konuya ilişkin Osmanlı Devletinde de padişah emirleri niteliğinde olan "i'lam" ile padişah onayına sunulan ve işler hakkında bir özetleme raporu olan "telhis" gibi önemli yönetim belgelerinde, örneğin; Sadrazam Koca Sinan Paşa'nın, 1580-1596 yılları arasında yaklaşık dokuz yıllık sadrazamlığı döneminde hazırladığı telhislerinde; kadıların yolsuzluklarını, padişah emri olmaksızın toplanan vergileri miktarıyla belirtmesi ve kadıların görevlerinin aksine hareket etmesinin belirtilmesi hususları karşımıza çıkabilmektedir (Uysal, 2015: 35).

Osmanlı Devletinde kadılık, valilik, paşalık, resmi tarih yazıcılığı, beş defa adliye, üç defa eğitim, iki defa vakıflar, bir defa içişleri ve bir defa da ticaret ve ziraat bakanlığı gibi birçok önemli görevde bulunan Ahmet Cevdet Paşa (Ahmet Cevdet Paşa Biyografisi); devlet adamlarının *"dirayeti zati, malumatı kâfi"* olması gerektiğini belirtir. Ahmet Cevdet Paşa; devlet görevlilerinin kendilerini liyakat ve kifayet bakımından her alanda geliştirmeleri, bunun için de mutlaka ödül ve cezaya başvurulması gerektiği, bunlardan birisinin eksikliği durumunda devlet işlerinin dengesinin bozulacağı, ödül olmaz ise halk içinde yer alan kabiliyetli ve seçkin kimselerin devlet işlerine ilgi göstermeyecekleri, başka işlere meyledecekleri ve bu kez de devlet işlerinde sıradan insanların kullanılmaya başlanacağını belirterek performans yönetiminde liyakat, ehliyet, ödül ve ceza kavramlarının önemini kendisinden sonrakilere hatırlatmıştır (Bozkurt, 2018: 26).

Akyol (2019)'a göre; o zaman "performans denetimi" bilinmese de Osmanlı medreselerinin çöküş nedenlerinden birisi de giderek liyakatin ortadan kaybolmasıydı. Modern bilimlerin fark edilememesinin yanı sıra, padişahın ve çevresinin gözüne girmek, eş dost atamak, çoluk çocuğa makam vermek gibi davranışlar Osmanlı

medresesini çöküşe götürmüştü. Hezarfen Hüseyin Efendi 17. yüzyılda buna benzer nedenler yüzünden medresenin bozulduğunu anlatırken okumayan, kitap yazmayan sözde alimlerin çokluğundan şöyle yakınmıştı: *"Zamanede okumak yazmak vadileri bilkülliye (tamamen) metruk olmuştur…"*

Yönetimin var olduğu her yerde yönetimin performansından da söz edilebilir. Yukarıda da daha önce bahsedildiği gibi performans değerlendirme sistematik olarak ilk kez ABD kamu kurumlarında gündeme gelmiş, sonrasında ise Taylor'un iş ölçüm çalışmalarının bir yansıması olarak özel sektör iş örgütlerinde faydalanılmaya başlanılmıştır (Bingöl, 2006: 320).

Bu yüzyılın başında karşılaşılan en önemli gelişmeler; teknolojik yenilikler, e-ticaret ve dünya nüfusundaki değişimlerin zorlayıcı etkileri şeklinde sıralanabilir. Bütün bu etkileşimler karşısında örgütlerin küçülmeyi de kapsayan yeni bir yönetim anlayışına, toplam kalite yönetimi ilkelerine ve değişim mühendisliği tekniklerine göre üretim süreçlerini yeniden gözden geçirmeye ve hızlı değişen rekabet ortamına cevap verebilecek yönetim stratejilerine uygun esneklikte örgütlenme ve yönetim anlayışına sahip olmaları kaçınılmaz bir gerçektir (Bilgin, 2006: 14).

Kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sistemde neden olduğu sorunlar, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim ve toplumun zamanla ortaya çıkan talepleri karşısında kamunun performansının yeterli olamaması hususları nedeniyle dünyanın genelinde kamu yönetiminde değişim talepleri yükselmiştir. Söz konusu değişim taleplerine karşı öngörülen çözüm ise; devletin performansını vatandaşların ihtiyacını karşılayacak düzeye çıkarmak olmuştur. Bu kapsamda yapılan kamu yönetimi reformları; devletin rolünün, bir başka deyişle kamu yönetiminin görev alanının ne olacağı ve bunların nasıl yapılacağı şeklinde iki temel üzerine yapılandırılmaktadır. Bu kapsamda söz konusu reformların gerçekleştirilmesinde en önemli araç olarak performans yönetimi gündeme gelmekte ve vatandaşların ihtiyaçlarına cevap verme ile kıt kaynakların etkin kullanımını, kısaca en az girdi ile en çok çıktıyı buluşturacak kaliteli hizmetin sunumu geçmişten günümüze karşımıza çıkmaktadır (Ateş, 2012: 170-171).

II. Dünya Savaşından sonra kıt kaynaklar karşısında mal ve hizmetlere yönelik artan talep sonucunda verimlilik, tutumluluk, kalite ve etkinlik kavramları öne çıkmış, diğer yandan da devletin kalkınma ve refah artışındaki başat rolü nedeniyle artan harcamalar ve genişleyen kamu yönetimi, etkili bir kaynak dağılım ve kullanım değişikliğini zorunlu kılmıştır. 1980'lerde ise ülkelerin içine girdiği ekonomik sorunlar, yükselen kamu harcamaları ve vergiler kamu maliyelerinin gözden geçirilmesini gündeme getirmiş ve hesap verilebilirlik, etkinlik, verimlilik, tutumluluk ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda sonuç odaklı performans bütçelemesine geçilmesine yol açmıştır. Bu kapsamda ilk olarak 1980'li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Kanada, Hollanda, Danimarka ile Fransa ve 2000'lerin başında da Almanya, Avusturya ve İsviçre performans esaslı bütçelemeye geçmişlerdir. Bu sayede yeni kamu yönetim anlayışı ile harcamaların oluşturduğu etkiler ve sonuçları değerlendirilmekte ve sonuç odaklı bir yaklaşıma evrilen kamu bütçeleme sistemi ile kamuda performansa olan ilgi öne çıkmıştır (Eroğlu, 2011: 54-55).

Eski dönemde verimliliğin girdilerle, çalışan insan sayısı, ayrılan bütçeyle ve bunların ortaya koyduğu çıktılarla değerlendirilip ölçülmesi yerine, çağdaş kamu yönetiminin getirdiği yeni yaklaşımlardan biri olan performans kavramı ile; eylemden ortaya çıkan somut yarar ve sonuçlar giderek en önemli ve belirgin kriter olmaya başlaması ile karmaşık yönleri olan performans kaygısını odağa yerleşmiş ve bu durum da hangi performans ölçütleri kullanılarak performansın nasıl ölçüleceği, kamuda performansla bütçe arasındaki ilişkilerin nasıl düzenleneceği gibi ciddi soruları ortaya çıkarmıştır (Akçakaya, 2012: 172).

Kamu performans yönetimi; personellerin hedefleri, kamu kurumu hedefleri ile vatandaş memnuniyetini en yüksek ve optimal seviyede karşılayabildiği ölçüde başarılı olarak değerlendirilir.

Kamu performans yönetiminin aslında kamu kurumlarının tüm üretim girdilerinin (sermaye, teknoloji, insan kaynakları, doğal kaynaklar ve araç gereç girdisi) performansa etkisi anlamına geldiği bir gerçektir. Tüm girdiler içinde farklı konumu ve sayısal girdi-çıktı analizi zorluğu nedeniyle insan kaynakları girdisinin ayrı bir yeri vardır. İnsan kaynakları girdisi; bireysel olarak kendi performansının yönetimi

ayrı ve bu kaynakların çeşitli amaçlarla oluşturdukları takımlar olarak performans yönetimleri ayrı olmaktadır (Bilgin, 2006: 26).

Kamuda performans yönetiminin önemi klasik personel yönetimi anlayışından yeni insan kaynakları yönetimi anlayışına geçişte ortaya çıkmakta ve bu değişim, örgütlerde performansa dayalı bir yönetim anlayışını öne çıkarmaktadır. Çünkü bir örgütte performansın artırılabileceği en önemli kaynak; yönetimin başarısına etkisi açısından, örgütün insan kaynağıdır.

2.3. KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNİN AMAÇ VE İLKELERİ

Kamu kurum ve kuruluşlarının hedeflerine ulaşmalarını sağlamak, kamu performans yönetiminin temel amacıdır. Performans ölçme kriterleriyle, çalışanlara nelerin önemli görüldüğü hakkında gerekli mesajlar verilmiş olacağından, insan kaynaklarının performans ölçümünde kullanılan kriterlere göre çalışma eğilimleri gelişir. Diğer taraftan, örgüte performans yönetim sistemi getirilmeden, mal ve hizmet üretiminde tam olarak başarılı olunabilmesi pek mümkün değildir. Örneğin, çoğu zaman başvurulan performans kriteri olarak verimliliğin, yanlış kullanılması ve gerçekleri yansıtmaması durumu gerçekleşebilir (Bilgin, 2006: 19).

Kamu performans yönetiminin amaçları, daha önce performans yönetimi başlığı altında anlatılan yönetsel, geliştirmeye yönelik ve araştırmaya yönelik amaçlardan farklı değildir.

Özü itibariyle performans yönetimi anlayış ve uygulamalarının kamuya uyarlanmış hali kamu performans yönetimini oluşturur. Kamu performans yönetiminin ilke ve özelliklerini, performans yönetimi ilke ve özellikleri ile koşut olarak değerlendirdiğimizde, kamu performans yönetiminin yeterli ölçüde tanımlandığını görmek mümkündür. Buna rağmen, amaçlanan hedefler ile elde edilecek sonuçlara bakıldığında, gerek getirilen hukuki, saydam ve hesap verebilir olmak gibi kriterler açısından gerekse de verimli ve ekonomik olmak gibi benzer kriterlerin performansa etkisi açısından bazı farkların ortaya çıktığı da görülmektedir. Bu yüzden, kamu performans yönetim ilkeleri olarak ileri sürülecek ilkelerin, bu farklılığı içinde barındırması ve özellikle anlayışın değişmesi ile kriterlerin etkinliğini sağlayıcı olması

gerekmektedir. Buna göre, kamu performans yönetimi ilkelerini aşağıdaki gibi belirleyebiliriz (Bilgin, 2006: 21):

- Performans Anlayışının Kabulü İlkesi
- Kurumsal Performansın Oluşturulması İlkesi
- Bireysel Performansın İzlenmesi İlkesi
- Sayılabilir/Ölçülebilir Performans Belirleme İlkesi
- Açıklık İlkesi
- Hukukilik İlkesi
- Hesap Verebilirlik İlkesi

2.4. KAMUDA PERFORMANSIN ÖLÇÜLMESİ VE KRİTERLERİN BELİRLENMESİ

Bir kurumun birimlerinin performans düzeylerinin belirlenerek, hangi derecede başarılı olup olmadıklarını anlayabilmek için stratejik planda belirlenen amaç ve hedefler ile iş standartlarına ulaşıp ulaşamadıklarını ölçerek, problemleri belirlemek ve uygun çözüm geliştirerek düzenli olarak düzeltme ve iyileştirme yapmak gerekir. Bunun için de hedef ve amaçlar ile performans gösterge ve standartlarının tarafsız bir değerlendirmeye fırsat verecek şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda performans ölçümleri, performansı geliştirmeye yönelik amaçlara ulaşmak için önceden belirlenen performans göstergelerine göre, kurumun kendi içinde gerçekleşen sonuçları ve çıktıları ölçmek için kullanılan yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır (Çevik ve diğ., 2008: 70).

Marr (2009: 1)'e göre prensipte performans yönetimi basittir. Birinci aşamada neyin önem taşıdığına karar vermek gerekmektedir. Daha sonra plana uygun bir performans uygulandığını anlamak için doğru yönetim bilgilerine sahip olmak ve son olarak da daha iyi performans göstermek için yardımcı olacak bilgi birikimine ulaşmak ve onu geliştirmek önem taşımaktadır.

"Şayet performansı ölçemiyorsan, yönetemezsin." sözünden yola çıkarak performans yönetiminin başlangıcında, ne beklendiği, beklentilerin gerçekleşmesinin nasıl ölçüleceği, standartlar ve bunları gerçekleştirmek için yeterliliklerin ne

olduğunun belirlenmesi oldukça önemlidir. Güçlü yön, zayıf ve geliştirilmesi gereken yön ve yapılacaklar, bu aşamaların gerçekleşmesi sonrası standartların ne olacağını ilk aşamada belirlerken katılımın ne derece önemli olduğu hususu gözden kaçırılmamalıdır. Performans ölçümü bazı alanlar için kolay olmakla birlikte bazı alanlar içinse oldukça zordur. Özellikle üretilen hizmetlerin sayısal olarak ölçülmesinin zor olduğu alanlarda, sonuçların daha önceden belirlenen standartlara uygunluğunun tespiti öne çıkmalıdır (Öztürk, 2009: 150).

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yönetilmesi ve değerlendirilmesi gereken performans, aşağıdaki üç noktada odaklanmaktadır (Bilgin, 2006: 26):

- Kurumsal performans,
- Bireysel performans,
- Takım performansı.

Bilgin (2006, s.15)'e göre; kamuda kamu yararı için fayda maliyet analizleri yapmak veya doğrudan verimlilik ölçümüne gitmek, ne kadar radikal bir politik tercihi gerektirse de, performans yönetiminin aşağıdaki sorulara cevap vermesi gerekmektedir:

Kamu kuruluşu;

1. Amacı ile yaptığı iş uyumlu mu?
2. İstenmeyen etki oluşturuyor mu?
3. Vatandaşa karşı kendini sorumlu görüyor mu?
4. Yetki aşımı yaparak yetkili olduğu alanı ihlal ediyor mu?
5. Belirli ve imtiyazlı gruplara mı ya da ayrım yapmaksızın tüm vatandaşlara mı hizmet ediyor?
6. Verimli hizmet üretiyor mu?

Yukarıdaki sorulara cevap bulmaya çalışan bir siyasetçi ya da kamu yöneticisi ise, kuruluşun performansını artırmak veya performans yönetimi için en azından aşağıdaki sekiz farklı noktada istekli olması gerekmektedir (Bilgin, 2006):

1. Örgütü sürekli geliştirmeli ve gelişme stratejileri takip etmelidir.

2. Örgüt kaynaklarını yeniden ele alıp gözden geçirmelidir.
3. Örgüt için ihtiyaç duyulan veya tahmin edilen yeni kaynakların arayışına yönelmelidir.
4. Ölçülebilir hedefler belirleyerek performansı yükseltmelidir.
5. İş yükünün dengeli dağılmasına, çok fazla ya da çok az olmamasına dikkat etmelidir.
6. Sonuçlan sürekli ölçerek, performans hedeflerine olan mesafeyi tespit etmelidir.
7. Örgüt kapasitesini performans yönetimi için bilinçli şekilde yükseltmelidir.
8. İnsan kaynakları yönetimi anlayışına performans yönetimi için önem atfetmelidir.

Öztürk (2009: 151-152)'ün özel sektör işletmeleri performans ölçüleri için aşağıda belirttiği kriterler, kamuda performans ölçümü için de geçerlidir:

- Performans ölçüleri, hedefler ve rakamlar ile ilişkili olmalı ve karşılaştırıldığında bir anlamı olmalıdır.
- Tespit edilen ölçüler, şirket, bölüm ve bireylerle ilgili olmalı ve kuruma özel seçilmelidir.
- Ölçümde çıktı ve sonuçların yanı sıra başarılar ve davranışlar da dikkate alınmalıdır.
- Performans ölçüleri, doğruluğu kanıtlanmış olmalı ve gözleme dayanmalıdır.
- Performans ölçüleri konusunda uygulama içerikli bilgilendirme yapılmalı ve diğer yöneticilerin de önerileri alınmalıdır.
- Performans ölçüleri performansla ilgili tüm etkileri içerecek şekilde kapsamlı olmalıdır.

Bir başka açıdan kamu yönetiminde performans kriterlerinin kapsamı aşağıdaki gibi de sıralanabilir (Akçakaya, 2012: 198-199):

- Performans değerlendirmesi mutlaka açık olmalıdır.
- Değerlendirme yönleri, mutlaka iç müşteri (çalışanlar) ve dış müşteri (vatandaş) memnuniyetini de modele dahil etmelidir.

- Performans kriterleri, iş tür ve gruplarının niteliklerine uygun olarak, "yetkinlik" kavramına göre seçilmeli ve iş sonuçlarına direk tesiri bulunmayan kriterler ayıklanmalıdır.
- Performans kriterlerinin ve derecelerinin tanımlamaları açık, net ve doğru bir şekilde yapılmalıdır.
- Puanlama yöntemleri gözden geçirilerek iyileştirilmelidir.
- Değerlendirme dönemleri bir yıl yerine, altı aya düşürülmelidir.
- Belirlenecek iş standartları yolu ile performansın nicel ve doğru bir biçimde izlenmesi sağlanmalıdır.
- Her çalışanı içine dahil eden bir hedefler sistematiği belirlenmelidir.
- İzleme ve kayıt süreçleri vasıtasıyla iş sonuçlarının, iş standartlarına ve hedeflere uygunluğu devamlı surette izlenmeli ve gerektiği zaman düzeltici önlemler alınmalıdır.

Akçakaya'ya göre ise; kamuda performans ölçümü ve denetlenmesi çok kompleks bir süreç olup, performans sonuçları, hizmet kalitesi, verimlilik ve doğal olarak da halkın memnuniyetini yakından etkilemektedir. Birçok kamu hizmetini girdi-çıktı analiziyle değerlendirmek ve sayısallaştırmanın zorluğu, kamuda sunulan hizmetlerin ne kadarının nasıl ölçülebileceği konusunda var olan ciddi ve haklı bazı endişeleri gündeme getirmektedir. Elbette etkin, verimli ve mantıklı bir performans değerlendirmesi için kamu hizmetlerinin ölçülebilir olması şarttır. Bu kapsamda **kurumsal performansın ölçülmesinde kullanılacak başlıca kriterler**; verimlilik, kalite, karlılık, maliyet, yenilik, vatandaş ve çalışanların memnuniyeti iken; bireysel performans kriterleri ise; çalışanın eğitim ve bilgi düzeyi, yaptığı işin kalitesi, ekip çalışmasındaki başarısı, dürüstlüğü, çalışma azmi, yenilikçilik, yaratıcılık, liderlik yeteneği, problem çözme, uyum ve esneklik kapasitesi ile potansiyeli olarak belirtilebilir. Bu kriterlerle yapılan performans değerlendirmeleri; ücret yönetimi, teknik becerilerin geliştirilmesi, kariyer yönetimi, mesleki gelişim, eğitim ihtiyacının belirlenmesi, kişisel gelişim, örgütsel etkinliği artırma, yer değişikliği, stratejik planlama, iş geliştirme ve iş zenginleştirme alanlarında oldukça fayda sağlayacaktır (Akçakaya, 2012: 172).

Bununla birlikte hesap verebilir ve saydam bir örgütsel yapı sağlanabilmesi örgütün verimlilik ilkelerine göre yönetilmeleri için örgütsel performans açısından en uygun aracın, performans yönetimi olduğundan hareketle, bu amaçla kullanılan bazı kriterler, aynı zamanda kamu hizmetlerinde rekabet unsurları olarak da görülebilmektedir. Buna göre, rekabetin altı boyutunu oluşturan kurumsal performans kriterleri ve önem dereceleri, yapılan bir araştırmaya göre Tablo 2'de verilmiştir (Bilgin, 2006: 27):

Tablo 2: Kurumsal Performans Kriterleri Tablosu

No	Kurumsal Performans Kriterleri	Önem dereceleri %
1	Kalite Kriteri	20
2	Maliyet Kriteri	20
3	Zaman Kriteri	20
4	İşgücü Kriteri	15
5	Güvenilirlik Kriteri	15
6	Hizmet Kriteri	10

Örgütsel performansa ilişkin yukarıda aktarılan bilgilerin yanı sıra takım ve bireysel performans ölçülmesine ilişkin olarak aşağıdaki bilgiler de önem kazanmaktadır.

Konu bireysel performans bakımından ayrıca ele alınacak olursa; gerçekleştirilmesi gereken örgütsel amaçlara ve bu kapsamda insan kaynağının ortaya koyması gereken performansa ilişkin ortak bir anlayışın örgütte yerleştirilmesi ve insan kaynağının bu amaçlara ulaşmak için gösterilen ortak çabalara yapacağı katkının ölçüsünü artırıcı biçimde yöneltilmesi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi ya da ödüllendirilmesi ve geliştirilmesi süreci olarak da insan kaynakları yönetimi açısından bireysel performans yönetiminin en kapsamlı tanımının yapıldığı söylenebilir (Canman, 2000: 135).

Bireysel performans değerlendirmenin üç önemli amacı vardır. Bunlar; çalışanlardan geribildirim almak, çalışan davranışlarını ve bu davranışların sonuçlarını kontrol etmek ve bireysel özellikleri sınıflandırmaktır. Bireysel performans

yönetiminde gerçekleşen performans değerlerle hedeflenen değerlerin karşılaştırılması yapılmalıdır. Bireysel performans değerlendirme sisteminde örgütler, gelecekteki kariyer planlamalarında kimin hangi görevde olacağının tespit edilmesinde bir araç olmasını değil, çalışanlar açısından sisteme önemli geri beslemeler yapılarak, sistemi sürekli olarak geleceğe taşıyarak devamlılığının sağlanmasını beklerler. Bu nedenle de bireysel performans olarak, çalışanların aşağıdaki konularda yetkinliklerinin ortaya çıkarılması zarureti vardır (Bilgin, 2006: 32-33):

- Planlama ve örgütleme yetkinliği,
- Sözlü ve yazılı iletişim yetkinliği,
- Karar verme ve liderlik yetkinliği,
- Mali yönetim yetkinliği,
- Sorun çözme ve çatışma yönetimi yetkinliği,
- Takım çalışma ve takım oluşturma yetkinliği,
- Etik davranma ve hoşgörülü olma yetkinliği,
- Bireysel ve profesyonel yönetim yetkinliği,
- Bilgi yönetimi ve araştırma gibi aktarılabilen yetkinlikler.

Bireysel performans değerlendirmesi için, ölçütlerin belirlenmesi önemli bir aşamadır. Halis ve Tekinkuş (2003:176)'a göre bireysel performans değerlendirmesinde dikkat edilecek ilkeler şunlardır (Bilgin, 2006: 37):

- Kolay, basit ve anlaşılır değerlendirme kriterleri olmalıdır.
- Değerlendirme kriterleri, örgütün vereceği idari kararlara veri olacak uygunlukta hazırlanmalıdır (Örneğin mesleki yükselme, ücret politikası, rotasyon gibi).
- Değerlendirme kriterleri, esnek olmalı ve zaman içinde değişen durumlara uyumlu olmalıdır.
- Değerlendirme kriterleri, olabildiğince sayısal verilere dayandırılmalı ve böylece öznellikten arındırılmalıdır.
- Değerlendirme kriterleri, bireysel performansı ölçülmesini eksiksiz sağlayabilmelidir.

- Değerlendirme kriterlerine göre sonuçta ulaşılan veriler, değerlendirilen performansı açık ve net ortaya koymalıdır.
- Değerlendirme kriterleri, bir amaca hizmet etmeli ve aynı anlama gelecek farklı kriterler belirlenmemelidir.
- Değerlendirme kriterleri, ölçülecek performansın dışına çıkılmadan tespit edilmeli, idari açıdan denetim dışı olabilecek konulara girilmemelidir.
- Değerlendirme kriterlerinin, sadece örgütsel faktörleri değil, aynı zamanda bireysel performansı etkileyen dış faktörleri de içermesi sağlanmalıdır.
- Değerlendirme kriterleri, bireysel performansın mali boyutunu da ortaya çıkarabilmelidir.
- Değerlendirme kriterlerinin sadece bireysel performansı ölçen değil, ayrıca takım performansını da ölçen kriterler olması sağlanmalıdır.
- Değerlendirme kriterlerinin büyük ölçüde işe ilişkin olmasına karşın, bireyin işle ilgisi olmak üzere kişisel özelliklerini de tespit edici olması sağlanmalıdır.
- Bireysel performansı belirleyen bu kişisel özelliklerin, bireyin işe ilişkin becerileri, deneyimi, doğal yetenekleri ve üstün özellikleri açısından düşünülmesi gerekir.
- Son olarak bireysel performans değerlendirmesinde belirlenecek kriterlerin, yasalara ve uluslararası sözleşme ilke ve hükümlerine uygun olması sağlanmalıdır.

Bu ilkeler doğrultusunda oluşturulacak bireysel performans ölçütleri ise aşağıdaki tablodaki gibi iki temel başlık altında belirlenmelidir (Bilgin, 2006: 38-39):

Tablo 3: Bireysel Performans Kriterleri

NO	PERFORMANS KRİTERLERİ	ORANI
I	**KİŞİSEL KRİTERLER** 1. Dürüstlük 2. Güvenilirlik 3. Çalışkanlık 4. Zeka ve akıl 5. Yapıcı (pozitif) olma 6. Temiz ve bakımlı olma 7. Dikkatli ve düzenli olma 8. Kötü alışkanlıkları olmama 9. Sözlü ve yazılı ifade edebilme	**En çok** **% 40**
II	**GÖREVE/İŞE İLİŞKİN KRİTERLER** **A. Yönetsel beceri kriterleri** 1. Liderlik 2. Planlama 3. Organize etme 4. Koordine etme 5. Denetleme 6. Motivasyon 7. Yetki Devri 8. Karar Verme 9. Kararlara Katılım 10.Rehberlik Etme 11.Tarafsızlık 12.Gelişime Açık olmak 13.Kuruluşu temsil etme **B. Performans kriterleri** 1. Başarıyla bitirilmiş iş sayısı 2. Başarıyla bitirilmiş iş kalitesi **C. Mesleki Bilgi Kriterleri** 1. Eğitime dayalı meslek bilgisi 2. Deneyime dayalı meslek bilgisi 3. Görev alanı bilgisi 4. Kuruma özgü iş bilgisi 5. İş kalitesi bilgisi 6. İş düzeni kurma bilgisi 7. İş mevzuatı bilgisi 8. İş standardı bilgisi 9. İş geliştirme bilgisi **D. Mesleki tutum ve Davranış Kriterleri** 1. Disiplin kurallarına uyum 2. Üstlere karşı yapıcı olma 3. Astlara karşı yol gösterici olma 4. Takım çalışmasına yatkın olma 5. Dinamik ve gayretli olma 6. Analitik(çözümcü)düşünme-yapma 7. İyi iletişim kurma 8. Girişimci olma 9. Araştırıcı olma 10.Yeniliklere açık olma	**En az** **% 60**

Başarılı bir performans yönetiminde püf nokta; kamu çalışanlarının hedefleri ile kamu kurumunun hedefleri ve vatandaş beklentilerinin en üst seviyede karşılayabilmektir.

Diğer yandan yukarıda açıklanan kurumsal ve bireysel performans yanı sıra takım performansı bakımından da konu aşağıdaki şekilde değerlendirilebilir:

1990'lı yıllarda ortaya çıkan süreç temelli ve yatay organizasyonlar, çok fonksiyonlu ve farklı uygulamalarda takım çalışmasının öneminin anlaşılmasını sağlamıştır. Bu kapsamda tek ve hücre tipi üretim modelleri yerine daha karmaşık fakat bütünsel ve takım çalışmasını öne çıkaran yapılar gündeme gelmiştir. Bu gelişme de yeni teknoloji girişini, bilgisayar destekli üretimi, müşteri odaklı yaklaşımı ve servis endüstrisinin genişlemesini desteklemiştir (Öztürk, 2009: 12).

Takım; farklı beklenti, alt yapı ve uzmanlığa sahip birden fazla insanın, önceden belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek için bir iş ortamında bütünleşmeleri ile meydana gelen oluşum olup, takım performansı açısından bakıldığında performansı doğrudan ortaya koyan şu üç faktör öne çıkmaktadır**.** Bunlar (Bilgin, 2006: 28);

- Takım kurulmasını gerekli kılan proje hedeflerinin ulaşmayı hedeflediği teknik başarının gerçekleşip, gerçekleşmediği;
- İlgili projenin planlanan zaman diliminde tamamlanıp, tamamlanmadığı;
- Projenin önceden tespit edilmiş olan kaynak ile bitirilip, bitirilmediği;

hususlarıdır.

2.5. KAMUDA PERFORMANS DEĞERLENDİRME YÖNTEMLERİ

Bilgin (2006: 39-47)'e göre; kamu hizmetlerini sayısal olarak belirlemenin zorluğu söz konusu olmasına rağmen, olabildiğince sayısal ölçütler kullanarak değerlendirmeli, ancak, kamu yararı, kalite ve etkinlik gibi faktörlerin de değerlendirme araçlarına konu olması sağlanmalıdır. Bu kapsamda;

Klasik değerlendirme yöntemleri;

- Sıralama,
- Belirli Faktörlere Göre,
- Kompozisyon,
- Kritik Olaya Göre,
- Performansa Göre,

Değerlendiricinin konumuna göre değerlendirme yöntemleri;

- Hiyerarşik Amirlerce Değerlendirme,
- İkili Görüşme Yoluyla Değerlendirme,
- "Amaçlara Göre Yönetim" Değerlemesi,
- Kendini (Öz) Değerlendirme,
- Merkezce Değerlendirme,
- Çoklu Görüşme Yoluyla Değerlendirme,
- Kurumsal Karne (Balanced Scorecard - Paylaşılmış Uyumlu Hedeflere Göre Değerlendirme),
- 360 Derece (çoklu) Değerlendirme,

olarak sayılabilir.

Bir başka bakış açısıyla değerlendirildiğinde de kurumsal performansın ölçülmesinde uygulanan dört faklı yöntemden bahsedilmektedir. Bunlar (Öztürk, 2009: 152-157):

- Kurumsal karne (balanced scorecard),
- EFQM modeli (European Foundation for Quality Management),
- EVA modeli (economic value add),
- Finansal oranlar.

18 ülkeden 20 akademisyen, uzman ve uygulayıcının tespitlerine göre de günümüzde performans yönetiminde dikkate alınabilecek en iyi uygulamaların şunlar olduğu belirtilmektedir (Uysal, 2014: 90-91):

- Balanced scorecard,
- 360 derece değerlendirme,
- İyi belirlenmiş temel performans göstergeleri (key performance indicators KPIs),
- Her yöntemden karma analiz,
- Üst yönetimden alt kadrodaki personele kadar katılım,
- Performans hedeflerinin açık şekilde belirlenmesi,
- Bir öğrenme döngüsü olarak performans yönetimini kullanma.

Bu çalışmada, kamuda uygulanabilirliği göz önünde bulundurularak performans değerlendirme yöntemlerinden **kurumsal karne (balanced scorecard), EFQM GDÇ modeli ve 360 derece değerlendirme yöntemlerinden** bahsedilecektir.

2.5.1. Kurumsal Karne (Balanced Scorecard)

1992 yılında Robert Kaplan ve David Norton tarafından geliştirilen, 1996 yılında yayınladıkları "Balanced Scorecard" isimli kitapla literatüre giren ve 1997 yılında Amerika Muhasebe Derneği tarafından en iyi teorik katkıyı sağlayan eser olarak da ödüllendirilen kurumsal karne (balanced scorecard) modeli, birçok kamu ve özel sektör kuruluşlarında başarı ile uygulanmaktadır. Balanced scorecard, kamuda israf ve yolsuzlukların engellenebilmesi endişelerinden dolayı yeni kamu yönetimi konuları arasında yer almış ve performans yönetiminde maddi ve maddi olmayan değerlerin esas alındığı yeni bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Balanced scorecard, hem özel hem de kamu sektöründe bir örgütün misyon, vizyon ve stratejisinin fiziksel ölçüler haline getirilmesi olup, sonuç olarak çıkan ölçüler, kurumun kendi paydaşları için olan dış ölçüler ile hassas iş yöntemleri, öğrenme, yenileme ve büyüme gibi ölçüler arasındaki dengeyi temsil etmektedir (Öztürk, 2009: 153-158).

Utkutuğ (2008:56)'un "toplam başarı göstergesi" (TBG) adını verdiği balanced scorecard; geleceğe dönük müşteri memnuniyeti, müşteri odaklı olma, müşteri ve pay sahiplerinin beklentileri göz önünde bulundurularak örgüt içinde insan kaynakları, sistem ve yöntemler bakımından yapılan çalışmaların en iyi hale getirilmesi, değişim nedeniyle sürekli öğrenme ve gelişim gibi mali olmayan değerleri merkeze alan, belli

performans kriterleri ile söz konusu boyutları değerlendiren ve sürekli geribildirim sağlayan, veriden stratejiye ulaşarak, stratejiyi uygulanabilir tutmayı hedefleyen aktif bir performans değerleme sistemi ve/veya yönetim tekniğine verilen isimdir.

Bilgi çağının zorunlu kıldığı çalışma ortamı; hızlı değişim ve yenilik yeteneğine sahip, bilginin öne çıktığı, geçmişin bilgisi yanında yüzü geleceğe dönük, fonksiyonel yapıya kavuşmuş kurumları zorunlu kılmaktadır. Kamu kurumları, kurumsal öğrenme sayesinde sürekli iyileşmeyi bir hedef olarak belirleyerek, vatandaşların beklentileri doğrultusunda kaliteli hizmet sunabilirler. Kurumsal öğrenme ile hizmet içi eğitimlerle personellerin sürekli daha iyi kamu hizmeti sunabilmesi için yetişmeleri ve kamunun değişime karşı esnek olmayan tavrının değişmesi sağlanırken, diğer yandan da bilgi ve iletişim teknolojileri hizmet sunumunu hızlandırmaktadır (Eroğlu, 2011: 134-136).

Bu yöntemde amaç; örgütün vizyon ve stratejileri göz önünde bulundurularak, hedef ve kriterlerin tespiti ile, çalışanların örgüte kattıkları katma değeri ölçmek ve bu değerlendirme ışığında çalışanlara ödül vermektir. Bu amaçla önce, performansa göre çalışanlar için kendilerine tanımlanan görevler karşılığında alacakları sabit gelirler, daha sonra da belirlenen hedeflere ulaşıldığında ve yapılacak performans değerlendirmesi sonucunda alacakları "değişken gelirleri" hesaplanır. Balanced scorecard kuramının öne çıkan özelliği; hedeflerin ve değerlendirmenin, finansal, hedef kitle, örgüt içi süreçler ve geliştirme-öğrenme bakımından ayrı ayrı yapılmasıdır. Bu sayede örgüt hedeflerinin üst yönetim ile çalışanlar arasında üstten alta kadar azalarak dağılması, hedeflerin üst yönetimle birlikte her seviyedeki çalışan için de hedeflere ulaşma bakımından sorumluluk anlamı taşıması sağlanmaktadır (Bilgin, 2006: 46).

R. Kaplan ve D. Norton, örgüt için belirlenen stratejinin tam olarak hayata geçebilmesinin önünde dört engel bulunduğunu incelemişlerdir (Aktaran Öztürk, 2009: 153-154). Bunlar;

- **Vizyon engeli:** Kurum hedef ve stratejilerinin çalışanlar tarafından yeterince anlaşılamamış olması,

- **Operasyonel engel:** Yatırım planlama, bütçeleme ve benzeri uzun vadeli yönetim sistemlerinin stratejik yaklaşım sergileme ve öğrenme merkezli olmaması,
- **Yönetim engeli:** Üst yönetimde yer alanların stratejik düşünme ve planlama yerine, zamanlarını günlük sorunlara ayırmaları,
- **İnsan engeli:** İnsan kaynakları açısından planlama, yönetim ve personel motivasyon sistemlerinin strateji ile bağının kurulamaması,

olarak ifade edilebilir.

2.5.1.1. Kurumsal Karne (Balanced Scorecard) Boyutları

Boyutlar ve ölçüleri aşağıdaki tabloda (Gürol 2004, Aktaran Uygur 2009:150) gösterilmiştir:

Tablo 4: Dört Boyutun İçeriği

Boyut	**Ölçü**
Finansal	Yatırım Verimlilik Gelir artışı Birim maliyeti Varlık kullanımı
Müşteri	Müşteri memnuniyeti Müşteri kazanma Müşteriyi elde tutma Müşteri verimliliği Pazar payı
İçsel Süreç	Müşteri yönetimi Pazar belirleme Ürün/Hizmet geliştirme Çevre Operasyon süreci
Öğrenme ve Gelişme	Örgüt kültürü Bilgi paylaşımı Beceri Bilgi teknolojisi altyapısı Bilgi teknolojisi uygulamaları

Özel sektör kurumsal karne göstergesinde işletmenin performansı değerlendirilirken tablodaki dört boyut öne çıkmaktadır (Uygur, 2009: 149-150):

- **Finansal Boyut:** Hisse sahipleri işletmeyi nasıl değerlendiriyorlar? (Yatırımcı görüşleri),
- **Müşteri Boyutu:** Müşteriler işletmeyi nasıl değerlendiriyorlar? (İşletme performansının müşterilerce değerlendirilmesi),
- **İçsel Süreç Boyutu:** İşletmenin kendi içinde geliştirmesi zorunlu olan süreçler nelerdir? (Mali ve müşteri odaklı amaçların gerçekleştirilmesi için kısa ve uzun vadeli araçlar),
- **Öğrenme ve Gelişme Boyutu:** Değer oluşturma ve sürekli iyileştirme nasıl sağlanabilir? (Değer yaratma ve iyileştirme yeteneği).

Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) Başkanı tarafından açıklanan (Yüksek Öğretim Kurulu [YÖK], 2019), üniversitelerin 2019 yılından başlanarak, 5 ana başlık ve 42 göstergeye ait 2018 yılı verileri ile ölçülerek, her üniversitenin önceki bir yıl içindeki performansının değerlendirilmesi ve her yılın başında YÖK tarafından üniversitelere bir "başarı karnesi" verileceğinin kamuoyu ile paylaşılmış olması başarı karnesi (balanced scorecard) uygulamasının tüm üniversiteler bakımından geçerli olacağını ve yaygınlaşacağını göstermekte olup, bu sayede ülkemizde yükseköğretim alanında gündemde olan ve kamuoyuna yansıyan birçok yakınmanın (Güçlü, Peki, YÖK'e kim karne verecek? (2), 2019) da önüne geçilebileceği değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda Akyol (2019) üniversitelerde geçerli tek ölçünün akademik liyakat ve etik olması gerektiği ve ideoloji, siyaset, akrabalık, yandaşlık, eş dost ve çıkar ilişkileri gibi faktörlerin ne kadar etkili olursa, üniversitelerin de o kadar yozlaşacağını vurgulayarak, YÖK tarafından her yıl üniversitelere başarı karnesi verilmesi gibi çok önemli bir girişimin, medyada soğukkanlılıkla ve akademik dille tartışılması gerektiğini belirtirken, Güçlü (2019) de liyakatin olmazsa olmazların en tepesine oturtulabilmesine vurgu yapmıştır.

2.5.2. EFQM Genel Değerlendirme Çerçevesi (GDÇ) Mükemmellik Modeli (European Foundation for Quality Management - Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı)

Avrupa Birliğini oluşturan üye ülkelerin kamu kurumları için kamu yöneticileri tarafından tasarlanmış olan "**Genel Değerlendirme Çerçevesi (Common Assessment Framework)"** ücretsiz, kolay anlaşılabilir, basit, esnek ve stratejik planlama uygulamasına esas oluşturacak bir değerlendirme çerçevesi sunmaktadır (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı [TEPAV], 2005:7).

Avrupa Birliği tarafından hazırlanan ve Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı (EFQM) tarafından üzerinde çalışılan kamu yönetiminde "Genel Değerlendirme Çerçevesi (GDÇ)", aslında Alman Speyer Yönetim Bilimleri Üniversitesi tarafından geliştirilmiş bir mükemmellik modelidir. Bu model ile kamu yöneticilerinin yönettikleri kuruluşlardaki liderlikleri, stratejileri, planlamaları, kaynak kullanımları ve iş süreçlerinin performans analizi, bütünsel bir çerçevede ele alınmakta ve kuruluşa aynı anda farklı açılardan bakılması mümkün olmaktadır. GDÇ, kamu yönetimi ile ilgili AB Bakanlıklarının işbirliği ile ortaya çıkmış ve AB üyesi ülkelerde hükümetlerle kamu hizmetlerinin daha modern hale getirilmesi için yenilikçi yöntemlerle ilgili olarak paylaşılmış, işbirliğinin teşvik edilmesi amacıyla yukarıda da değinildiği gibi Genel Müdürler tarafından kurulan ve uzmanların oluşturduğu çalışma grubu Yenilikçi Kamu Hizmetleri Grubu (IPSG) himayesinde ortaya konulmuştur (Bilgin, 2006: 70-71).

Genel Değerlendirme Çerçevesi'nin (GDÇ) yapısı, özü itibariyle EFQM Mükemmellik Modeli'nin aşağıdaki dokuz kriterinden esinlenilerek oluşturulmuştur. EFQM Modeline göre daha "hafif" bir yöntem olup, kuruluşun çalışmasına ilişkin ön izlenim sahibi olma fırsatı vermektedir (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı [TEPAV], 2005:8-9).

1. Politika ve Strateji
2. Liderlik
3. Çalışanlar
4. Süreçler

5. İşbirlikleri ve Kaynaklar
6. Çalışanlarla İlgili Sonuçlar
7. Müşterilerle İlgili Sonuçlar
8. Toplumla İlgili Sonuçlar
9. Temel Performans Sonuçları

Kamu yönetiminde performansa göre öz değerlendirmenin esas olduğu GDÇ modelinin dört temel amacı bulunmaktadır. Bunlar (Bilgin, 2006: 72);

- Kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi (TKY) ilkeleri yolu ile öz değerlendirme yapılması, kamu idarelerince kademe kademe "Yap-Uygula" ve eylem aşamasında da "PUKÖ: Planla - Uygula - Kontrol Et - Önlem Al" döngüsünün kuruluşun tümünde hayata geçirilmesi,
- Kamu kuruluşunca öz değerlendirme yapılarak tanımlama ve iyileştirme faaliyetlerine geçilebilmesi,
- Kalite yönetimindeki farklı modeller arasında köprü görevi görmesinin sağlanması,
- Kamu kurum ve kuruluşları arasında karşılaştırma yapılabilmesi yolu ile merkez ve taşrada yöneticilerin öğrenme süreçlerinin hızlandırılması ve kolaylaştırılması.

Buna göre kamuda yöneticilerin performanslarının değerlendirilmesinde, kamu sektöründe faaliyet gösteren kuruluşların aşağıdaki özellikleri dikkate alınmalıdır (Bilgin, 2006: 72):

1. Demokratik yükümlülük ve sorumlulukları,
2. Hukuki ve yasal çerçeve dahilindeki çalışmaları,
3. Ulusal ve yerel politikalardan haberdar olması,
4. Paydaş katılımının temini ve paydaş ihtiyaçlarının
5. dengelenmesi,
6. Hizmet sunarken mükemmellik,
7. Hizmet için tespit edilen bedelin karşılığının veriliyor olması,
8. Kurumsal amaçlara ulaşılması,
9. Yenilik, modernizasyon ve değişimin başarılı yönetimi.

Genel Değerlendirme Çerçevesi (GDÇ), Avrupa Birliğine üye ülkelerde binlerce kamu idaresinde (okullar, polis örgütleri, hastaneler vb.) kullanılmakta ve sayı her geçen yıl artmaktadır (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı [TEPAV], 2005: 5).

2.5.3. 360 Derece Performans Değerlendirme Yöntemi

360 derece performans değerlendirme yöntemi, çok yönlü ve sürekli bir sorgulama ile çalışanların performansına ilişkin bilgiyi çalışan ile değişik pozisyonda ilişkiye sahip birçok farklı kaynaktan derlemeyi amaçlayan bir sistemdir (Walter, 1998).

360 derece performans değerlendirme yöntemi; günümüzün üzerinde en fazla tartışılan performans değerlendirme yöntemi olarak, diğer geleneksel değerlendirme yöntemlerinin sakıncalarını gidermeyi amaçlayan ve onlara alternatif olan bir yöntemdir (Göksel, 2013: 67).

360 derece değerlendirme yöntemi; en kapsamlı denetim sistemlerinden biri olarak literatürde gösterilmektedir. Çalışanın mesai arkadaşları, amirleri ve kendi altında çalışan astları gibi oldukça geniş bir çerçevede değerlendirilmesi söz konusudur. Bu yöntem; ABD, İngiltere, Fransa, Almanya, Avustralya, Norveç ve Kore'deki farklı kurumlarda ve bireysel performans değerlendirme sistemi olarak da OECD ülkelerinin üçte ikisinde uygulanmaktadır (Eraslan ve Tozlu, 2011: 54).

360 derece değerlendirme aracının en önemli yönü, çoklu bir değerlendirme aracı olması olup, bireysel performans öncelikle bireyin kendisi sonra da üstleri, aynı düzeydeki mesai arkadaşları, astları ve kurumdan hizmet alan kurum dışındaki kitle tarafından da değerlendirilmektedir. Bu yöntemle değerlendirme ile çalışanların performansı hakkında çok yönlü bilgiye, diğer çalışanlar ile değişik ilişkilere sahip birçok farklı kaynak üzerinden ulaşılmaktadır (Bilgin, 2006: 46).

360 derece performans değerlendirme yöntemi, sekiz temel yetenek alanında personelin performansının birçok yönden izlenmesine fırsat tanımaktadır: (Lassiter, 1997):

- İletişim Becerisi,
- Liderlik Etme,
- Değişime Uyum Sağlayabilme,
- İnsan İlişkileri,
- Görev İdaresi,
- Üretme ve Görev Sonucu,
- Başkalarını Yetiştirebilme,
- Personel Gelişimi.

ASTD (Amerika Eğitim ve Gelişim Kurumu) tarafından 1999 yılında 750 Amerikan firmasını kapsayan bir araştırmada, bu firmaların eğitim ve performans değerlendirme sistemleri incelemeye tabi tutulmuş ve en başarılı 50 şirket tespit edilmişti. Yapılan inceleme sonucunda 1999'da başarılı olan bu 50 şirketin 1998 yılında yüzde 75'inin bireysel gelişim programı hazırladığı, yüzde 33'ünün 360 derece geri bildirim programı uyguladığı, 1997 yılında ise aynı sıralama ile yüzde 50 ve yüzde 10 şeklinde gerçekleştiği ortaya çıkmıştı. Bu artışı izah edebilecek olan 360 derece geri bildirim sistemlerinin pozitif yönleri şöyle açıklanabilir (Aslantaş, 2014):

- Takım Olarak Gelişim Gösterme,
- Kariyerde İlerlemek İçin Sorumluluk Üstlenme,
- Ayrımcılık Riskinin Azalması,
- Müşteri Hizmetlerinde İyileşme,
- İhtiyaç Duyulan Eğitimin Belirlenmesi.

Yukarıda sayılan 360 derece performans değerlendirme sisteminin olumlu yönleri yanı sıra bazı olumsuz yönlerini de belirtmek gerekmektedir. Sistemi uygulamayı planlayan bir kurumun öncelikle hangi gerekçe ile bu yaklaşımı uygulamak istediği ve hangi kapsamda, kimlerle bu uygulamaya dahil olacağı belirlenmelidir. Kurumun halen kullandığı bir yetkinlik modeli yok ise kuruma uygun bir yetkinlik modeline ihtiyaç duyulmaktadır. Gerekli altyapı hazır olmadan uygulanacak bir 360 derece performans sistemi çok fazla büyük olumsuzluk doğurabilecektir. Bunlar (Aslantaş, 2014);

- Tasarım Aşamasında Yapılan Hatalar,
- Sürece Bütünlük Kazandırırken Yapılan Noksanlıklar,
- Eğitim ve Süreç Bilgisi Yetersizliği,
- Yeterli Bilgi Sahibi Olmama,
- Gereksiz Kırtasiyecilik ve Bilgisayar Veri Giriş Fazlalığı.

Aslantaş (2014)'a göre; günümüzde değişime hızla uyum sağlayabilen ve esnek özellikleri olan, dinamik, hedefleri istikametinde başarıyı merkeze almış o örgütlerin ayakta kalabileceği bir realitedir. Gelecek yıllarda değişim daha da hızlanacağından, etkinlik ve verimliliğin ana omurgasının "insan" olacağı görülmektedir. Devamlı daha iyi olmaya yoğunlaşmak, örgütler açısından hayatta kalabilmek anlamı taşır ve onun için de sadece teknolojik dönüşümü gerçekleştirmek yeterli değildir. Etkili bir performans yönetim sistemi ile örgüt içinde insan kaynağı küstürülmeden ondan daha rantabl faydalanılabilir. Bunun için ise; çok yönlü geri beslemelerin yapılabildiği 360 derece performans değerlendirme sistemi aracılığı ile diğer sistemlerden farklı olarak örgütün daha verimli, adil ve etkin bir yapıya kavuşması sağlanması mümkündür.

Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü[1] (TODAİE) danışmanlığında İçişleri Bakanlığı tarafından 2006 yılında yapılan ve kısa adı MİAPER olan "Vali ve Kaymakamların Bireysel Performans Ölçümü Araştırma Projesi"nde de 360 derece performans değerlendirme sistemi kullanılmış olup, projenin ayrıntılarına çalışmanın ilerleyen bölümlerinde değinilecektir.

2.6. KAMUDA PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİNDE KARŞILAŞILAN HATALAR

Bireysel performans değerlendirmesinde değerlendiren amirler ve değerlendirilen memurlar olmak üzere iki aktör söz konusu olup, değerlendirme yapan amirlerin düştükleri bazı hatalar genellikle şunlardır (Bilgin, 2006: 51-53):

[1] 9 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmıştır.

2.6.1. Halo Etkisi

Değerlendirmede bulunan amirin halo etkisiyle düştüğü hata sonucu, çalışanın değerlendirmeye konu olan diğer özelliklerinin dikkate alınmayarak, sadece en iyi olduğu alanda değerlendirilmesidir. Çalışan görevini yapmada başarısız olsa dahi örneğin mesai saatlerine uyması veya üstleri tarafından aranıldığında bulunması gibi olumlu bazı özelliklerinin öne çıkması bu kapsamda değerlendirilebilir. Halo etkisi, çalışanın lehine bir etkidir.

2.6.2. Ters Halo Etkisi

Halo etkisinin tersine çalışanların aleyhine bir etkilenme söz konusu olup, değerlendiren amirlerin halo etkisindeki gibi çalışanları tüm yönleri ile değil, sadece başarısız veya yetersiz oldukları konularla değerlendirmeleri söz konusudur. Ters halo etkisinde çalışanlar, amirlerince eksik değerlendirilmekte ve olumlu özellikleri hesaba katılmamaktadır. Örnek olarak, çalışanın alkol, sigara alışkanlığının ya da evlilik hayatında olumsuzlukların var olması, işinde başarısız olmamasına rağmen, diğer olumlu özelliklerinin önüne geçmesi gösterilebilir.

2.6.3. Hoşgörü Etkisi

Çalışanlara üç nedenle hak ettiklerinden daha fazla puan verilmesi hatasına düşülmesidir. Bu üç neden; amirin çalışan hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması nedeniyle fazla puan vermesi, amirin duygusal nedenlerle gerçekçi olamaması ve bazı amirlerin genel olarak sorulara ya da değerlendirme sistemine yönelik olumsuz tavırlarıdır. Türkiye'de sicil sistemi kaldırılmadan önce, memurlara olağanüstü bir gerekçe olmadıkça amirlerince çoğu zaman geçer puanlar verilmesi eğilimi veya yeterli derecede başarılı olup hak etmediği halde çok yüksek puanla değerlendirilmesi eğilimi örnek gösterilebilir.

2.6.4. Katılık Etkisi

Hoşgörü etkisinde görülenin tersine, üstlerin şahsi veya kurumsal olarak değerlendirmeye olumlu bakmamaları ya da değerlendirilen çalışandan olumsuz etkilendiklerinden, çalışanlara olumsuz biçimde yaklaşması ve genelde çalışanlara,

hakları olandan daha az puan verme hatasına düşmüş olmalarıdır. Amirlerin astlarına karşı kin ve garez içinde kasıtlı davranmaları durumu söz konusu ise, bu durum artık hata boyutunun ötesine geçmekte ve amirin hukuki ve cezai sorumluluğu söz konusu olmaktadır.

2.6.5. Toptancı Yaklaşım Etkisi

Adından da anlaşılacağı üzere amirlerce değerlendirilen çalışanların kendi özelliklerine göre tek tek değerlendirilmesi yerine, tamamına toptancı bir yaklaşımla ortalama bir puan verme eğilimidir. Bunun nedeni ise çalışanların amirlerce tam olarak tanınmaması veya genellikle fiziki olarak da çalışandan uzak bir ortamda bulunmalarına rağmen değerlendirme yapmak zorunda kalınmasıdır. Örnek olarak kuruluşların ölçeği büyüdükçe daha üst yönetici durumdaki ikinci ve üçüncü amirlerin, değerlendirilen çalışanı çok az tanımaları veya hiç tanımamaları yüzünden çalışanın en yakınındaki amiri tarafından verilen puana ya da yaptığı değerlendirmeye çoğu zaman katılmaları gösterilebilir.

2.6.6. Benzetme Etkisi

Çalışanın hayat hikayesi, geçirdiği zorluklar, tehlikeler ya da benzer aile yapısı gibi özellikler sebebiyle amirlerin haklarında değerlendirme yaptıkları çalışanları kendilerine benzetme hatası gerçekleşmektedir. Benzetme etkisi yüzünden amir, değerlendirmede aynı özelliklere sahip diğer çalışanlara göre o çalışana daha yüksek bir puan vermektedir. Örnek olarak, memur ve amirin mezun oldukları okul ya da bölümün aynı olması, mesleki kariyer geçmişlerinin benzemesi ya da çalışanın, amirinin bir zamanlar çalıştığı il, ilçe veya aynı alt birimde çalışıyor olması sebebiyle amirin memura daha olumlu ve yüksek puan vermesi gösterilebilir.

2.6.7. Karşılaştırma Etkisi

Değerlendirmede ölçütler aynı ancak her çalışanın bu ölçütler karşısındaki bireysel performansı farklıdır. Bu nedenle, değerlendirme çalışanların bir yarışı değil, belli ölçütler karşısındaki yeterliliklerinin ortaya konulması olduğundan amirin değerlendirmede diğer çalışanlarla karşılaştırma yapma hatasına düşmemesi gerekmektedir.

2.7. KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNİN SORUNLARI

Yararlarına performans yönetimi başlığında ayrıntılı değinilen maddelerle benzer olan kamu performans yönetiminin, bürokrasi içerisinde uygulama açısından karşılaşılan sorunlarına değinmekte fayda bulunmaktadır. Bunlar (Bilgin, 2006: 23);

- Kamu performans yönetimi, henüz kamu yönetimi kültürüne tam olarak yerleşememiştir.
- Kamu performans yönetimi kapsamında henüz kriterler, ilkeler ve uygulama birlikteliğine yönelik olarak, kapsamlı bir mevzuat çalışması yapılmamıştır.
- Mevzuatın yürürlükte olmaması, kamu performans yönetimi için ihtiyaç duyulan örgütsel yapının kurulmasına da engeldir.
- Kamu performans yönetiminde getirilen kriterlerin adı çeşitli ortamlarda geçmekle birlikte, kamuya özgü kriterlerle ilgili geleneksel bürokratik anlayışın direnç göstereceği görülebilmektedir.
- Kamu performans yönetimi ile sadece performans değerlendirme anlayışı getirileceği şeklinde yanlış bir algı söz konusudur. Aslında kamu performans yönetimi, performans değerlendirmesi yanında, performansın kuruluşun tamamına egemen olacak yeni bir yönetim anlayışı getirmektedir.

Akçakaya (2012: 189)'ya göre; dünyanın en eski ve en büyük sektörü olan kamu sektöründe, yönetimin sunduğu kaliteli, etkili ve verimli hizmetler ülkenin tüm ekonomisini ve özel işletmeleri doğrudan etkiler. Örneğin eğitim, sağlık, ulaşım ve haberleşme hizmetlerinin tam zamanında ve yeterli ölçüde yerine getirilmesi, güvenlik alanındaki hız ve başarı, yerel yönetimlerin hizmetlerinin kalitesi diğer sektörleri de doğrudan etkilemektedir. Kabul etmek gerekir ki kamu yönetimindeki mevcut sistemler, kamudaki insan kaynaklarının yeteneklerine göre gelişmesine ve liyakatlerine göre görevlendirilerek kariyer basamaklarını tırmanmalarına olanak sağlamak yerine, farklı nedenlerle "sicil bozma" gibi kötü uygulamalarla, sadece kadrolaşma amaçlarına hizmet eden bir silaha dönüşmüştür. Bahsedilen mevcut sistem için sayılabilecek başlıca "kötü" özellikler;

- Kapalı kapılar arkasında ve gizli olması,
- Değerlendirmenin iki yönlü değil sadece tek yönlü (yukarıdan aşağıya) yapılması,
- Belirlenen kriterlerin bilinçsiz ve keyfi şekilde tespit edilmeleri,
- Değerlendirme aşamasında kullanılan puanlama yöntemlerinin yetersiz olması,

Olarak kısaca sayılabilir.

Bunun yanı sıra iyi bir kamu performans yönetimi için gerçekçi ve mantıklı iş hedeflerinin tam olarak olgunlaşmamış olması en önemli eksikliktir.

Kamu performans yönetiminde kurumsal, bireysel ve takımsal performans değerlendirmeleri açısından kamu kurumlarının uzun yıllar içerisinde alıştıkları geleneksel bürokratik yapıdan uzaklaşmak istememeleri hususu, tüm sorunlar içinde özellikle üzerinde durulması gereken bir durum olup, Türk bürokrasisi için de durum farklı değildir.

2.8. DÜNYADA KAMU HİZMETLERİNDE PERFORMANS UYGULAMALARI

Performans yönetimi, bugün itibariyle dünyada kamunun her seviyesinde ABD'den Çin'e, Avustralya'dan İsveç'e oldukça geniş bir coğrafyada kullanılmaktadır (Marr, 2009: 2).

OECD'ye üye ülkelere bakıldığında bir çoğunda işsizlik, dış borç yükü, kamu açıkları ve enflasyon nedeniyle 1980'li yıllarda, ilgili ülkelerde kamu yönetiminde reform yapma ihtiyacı belirmiş ve devletler bu kapsamda reform yasaları çıkarmışlardır. Örnek olarak İngiltere 1982'de "Financial Management Act", 1988'de "Next Step Initiative" ve 1999'da "The Modernising Government White Paper" yasalarını kabul etmiştir. ABD ise, 1993'te "The Government Performance and Results Act" adlı reform yasası ile kamu yönetiminde performansı merkeze alan bir yeniden yapılandırmayı amaçlamıştır. Ülke yönetimleri gelişmişlik düzeylerine bakılmaksızın, kamu yönetimlerindeki reform çalışmalarında performans artırıcı önlemleri alma ve geliştirme yoluna gitmiştir. Bu kapsamda etkili bir performans

yönetim sistemi kuran kurum ve kuruluşlar; verimli, etkili, saydam, hesap verebilir, bilgi üreten ve yayan, sorunlara çözüm getirebilen, katılımcı ve kurumsallaşmış yönetimlere dönüşebilmişlerdir (Bilgin, 2006: 16).

Bu kapsamda kamuda performans odaklı yeniden yapılanmalar çerçevesinde ülkelerde performansa dayalı ödemeler de hayata geçirilmeye başlanmıştır.

OECD'nin 2005 yılında yayınladığı ve ülkelere göre performansa dayalı ödemeleri açıkladığı verilere göre (OECD, 2005);

Kamu personeli için performansa dayalı ücret verme uygulamaları, ülkelerin özellikleri ile taşıdıkları şartlara göre değişmektedir. Örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri gibi federal yapılı ve yerel yönetimlerin oldukça güçlü olduğu devletler, hem federal hem de yerel düzeyde kamu personeline performansa dayalı ücret ödemektedirler. Bu parçalı yapı nedeniyle, farklı modeller denenmiş ve birçok farklı çözüm üretilmiştir. Diğer yandan İsviçre, Almanya, İspanya, İtalya, Macaristan gibi ülkeler de yasal düzenleme ile bu sistemi uygulamaya başlamışlardır. İsveç, Finlandiya ve Danimarka ise; performansa dayalı ücret konusunu toplu görüşme yoluyla belirlemişlerdir. Üçüncü grup ise her iki yöntemden de farklı olarak, müzakere ve görüşmelere dayanan bir sistem geliştirmişlerdir. Örnek olarak İngiltere'de Hazine ile Kabine arasındaki görüşmeler sonucunda sistemin genel esasları belirlenmiştir. Yeni Zelanda'da da; toplu sözleşme görüşmelerindeki beklenti ve istihdam ilişkilerindeki durum göz önüne alınarak hükümet politikası oluşturulmuştur. 1980'li yıllarda ABD, Almanya, İngiltere, İsviçre, Hollanda, Danimarka, İsveç ve İspanya gibi OECD üyesi ülkelerde kamu kuruluşlarında performansa dayalı ücretlendirme hareketinin ilk geniş dalgası görülmüş ve bunu daha sonra 1990'lı yıllarda İtalya, Avustralya, İrlanda ve Finlandiya'nın yer aldığı ikinci dalga izlemiştir. Yakın dönemde ise Doğu Avrupa ülkeleri ve Kore gibi ülkeler performansa dayalı ücret mekanizmalarına yönelmişlerdir. Fransa ise 2004 yılında altı bakanlıkta sadece yönetici seviyesinde pilot uygulama olarak performansa dayalı ücret modeli uygulamaya başlamıştır (Eraslan ve Tozlu, 2011: 53-54).

Avrupa Birliği üyesi ülkelere genel olarak bakıldığında, yönetici ve çalışanlar arasında tümüyle farklı değerlendirme ve yeterlik ölçütleri kullanıldığı görülmektedir.

Bu kapsamda yetkinlik değerlendirmeleri, yükümlülük değerlendirmeleri ve hedef anlaşmaları öne çıkmakta ve eğitim düzeyi, zeka, dakiklik, sosyal beceriler ile iş dışındaki davranışlar gibi bireysel özelliklerin önemi azalmaktadır. AB ülkelerinin yaklaşık yüzde ellisi, performans ile ödül arasında yakın bir ilişki olduğunu belirten ölçümlere sahiptir. Kamu hizmeti reform kavramlarının içinde, bireysel performansın daha iyi değerlendirilmesi ile yükselme ve ödüllendirilme ortak özelliklerdir. Yapılan değerlendirmeler, hedef anlaşmaları esas alınarak yürütülmekte, bunu sağlamak için AB ülkelerinde prosedür ve rehberler geliştirilmekte, mümkün olan en asgari bürokratik emek ile karşılaştırmalı bir performans değerlendirmesinin etkinleştirilmesi amaçlanmaktadır. AB üyesi ülkelerden Almanya, Fransa, İngiltere, Finlandiya, İspanya, İtalya, Belçika, Danimarka, Litvanya, Estonya, Slovakya, Macaristan, Malta ve Bulgaristan performans odaklı ücretlendirme uygulamaktadırlar (Demmke, 2007, s. 5-36, Aktaran Uysal, 2014, s. 91-92).

Bu kapsamda **Almanya**'daki performans uygulamasına göz atıldığında, uygulamanın bireysel, takım ya da birim esas alınarak yapıldığı ve kamu personelleri arasında herhangi bir ayrım olmaksızın tamamında uygulandığı görülmektedir. 1997 tarihli "Kamu Görevlilerine Hizmet Karşılığı Ücret Yasası" ile performansa bağlı ücret uygulamaları konusunda önemli bir aşamayı geride bırakan Almanya, 2002 yılında çıkardığı yasa ile de personele ödenecek ek ücretlerin belirlenmesinde esas alınacak kriterler ve değerlendirme yöntemi gibi önemli hususlara açıklık getirmiştir. Almanya'daki uygulamada öne çıkan en önemli husus, yapılan ek ödemenin mutlaka sunulan somut bir kamu hizmeti karşılığında gerçekleşmesi ve aylıklara yapılan standart bir ek ödemeye dönüşmesinin engellenmesidir. İçişleri Bakanlığı tarafından ana hatları belirlenmiş olan performans kriterleri ise; kamu görevlisinin uzmanlık bilgisi, çalışma sonuçları (yaptığı işin miktarı, zamanında bitirme durumu vb.), çalışma yöntemi (temsil yeteneği, girişkenliği, kendini ifade edebilmesi vb.), sosyal yetenekler (güvenilirliği, sorumluluk bilinci taşıması vb.) ile liderlik (takımdaki üyelere destek olması, talimat ve denetim durumu vb.) olarak belirlenmiştir (Eraslan ve Tozlu, 2011: 54).

Almanya'da kamuda istihdam, çalışma koşulları ile performans değerlendirme bakanlıklarca yürütülür. Bu kapsamda, her bakanlık kendi işe alımını, görev

dağılımını, performans ve iş şartlarını belirler. Almanya, insan kaynakları kararlarında OECD ülkeleri ortalaması kadar performans değerlendirmeyi kullanır. Değerlendirme, çalışanların tamamı için zorunlu olup, iki yılda bir, birinci derecedeki yöneticiden geri bildirim alınarak yapılmaktadır. Değerlendirmede görev kapsamındaki sorumluluklar, çıktı kalitesi ile yerindelik ve bireylerarası beceri ve yetkinlik geliştirilmesini içeren kriterlerin bulunduğu tablo kullanılır. Performans değerlendirmenin kariyer gelişimi ve kamu hizmetlerinde sözleşme yenilemedeki önemi, ücret üzerindeki öneminden nispi olarak daha yüksektir. Tek seferlik prim formunda birçok çalışan için kullanılan performansa dayalı ücrette, temel ücretin % 6- 10'u primleri oluşturur. Toplu sözleşme kapsamında geniş bir anlaşma şeklinde olan kamu çalışanları için temel ücret ve primler, her iki yılda diğer değişkenlere endekslenmeden revize edilir. Genel olarak memur ücreti, anlaşmayla uyumlu şekilde düzenlenir ve kamu çalışanlarının tamamında terfileri ve temel ücreti belirlemede performans, nitelikler ve uygun deneyim önemli rol oynar. Kıdeme göre bir ödeme söz konusu değildir. Özel uzmanlık gerektiren işler, üst ve orta yönetim kademesi ile idari işler ve teknik destek düzeyinde performans kilit önemdedir. Çalışanlar, iş sınıfları arasında değişim istedikleri zaman bir sınava girmeli ve asgari eğitim zorunluluğunu yerine getirmelidirler. Personel alımları, insan kaynakları biriminin aday havuzundan değerlendirme merkezleri ve sistematik görüşme oturumları yolu ile sağlanır. Değerlendirme merkezi ve görüşme oturumları sonundaki kararlar bağlayıcı olup, bakan ve bakanlığın insan kaynakları dairesi, yönetim düzeyinin tamamında atama ve görevden alma üzerinde etkilidir. Birçok genel müdür ve üst düzey yönetici, hükümet değiştiğinde değişir ancak diğer düzeylerdeki kamu personeli için herhangi bir değişiklik söz konusu değildir (Uysal, 2014: 110-111).

İspanya'da da Almanya'dakine benzer şekilde performans değerlendirme modelleri olduğu ve bireysel, takım veya birim ölçeğinde değerlendirme yapıldığı görülmektedir. Uzun süren fazla mesai ya da bazı sektörlerde gösterilen özel performans gibi kriterlere bağlı olarak performans esas alınarak yapılacak ödemeler; toplam aylık tutarın %14'ü ile %50'si arasında farklılık gösterebilmektedir. Bununla birlikte performans-ücret ilişkisinde en çok kazanç sağlayan araç olan fazla mesai için üst sınır, sübjektif uygulamalara fırsat vermemek için % 50 olarak tespit edilmiştir. Diğer yandan İspanya'daki sistemin kendi performans değerlendirme ve ödüllendirme

sistemlerini kurabilmeleri için kurumlara belli ölçüde serbestlik imkanı sunan esnek bir yönü olduğunu belirtmekte fayda vardır (Eraslan ve Tozlu, 2011: 55).

İspanya'da her yerel yönetimin geçmişten gelen örgüt yapısına uyumlu tasarlanan performans ölçüm sistemleri, her yerel yönetim için farklı yaklaşım, amaç ve hedeflere sahip olabileceğinden; uygulanacak performans göstergelerinin belirlenmesi merkezi yönetimin yetkisi dışında ve yerel yönetimlerin takdirindedir. Bu nedenle farklı yerel yönetimler arasında performans göstergelerinin farklı olmasının karşılaştırmayı zorlaştırdığı da söylenebilir (Uysal, 2014: 92).

Fransa'da ise işe alım sistemi kariyer temellidir ve devlette memurluğa giriş, merkezi bir sınavla yapılmaktadır. Performans değerlendirme kamu çalışanlarının tamamı için geçerli olup, yılda bir kez yapılan görüşme ile birinci derecedeki amir tarafından yazılı geribildirim verilmektedir. Bireysel beceriler, sorumluluk alanındaki görevlerin zamanında yapılıp yapılmaması, çıktıların kalitesi ve sahip olunan uzmanlıkların öne çıktığı kriterler geniş bir aralıkta kullanılmaktadır. Ücret ve kariyer gelişimi bakımından çok önemli olan değerlendirme sonuçları, sözleşme yenileme için orta derecede önem düzeyine sahiptir. OECD ülkeleri ile kıyaslandığında oldukça geniş bir alanda performansa dayalı ücret uygulaması görülen Fransa'da temel ücretin en fazla %11-20'sine kadar performansa dayalı ücret ödenmekte ve performans terfilerde güdüleyici olarak değerlendirilmektedir. Diğer personellere nazaran üst düzey yöneticiler için performansa dayalı ücret sistemi daha çok kullanılmaktadır. Bakanlıklarda tüm üst düzey yönetim kademesi için başkan ve ilgili bakan, atama, terfi veya işe son vermede etkin iken; orta düzey yöneticiler için bakanlıkların insan kaynakları (personel) birimleri görev yapmaktadır. Hükümet değişiminde bakanlıkların üst yönetimi ve genel müdürler de görevlerini devretmektedirler (Uysal, 2014: 113-114).

Bilindiği gibi **İngiltere (Birleşik Krallık)** kamu yönetimi, idarenin işlem ve eylemlerini hukuken sınırlandıran Kıta Avrupası yaklaşımı yerine, **işletme tarzını** esas alan **Anglo-Sakson** yaklaşımı benimsemiştir. Bu durumun oluşmasında; kral ve soylular arasındaki güç mücadesine dayalı fakat uzlaşmaya açık yaklaşım, yazılı anayasaya karşı geleneğin öne çıktığı ve kamu-özel sektör ayrımını yadsıyan hukuki yaklaşım ve idare karşısında müteyakkız bir kamuoyu önemli rol oynamıştır. İngiltere,

parlamenter demokrasi olup, güçler dengesini esas alan, demokratik değer ve kurumların oldukça geliştiği, "kurumsal çatışma", "geleneksellik" ve "model alma" iddiasının devleti şekillendirdiği bir yönetim yapısına sahiptir. Yazılı bir anayasanın olmadığı İngiltere'de devletin temel organlarının işleyişini, sistem ve yapısını belirleyen yazılı bir metin de bulunmamakta; bunun yerine yerleşik hukuk normları, kanunlar ve kanun gücünde kararnameler, görenekler, mahkeme içtihatları ve antlaşmalar yönetimi belirlemekte olup, uzun zaman dilimi içinde meşruti monarşinin sahip olduğu güç; parlamento, başbakan ve merkezi hükümete geçmiştir (Ateş, 2012: 136-141).

İngiltere'de resmi devlet başkanı görevi Kraliçe, hükümet başkanı görevi ise başbakan tarafından yürütülmekte olup, yürütme sistemi içinde en önemli kişi başbakandır. Başbakan, seçimleri kazanan partinin lideri olarak Kraliçe tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilir ve başbakan olarak atanır. Kabine üyelerini de başbakan belirler, Kraliçe atar. "Taç" şeklinde adlandırılan monarşide, Taç, İngiliz Devletini temsil eder ve yürütmenin ve yargını başı, yasamanın parçası, ordunun başkomutanıdır. Bugün için kraliçe, aristokrasi ve burjuva arasında özel bir ombudsman gibi olup, genel yönetime karışmamakta, üst düzey eşgüdüm sağlamanın yanında kendisine verilen görevleri ve hayır işlerini yapmaktadır. Ülkedeki memurlar Taç'ın hizmetlileridir (Ateş, 2012: 142-144).

İngiltere'de başlangıç aşamasında yerel yönetimler üzerinde performans yönetiminin merkezi anlamda sıkı kontrolü biçiminde merkezden yerele empoze edilmesi söz konusu olmuştur. İlerleyen aşamalarda ortaya çıkan birtakım eksiklikleri gidermek için kullanıcıların güçlendirilmesi ile birlikte çalışma ve aşağıdan yukarıya yaklaşımlarına da yer verilmeye başlanmıştır (Ateş, 2012: 168).

İngiltere'de geçmiş dönemin şartlarında kamu hizmeti yürütümünde kalite ve kariyere bakılmadan siyasi patronaj ile atama yapma sistemi yerine, 1853-1968 yılları arasını kapsayan Klasik İngiliz Bürokrasisi kurulmuştur. Çeşitli aşamalardan sonra 1870 yılında, işe girişte yeterlilik ilkesi ve açık yarışma sınavı getirilmesi siyasetten bağımsız bir "Kariyer Bürokrasisi (Yansız Kamu Yönetimi)" kurulmasının işareti olmuş ve siyasal tarafsızlık (political neutrality), süreklilik (permanency), tekbiçimlilik (unity) ve anonimlik (anonimity) başlıklı 4 ilke "Kariyer Bürokrasisi" ile

getirilmiştir. İngiliz devlet sistemi içerisinde üzerine kamu performans sistemi kurulan yapı yukarıda bahsedilen temellere dayanmaktadır. 1968 yılına gelindiğinde Klasik İngiliz Bürokratik Yönetiminin yetersizliklerini belirten Fulton Raporu ile yeni bir dönem başlamış, kıdem ve eğitime dayalı otomatik yükselmeyi içeren ve memurun başarısını yadsıyan kast sistemi yerine yönetici sınıf ile icracı sınıf arasında yükselmeyi mümkün kılan, önceden belirlenen performans ölçütlerine göre kurumların performanslarının ölçülmesi, bu kurumsal performansı esas alan bireysel ve takımsal performans haritaları doğrultusunda memurun performansının değerlendirileceği ve aşağıdaki başarılı memurların hızla yükselmesine imkan sağlayan çalışanlar arası rekabetçi bir aşamaya geçilmiştir. Yukarıda da değinilen Fulton Raporu ile "açıklık", "adalet" ve "liyakat" ilkeleri öne çıkmış, kamusal sorunlara karşı kamu personelinin kişisel muhatap olmamasının yolu açılmıştır (Ateş, 2012: 172-174).

İlk kez 1985 yılında İngiltere kamu yönetiminde başlatılan idari reformların bir parçası olarak performans değerlendirme sistemi kullanılmaya başlanmış olup, sistem temelde aşağıdaki üç noktaya odaklanmıştır (Uysal, 2014: 102-103):

- Çalışanlara kendilerinden nelerin beklenildiğine ve ulaşılmak istenilen sonuçlara çalışanın hangi ölçüde ulaştığına açıklık kazandırarak personelin daha yüksek performans göstermesi için yardım etmek,
- Çalışanlarca performans değerlendirmenin esas alındığı ücret sistemi ve bu konuda alınan kararlar hakkında bilgi edinilmesine yardım etmek,
- Yöneticilerle çalışanlar arasında nitelikli bilgi alış verişini sağlamak.

İngiltere'de özellikle eğitim, sağlık, güvenlik ve diğer kamu hizmetlerinde performansa dayalı yönetim anlayışı ısrarla uygulanmaya çalışılmakta olup, gerek Muhafazakar Parti gerekse de İşçi Partisi tarafından 1997'den itibaren önemli adımlar atılmıştır. Uzun bir geçiş döneminden sonra 1999 yılındaki resmi raporlar sonucunda 1999-2000 yılından itibaren İngiltere Maliye Bakanlığı ile diğer bakanlıklar arasında genellikle üçer yıllık sözleşmeler yapılmakta olup, Kamu Hizmet Sözleşmeleri (PSAs-Public Service Agreements) denilen ve ilgili kurumların en üst seviye amacını, öncelikli hedeflerini ve sonuç odaklı performans hedeflerini ortaya koyan bu belgeler,

Kamu Harcamaları İncelemesi sürecinde oluşturulmaktadır. Kamu Hizmet Sözleşmeleri tarafından ortaya konulan hedeflere karşı gösterilen performansın nasıl ölçüleceği de Teknik Notlar (TNs-Technical Notes) adı verilen belgelerle ayrıntıları belirlenmektedir. Tüm kamu kurumları internet sayfalarında Kamu Hizmet Sözleşmelerinde belirlenen hedeflere yönelik ilerlemeyi vatandaşların incelemesine sunmaktadırlar (Çevik, ve diğ., 2008: 81-84).

İngiltere'de diğer ülkelerden farklı olarak performansa dayalı ücret uygulamalarının geçmişinin 1950'li yıllardaki Kraliyet Komisyonu araştırmalarına ve 1968 tarihli Fulton Raporu'na kadar uzandığı görülmektedir. İspanyadaki uygulamaya benzer şekilde İngiltere'de de kurumlara vatandaşlara sundukları hizmet ve yaptıkları görevlerin nitelik ve gereksinimlerinin çeşitliliğinden dolayı performans değerlendirme sistemleri hakkında esneklik ve serbestlik imkanı tanınmıştır. 2002 yılında İngiltere'de Denetim Komisyonu'nun yapmış olduğu bir araştırmanın sonucuna göre, vasıfsız evrak işleri ve iş yükü gibi etkenlerin de ödenen ücretin yanı sıra tercihleri etkilediği tespit edilmiştir (Eraslan ve Tozlu, 2011: 55).

Performans yönetimi ve ölçümü İngiltere'de otuz yıldan fazla süredir neredeyse her kurumda bulunmakta olup, hemen hemen her birim, performans verilerini kamuyla paylaşmaktadır. İngiltere'nin, kapsamlı performans ve değerlendirme, ölçüm, gözlem ve yönetim sistemini geliştirmede başarılı olduğu görülmektedir (Uysal, 2014: 107).

Finlandiya'da ise; 1980'li yıllarda kamu hizmetlerine ilişkin şikayetler artınca hükümet, Maliye Bakanlığı'na bir takım reformlar yapmak üzere görev verdi. Bu kapsamda yapılan reformlar aşağıdaki özelliklere sahipti:

- Bütçe; performans yönetim anlayışı nedeniyle performansa dayalı olmalıdır.
- Siyasi karar alma süreci, stratejik yönetim anlayışını esas almalıdır.
- Genel normlar merkezden belirlenmek şartıyla, performans yönetimi çerçevesinde yerel yönetimlere, merkezi yönetime ait yetki ve sorumluluklar devredilmiştir.
- Maliyeti toplumdan karşılanabilen hizmetler, özel sektöre devredilmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, bürokratik klasik kamu yönetimi anlayışından vazgeçen Finlandiya, polis teşkilatı dahil tüm kurumlar için şeffaf, hesap verebilir, performansa ve stratejik yönetime dayalı bir yönetim anlayışını benimsemiştir (Çevik, ve diğ., 2008: 103-104).

Finlandiya kamu personeli ücret sistemi, aşağıdaki üç bileşenden oluşmakta olup, bireysel ve ekip performansının sonuçlarının ücret üzerinde etkisi vardır (Uysal, 2014: 100):

- Temel maaş: Çalışanın iş tanımı ve işin gerekleri esasına dayanır.
- Çalışanın hedef başarısı, bireysel beceri ve başarıya bağlıdır.
- Birim sonuçları ve belli takım başarıları için de takım primleri vardır.

Federal yapıya sahip olup, oldukça geniş yetkilerle donatılmış yerinden yönetim sistemine sahip **Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ise,** performans yönetimi konusunda iyi uygulamaya sahip ülkelerden biridir. Yerel yönetimlerin tamamı (eyalet, özellikle şehir yönetimleri ve diğer alt yerel yönetimler), kendi yetki sınırlarında etkili ve verimli bir yönetim gerçekleştirmek için hem örgütsel hem de bireysel performans yönetim sistemlerini geliştirmektedirler. Dallas Şehri Polis Müdürlüğü'nün kendini değerlendirmek için yürüttüğü "Verimlilik ve Yönetim Araştırması" çalışması veya Ohio Eyaleti Columbus şehrinin tüm kamu hizmetleri için yine verimlilik ve yönetim araştırması ile müdürlüklerin ve çalışanların performansına yönelik iç denetim mekanizmaları ve halk anketleri ile yapılan başarı ölçümleri örnek gösterilebilir. Diğer yandan kısa adı CALEA olan ve 1979 yılında polis müdürlükleri üst yöneticileri birliklerinin ortak çabalarıyla bir akreditasyon kuruluşu olarak kurulan Polis Teşkilatları Akreditasyon Komisyonu, geliştirdiği programlar ile polislik hizmetleri uygulamacıları tarafından oluşturulan bir standartlar paketine uygun olarak akreditasyon süreci oluşturur ve yönetir. CALEA sistemi ile sürece dahil olmayı kabul eden bir şehrin polis müdürlüğü, kaynakların verimli ve etkili kullanılması ve hizmet sunumlarında kalitenin artırılması bağlamında düzenli olarak denetlenir. Denetimler sonucunda ya olumlu rapor verilerek, mesleki standartları devam ettirdiği ve istenilen seviyede başarıyı yakaladığı tespit edilir ya da düzeltmesi için verilen sürede şartları yerine getiremiyorsa sistem dışına çıkartılır. Görüldüğü gibi CALEA sistemi de her

büyüklükteki polis birimlerinin örgütsel performans anlamındaki mesleki standart sistemidir (Çevik, ve diğ., 2008: 87-89).

Avustralya'da ise; İngiltere ve diğer Anglo-Sakson ülkelere paralel olarak yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında 1983 yılından itibaren çıkarılan bir dizi yasa ile hesap verebilirlik ve sorumluluk arasında denge sağlanması, ülke kaynaklarının daha etkili, verimli ve etik kullanımı, adil, etkili, tarafsız ve saygılı hizmetler sunulması amaçlanmıştır. 1980'li yıllarda başlayan performansa dayalı yönetim 1999 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu ile kurulan Yönetim Tavsiye Komisyonu'nun hazırladığı ilk raporda; performans yönetimini, kamu kurumlarının, kamu hizmeti veren tim ve ekiplerin ve bireylerin performanslarını geliştirmek için teşkilatın stratejileri ve faaliyetlerini birlikte kullanmak şeklinde tanımlamıştır. Bu kapsamda her seviyedeki yönetici ve çalışana performans ölçülmesi, artırılması ve değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Federal bir ülke olan Avustralya'da eyaletler de benzer uygulamalara geçmişlerdir. Mevzuat, liderlik, hedefler ve performans ölçümü, performansa dayalı bütçe, performansa dayalı insan kaynakları yönetimi, performans raporlama ve inceleme ile performans kültürü oluşturma hususları, federal ve eyalet bazında reformların dayandığı önemli noktalardır (Çevik ve diğ., 2008: 100-103).

2.9. TÜRK KAMU YÖNETİMİ PERFORMANS UYGULAMALARI

Türkiye'de performans denetimi kavramı ilk kez, 1938 tarihli 3460 sayılı Sermayenin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabelen Hakkında Kanun'da yer almış ve söz konusu teşekküllerin **verimli ve rasyonel** olarak yürütülüp yürütülmediklerinin denetleneceği kanunda vurgulanmıştır. 1960'lardan sonra yapılan çalışmalarda verimlilik, etkinlik ve tutumluluk hususları ele alınmaya başlamış, bu kapsamda 1966 tarihli Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP), 1971 tarihli İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler çalışmaları ile 1991 tarihli Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporunda; **etkililik, tutumluluk ve verimlilik** vurguları yapılmıştır. Tarafsızlık, eşitlik, verimlilik ve liyakat esasını öne çıkarmak amacıyla, OECD (1998)'nin Türkiye 1997 Yıllık Raporunda yaptığı tavsiyeler göz önünde bulundurularak kamu personel sınavları 1999 yılında merkezileştirilmiş ve kamu personeli görevde yükselme kriterleri getirilmiştir. Diğer yandan özellikle yedinci,

sekizinci ve dokuzuncu beş yıllık kalkınma planlarıyla da performans yönetiminin önemi vurgulanmış ve kamu hizmetlerinde ücret adaleti, gerekli nitelik ve sayıda personel istihdamı, vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı, etkinlik, verimlilik, hesap verme sorumluluğu, yönetsel saydamlık, kalite, şeffaflık, katılımcılık, esneklik ve hızlılık üzerinde durulmuştur. Diğer yandan performans yönetimine ilişkin yasal düzenlemelere bakıldığında da özellikle 1996 yılında 832 sayılı Sayıştay Kanununda yapılan değişiklikle, Sayıştay'ın denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili olduğu şeklinde bir hüküm getirilmiştir. Bununla birlikte 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası 68. maddesi ile Sayıştay'ın kamu kurumlarındaki harcama sonrası dış denetimi, hesap verme sorumluluğu, kamu kaynaklarının ekonomik, etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığı, yapılan faaliyet sonuçlarının ölçülerek performans bakımından Sayıştay tarafından değerlendirilmesi düzenlemesi getirilmiştir. Yine 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 37. 54. ve 55. maddelerinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası 18. maddesinde ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası'nın 30., 37. ve 38. maddesinde stratejik planlardan, faaliyet ve personel performans ölçütlerinden, kalite standartlarından, iç-dış denetimlerden, mali ve performans denetiminden bahsedilmektedir (Eroğlu, 2011: 86-92).

Bilgin (2006: 17)'e göre de; kamuda performans yönetimi yaklaşımının, Türkiye'de kamu personel yönetiminde uygulanmasına ilişkin reform çalışmalarının ilki, 1999 yılındaki kamu personeli sınavının merkezileştirilmesi, ikincisi 1999/12647 sayılı "Görevde Yükselme Yönetmeliği" çıkarılarak, kamu personelinin yükselebilmesi için en az 75 saat hizmet içi eğitim alması ve yapılacak sınavda en az 70 puan alarak başarılı olması şartı getirilmesi ve üçüncü reform alanı ise; 2000 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla (2000/1658) toplam 3.576 kamu kuruluşunun (110 merkez, 101 özerk, 37 KİT ve 3.328 yerel yönetim birimi) performans yönetimini esas alarak, teşkilatını yeniden yapılandırıp, en uygun sayıda insan kaynağı standart kadrolarını oluşturmalarının istenmesidir. Bununla birlikte yukarıda da değinildiği gibi, hazırlanan kalkınma planlarında, kamuda insan kaynakları niteliğinin yükseltilmesine ve verimli istihdamına özen gösterileceği; kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın

artırılması, çalışanlarının performansını etkili bir şekilde ölçmeye fırsat veren bir sisteme kavuşturulması; insan kaynağı rejimi hakkında, norm kadroya göre adil ve tarafsız kriterlere göre bir istihdam politikasının izlenmesi, liyakat ve kariyerin esas alınması, birçok sayıda ödeme kalemini içeren karışık ücret sistemi yerine tüm kamu personelleri için ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesi doğrultusunda yeni bir sisteme geçilmesi ve sendikal örgütlenme haklarının geliştirilmesinin esas alınacağı hususlarının belirtilmiş olması da ayrıca önemlidir.

Türkiye'de performans esaslı bütçeleme çalışmalarına ise 2001 yılında Maliye Bakanlığı tarafından "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi" ile altı pilot kurumda başlanmış olup, 2003 yılında TBMM'de kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile hesap verebilirlik, mali disiplin ve saydamlık hedefleri doğrultusunda kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması amacıyla performans esaslı bütçeleme hedeflenmiştir (Eroğlu, 2011: 55).

Yukarıda da değinildiği gibi 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Yasa, performans yönetim sürecinin bütçe boyutu üzerine odaklanmış olmasının yanı sıra, performans üzerine yaptığı özel vurguyla bir ilk olma özelliği taşımaktadır. Bu önemli yasanın amacı; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek şeklinde sayılmıştır. Yasadaki kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına yönelik ifade, kamu personelini de içeren oldukça kapsamlı bir ifadedir. Yasanın 9. maddesinde önceden belirlenmiş performans göstergeleriyle ölçme-değerlendirme yapılacağı ve kamu kurumlarınca ölçülebilir hedefler saptanacağı vurgulanmıştır. 5018 sayılı yasa ile öngörülen yönetsel zihniyet değişimi, her dönemin sonunda hazırlanacak olan faaliyet raporlarıyla idarenin gerçekleştirdiği performans ile hedefleri ve bütçesi arasındaki ilişkinin araştırılmasının süreç olarak zorunlu kılınmasında da çok net olarak görülmektedir. Kurumsal anlamda etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi hedefler öngören ve bunların ölçümlerini bütçe ile

ilişkilendirerek yapmayı öngören **5018 sayılı Yasa, bireysel ölçekli bir performans denetimi ve kamu personeli için bir ücret-performans ilişkisi öngörmemiştir** (Eraslan ve Tozlu, 2011: 38).

2011 yılında kabul edilen 6111 sayılı Kanunla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda düzenlenen sicile ilişkin hükümler yürürlükten kaldırılmış ve 2011 yılından itibaren devlet memurları için sicil raporu doldurulması uygulaması sona ermiştir. Bunun yanı sıra kurumların 657 sayılı Kanuna istinaden çıkarmış oldukları sicil amirleri yönetmeliklerinin dayanağı ve uygulama olanağı kalmadığından bu yönetmelikler de ilgili kurumlarca yürürlükten kaldırılmıştır.

Yine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 122. maddesinde 2011 ve 2012 yıllarında yapılan değişiklikler ile kurumlarında olağanüstü çalışma ve gayreti ile kendi emsallerine göre daha başarılı görev yapmak suretiyle; kamu zararının oluşmasının önlenmesinde, kamu kaynağında ciddi oranda tasarruf sağlanmasında ve önlenemez olan kamu zararlarının büyük oranda azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin kalite ve etkinliğinin yükseltilmesinde somut veri ve olaylara dayalı olarak katkı sağladıkları belirlenen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebileceği, üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi halinde en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'üne kadar ödül verilebileceği ve 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 olamayacağı, yıl içinde ödüllendirilen personel sayısının kurumlarınca izleyen yılın ocak ayı sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına bildirileceği ve kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilecekleri hususu da mevzuata girmiştir.

Görüldüğü gibi gösterdikleri performansa göre kamu personelinin değerlendirilmesi uygulaması, henüz Türk kamu yönetiminde tam anlamıyla var olmayan ancak yenilikçi ve değişime ayak uydurmaya çalışan bir düşünce istikametinde sistematik hale getirilmeye çalışılan bir uygulamadır. Yukarıda da değinildiği gibi 6111 sayılı yasanın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) yaptığı değişiklikle sicil sistemi kaldırılmıştır. Sicile göre göre yapılan değerlendirme, amiri tarafından kamu personelinin değerlendirilmesi esasına ve sicil puanına dayanmakta ancak ücretle sicil arasında herhangi bir bağ kurulmamaktaydı. 1980'li yıllarla birlikte Batı'da yaşanan değişim dalgası ile "verimli ve etkin bir kamu yönetimi" amacıyla yapılan çalışmaların önemli noktalarından biri de kamu personelinin ne kadar verimli olduğunun ölçülmesi ve gösterdiği performansa göre ücret belirlenmesi fikri olmuştur. Eski geleneksel bakışta var olan personel özlük işlemlerinin takibi anlayışının tersine çalışanları örgütün en kıymetli kaynağı olarak gören "insan kaynaklarının stratejik yönetimi" "anlayışına öne çıkmış ve Türkiye'de de kamu personelinin bu yeni yaklaşıma göre değerlendirilmesi düşüncesi gündeme gelmiş ve parçalı-kurumsal bazda denemeler ile sınırlı uygulamalar gündeme gelmiştir (Eraslan ve Tozlu, 2011: 35-36).

Sezer (2008)'e göre; günümüz çağdaş yönetim anlayışı çerçevesinde değerlendirildiğinde Türkiye'de tarihsel süreçte devlet-vatandaş ilişkilerinin kopuk, vatandaşların yönetim sürecine katılabilmesi anlayışının oldukça sınırlı olduğu ve bireylerin devlete ilişkin algılarının batılı ülkelere benzemediği söylenebilir. Kamu yönetiminde yeni yönetim anlayışlarının son yıllarda uygulanmaya çalışılmasına rağmen arzu edilen başarının yakalanamaması ve kamu kuruluşlarına ilişkin vatandaş memnuniyetinin bir türlü istenilen seviyeye yükseltilememesinin arkasında, devlet-vatandaş ilişkilerinin kopuk olmasının rolü büyüktür. Vatandaşın hizmet sunulan bir müşteri olarak görülmesinin önündeki en büyük engellerden birisi, bürokrasinin vatandaşa yüksekten bakan anlayışıdır. Bürokrasi konusunda yakınmaların temelinde halkın taleplerine karşı ilgisiz ve kendini onun üzerinde gören kurumların kuralcı israfçı, kırtasiyeci, her alana müdahale eden ve kendi içine kapalı yapısı yer almaktadır. Bununla birlikte vatandaşlık bilincinin ve vergi mükellefi olma gelişmemesi, devlet-baba algısı, halkın yönetime katılma isteğinin düşük oluşu, temel hak ve özgürlükler konusunda vatandaş bilinçsizliği ve benzeri nedenler,

müşteri/vatandaş odaklı etkin bir devletin ortaya çıkmasının önündeki önemli engeller olarak sayılabilir. Türk kamu bürokrasisinde yaygın olarak görülen yetki devri yapmayarak otoriteyi kendinde toplama ve tek adam olma, sorumluluktan kaçınma, sorumluluğu yayarak kararlarda gecikmeye neden olma ve bürokratik sabotaj gibi olumsuz davranışların neredeyse kuşaktan kuşağa aktarılan bir gelenek haline gelmesi kamu hizmetlerinde kalite ve onun yansıması olan vatandaş odaklı anlayışın yerleşmesini engellemektedir (Sezer, 2008: 158-159).

Diğer yandan daha önce bahsedildiği gibi Türk kamu yönetiminde kurum ve kuruluşların örgütsel başarı veya başarısızlıklarının genel olarak ölçülemediği, kamu personellerinin ne kadar çalıştıkları, başarı düzeyleri ile bu başarılarının nasıl ölçülerek değerlendirildiği 2011 yılına kadar geleneksel kamu yönetimi anlayışı içinde üstlerin astlar hakkında doldurdukları sicil raporu yöntemi ile yapılmaya çalışıldığı bilinmektedir. Bunun yanında kamu görevlilerinin üstün başarı elde ettikleri hizmetlerinden dolayı teşvik edilmelerinin, başarıyı ne kadar etkilediği ve bu yöntemin tarafsız, etkili ve yararlı olup olmadığı konusunda tereddütler bulunmaktadır. Bu noktadan değerlendirildiğinde Türk kamu yönetiminde kamu örgütleri ile kamu görevlilerinin performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesi oldukça önem taşımaktadır (Çevik, ve diğ., 2008: 29).

Türk kamu yönetiminde personelin tamamını kapsayan tek ve genel bir düzenleme bulunmamakta, personelin verimliliğini yükseltmek için yapılan düzenlemeler personel gruplarına özel yasal düzenlemelerle aylık ücretin, performansa göre hesaplanması şeklinde değil, sadece ek ödeme için performansın göz önünde bulundurulması şeklinde uygulanmaktadır. Bu kapsamda kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması ile çalışma şartları ve özlük hakları (ücretin taban ve tavanı dahil) daha önce Bakanlar Kurulu'nca, günümüzde ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanı tarafından belirlendiği bu çalışan grubunun çalıştıkları kurumların amirlerine "performansa göre teşvik ikramiyesi verme" yetkisi verilmiştir. Diğer yandan "döner sermaye geliri" adı altında Sağlık Bakanlığı ile Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bünyesinde uygulanan ek ödeme aracı ile ilgili bakanlıklarda personel çalışmaya teşvik edilmektedir. Bu kapsamda yapılan diğer bir uygulama olan ve Milli Eğitim Bakanlığınca yürütülen "ek ders ücreti" uygulaması ile de daha etkin

ve verimli bir eğitim sistemi için daha çok çaba ve performans gösteren personele yapılan bir diğer ek ödeme olarak gösterilebilir.

5018 sayılı KMYKK ile getirilen yaklaşımda da etkin ve verimli bir kamu yönetimi anlayışı stratejik değerlendirme ve ile kamu personelinin performansı doğrultusunda değerlendirilip ücretlendirilmesi eğiliminde olunduğu görülmesine (Eraslan ve Tozlu, 2011: 38-39) rağmen, bu çalışmanın tamamlandığı 2019 yılına kadar bu eğilim henüz kamu yönetiminin tamamını kapsayan sistematik bir uygulamaya dönüşmemiştir.

Bununla birlikte Devlet Personel Başkanlığı tarafından çalışmaları yürütülen yeni bir modelin varlığına ilişkin 9 Mayıs 2016 tarihinde basına yansıyan haberde; Devlet Personel Başkanlığınca performans değerlendirme esaslı bir çalışma yapıldığı, yeni modelde üstün asta, astın üste puan vereceği, bir yıl süreyle yapılacak değerlendirmede ortaya çıkan puanlama sonucuna göre de tayin, terfi, ödül, yurtdışı görev ve yurtdışı eğitim tespit edileceği, buna karşın değerlendirmenin personel ücretlerine herhangi bir yansımasının olmayacağı ancak düşük puan alan bir uzmanın istediği görevde yükselebilmesinin mümkün olmayacağı, düşük performans gösteren ve astların memnun olmadığı bir daire başkanın da hem koltuğunu koruma hem de yükselmede sorun yaşayacağı kamuoyuna yansımış (Baysal, 2016) ancak henüz konuya ilişkin düzenleme yürürlüğe girmemiştir.

Türkiye'de önümüzdeki süreçte kamu personel politikalarının değişiminde performans değerlendirmesinin ve/veya daha geniş çerçevede kamu performans yönetiminin gündemde olacağı görülmektedir.

2.9.1. Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel Uygulaması

1986 yılında Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarının teşkilat kanunlarına, ücret konusunda Devlet Memurları Kanunu ile bağlı kalınmaksızın özel hükümler konulması ile başlayan kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması daha sonra Başbakanlık Merkez Teşkilatı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Denizcilik Müsteşarlığı,

Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu ve Adli Tıp Kurumu Başkanlığı'na yayılmıştır. Ücret miktarı daha önce Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen kadro karşılığı sözleşmeli personelin ücreti, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenmekte ve kurum ile personel arasında sözleşme, belirlenen bu taban-tavan ücret aralığında imzalanmaktadır. Üzülerek belirtmek gerekir ki; kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulamalarında görülen "performansa göre teşvik ikramiyesi verme", verimlilik artıran bir araç olmanın ötesinde, uygulanan her kurumda objektif kriterlerin yanı sıra personelin; işleri organize edebilme gücü kapasitesi, dikkati ve görevine bağlılığı gibi sübjektifliğe oldukça açık çok sayıda kritere de yer veren ölçme sistemlerinin kullanıldığı ve diğer kurumlarla arasında ücret farklılaştırması sağlayan bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Çoğu zaman da iş ortamındaki huzurun bozulmasını istemeyen yöneticiler tarafından tüm personelin ortalama değerlendirilerek, aynı miktarlarda teşvik ikramiyesi verilmesinin sağlandığı, adil, tarafsız ve objektif olmaktan uzak bir tutum sergilenmektedir (Eraslan ve Tozlu, 2011: 46-50).

2.9.2. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Üretim Teşvik Primi

Sağlık Bakanlığı'ndaki ek ödeme sistemine benzer şekilde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bünyesinde yer alan ve adı "üretim teşvik primi" olan uygulama da performansa dayalı ücret uygulamaları içinde döner sermaye gelirlerine dayanmaktadır. 2005 yılında 969 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanunun 3. maddesinde yapılan değişiklikle döner sermaye işletmelerinden elde edilen kârın en fazla % 80'i, kârın elde edilmesinde emeği geçen personele katkıları oranında, asgari ücretin yıllık brüt tutarının iki katını aşmamak üzere, **üretimi teşvik primi** olarak ödenebileceği hükmü getirilmiş ve *"karın elde edilmesinde emeği geçen"* ifadesi 2015 tarihli Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği'nin 42. maddesinde de yer almış, 43. maddesinde de; görevin önem ve zorluğu, görev mahalli, iş hacmi, personelin kadro unvanı ve pozisyonu ile hizmet sınıfı, çalışılan gün miktarına dayanılarak belirlenen üretim teşvik primi ayrıntılı olarak anlatılmıştır (Eraslan ve Tozlu, 2011: 52).

Buna karşın Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında "üretim teşvik primi" adı altında döner sermaye gelirlerinden personele yapılan ödemenin, diğer kurumlardakine benzer şekilde rutine dönüştüğü ve aylık maaşın yanı sıra sabit bir ek gelire dönüştüğü hususu da göz ardı edilemez bir tespit olarak varlığını devam ettirmektedir.

2.9.3. Sağlık Bakanlığı Performansa Dayalı Ücret Uygulaması

Sağlık Bakanlığı 2004 yılından itibaren çalışanların başarıları oranında ödüllendirilmesini öngören yönetim anlayışından yola çıkarak performansa dayalı ücret sistemini hayata geçirmeye başlamıştır. Sağlık Bakanlığı, bir kuruluşun amaçları ya da bireysel performans hedeflerine ulaşma nispetinde çalışanların ödüllendirilmesi amacıyla, performansa dayalı ücret sistemleri kapsamında çalışanların performanslarının değerlendirilmesi ve ölçülmesi işlerini, üstlerin inisiyatifiyle sübjektif yöntemlerle belirleme yerine, objektif çerçevesinde önceden belirlenmiş ölçülebilir kriterler belirleme yoluna gitmiştir. Performans kriterleri olmaksızın, performansta iyileştirme beklenemeyeceğinden yola çıkılarak, sistemin ana çıkış noktası, çalışanın performansına göre ücretlerin bir kısmının veya sabit ücret yanında ödenen ek ödemenin tespiti olarak belirlenmiştir (Akdağ, 2007: 5-7).

Sağlık Bakanlığınca performans yönetimi kapsamında 2004 yılından itibaren uygulanan performansa dayalı ek ödeme sistemi, Bakanlığa bağlı tüm birimlerde belirlenen kriterler ve hizmet sunum şartları göz önünde bulundurularak çalışan personelin;

- görevi,
- unvanı,
- performansı,
- hizmete katkısı,
- çalışma şartlan ve süresi,
- yapılan muayeneler,
- serbest çalışıp çalışmama durumu,
- ameliyat, anestezi sayıları,
- riskli ve özellik arz eden bölümlerde çalışma durumu,

- yaptığı girişimsel işlemler,

gibi başlıklar esas alınarak sağlık birimlerinde, verimli ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu motive edebilmek amacıyla, döner sermaye gelirlerinden personele yapılacak ek ödemenin miktarı ile usul ve esaslarının belirlendiği bir sistemdir. Özü itibariyle performansa dayalı ek ödeme sistemi, "kurumsal performans kriterleri" ile birlikte etkin, tutumlu ve verimli sağlık kuruluşlarına ulaşmayı hedefleyen bir uygulama olup, tespit edilen "başarı ölçütleri" ışığında personeli de ödüllendirerek bireysel verimliliğin de artırılmasını sağlamayı hedefler (Demir, 2007: 59).

Sağlık çalışanları tarafından kaliteli ve verimli bir sağlık hizmeti verilmesi sorumluluğunu insanlara aşılayabilecek model arayışları sağlık politikacılarının gündemini sürekli meşgul etmiştir. Sağlık Bakanlığı sağlık hizmeti veren personellerde motivasyonu yüksek tutabilmek, kaliteli ve verimli bir sağlık hizmeti ortamını sağlayabilmek için performansa göre katkı payı ödemesi uygulamasına 2003 yılında on hastanede pilot uygulama olarak başlamıştır. 2004 yılından itibaren birinci basamak sağlık kuruluşlarını da kapsayacak şekilde tüm ülkede yaygınlaştırılmış, kolay ölçülebilir sınırlı sayıda kalite ölçütleri 2005 yılında geçici olarak uygulamaya konulmuştur. Bireysel performans ölçümü yöntemi sahada gözlemlenen uygulama ve sonuçlara göre birçok kez değişikliklere uğramış ve neredeyse matematiksel bir model şeklini almıştır. Bu süreçte yasal altyapı hazırlanmış ve 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun'un 5. maddesine 7.3.2006 tarih ve 5471 sayılı Kanunla ek fıkralar eklenmiştir. Bu düzenlemenin devamında Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik çıkarılmıştır. Diğer yandan mevcut altyapı yetersizlikleri nedeniyle etkisi bilinçli bir şekilde düşük tutularak uygulamaya konan kurumsal performans ölçümü konusunda kapasite geliştirilmesi teşvik edilmiş, 2005 yılının ikinci yarısında yayımlanan kurumsal performansın ölçülebilmesini amaçlayan yönerge ile yoğunluklu olarak nicelik ölçümüne ve buna dayalı ölçütlere göre performans değerlendirmesi sistemine nitelik boyutu kazandırılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda kurumsal performans ölçüm yöntemleri, altı başlık altında toplanmıştır. Bunlar; muayeneye erişim, hasta memnuniyeti, hastane

alt yapısı ve bazı süreçlerin denetimi, birinci, ikinci ve üçüncü basamak kurum verimliliği ölçümü, sağlık kurumlarının hedeflere ulaşma durumu ve ölçülmesi ile kılavuz görevi gören hastane kalite kriterlerinden oluşmaktadır (Aydın, 2007: 44-49).

Sağlık çalışanlarının kaliteli hizmet sunumunu ve verimli işler yapmasını sağlamak için ölçülebilir hizmet tanımlamaları yapılması şarttır. Bunun için de düzeyde de olsa aşağıdaki performans kriterleri üzerinde durulmuştur. Bu kriterlerin en önemlileri şunlardır (Aydın, 2008: 1-2):

- Sağlık hizmeti verilen insanların mutluluğunu temin etmek,
- Daha kaliteli bir sağlık düzeyine ulaşmak,
- Tanımı iyi yapılmış ve kalitesi yüksek bir sağlık hizmet sunum sürecine uymak,
- Bu sağlık hizmetini vermek için kullanılan insan ve malzeme kaynakları (girdi) ve alt yapıda tanımlanmış normlara uymak.

Türkiye'de Sağlık Bakanlığı'na bağlı kurumlarda çalışan sağlık çalışanı, hastane ve yatak sayısı Sağlık İstatistikleri Yıllığı güncel[2] verilerine göre aşağıdaki gibidir (Sağlık Bakanlığı, 2018):

- Sağlık Bakanlığı'na bağlı 879 hastane ve 135.339 yatak,
- Sağlık Bakanlığı'na bağlı kurum ve kuruluşlarda 42.726'sı uzman olmak üzere toplam 90.264 hekim, 9.768 diş hekimi, 2.855 eczacı, 112.074 hemşire, 111.193 diğer sağlık personeli ve 49.003 ebe.

Performansa dayalı ek ücret ödeme uygulaması kapsamında birinci basamak sağlık kuruluşları ve hastanelerde yaygınlaştırılan bireysel performansa göre katkı payı ödenmesini hedefleyen düzenlemeler ile ilk aşamada yürürlüğe konan uygulamada kurumun elde ettiği aylık gelirden mevzuat ile belirlenen ölçülerde katkı payı olarak çalışanlar için ödenecek toplam miktardan her çalışanın o dönem için elde ettiği puanı ölçüsünde pay (döner sermaye payı) alması şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu anlamda çalışanlar için ürettikleri katkı nispetinde kurumun ürettiği artı değere ortak olmasından bahsedilebilir. Doktorların puan hesaplamalarında serbest çalışanlar ile

[2] Sağlık Bakanlığınca 21.01.2019 tarihinde güncellenmiştir.

devlette tam zamanlı mesai yapanlar arasında bir fark gözetilmiş ve bu sayede tam zamanlı çalışma özendirilmeye çalışılmıştır. Birinci basamak kuruluşlar için illerde geniş kapsamlı kurulan komisyonlar, kurumun gelir ve nakit durumu, borç-alacak ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak personele dağıtılacak ek ödeme miktarını tespit etmektedirler (Aydın, 2007: 45-47).

Örnek olarak performansa dayalı ek ödeme sisteminin devlet hastanelerinde nasıl çalıştığı hususuna göz atacak olursak; her ay için doktorların yapmış olduğu tüm işlemler, puanlarına göre toplanarak doğrudan kendi bireysel performansları ölçülmekte ve hastanedeki bütün doktorların çalıştıkları günler dikkate alınarak performans puanlarının aritmetik ortalaması ile kurumun o dönem performans puan ortalaması belirlenmektedir. Daha sonra tüm personelin bireysel performans puanları (dolaylı veya dolaysız dolaysız), kadro unvan katsayısı, aktif çalışma gün katsayısı, serbest meslek katsayısı gibi parametrelerle çarpılarak, çıkan puana ihale ve satın alma komisyonu gibi farklı görevleri yaptıkları zaman aldıkları ek puanların da ilave edilmesi ile net performans puanları hesaplanmakta ve puanlar, her ay için belirlenen parasal bir katsayı ile çarpılarak performansa göre yapılacak ek ödeme tutarları tespit edilmektedir. Parasal katsayı ise; döner sermaye komisyonu tarafından o dönem için dağıtılmasına karar verilen parasal miktarın, bütün personelin net performans puanlarının toplamına bölünmesi ile tespit edilmektedir (Demir, 2007: 63-66).

Sağlık Bakanlığı tarafından uygulamanın başlatıldığı 2003 yılından bu yana elde geri bildirimler sonucu bireysel performans göstergeleri güncellenmektedir. Bu kapsamda öncelikle doktorların doğrudan emeğe bağlı hizmetlerinin ölçümü esas alınmakta iken, birinci basamak sağlık kuruluşlarında bazı koruyucu sağlık ölçütleri ile hastanelerde bilimsel çalışmalar, klinik içi eğitim ve enfeksiyon kontrolü gibi performans göstergeleri de değerlendirme kapsamına alınmıştır. Sağlık personelinin görev yaptığı kurumun amaçlarını gerçekleştirme başarısı da ek ücret olarak çalışana dönmektedir. Bu yüzden de kurumun hizmetlerinin sağlıklı şekilde kayıt altında tutulması, verimlilik ve tasarruf ilkeleri gözetilerek satın almaların ve sarfiyatın gerçekleştirilmesi ve ödül kaynağı üretimi önemlidir. Aksi durumda tüm sağlık personelinin bu durumdan olumsuz etkilenmesi söz konusu olacaktır. Diğer taraftan "kurumsal performans" başlığı altında Sağlık Bakanlığının ortaya koyduğu hedeflere

ulaşma oranı da performans sonucunu belirleyen önemli bir faktördür. Kısaca çalışanların performansının yüksek gerçekleşmesi için, hastane fizik şartlarının belli kriterleri karşılaması, hastaların doktor seçme hakkına sahip olması, belirli uluslararası sağlık kalite kriterlerine ulaşılmış olması, hasta memnuniyetinin ve Bakanlık güncel hedeflerinin yerine getirilmiş olması zorunludur (Aydın, 2008: 2).

Ülkemizde sağlık hizmetleri sunumunda önemli bir paya sahip olan, pahalı tıbbi teknoloji yanı sıra ve yoğun işgücü istihdamı sağlayan ve aynı zamanda sağlık harcamaları içinde önemli bir orana sahip olan hastanelerde, var olan kaynaklarla artan yüksek talebe cevap verebilmenin zorlaşması ile maliyetlerdeki artış performans analizlerinin yapılmasını gerekli hale getirmiştir. Özellikle yataklı tedavi hizmetlerinde yüksek düzeyde performans sağlanması, kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak ve kaynak israfını da asgari düzeye çekmek için önemlidir (Karahan ve Özgür, 2011: 152).

Bu bağlamda yukarıda da değinildiği gibi Sağlık Bakanlığı performans sistemi; personeli ödüllendirerek bireysel verimliliğini artırmayı hedefleyen bireysel başarı ölçütleri içermekle birlikte, ilgili sağlık biriminin verimlilik, tutumluluk ve etkinlik ilkelerine göre hizmet üretmesini de amaçlayan bir uygulamadır (Aydın, 2008: 2-3).

2005 yılından itibaren üzerinde çalışılan kurumsal performans kavramı kapsamında Dünya Sağlık Örgütü raporları ve uygulandığı ülke örnekleri incelenerek "Hastane performansı nasıl ölçülür ve izlenir?" sorusunun cevabı bulunmaya gayret gösterilmiş, bu kapsamda "Sağlık Bakanlığı Yataklı Tedavi Kurumları Kurumsal Kaliteyi Geliştirme ve Performans Değerlendirme Yönergesi" çıkarılarak, aşağıdaki altı başlıkta kurumsal performans ölçüm yöntemleri belirlenmiştir (Demir, 2007: 67):

- Kurumsal hedef katsayısı,
- Kurum verimlilik katsayısı,
- Kuruluş verimlilik katsayısı,
- Alt yapı ve süreç değerlendirme katsayısı,
- Hasta ve hasta yakınları memnuniyet anketleri katsayısı,
- Muayeneye erişim katsayısı.

Akdağ (2007: 8-10) ve Demir (2007: 71-82)'e göre; sağlıkta performans yönetimi ile;

- Hastanelerde hizmet anlayışını değişmiş, çok sayıda uzman hekim kamu hastanesinde tam zamanlı çalışmayı tercih ederek, özel muayenehanelerini kapatmışlardır.
- Laboratuvar ve görüntüleme hizmetleri çalışma saatleri yükselmiş, büyük şehirlerde ameliyatlar için verilen süreler kısalmış, sağlık hizmetine erişim kolaylaşmış, hekimlerin aktif olarak çalıştığı süre ve hastaların muayene süresi uzamış, birim hasta maliyeti düşmüştür.
- Performansa dayalı döner sermaye ödemeleri nedeniyle sağlık personelinin çalışma motivasyonu yükselmiştir.
- Hastane bilgi sistemleri kurularak, yapılan işlemler düzenli bir biçimde kayıt altına alınmıştır.
- Kurumsal performansı tespit amaçlı denetimler, bizzat hastane yöneticileri tarafından il sağlık müdürlüklerinden talep edilmeye başlanmış ve hastane fiziki ortamlarının iyileştirilmesi için gösterilen gayret artmıştır.
- Halkın sağlık hizmetlerine daha kolay erişimi sağlanmıştır.
- Her hastane için kalite sorumluları belirlenerek, kalite kriterlerinin uygulanma ve takibine başlanmıştır.
- Sağlık hizmetinin yükünü çeken sağlık personelinin ödüllendirilmesine fırsat tanınmıştır.

Yukarıda sayılan olumlu yönlerin yanı sıra Sağlık Bakanlığında uygulanan performans sisteminin eleştirilen yönleri de bulunmaktadır (Uysal, 2014: 160):

- Hastanelerde uygulanan performans değerlendirme kriterleri, döner sermaye gelirlerinin dağıtımında istismara ve personeller arasında gerilimlere neden olduğu için, bilimsel şekilde yeniden belirlenmesi zorunluluğu vardır.
- Belirli branşlar arasında performans puan farkı olduğundan farklı branştaki hekimlerin aldıkları ek ödemeler arasında büyük oranda farklılıklar oluşmaktadır.

- Hekimlerin daha fazla hastaya bakarak daha fazla performans puanı toplayabilme eğilimleri nedeniyle, hastalara daha az zaman ayrılması ve sunulan sağlık hizmetin kalitesinin düşmesi endişesi vardır.
- Özellikle eğitim ve araştırma işlevini öncelikle yerine getirmesi beklenen eğitim hastaneleri gibi kurumlarda, daha fazla para kazanma endişesinin öne çıkması çok tehlikeli bir hususdur.
- Sağlık çalışanları sendikalarına göre de; performans baskısı, sağlık çalışanlarına karşı şiddet, yoğun iş yükü, yetersiz kadrolar, yoğun çalışmalarına karşın performans ücretlerindeki inişli çıkışlı durum, sağlık çalışanlarını rahatsız etmektedir.

Sağlıkta uygulanan performans sistemi genel olarak değerlendirildiğinde, yalnızca belirlenen kurumsal hedeflere ulaşma ve sonuç alma odaklı değil, kurum hedefleri yanı sıra bireysel hedeflerin birlikte ve uyum içerisinde yürütüldüğü ve çalışanların yetenekleri, nitelikleri ve yeterliklerine göre hedeflerin belirlendiği bir sistemin fayda sağlayacağı açıktır. Sadece kuruma kazandırılan kar oranından, çalışanların performans başarısını değerlendirmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır (Uysal, 2014: 160).

Nitekim sistemin aksayan yönleri bulunduğu ve gözden geçirme ihtiyacı olduğu hususu, 2017 yılında görevde olan Sağlık Bakanı Ahmet Demircan katıldığı bir televizyon programında performans sisteminin yeniden gözden geçirileceğini, bunun sağlık çalışanları ile birlikte yapılacağını, Sağlık Uygulama Tebliği ile performans arasındaki bağlantıyı Sağlık Bakanlığının kuracağını, düzeltilmesi gereken yerler düzeltilmezse haksızlık olacağını, sayıdan ziyade fonksiyon ve sonuç odaklı bir performans sistemi çalışması içinde olunacağını belirtmiştir (CNN Türk, 2017).

Benzer bir tespit 2019 yılında sağlık teşkilatının başında olan Sağlık Bakanı Fahrettin Koca tarafından yapılmış ve performansı esas alan ek ödemenin amacından uzaklaştığı, kalitenin kriter olmaktan çıkarılmış olduğu, doktorlar başta olmak üzere tüm sağlık personeline dengeli bir ek ödeme modeline dönüştüğü, bu yüzden güncel hedeflere göre yeniden düzenleneceği, diğerlerine göre çalışma şartları daha zor ve

nöbeti olan riskli alanların cazip hale getirileceği yeni düzenlemeler üzerinde çalışıldığı dile getirilmiştir (Anadolu Ajansı, 2019).

Elbette geçen zaman içinde kurumsal anlamda amaca ne kadar ulaşılabildiği düzeltilecek hususlarla birlikte ayrıca incelenmeye ve tartışılmaya değer olacaktır.

Yukarıdaki görüşler ışığında Sağlık Bakanlığınca yürütülen performans uygulamaları çerçevesinde, hastaların beklentilerine yönelik muayene sisteminin geliştirilmesi, personelin çalışma şartları ve imkanlarının iyileştirilmesi yönünde gelişmeler yaşanması, daha önceden şikayet edilen sorunların çözümü yönünde iyileştirmeler yapılması; sağlık kuruluşlarının kaliteli hizmet vermesi ve performanslarının artırılması anlamında önemli mesafeler alındığını göstermekte (Eroğlu, 2011: 100) ise de zaman içerisinde ortaya çıkan özellikle skor odaklı sorunların çözüme kavuşturulma ihtiyacı olduğu da yadsınamayacak bir gerçek olarak karşımızda durmaktır.

Sağlık Bakanlığı performans uygulamasında ödüllendirme ile birlikte personellerin belirlenen hedeflere yönelik motive edilmeleri, bireysel çabaların yanı sıra kuruma topyekün sahip çıkılmasını teşvik etme amaçlı tutum değişikliği oluşturmak da amaçlardan birisi olduğu belirtilmesine rağmen (Aydın, 2008: 4); iki yıl arayla, iki ayrı sağlık bakanının benzer eleştirileri kamuoyuna açık şekilde gündeme getirmeleri, Sağlık Bakanlığı gibi devasa bir kurumda yıllardır gösterilen tüm çabalara rağmen belirlenmiş performans uygulamalarının kolayca hayata geçirilemediğini, uzun vadeli ve sabırlı bir performans yönetimi yaklaşımına ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

2.9.4. Sayıştay Performans Denetimi

1862 yılında kurulan Sayıştay, Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası kabul edilen 1876 Kanuni Esasi'den bugüne kadar bütün anayasalarda yer almış, devletin gelir ve gider denetimini yapan kamu kurumudur (Özekicioğlu, 2017: 603).

1996 yılında Sayıştay'ın denetlediği kurum ve kuruluşların kaynaklarının hangi ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını denetlemeye yetkili olduğuna ilişkin mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na eklenen bir madde ile getirilen hükmün,

performans denetiminin Türk kamu yönetiminde uygulanmasına imkan sağlayan ilk somut düzenleme olduğu söylenebilir. 1996 yılından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2010 yılında kabul edildiği tarihe kadar geçen on dört yılı içinde, Sayıştay tarafından sınırlı sayıda olsa da yapılan performans denetimlerinde kamu idarelerinin kaynaklarını hangi ölçüde etkin, verimli ve tutumlu kullandıkları hususu denetlenmiş ve sonuçlar da kamuoyu ile paylaşılmıştır (Balyemez, 2018: 277).

1996 yılında Sayıştay Kanunu'na eklenen madde ile yapılan düzenleme ile performans denetimi görev ve yetkisinin Sayıştay'a verilmesinden sonra, aynı yıl İngiltere Ulusal Denetim Ofisi ile ikili işbirliği projesi geliştirilmiş ve bu kapsamda Türkiye'de teorik eğitim düzenlenerek, iki pilot denetim projesi uygulamaya koyulmuştur. 1 Mart 1999 tarihinde, pilot çalışmalardan elde edilen deneyimler ışığında, Performans Denetim Grubu kurularak, yürütülecek çalışmaların ilke ve usulleri "Performans Denetimi Grubu Çalışma Rehberi"nde belirlenmiş ve performans denetimi çalışmalarına başlanmıştır. 1996-2006 yılları arasında pilot uygulamalar dahil on bir adet performans denetimi çalışması tamamlanmıştır (Şahin İpek, 2018: 661-662).

Diğer yandan Sayıştay Başkanlığı 2005 yılından itibaren rutin mevzuata uygunluk denetimi yanı sıra performans denetimine ilişkin de ayrıca çalışmalara başlamış olup, mevzuata uygunluk denetimi ile performans denetimi birbirlerini tamamlayan denetimler olmakla birlikte, performans denetimi için farklı bir denetçi profiline ihtiyaç olduğundan hareketle uygun denetim görevlileri yetiştirilmesi için çalışmalara başlanmıştır (Çevik, ve diğ., 2008: 119-120).

Bu kapsamda uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği müktesebatına uyumlu olarak, performans denetimi metodolojisinin geliştirilmesi ve uygulanmasının daha da yaygınlaştırılması amacıyla kurduğu Performans Denetimi Ekibi, 2005 yılı Eylül ayında "Temel Performans Denetimi Eğitimi"ne tabi tutulmuş ve eğitim sonunda Sayıştay'ın performans denetimi uygulamaları ve diğer ülke uygulamalarının incelenmesi sonucu hazırlanan performans denetimi rehberinin ilk taslağı 2005 yılı Aralık ayında tamamlanmıştır. İlk taslağın tamamlanmasından sonra eğitim (Milli Eğitim Bakanlığı kaynak tahsisi), sağlık (hastanelerde yatak yönetimi), ve çevre (Türkiye'de atık yönetimi) konu başlıklarında pilot denetimler yürütülmüştür. Daha

sonra ise proje grubu dışındaki denetçiler için de eğitim gerçekleştirilmesi ve pilot denetimler yapılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının performans yönetimlerini oluşturarak, performans ölçüm rejimlerini kurmaları ve konuyla ilgili destek olacak çalışmaların yapılması, Sayıştay performans denetimi için önemlidir (Eroğlu, 2011: 94-95; Çevik ve diğ., 2008: 120-121).

Sayıştay denetimleri 2006 yılından itibaren 5018 sayılı KMYKK esas alınarak yürütülmeye başlanmıştır. 5018 sayılı Kanun, Sayıştay'ın görev alanını oldukça genişletmiş olup, genel ve özel bütçeli idareler, yerel yönetimler, üst kurullar, sosyal güvenlik kurumları ile sonradan yapılan düzenlemelerle genel yönetim kapsamı dışındaki kamu iktisadi teşekkülleri de Sayıştay'ın dış denetimi kapsamına alınmıştır (Şahin İpek, 2018: 662).

5018 sayılı Kanunun 68. maddesi ile genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak, kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığının tespiti, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi görevi Sayıştay'a verilerek, diğer denetimlerin yanı sıra performans denetimi yetki ve görevi de mevzuata girmiştir.

5018 sayılı Kanunun öngördüğü yeni mali yönetim sistemine uyumlu 2010 tarihli Sayıştay Kanunu teklifi üzerinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmelerinden sonra TBMM Genel Kurul görüşmeleri sırasında yapılan birtakım değişiklikler, henüz yasalaşma sürecinde iken Sayıştay tarafından yapılacak performans denetimini tartışmalı hale getirmiştir (Balyemez, 2018: 284).

Bu kapsamda 2010 tarihli Sayıştay Kanunu'nun 36. maddesinin 3. fıkrası TBMM komisyon görüşmelerinde yer alan *"..kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi.."* hususu, TBMM Genel Kurul görüşmelerinde metinden çıkarılmış ve *"performans denetimi, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir"* şekline dönüştürülmüştür (Şahin İpek, 2018, s. 664).

2012 yılında TBMM'nde 6353 sayılı Kanun ile Sayıştay Kanunu'nun 35. maddesine eklenen ve Sayıştay'ın yerindelik denetimi anlamına gelecek görüş ve talep içeren rapor yazamayacağını içeren (b) fıkrasındaki düzenleme hakkında; Anayasa Mahkemesi tarafından verilen karar ile fıkradaki *"etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle"* ibaresi metinden çıkarılmasına rağmen, bu ibarenin dışında kalan bölüm, Anayasa'ya aykırılık oluşturmadığı gerekçesi ile iptal edilmemiştir. Sonuç olarak; Anayasa Mahkemesi, Sayıştay'ın yerindelik denetimi yapamayacağına hükmetmekle birlikte, Sayıştay denetçilerince düzenlenen raporlarda verimlilik, etkinlik ve tutumluluk konusunda görüş bildirilmesini engelleyen hükmü de iptal etmiştir. Bu karara göre Sayıştay yerindelik denetimi yapamayacak ancak raporlarda verimlilik, etkinlik ve tutumluluk konusunda görüş bildirebilecektir (Şahin İpek, 2018: 664-665).

Balyemez (2018: 286)'e göre de; Sayıştay'ın kamu kurum ve kuruluşlarının harcamaları ile varlık ve kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasını verimlilik, etkinlik ve tutumluluk yönünden incelemesi, değerlendirmesi ve raporlandırmasının önünde, mevcut Anayasa Mahkemesi kararı, 5018 sayılı KMYKK, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve Sayıştay Denetim Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde yasal herhangi bir engel bulunmamaktadır.

Yukarıdaki gelişmeler sonucunda Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 25 (b) maddesinde bulunmasına rağmen etkililik, ekonomiklik ve verimlilik denetimi ile ilgili bir rehber çıkarılmaması, performans denetimi grubunun lağvedilmesi ve bütün denetçilere performans bilgisinin denetimi görevinin verilmesinin, geniş anlamıyla performans denetiminin Sayıştay'ın gündeminden fiili olarak çıktığını gösterdiği söylenebilir (Şahin İpek, 2018: 665-666).

Diğer yandan Sayıştay'ın kurumların performans yönetimi süreçlerinin iyileştirilmesine yönelik bir denetim yaklaşımı geliştirememiş olması; denetimin yanlış yönlendirmesi sonucu kurumların plan, program ve faaliyet raporlarının içeriğinin zayıflatmasına yönelik sorumluluk üstlenmeme güdüsüyle yapacakları uygulamaların, alınan mesafeden geriye düşülmesi riskini de beraberinde getirebileceği hususu da ayrıca göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Yılmaz H., 2014: 363).

Bütün bunlarla birlikte verimlilik, etkinlik ve tutumluluk analizlerinin, Sayıştay Performans Denetim Rehberinde nasıl yapılacağı ve değerlendirileceği konularına yer verilmediğinden Sayıştay performans denetim raporlarında bu hususlar bulunmamaktadır. Bu nedenle de Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan "*düzenlilik denetim raporları"*nda bu kavramlar için sadece 'sözlük anlamları kullanılarak' birtakım eleştiri ve tavsiyeler yer alabilmektedir. Bu durum da doğal olarak, denetim sonuçlarına göre oluşacak sorumluluklarla ilgili kavram kargaşasının yaşanmasına neden olmaktadır. Bu durumun çözümü için performans denetiminin tanımı ve uygulaması ile ilgili Kanun maddeleri mevcut haliyle kalsa dahi, Sayıştay Performans Denetim Rehberine verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ile ilgili hususların dahil edilmesinin sorunun çözülmesi ve tüm tartışmaların sona erdirilmesi için yeterli olacağı da değerlendirilmektedir (Balyemez, 2018: 276, 300).

2.9.5. Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında kıyaslama yapmak amacıyla 2002 yılı Ağustos ayından itibaren Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi ismi ile bir performans ölçüm sistemi geliştirmeyi amaç edinmiş ve bu amaçla Dünya Bankasından sağlanan 350.000 dolar tutarındaki hibe kredisi ile finanse edilen BEPER projesini hayata geçirmek amacıyla bir "Proje Uygulama Birimi" kurmuştur. Projeye İçişleri Bakanlığı tarafından seçilen pilot 7 belediye ve her birinin nüfusu 100.000'in üzerinde olan 129 belediye dahil edilmiştir (Ağcakaya, 2009: 36-37).

BEPER Projesi; belediyelerce sunulan mal ve hizmetlerde kaliteyi artırma, hesap verebilir olma, verimli ve şeffaf bir yerel yönetim için kendi içinde izleme geliştirme sistemi kurarak, belediyeler arasında farklı açılardan karşılaştırmalar yapacak bir model kurmayı amaçlamıştır (Nangır, 2007: 120).

BEPER Projesi ile belediye hizmetlerini ilgilendiren 300'den fazla soruya cevap alınarak belediyeler için performans kriterleri belirlenmiştir. Bu kapsamda 63 adet büyükşehir belediyeleri için, 70 adet de diğer belediyeler ile büyükşehir ilçe belediyeleri için performans göstergesi tespit edilmiştir. Bunlar (Eroğlu, 2011: 93-94);

- Sunulan Hizmetlerin Büyüklüğü,
- Sunulan Hizmetlerin Kalitesi,
- Sunulan Hizmetlerin Maliyetleri,
- Çevre Koruma,
- Yönetsel Etkinlik

ile ilgili olup, performans ölçümünde de aşağıdaki üç temel gösterge belirlenmiştir (Eroğlu, 2011: 94):

- **Hizmet Göstergeleri:** Bilgisayarlaşma oranı, su şebekesine bağlı nüfus, 1000 kişiye düşen idari personel sayısı, kişi başı günlük su tüketimi, zabıta, imar, itfaiye hizmetleri,
- **Altyapı Göstergeleri:** Vatandaşların kullanımına yönelik yol/kişi, yeşil alan/kişi, katı atık bertaraf faktörü ve atık su toplama oranı,
- **Mali Göstergeler:** Bütçe gerçekleşme durumu, gerçekleşen kesin hesap harcamaları/kişi, bütçe/kişi, iç gelir oluşturma kapasitesi.

BEPER Projesi kapsamında belediyelerin yapması gereken istatistiki veri girişine bağlı olarak veri toplanmasında yaşanan sorunlar, tecrübe yetersizliğinden kaynaklı yanlış veri girişi ya da siyasi nedenlerle verilerin doğru girilmemesi ve aykırı birtakım değerlerin fazlalığı verilerin güvenilir olup olmadığı konusunda şüphe uyandırarak, projeye yönelik soru işaretlerinin ortaya çıkmasına ve BEPER'in sadece veri girişi yapılan ve belediyeler arasında karşılaştırma imkanı veren bir sistem olduğu algısına sebep olmuştur. Elbette yerel yönetimlerde performans ölçüm sisteminin bugünden yarına hazır olmasını beklemek akılcı değildir. Yerel yönetimlerde performans yönetim kültürünün yerleştirilmesi ve doğru bir çerçevenin seçilmesi projenin uygulanabilirliğini pozitif etkileyecektir. Bunun için de dikkatli bir planlamaya, ayrılan kaynağa, sabır ve zamana ihtiyaç vardır (Belge, 2007).

BEPER Projesi, belediyelerin genel performansı ve hizmet birimi performansı ile ilgilenmiş ancak birey/grup performansı veya alt hizmet birimi performansı üzerinde durmamıştır. Bahsedilen eksiklerine rağmen İçişleri Bakanlığınca 2002 yılında başlatılan BEPER projesinin, ülkemizde yerel yönetimlerde performansa dayalı yönetim anlayışı bakımından kılavuz projelerden birisi olarak değerlendirilmesi

yanlış olmayacaktır. Performans yönetim kültürünün yerleştirilmesi ve doğru bir çerçeve seçilmesi, yerel yönetimlerde performans yönetimi öğrenme sürecini desteklemiştir (Ağcakaya, 2009: 38-43).

Kamuda stratejik planlama ve performansa ilişkin mevzuatın ana çerçevesini 5018 Sayılı KMYKK ve 5393 Sayılı Belediye Kanununun oluşturduğu ve KMYKK 9. maddesi ile Belediye Kanununun 41. Maddesi yerel yönetimlere doğrudan stratejik planlama sorumluluğu yüklediği hususu (Karasoy, 2014:266) göz önünde bulundurulduğunda, 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununun 49, 54 ve 55. maddeleri ile yerel yönetimlerin gündemine giren performans denetimi ve performans ölçütleri konuları ile belediye stratejik planları, faaliyetlerin performans ölçümleri ve iç denetim gibi kavramlar için de BEPER'in bir başlangıç olduğu söylenebilir.

5018 sayılı KMYKK ve bu kanuna ilişkin çıkarılan yönetmelikler ile belirlenen sistem gereği Türkiye'de yerel yönetimlerde performans ölçümleri; stratejik plan (5 yıllık), performans programı (yıllık), faaliyet raporu (yıllık), performans esaslı bütçe (yıllık), iç kontrol sistemi (sürekli) olarak belirlenmiştir. İnsanların en kolay ulaşabileceği yerel yönetimlerin, başarı, başarısızlık ve bu aradaki süreci ölçecek bir yönteme sahip olması gerektiğinden, performans yönetimi, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin ölçülmesi ve çıkan sonuçlara göre planlama sürecinin işletilmesi, yerel yönetimlerin gelecekteki performansını geliştirmek için çok önemli bir araç olduğu hususu kabul edilmektedir (Ertaş ve Atalay, 2016).

2.9.6. Vali ve Kaymakamların Bireysel Performans Ölçümü Araştırma Projesi (MİAPER)

İçişleri Bakanlığı tarafından TODAİE danışmanlığında 2006 yılında gerçekleştirilen ve kısa adı MİAPER olan "Vali ve Kaymakamların Bireysel Performans Ölçümü Araştırma Projesi"'nin amacı; vali ve kaymakamlar için ayrı ayrı performans kriterleri belirlenmesi olmuştur. 81 il valisi, 850 kaymakam ile vali yardımcıları ve hukuk işleri müdürleri araştırma kapsamına dahil edilmişlerdir. MİAPER anket sonuçlarının analizi ve yerinde yapılan ziyaretlerle, vali ve kaymakamlar için bireysel performans kriterleri, puanları ve 360 derece değerlendiricilere ilişkin taslak tespit edilmiştir.

Tablo 5: MİAPER Projesi - Performans Ölçütleri

No	Ö L Ç Ü T L E R	ÖLÇÜT SAYISI	ÖLÇÜT ORANI
I	**LİDERLİK PERFORMANS ÖLÇÜTLERİ**	**10**	**1/3**
II	**GÖREV PERFORMANS ÖLÇÜTLERİ**	**90**	**2/3**
A	Anayasal Görev Ölçütü	1	
B	Türk Bayrağına İlişkin Ölçüt	1	
C	Protokole İlişkin Ölçüt	1	
Ç	İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Ölçüt	1	
D	Güvenliğe İlişkin Ölçütler	5	
E	Planlama ve Denetime İlişkin Ölçütler	9	
F	Personele İlişkin Ölçütler	4	
G	Halkla İlişkiler Ölçütleri	4	
Ğ	Taşınmaz Mal Zilyetliğine İlişkin Ölçüt	1	
H	Kurul ve Eşgüdüme İlişkin Ölçütler	3	
I	Sosyal Hizmetlere İlişkin Ölçütler	7	
İ	Sivil Savunmaya İlişkin Ölçütler	2	
J	Tüketicinin Korunmasına İlişkin Ölçütler	3	
K	Mahalli İdarelere İlişkin Ölçütler	5	
L	Adalete İlişkin Ölçütler	2	
M	Mali ve Ekonomik Ölçütler	3	
N	Eğitime İlişkin Ölçütler	5	
O	Gençlik ve Sporla İlgili Ölçütler	2	
Ö	Bayındırlık ve İskan Ölçütleri	2	
P	Sağlık Hizmeti Ölçütleri	9	
R	Tarım Orman ve Hayvancılık Ölçütleri	7	
S	Kültür ve Turizme İlişkin Ölçütler	2	
Ş	Çevreye İlişkin Ölçütleri	2	
T	Yerleşim Durumuna ilişkin Ölçütler	3	
U	Kamu Binası Yangın Korunma Ölçütü	1	
Ü	Bürokrasinin Azaltılması Ölçütleri	5	
	TOPLAM	**100**	**3 / 3**

"360 Derece Değerlendirme Yöntemi"; kendisi ve kamu hizmet ilişkisi olan çevresindeki insanların değerlendirmesi anlamına gelmekte olup, vali ve kaymakamlardan pozisyonlarına uygun hazırlanmış ayrı formlardaki performans kriterleri aracılığıyla, hem beraber çalıştıkları amirleri, memurları ve teşkilat dışından halktan kişilerin örgütlü temsilcileri (muhtarlar, il genel meclis üyeleri vb.) tarafından değerlendirilmeleri hem de kendi kendilerini değerlendirmeleri istenmiştir. Vali ya da kaymakamın performansı, somut performans kriterleri yanı sıra İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak geçer not, başarılı ve çok başarılı notla tespit edilmiş olacaktır. Pilot çalışma yapılan il ve ilçelerde, performans puanına esas olmak üzere geliştirilen liderlik (kişisel) performans kriterleri (% 30) ile görev performans kriterlerinin (% 70)

ve 360 derece değerlendirme yönteminin uygulanmasının mümkün olduğu görülmüştür (Çevik, ve diğ., 2008: 109-113).

Yukarıda da değinildiği üzere, MİAPER Projesi sonunda belirlenen performans değerlendirme ölçütleri havuzunda yer alan toplam 100 ölçüt ile bu ölçütlere ilişkin performans puan ve yüzde oranlar vali, vali yardımcısı, kaymakam ve hukuk işleri müdürleri için geliştirilmiş, 360 derece değerlendiricilerin her biri için ayrı ayrı formlar hazırlanmıştır.

Bu kapsamda, her değerlendiricinin değerlendirme formu, kendisini ilgilendirdiği veya hiyerarşik konumuna uygun olarak belirlenmiş olup, performans ölçütleri ve 360 derece değerlendiricilere ilişkin tablo da aşağıda gösterilmiştir (Bilgin, 2006: 67-69):

Tablo 6: MİAPER-360 Derece Değerlendiriciler

No	**DEĞERLENDİRİCİLER**	**Vali**	**Vali Yrd.**	**Kaymakam**	**Hukuku İşleri Müdürü**
	BAKANLIK İÇİ				
1	BAKAN	X			
2	Müsteşar	X	X	X	X
3	Mülkiye Müfettişi	X	X	X	X
4	Vali	X	X	X	X
5	Vali Yardımcısı	X	X	X	X
6	Kaymakam	X	X	X	
7	Birim Amiri	X	X	X	X
8	Hukuk İşleri Müdürü				X
	BAKANLIK DIŞI				
9	İl Genel Meclisi	X		X	
10	Belediye Meclisi	X		X	
11	Belediye Başkanı	X		X	
12	Muhtar	X		X	
13	Sivil Toplum Kuruluşu	X	X	X	
14	Meslek Kuruluşu	X	X	X	
15	Siyasal Parti Başkanları	X		X	
	TOPLAM	**14**	**8**	**13**	**6**

MİAPER Projesi sonucunda genel olarak aşağıdaki sonuç ve önerilere ulaşılmıştır (Bilgin, 2006: 73-76):

- MİAPER Projesi ile getirilmek istenen vali, vali yardımcısı, kaymakam ve hukuk işleri müdürünün performanslarına göre değerlendirilmesi, mevcut mevzuatta bazı değişikliklerin yapılmasını gerektirmektedir.
- T.C. İçişleri Bakanlığı merkez birimlerinde çalışan mülki idare amirlerinin performans değerlendirmesine esas olacak ölçütler, MİAPER Projesi temel alınarak merkez birimlerince hazırlanmalıdır.
- Teorik bilgiler ve araştırmadan çıkan sonuçlara göre sayılabilir ve ölçülebilir somut ölçütler belirlenebildiği ölçüde gerek kurumsal gerekse de bireysel performansı tespit edebilmek mümkün olacaktır.
- Ölçütlerin performansa etkisi bakımından; kişisel değerlere yönelik en çok % 40, göreve ve gerçekleştirilen iş kalitesi ve miktarına yönelik olarak da en az % 60 oranında olmalıdır. Gerek şahsi değer ve özelliklere ilişkin ölçütlerin gerekse de değerlendiricinin bakış açısının sübjektif olabileceği düşünüldüğünde, mümkün olduğunca çok sayı ve çeşitlilikte sayılabilir görev ve iş ölçütü belirlemek gerekmektedir.
- Görevin önemi, gerekliliği, önceliği ve görev-iş miktarına göre ölçütler için verilecek performans puanları tespit edilmelidir.
- Performans puanının gerçekçi olması ve tüm tarafları tatmin etmesi, performans ölçütleri gibi performans puanının da kapsayıcı ve yeterli ölçüde değerlendirmeye fırsat sağlayıcı olmasına bağlıdır.
- Yılda bir veya iki yılda bir kez performans değerlendirmesi yapılmalıdır.
- İhtiyaç duyulan mevzuat değişikliğinin değerlendirmenin etkinliği bakımından yapılması gerekmektedir.
- Uygulamanın nasıl yapılacağına dair rehber kitapçık hazırlanmalıdır.
- Mülkiye müfettişleri tarafından değerlendirmenin etkin olarak sürdürülmesi sağlanmalıdır.
- Tüm mülki idare amirleri için değerlendirme ölçüt ve puanları açık olmalı ve bilinebilmelidir.

- İdare ve teftiş dışında ilgili kişinin kendisine de performans değerlendirme sonuçları verilmelidir.
- Zaman ve şartlara göre hem değerlendirme ölçütleri hem de 360 derece değerlendiriciler, geliştirilip, değiştirilebilir olmalıdır. Elbette bu değişimlerde, performansın görevsel ve somut verilere göre belirlenmesi ve kişisel inisiyatifin asgari düzeyde tutulması oldukça önemlidir.

MİAPER Projesi sonucunda getirilen yukarıdaki kapsamlı öneriler, bugüne kadar bütünsel anlamda henüz hayata geçirilememiştir.

Diğer yandan mülki idare amirlerinin performanslarını objektif kriterlere göre tespit ihtiyacı devam etmekte olup, halihazırda klasik denetim İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığınca hazırlanan Teftiş Rehberleri esas alınarak yapılmaktadır. Teftiş Rehberlerinde öngörülen performans denetiminin; sadece mevzuata uygunluk ve düzenlilik denetimi olduğundan yola çıkarak, bu denetimin herhangi bir stratejik yönü ve hedefi olmadığı, kaymakamın görev ve sorumluluklarını ortaya koymayan, tutarsızlıklar barındıran, temel stratejik bakıştan yoksun, ne istediği ve ne amaçladığı bilinmeyen, merkezi ve yerel stratejik planlara dayanmayan, ilçeler arasındaki farklılıkları ile kaymakamın görev ve yetkileri ve ilçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanların ilçe müdürleri olduğunu göz ardı eden, düzenli tutulmayan ve ölçülmeyen, özensizce üretilen verilerle tablo doldurma endeksli olan, kaymakamın özlük dosyasına girmekten başka yönü bulunmayan, kaymakama bilgi verilmeyen ve hem denetlenen hem de denetleyenler tarafından işlevsiz, sistemsiz ve bürokrasiyi artırıcı gereksiz bir denetim algısına sahip oldukları yönünde tespitler yapılmıştır (Özmen, 2018: 208-209).

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında kaymakamların performanslarının tespitinde; stratejik planlama ve performans denetiminden ziyade performans yönetimi alanına yönelik bir vizyon içerisinde her ilçeye özgü beşeri, ekonomik, coğrafi ve sosyal özellikleri ile kaymakamların bireysel yeteneklerini ölçebilecek kriterlere ihtiyaç olduğundan bahisle temel hedeflere ulaşma derecesi yanı sıra, hedeflere nasıl ulaşıldığı hususunun yenilikçilik ve liderlik kriterleri ile denetlendiği, iyi uygulamaların ülke çapında "iyi uygulama örnekleri" olarak raporlandığı ve

yaygınlaştırıldığı yeni bir model önerisi akademik bir çalışma ile gündeme getirilmiş ancak henüz uygulanma şansı bulamamıştır (Özmen, 2018: 210-211).

2.9.7. Milli Eğitim Bakanlığı Türkiye 2023 Eğitim Vizyonunda Performans

Milli Eğitim Bakanlığınca 23 Ekim 2018 tarihinde kamuoyu ile paylaşılan (Milli Eğitim Bakanlığı [MEB], 2018) *"Mutlu Çocuklar Güçlü Türkiye 2023 Eğitim Vizyonu"*nda da performans konusunda yapılan önemli atıflar olduğu görülmektedir.

Söz konusu 2023 Eğitim Vizyonu'nda;

Daha iyi eğitim performansı gösteren ülkelerin, sağladıkları başarıları merkeze insanı alan kavramsal çerçeveler ve felsefi yaklaşımlarla yakaladıkları,

Bu kapsamda daha etkili geri bildirim sağlanması, performans hedeflemesi odaklı bir öğrenme ve eğitim sürecinin hayata geçirilmesi için öğrenme analitiği araçları geliştirileceği,

Kurulacak Öğrenme Analitiği Platformu'nda yapılacak analizlerle okul performanslarından öğretmenlerin ihtiyaç duydukları mesleki gelişimin tespit edilmesine, müfredatın ne kadar etkin olup olmadığının ölçümünden, fiziki kapasite ile personel ihtiyaçları analizine ve hatta öğrencilerin gösterdiği bireysel performanslara yönelik kararlar verilebilmesine kadar ilgili süreçlerin tamamının değerlendirilmesi ve ihtiyaç duyulan aksiyonların zamanında alınmasının sağlanacağı,

Yine Öğrenme Analitiği Platformu'ndaki araçlarla; öğrenci gruplarının performansları ve okulların katma değerleri hakkında açıklayıcı ve tavsiye niteliğinde analiz ve simülasyonlar yardımı ile alınacak kararlara yönelik risk analizinin yapılabileceği,

"Yeterlilik Temelli Ölçme Değerlendirme Sistemi" ile öğrencilerin yapabilirliklerinin tanımlanarak net bir şekilde ortaya konulduğu bu sistemde, yapılacak uygulamalar sonucunda yeterlilik seviyeleri dağılımlarının eğitim sistemi, okul, sınıf ve öğrenci bağlamında belirlenmesinin sağlanacağı, bununla beraber, bu

sistemin dönemsel performans hedeflerinin ve okul gelişim planlarının tanımlanmasını ve takibini kolaylaştıracağı,

Bu bilgileri işleyecek olan öğrenme analitiği hizmetleri aracılığı ile öğrenci, sınıf içi etkinlikler ve okul iklimiyle ilgili diğer değişkenlerle yeterlilik seviyelerini ilişkilendiren modeller ortaya konulacağı bu modellerin hem okullar arası hem de okul içindeki performans farklarının kapatılmasıyla ilgili yöntemlere yol gösterecek ve etkili müdahaleler yapabilmek için stratejik karar destek işlevi görerek alt yeterlilikteki grupların üst yeterlilik seviyelerine çekilmesi sürecini hızlandıracağı bir yaklaşım ortaya konularak performans yönetimini merkeze alan bir yaklaşım sergilenmiştir (Milli Eğitim Bakanlığı [MEB], 2018).

Bu kapsamda veriye dayanan yönetim, değerlendirme ve izleme konularına daha fazla önem verildiğinde birkaç yıl içerisinde Türkiye'nin okullara dair il, ilçe bazlı verilerinin evrensel standartlara göre ortaya konulabileceği, gelecek süreçte okul profillerinin çıkarılarak yeni yaklaşım ile okulların rasyonel izlenebilme ve değerlendirilebilmesi imkanı ortaya çıkacağından, okulların geleceğini anlayabilme konusunda nesnel bir veri tabanı sağlanmış olacağı, 2023 Eğitim Vizyonu'nun somut olarak hayata geçmesinin üç yıllık takvim içinde olacağı ve 2019 yılı başından itibaren somut çalışmaların ortaya konulacağı hususu Milli Eğitim Bakanı tarafından açıklanmıştır (Habertürk, 2018).

Yine 2023 Eğitim Vizyonu kapsamında "Öğretmenlik Meslek Kanunu" çıkarılarak ödül-ceza uygulaması getirilmesi, "Milli Eğitim Bakanlığı Yapay Zeka Stratejisi" ile sistemin bütün bileşenlerinin birbiriyle iletişimini sağlayarak, ortak bir veri tabanı ve bu veri tabanına dayalı olarak da yapay zeka temelli süreçler ve fonksiyonlarına yönelik bir sistem kurulması, fiziksel şartlar, insan kaynakları, finansman ve okul-toplum ilişkileri açısından belli parametreler ve alt bileşenlerine göre belirlenen "okul profili" uygulamasına geçilmesi hedefleri ve takvimi de Milli Eğitim Bakanlığı'nın öncelikleri olarak birinci ağızdan kamuoyu ile paylaşılmıştır (Anadolu Ajansı, Milli Eğitim Bakanı Selçuk: Öğretmenlik Meslek Yasası ile ilgili hazırlıklar tamamlandı, 2019).

2023 Eğitim Vizyonu ile Milli Eğitim Bakanlığı ve performans yönetimi konularında önümüzdeki üç yıl içerisinde alınacak pozitif mesafe önemli olup, bu durum diğer bakanlık ve kurumları da olumlu etkileyecek ciddi bir potansiyele sahiptir.

2.10. TÜRK KAMU YÖNETİMİ PERFORMANS UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yıllarca mülki idare amirliği yaptıktan sonra kaymakamlıktan emekli olan Karakuş (2018)'un bürokratlarla ilgili yaptığı sınıflandırma manidardır. Buna göre; devlette üç çeşit bürokrat vardır. Bunlar, rutin işlerin adamı olan "atanmış bürokratlar", sahip oldukları imkanları kendi çıkarlarına yönelik kullanan "dadanmış bürokratlar" ve ülkeye, devlete ve millete hizmet için kendilerini adayan "adanmış bürokratlar"dır. Bu tanımlama, Türk bürokrasisinin genel fotoğrafını kısa ve öz yansıtmaktadır.

Karasoy (2014: 268-269)'a göre; performans kavramı ve işleyişi ile ilgili olarak Türk kamu yönetiminde bazı yapısal ve işleyiş odaklı sorunlarla karşılaşılmıştır. İlk olarak, Türk bürokrasisinde hizmet hiyerarşisi bozuk ve ücret yelpazesi ile arasındaki ilişki kopuk olup, alanında uzmanlaşmış personellerin çoğu asıl kadrolarında istihdam edilmemekte ve kariyer-liyakat dengesi göz ardı edilmekte olup, ücret sistemi de oldukça bozuktur. Diğer yandan ülkemizde verimsizlik, düzensizlik, iş memnuniyetsizliği ve yetersiz performans varlığı herkesin kabul edeceği bir gerçektir. Bu sorunların çözümü ancak iyi planlanmış bir performans değerlendirme ve kariyer sistemi ile mümkün olup, genel olarak performansla ilgili yaşanan sorunlar aşağıda özetlenebilir:

- Kamu tarafından sunulan mal ve hizmetlerin özel sektör gibi fiyatlandırılması mümkün olmadığından, girdi-çıktıların ve devletin yerine getirdiği bazı sorumlulukların ölçümü ve değerlendirilmesi kolay değildir.
- Kamu yöneticileri etkinlik kavramının yerine, verimlilik ve tutumluluk kavramlarını kullanmakta olup; verimlilik ve tutumluluk kavramları, etkinlik göstergeleri ile tanımlanmadıkça sorun çıkmakta ve yöneticiler istenmeyen davranışlara yönelmektedir.

- Kamu yönetiminde performans sonuçları çalışanları etkileyeceğinden, çalışanlar çıkarları için ölçümleri saptırma eğiliminde olabilirler.
- Yetki-sorumluluk ve iş standartlarının belirsizliği, kayırmacılık (nepotizm), vatandaş memnuniyetsizliği, merkeziyetçilik, yüksek maliyet, siyasallaşma, yüksek maliyetli kamu harcamaları, güvensizlik, ehliyet ve liyakat ilkelerine uyulmaması performans ölçümündeki önemli sorunlardır.
- Kâr amacı gütmeyen kamu hizmetleri için performans ölçümü kolay değildir.
- Siyasi iktidarlar, vatandaşın seçmen sıfatı nedeniyle, kamusal mal ve hizmetlerde verimlilik ilkesine uygun davranmayabilirler.

Efe (2012: 139-140)'ye göre ise; kamu yönetimi yapısının Türkiye'de performans yönetimi için elverişli olduğunu belirtmek şüphelidir ve kapsamlı bir kamu yönetimi reformu 2004 yılında gündeme getirilmesine rağmen gerçekleştirilememiştir. Yöneticiler için kamu kurum ve kuruluşlarının sınırlayıcı nitelikteki yönetim sistemleri, kamu varlıklarının yönetim durumu, personel rejimi, mevcut kamu mali yönetim yapısı düşünüldüğünde kamu kaynaklarını en iyi şekilde kullanarak iyi hizmet ve sonuç üretiminin kolay olduğu söylenemez. Buna rağmen, bütün eksikliklerine karşın 2003 yılında kabul edilen ve tüm hükümleriyle 2005 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanunla getirilen kamu mali yönetimi reformu çerçevesinde yapılan uygulamalar kamu kurum ve kuruluşlarında ciddi bir bilgi ve tecrübe birikimi sağlamıştır. Nitelik olarak kamu yönetimi uygulamalarının gelişmesinin ve beklenen sonuçları vermesinin kısa bir öğrenme ve uyum süreci içerisinde olamayacağı ve bir zamana ihtiyaç duyulacağı açık bir gerçektir. Sistemin işlemeyen unsurlarının uygulamada edinilen tecrübeler doğrultusunda yapılacak değişiklik ve sürekli iyileştirmeler ile geliştirilmesinde fayda vardır. Kendine münhasır bir çevre ile sürekli ilişki içinde olan kamu yönetimdeki değişiklikler, bu ilişkilerde de doğal olarak bir değişim ve uyum ihtiyacını doğurmaktadır. Sistemdeki yetersizlik ve uygulamadaki zayıf noktaların ortaya konulması, geliştirme ve iyileştirme için bir fırsat olarak görülmelidir.

Yukarıda da değinildiği üzere, ülkemizde sağlıklı bir kamu yönetimi performans değerlendirmesi yapılması önünde önemli yapısal engeller mevcut

olmakla ve var olan denetim sistemleri bazı sorunlara rağmen uygulanmakla birlikte, bu durumdan ne yönetim ve denetim birimleri ne de denetlenenler memnundur. Bugüne kadar yapılan yönetim anlamındaki değişiklikler ve yasal çalışmalar, henüz yeterli olmamakla birlikte, kamu yönetiminde performansa dayalı sistemin işlemesine ve buna yönelik bilincin hazırlanmasına katkıda bulunduğu da bir gerçektir (Karasoy, 2014: 268).

Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) Başkanı tarafından 4 Mart 2019 tarihinde açıklanan, üniversitelerin 2019 yılından başlanarak, 5 ana başlık ve 42 göstergeye ait 2018 yılı verileri ile ölçülerek, her üniversitenin bir önceki yıl içindeki performansının değerlendirilmesi ve her yılın başında açıklanacak **"başarı karnesi"** uygulaması da bu kapsamda değerlendirilebilir. Buna göre eğitim ve öğretim, araştırma geliştirme, proje ve yayın, uluslararasılaşma, bütçe ve finansman ile topluma hizmet ve sorumluluk ana başlıklarının üniversite izleme ve değerlendirme ana kriterleri olarak belirlendiği açıklanmıştır. 5 ana kriterin altında yer alan 42 alt gösterge arasında ise KPSS ve ALES gibi merkezi sınavlara giren mezunların başarı durumları, mezun olan doktora öğrenci sayısı, ulusal ve uluslararası hakemli dergilerde yayımlanmış makale sayısı, YÖK, TÜBA, TÜBİTAK Bilim, Teşvik ve Sanat Ödülleri sayısı, sonuçlanan patent sayısı, teknokent projelerine katılan öğrenci sayısı, üniversitenin dünya veya bölgesel akademik başarı sırası, yabancı uyruklu öğrenci sayısı, yabancı uyruklu doktoralı öğretim elemanı sayısı, üniversite öğretim elemanlarının aldığı uluslararası fonlara dayalı proje sayısı, üniversitenin doluluk oranı, YÖK 100/2000 Projesi kapsamındaki öğrenci sayısı, Ar-Ge'ye harcanan bütçenin toplam bütçeye oranı, genel bütçe dışında üniversiteye kazandırılan bağış ve fon miktarı, endüstri ile ortak yürütülen proje sayısı, başta engelliler olmak üzere sosyal sorumluluk projeleri, sıfır atık, yeşil kampüs ve çevrecilik alanlarında varsa ödülleri gibi göstergeler bulunmaktadır (Yüksek Öğretim Kurulu, 2019).

Görüldüğü gibi Türk kamu yönetiminde genel olarak kurumsal ve bireysel performans yönetimi sistemine geçiş yapma yönünde bir eğilim vardır. Bununla birlikte; kamu kurumlarında performans yönetimi programlarını gerçekleştirebilmek, yıllardır oluşmuş bir kültürel bütün olarak siyasal, sosyal ve ekonomik değerler, normlar ve inançlar nedeniyle zaman alacaktır. Gelişmekte olan her ülkede olduğu

gibi, Türkiye'de de geleneksel bürokratik anlayış, performans yönetiminin hayata geçirilebilmesinde önemli bir rol oynayacak olup, bu realitenin gözden kaçırılmaması başarının yakalanması bakımından oldukça önemlidir (Çevik, ve diğ., 2008: 121-122).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

3.1. TÜRK KAMU YÖNETİM YAPISININ GENEL PRENSİPLERİ: MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER

Merkezden ve yerinden yönetim sistemlerinin uzlaştırılmasından Türkiye'nin yönetim yapısı doğmuştur. Bu durum, 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükmü ile belirlenmiştir. Merkezi idarenin taşra yapılanmasında yer alan mülki yönetim bölümleri il, ilçe ve bucaktır. Türkiye'de mülki idare sistemini oluşturan temel yasa olan 5442 sayılı İl İdaresi Yasası olup, dayanağını Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 126/2 maddesinden almaktadır. Anayasanın 126. Maddesinde; Türkiye'nin merkezi yönetim kuruluşu bakımından coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrıldığı ve 2. fıkrada da yetki genişliği esasına göre illerin yönetileceği belirtilmiştir. Yürütme organının il düzeyinde yürütülecek hizmetlerinin, bu organ adına görev yapan bir kamu görevlisi tarafından ve yürütme organını oluşturan bakanlıkların il düzeyindeki birimleri (il-ilçe müdürlükleri) tarafından yerine getirilmesine yetki genişliği denilmektedir (Ersoy, 2006: 6).

5442 sayılı İl İdaresi Yasasına göre il yönetiminin başında vali, ilçe yönetiminin başında ise kaymakam bulunur. Görev yaptıkları mülki kademeye göre (il-ilçe) vali ve kaymakamlar, yönetim kuruluşlarının en üst amiri ve başıdırlar.

Fransa ve Türkiye'deki valilik sistemleri birbirlerine benzemektedirler. Tahmin edilebileceği üzere bu durumun nedeni, idari yapımızı Fransa'dan örnek almış olmamızdır.

1864 tarihinde yayımlanan Vilayet Nizamnamesi, modern anlamda taşra yönetiminin yeniden yapılandırılmasında önemli bir dönüm noktasıdır. Öncelikle Türkiye Cumhuriyeti olmak üzere Osmanlı Devleti mirası üzerine kurulan devletlerin taşra yönetimlerinin düzenlenmesinde Vilayet Nizamnamesi, önemli ölçüde belirleyici bir etki oluşturmuştur. 19. yüzyılda Batıda gelişen modern devlet anlayışı, Tanzimat döneminde Osmanlı'da etkisini göstermiş ve devlet yapısının temel taşları olan kurum ve kuruluşların, modernleşme ilkeleri doğrultusunda düzenlemeye tabi tutulmaları söz konusu olmuştur. Tanzimat'ın temel hedefi, merkezi devlet gücünün ülke genelinde etkin kılınması idi. Bu amaç doğrultusunda ortaya çıkan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile eyalet yerine vilayet sistemine geçiş yapılmış ve ilk kez il özel idareleri yönetim sistemine dahil olmuşlardır. Bu düzenleme ile vali taşrada hükümeti en üst düzeyde temsil eden ve aynı zamanda birimlerin yürüttükleri hizmetleri denetleyen bir konuma gelerek, 18. yüzyılda yaygınlaşmış olan "derebeyleşme" eğiliminin önüne geçilmiş ve vilayetler merkezi yönetimin denetimi altına alınmıştır (Güneş, 2014: 68-69).

Görüldüğü gibi Türkiye'de merkezi idarenin taşradaki en üst temsilciliği olan vilayet sistemi hakkında ilk yazılı düzenleme Osmanlı Devleti döneminde 1864 yılında çıkarılan Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile rastlanır. 1856 Islahat Fermanından sonra eyaletlerin yeniden düzenlenmesine yönelik ortaya çıkan ihtiyaç ve yabancı devletlerin baskısı nedeniyle Osmanlı Devleti o güne kadar idari sisteminde olmayan yeni bir modele zorlanmaktaydı. Bu gerekçeyle Üsküp, Niş, Silistre ve Vidin eyaletlerinin birleştirilmesi ile Tuna vilayeti kurulmuştur. Tuna vilayetini kuran 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesinin neredeyse tüm maddeleri Fransa'daki idare yöntemi örnek alınarak hazırlanmıştı. Bu denemenin faydalı olduğu görüldükten sonra diğer eyaletlerde de aynı idare tarzının uygulanmasına başlanmıştır (Tosun, 1970: 11).

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü resmi kayıtlarına göre (2015);

Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile, yerinde belirli işlerden sorumlu bir il idaresi oluşturulmuş ve o ilde yaşayan halkın bazı yerel yükümlülüklere katılımı amaçlanmıştır. Nizamname ilk defa pilot uygulama olarak Mithat Paşa döneminde Tuna Vilayetinde uygulanmış ve sonrasında ise 1867 yılında "Vilayet-i Umumiye

Nizamnamesi" ve 1871 yılında ise "İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi" adıyla Osmanlı Devleti'nin tamamı için uygulanacak şekilde yürürlüğe geçirilmiştir.

Bu düzenlemeler sonucunda ortaya çıkan ve başlangıçta genellikle danışma organı statüsüne sahip olan vilayet umumi meclisleri, zamanla değişik statü ve süreçler izleyerek 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-u Muvakkatı ile il özel idarelerinin karar organı durumuna dönüşmüştür.

Bugünkü yönetim sisteminin temelini atan 1913 tarihli Kanun ile il yönetimi genel ve özel yönetim olarak ikiye ayrılmıştır. Buna göre; vilayetler, hem merkezi idarenin bir parçası olarak hem de hükmi şahsiyeti olan bir yerel yönetim olarak kabul düzenlenmiştir. İl özel idarelerini kuran bu düzenleme Cumhuriyet'e de devrolunmuştur.

1913 tarihli Kanunda zaman içinde yapılan değişikliklerden en kapsamlısı 1987 yılında yapılmış ve Kanunun adı 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 2005 yılına kadar yürürlükte kalan bu Kanun ise, 2005 yılında yerini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa bırakmıştır. 6360 sayılı Kanunla 30 Mart 2014 tarihli yerel yönetim seçimlerinden itibaren 30 ilde il özel idareleri kaldırılarak, bu idarelerin mahalli müşterek nitelikteki görev, yetki ve sorumlulukları büyükşehir belediyelerine devredilmiştir (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müd., 2015).

Belediyelerin tarihsel gelişimine baktığımız zaman, karşımıza 1854 yılında İstanbul'da "İstanbul Şehremaneti" isimli Nizamname ile kurulan ilk modern belediye gelmektedir. Cumhuriyet döneminde 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girerek 74 yıl yürürlükte kalmış ve yerini 24.12.2004 tarihinde 5272 sayılı Belediye Kanununa bırakmıştır. 5272 sayılı Kanunun, TBMM'deki oylama usulü nedeniyle Meclis İç Tüzüğüne aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi sonrasında, halen yürürlükte bulunan 5393 sayılı Belediye Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmiştir (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müd., 2015).

1982 Anayasası'nın 127. maddesi, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere il, belediye veya köy halkı tarafından karar organları seçimle belirlenen kamu tüzelkişilerine mahalli idare denileceğini düzenlemiştir.

Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri incelendiğinde 2019 yılı Mart ayı itibariyle; 81 il, 922 ilçe, 51 il özel idaresi, 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 403 ilçe belediyesi, 386 belde belediyesi (toplam 1.389 belediye), 18.306 köy ve 32.105 mahalle bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, 2019).

3.2. İL YÖNETİM YAPISI: İL VE İLÇELER

1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu; Türkiye Cumhuriyeti mülki idare sisteminin temel mevzuatı olup, il ve ilçe yönetim yapısını belirlemiştir. Buna göre;

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte mevzuatta yapılan son değişikliklerle vali; ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. İlin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan valilere, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için re'sen emir ve talimat verirler.

Valilik istisnai memurluk statüsünde olduğu için, hem idari hem de siyasi nitelikte fonksiyonu vardır.

Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanı ile uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmek valinin görevlerinden olup, vali, bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir.

Vali, mevzuatla kendisine verilen yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek amacıyla genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler.

İl genel idaresinin başı ve mercii vali olup, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

Her bakanlığın kendi kuruluş kanununa göre illerde teşkilatları ve bu teşkilatın her birinin başında da il idare şube başkanları (il müdürleri) bulunur. İl idare şube başkanlarının emri altında çalışan kişiler ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilatın tamamı, valinin emri altındadır. Yalnızca adalet teşkilatı, askeri kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları Valinin

genel idaresi dışındadır. Bu sayılanlarla Valinin ilişkileri özel kanunlarla düzenlenmiştir.

Valiler mevzuatın ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler.

Bakanlıklar ve tüzelkişiliğe sahip genel müdürlüklerin ildeki muhatabı valilikler olup, il genel idare teşkilatına ait bütün işler doğrudan valiliklere yazılır. Valilikler de illere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliğe sahip genel müdürlüklerle direk haberleşmede bulunurlar. Ancak muhasebe ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına valiler, imza yetkisi verebilirler.

Adli ve askeri daireler hariç, bakanlık ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin ilde çalışan bütün memur ve müstahdemlerin en büyük amiri validir. Bu sıfatla vali; memur ve hizmetlilerin çalışmalarına nezaret eder, teşkilatı denetler, disiplin cezaları verebilir, disiplin cezası verilmesi için özel kanunu hükümlerine göre teklif ve taleplerde bulunabilir. Yetkili disiplin mercileri, valinin teklif ve talebini inceleyerek bir karara bağlamaya mecburdur.

Valiler, birkaç il ile ilgili (bölge kuruluşları) memuriyetlerin kendi illerindeki işlerini de gözetim ve denetimine yetkilidirler.

İlin idari, ekonomik, mali, kültürel, sosyal ve sağlık durumu ile Hükümetçe alınan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yılsonunda veya gerek gördükleri zamanlarda ilgili Bakanlıklara rapor verirler.

Adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tüm müesseseleri vali denetler, teftiş eder ve denetlemeleri sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördükleri bütün memur ve hizmetlileri görevden uzaklaştırabilir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, “vali eksenli’ olarak hazırlanmış olup, bu Kanunla kaymakamlara veriler yetkiler valilerin yetkilerine paralel olarak

düzenlenmiş ve Kanunun 31. maddesi bu durumu hükme bağlamıştır. Etimolojik olarak değerlendirildiğinde de "kaymakam", ilçede "valilik makamının yerine kaim olan" demektir. İlin genel yönetimi valinin yetkisinde olduğuna göre, ilçede görev yapan kaymakamın da vali adına görev yapması aklın gereğidir. İşte bu sebeple kanun koyucu il yönetiminde ahenk ve simetri sağlamak için Valinin yasal yetkilerine paralel olarak kaymakama da yetki vermektedir. 1982 Anayasasında idari bir bölüm olarak sayılmayan ancak 5442 sayılı İl İdaresi Yasasında ilden sonraki ikinci mülki bölüm olarak belirtilen ilçelerde kaymakam; ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur (Demirdaş, 2006).

İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre ilçede gerektiği ölçüde teşkilatı bulunur ve bu teşkilat, adli ve askeri teşkilat hariç kaymakamın emri altındadır. Kaymakam, ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemesini gözetim ve denetimi altında bulundurur. Kaymakam, ilçenin idare şube başkanları (ilçe müdürleri) ile ikinci derecedeki memurlarına, genel ve özel kolluk amir ve memurlarına usulüne göre savunmasını aldıktan sonra uyarma, kınama cezaları verir ve uygular. Daha ağır disiplin cezaları verilmesi için özel kanunu hükümlerine göre teklif ve talepte bulunabilir. Kaymakamlarca re'sen verilen cezalar kesindir. Kaymakam, ilçe memurlarına başarı belgesi verebilir.

Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından her türlü işyeri ve işletmeler, emniyet ve asayişi ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetim ve denetimi altındadır. Buralarda bulunan veya çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında kaymakamlar bu yerlerden bilgi isteyebilir, istenilen bilgiler hemen verilir (Demirdaş, 2006).

Görüleceği gibi mülki idare amirleri sadece birer teknokrat ya da Hükümet kararlarının uygulayıcısı olmayıp, taşrada en üst düzeyde karar verici aktör durumundaki kamu personelleridir. Bu yüzden mülki idare amirlerinin devlet içindeki ilişkiler bütünü ile devlet örgütlenmesi ve yönetim sürecini çok iyi bilen çok yönlü liderler olması gerekmektedir (Kayhan, 2015: 50).

5442 sayılı İl İdaresi kanununda sayılan ve bir kısmı yukarıda belirtilen hükümler değerlendirildiğinde mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlar ile illerde valiye yardımcı olmak üzere atanan vali yardımcılarının, bakanlıkların illerdeki teşkilat ve çalışanları üzerinde oldukça geniş yetkileri olduğu ve pozisyonları gereği il ve ilçe ölçeğinde daha geniş bir perspektifle personel ve birimleri izleme ve değerlendirme imkanına sahip oldukları görülmektedir.

3.3. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ

Kamu Yönetimi Sözlüğünde "Mülki İdare" (administration territoriale); ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş, il, ilçe ve benzeri alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresi şeklinde tanımlanmıştır (TODAİE, 1998: 176).

1982 Anayasasında ifade edilen "yetki genişliği" ilkesinin devletin üniter yapısı içerisinde taşraya yansıması mülki idare ile gerçekleşmektedir. Bu nedenle devletin taşra örgütlenmesinde mülki idare amirleri liderlik ve koordinasyonda hayati bir rol oynamaktadırlar.

Özellikle genel kamu düzeni, asayiş, güvenlik, terör, doğal afet ve insan hakları ihmalleri gibi alanlarda kriz yönetimi, sadece merkezi idare görevlilerine özellikle de mülki idareye yüklenmiş bir sorumluluk olarak algılanmakta ve mülki idare amirleri vatandaşla çoğunlukla daha kötü ve zor kabul edilebilecek durumlarda muhatap olmaktadır. Diğer yandan üniter devletlerde kamu politikalarının ülkenin her tarafında aynı yaklaşımla sunulması için mülki idare amirleri önemli bir görev icra etmekte olup, mülki idare amirlerince ülkenin her tarafında hizmetlerin aynı şekilde sunulması için çaba harcanmaktadır. Devletlerin ülkenin her tarafında güvenebilecekleri aktörlere duydukları ihtiyaç, Türkiye'de mülki idare amirlerinin varlığı ile karşılanmaktadır (Kutlu, 2016). Mülki idare amirlerinin Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası sıfatıyla verdikleri stratejik kararların önemi de göz ardı edilmemelidir.

Mülki idare amirliği, sınırlı imkanlar içinde yöneticilik yapma zorunluluğu, görev alanının özellikle taşra olması, belirli saatler arasında hizmet veren bir meslek

olmanın aksine yedi gün, yirmi dört saat görevli olmasının beklenildiği, birçok konuda ilk ve tek merci olma pozisyonu ile çok farklı alanlarda hizmet sunma durumu gibi nedenlerle oldukça zor ve yorucu bir meslektir (Karasu, 2002).

Türkiye'nin yetiştirdiği önemli tarihçilerden Prof. Dr. İlber Ortaylı; Vilayet Nizamnamesinin 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu'nda yaptığı konuşmada mülki idare amirlerinin taşıması gereken vasıflara şöyle atıfta bulunmuştur (Ortaylı, 2014):

"Osmanlı valisi bir ekoldür. Bu ekolün diriltilmesi gerekiyor. Niye, size söylüyorum; çünkü İstanbul valisi, işinize lazım olduğu vakit anında sefir yapılabilir ve yapılmıştır, örnekler vardır. Efendim bu gün biz de yapıyoruz.., aynı şey olmuyor, kimse kusura bakmasın. Çünkü idarede böyle bir partikülarizm olmaz, ona göre yetiştireceksin. Akıllı bir adam, İçişleri Bakanlığı'na bu altyapıyı hazırladı, ama yürümüyor. Yürümesi lazım. İdarenin, devlet adamının içeride çalışacak dışarıda çalışacak diye ayrımı olmaz. ...Devlet adamı, yüksek bürokratın bir takım vasıfları bünyesinde toplaması lazım."

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile temelleri atılan ve bugüne kadar başarıyla uygulanan mülki yönetim sistemi ve bu sistemin ana unsuru olan kaymakamlık mesleğinin kaldırılması hiçbir hükümet tarafından düşünülmemiş ve aksine çoğunlukla mülki idare mesleğinin korunup güçlendirilmesi önerilmiştir. Buna rağmen ne yazık ki Türkiye'de profesyonel yönetici yetiştiren bu meslek grubundan, sistemdeki bozukluklardan dolayı yeterince yararlanılamadığı da bir gerçektir (Başa ve Yıldız, 2011: 61).

Mülki idare amirliğine ilişkin ana mevzuat; 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik ve Kaymakam Adayları Yönetmeliği'dir.

09/06/1930 tarihinde kabul edilmiş olan 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, mülki idare amirleri dahil İçişleri Bakanlığında görevli memurların atanma usulleriyle koşullarını ve yetiştirilmelerini düzenleyen genel bir yasadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik 36. maddesinde Mülki İdare Amirliği Hizmetleri (MİAH) sınıfının, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını (kaymakam adaylarını) kapsadığı düzenlemiştir.

Buna göre; MİAH sınıfı, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup, İçişleri Bakanlığı merkez[3] (bakan yardımcıları, genel müdürler, genel müdür yardımcıları, daire başkanları, şube müdürleri, mülkiye müfettişleri ile hukuk müşavirleri[4]) ve iller kuruluşunda çalışanları (vali yardımcıları ile hukuk müşavirleri) ve kaymakam adaylarını kapsar.

Tablo 7: Mülki İdare Amiri Sayısı (Mart 2016)

Vali	**170**
Vali Yardımcısı	**563**
Kaymakam	**871**
Mülkiye Müfettişi	**174**
Mülki İdare Amiri (Bakanlık Merkez Teşkilatı)	**134**
Hukuk İşleri Müdürü	**26**
Kaymakam Adayı	**290**
Toplam	**2.228**

Araştırmanın yapıldığı 2016 yılı Mart ayı itibariyle İçişleri Bakanlığı e-icisleri verilerine göre mülki idare amiri sayısı Tablo VII'de gösterilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2016).

[3] Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi nedeniyle 9 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre, diğer bakanlıklar gibi İçişleri Bakanlığında ve bağlı kuruluşlarda da müsteşar, müsteşar yardımcısı kadroları ile İçişleri Bakanlığına münhasır olan merkez valisi kadroları iptal edilmiştir. Bundan böyle aktif valilik görevi sona eren mülki amirler, mülkiye başmüfettişliğine atanmaktadırlar.

[4] Mülki idare amirlerinin bir kısmı hukuk müşaviri olarak daha önce sadece İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında istihdam edilmekte iken, 2017 yılından itibaren illerde hukuk işleri müdürü olarak görev yapan mülki idare amirlerine de hukuk müşaviri kadrosu verilmiştir.

Buna göre 2016 yılı Mart ayında vali ünvanlı 170 mülki idare amirinden 89'u merkez valisi olup, Bakanlık merkez teşkilatında görevli 134 mülki idare amiri ve 174 mülkiye müfettişi ile birlikte merkezde 397 mülki idare amiri görev yapmaktadır.

Mülki idare amirliği, özellikle zor zamanlarda varlığı aranan bir meslek olup, icra ettiği görevlerin ölçülmesi de hiç kolay değildir.

Mülki idare amirlerine görev, yetki ve sorumluluğunun çerçevesini belirleyen çok sayıda düzenleme mevcut olup, vali ve kaymakamlar birçok kurul ve komisyona da başkanlık etmektedirler. Valilerin başkanlığını yürüttüğü kurul ve komisyon sayısı 101; kaymakamların başkanlığını yürüttüğü kurul ve komisyon sayısı ise 67'dir (Özgürel, 2005: 90-96).

Kabul etmek gerekir ki; mülki idare amirleri sadece birer teknokrat veya siyasal uygulayıcı olmayıp, taşradaki en üst düzeyde karar verici aktörler olarak, devlet yapısını ve devlet içindeki ilişkiler bütünü ile hükümet etme sürecini çok iyi bilen çok yönlü liderler olarak görev yapmaktadırlar. Vasıflı personel ve iyi örgütlenmiş bir büro ile, atama ve yükselmelerde nesnel ölçütlerin geçerli olduğu, mesleki doyumun en yüksek oranda karşılanabildiği mesleklerin başında gelen mülki idare amirliği mesleği, tarihsel taşra yöneticiliği misyonu ve bu konuda başka herhangi bir meslek grubunun sahip olmadığı deneyimle birlikte verimli ve etkili bir sistemle geleceğe taşıyabilecektir (Karasu, 2002: 212).

3.3.1. Mülki İdare Amirliğine Seçilme ve Adaylık Süreci

Kutlu (2015)'ya göre; mülki idare amirlerinin seçilme ve atanma süreçleri ile eğitimleri dikkatli bir şekilde planlanmakta, yurtiçinde ve yurt dışında alınan eğitimin yanı sıra bizzat uygulamanın içinde yetişmeleri ve henüz çok genç yaşlarda kendilerine verilen yetki ve sorumluluklar aracılığı ile adeta bu kişilerin görev başında pişmeleri sağlanmaktadır.

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ve Kaymakam Adayları Yönetmeliği, mülki idare amirlerinin mesleğe seçilme ve yetiştirilmelerini kapsamlı şekilde belirlemiştir. 2014 yılına kadar KPSS sınavından Bakanlıkça belirlenen asgari puan üzerinde alan kişilerin başvuruları esas alınarak en yüksek puan sahibinden başlanarak

belirlenecek sayıda adayın yazılı sınava davet edilmesi ile yazılıda başarılı olanlara yapılacak sözlü sınav sonucuna göre kaymakam adaylığına seçilme işlemi gerçekleşirken, 13/10/2014 tarihinde Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik'in üçüncü maddesinde yapılan değişiklik ile kaymakam adaylığı *"İstisnalar"* içerisine dahi edilerek Yönetmelik kapsamı dışına çıkarılmış ve kaymakam adaylığı yazılı sınavına başvuruda KPSS şartı kaldırılmıştır. Bu tarihten itibaren kaymakam adaylığı sınavı İçişleri Bakanlığı'nın belirlediği yazılı sınav ve sözlü sınav usulü ile gerçekleştirilmektedir.

2011 tarihli Kaymakam Adayları Yönetmeliği'ne göre kaymakam adayları, sıralama ve sürelerde gerekli görülen durumlarda İçişleri Bakanlığınca değişiklik yapılabilmesine rağmen, genelde aşağıdaki sıralama ve sürelere uygun olarak ve yurtdışı stajı asgari 12 ay olmak üzere kaymakam adaylığı stajlarına tabi tutulurlar.

- İl Merkez Stajı (2 ay)
- Kaymakam Refikliği Stajı (3 ay)
- Mülkiye Müfettişi Refakatinde Staj (2 ay)
- Bakanlık Merkez Stajı (Dil Kursu - 4 ay)
- Yurtdışı Stajı (12 ay)
- Kaymakam Vekilliği Stajı (9 ay)
- Kaymakamlık Kursu (4 ay)

Yukarıda aşamaları belirtilen ve oldukça kapsayıcı bir yetiştirilme süreci bulunan kaymakam adaylığı, mülki idare amirliğinin başladığı basamak olup, bir bakıma Osmanlı Devleti dönemindeki Enderun geleneğinin devamı olarak görülebilir (Bedük, 2018: 17).

Mülki idare amirlerinin temsil kabiliyeti yüksek, bilgili, yetenekli, iyi yetişmiş, dil bilen, ufku geniş, kısacası üstün niteliklere sahip yöneticiler olarak yetiştirilmeleri oldukça önemli olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır (Kayhan, 2015: 48).

Kaymakamlık kursunu başarı ile tamamlayanlar, kaymakamlığa atanarak altı sınıf olarak belirlenen ilçe ölçekleri göz önünde bulundurularak nispeten daha küçük ve daha az gelişmiş 5. sınıf ilçelerde göreve başlarlar. Görev süreleri ve kıdem

durumlarına göre de görev yaptıkları birimler, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve İçişleri Bakanı ile Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan kararnamelerle yeniden belirlenir.

Mülki idare amirliğine seçilme aşamalarından en çok eleştirileni, kaymakam adaylığı sözlü sınav aşamasıdır.

Mülki idare amirleri arasında 2001 yılında yapılan MİAR Araştırmasında 1.114 mülki idare amirinden 731'i (% 65,6) kaymakam adayı seçiminin nesnel bir biçimde yapıldığına inanmamaktadır. Bu sorunun devamında sorulan *'Yanıtınız hayır ise, sizde bu kanaatin oluşmasının başlıca nedeni nedir?'* sorusuna verilen çoklu cevaplar incelendiğinde de % 73 ile siyasal kayırmacılık, % 37,6 ile sınav sisteminden kaynaklanan yetersizlikler ve % 32 ile nepotizmin (eş, dost, akraba kayırmacılığı) nesnelliği bozan ilk üç etmen olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Emre, 2002: 89).

Aynı araştırmada öne çıkan önemli bir başka sonuç da; kariyer basamaklarının belirginleştirilmesi ile meslek içerisinde yükselmede nesnelleşmenin sağlanması gerekliliğidir (Emre, 2002: 92). Özellikle vali atamalarının nesnelliği sorunu geçmişten günümüze tartışılmakta olup, bu çalışmanın devamında ayrıntılarına değinilecektir.

3.3.2. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği

2006 yılında 5540 sayılı kanunla 1930 tarihli 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'na eklenen maddeler ile "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği" statüsü getirilmiştir.

Buna göre; mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller teşkilatında çalışanlardan aşağıda belirtilen şartları taşıyanların, birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilmesine karar verileceği düzenlenmiştir. Söz konusu şartlar:

- Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında; kaymakam adaylığı dahil olmak üzere, fiilen on beş yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları birinci derecede olmak,

- Sicil notları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, mülki idare amiri değerlendirme raporları, takdirname, başarı belgesi, ödül, tecziye ve yabancı dil bilgisi ölçütleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunmak,
- Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmaktan dolayı affa uğramış olsa bile hüküm giymemiş veya bu nitelikteki suçlardan dolayı birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılmaya engel bir disiplin cezası almamış olmak,
- Mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş olmak,
- Aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olmak,

Şeklinde belirtilmiş, birinci sınıf mülki idare amirlerinin değerlendirme yöntemi olarak da yapılacak inceleme ve değerlendirmelerin İçişleri Bakanlığı Encümenince her yıl kasım ayında yapılacağı, bu değerlendirmelerin sonucunda başarılı olabilmek için yüz üzerinden en az yetmiş beş puan almanın şart olduğu, birinci sınıf mülki idare amirliği statüsüne yükselmeye layık görülenlerin isimlerinin liste halinde Resmi Gazete'de yayımlanacağı, isimleri bu listede yer almayan ilgililerin, kararın yayımı tarihinden itibaren otuz gün içerisinde, yazılı olarak başvurmak suretiyle durumlarının Bakanlık Encümeni tarafından bir defa daha görüşülmesini isteyebileceği, Bakanlık Encümenin itiraz süresinin bitiminden itibaren altmış gün içerisinde karar vereceği, birinci sınıf mülki idare amirliği statüsüne yükseltilmeyenler karar tarihinden itibaren iki yılda bir tekrar birinci sınıf incelemesine tâbi tutulacakları, değerlendirmeye ve Encümen çalışmasına dair usul ve esaslar ile değerlendirme ölçütlerinin başarı puanındaki ağırlıklarının tespiti ve itiraza ilişkin hususlar İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir.

Birinci sınıf mülki idare amirliğine ilişkin yasa tasarısının genel gerekçesi incelendiğinde; Türk Mülki İdare Sistemi'nde kaymakamlığın bir kariyer mesleği olduğu, mülkiye müfettişleri ve vali yardımcılarının da kaymakam olarak göreve

başladıkları göz önüne alındığında, Cumhuriyet tarihi boyunca vali atamalarının % 99'a yakın oranda, kariyerden gelenler kişiler arasından yapıldığının belirtildiği, küreselleşen dünyada mülki idare amirlerinin de iyi yetişmiş, yetenekli, bilgili, temsil kabiliyeti yüksek, dil bilen, ufku geniş, kısacası üstün niteliklere sahip yöneticiler olarak yetiştirilmelerinin oldukça önemli olduğu, çağdaş yönetim anlayışında, yukarıda sayılan niteliklere sahip yöneticilerin görevde yükselebilmeleri için, özel ilişkiler veya siyasi şartlar gibi öznel etkiler yerine; bilgi birikimi, kişilik, performans gibi nesnel ilkelere dayanan bir terfi sisteminin getirilmesinin, genel kabul gören bir yaklaşım olduğu, bu bağlamda, anılan tasarı ile toplumun güvenliğinden kalkınmasına kadar çok geniş bir alanda görev icra eden mülki idare amirlerinin yükselmelerinde, uygulanması kişilere ve şartlara göre değişmeyen; nesnel ölçütlere göre belirlenecek birinci sınıf mülki idare amirliği sisteminin ihdas edildiği ilan edildiği, yeni sistemin, meslek içinde rekabet ortamı oluşturarak, personel kalitesinin yükseltilmesinde süreklilik sağlayacağı ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği ve verimliliği de artıracağının düşünüldüğü, diğer yandan başarının ve etkinliğin ön planda tutulduğu vurgulanmıştır. Tasarıda yer alan genel gerekçe ile öncelikle çok geniş bir alanda görev yapan mülki idare amirlerinin yükselmelerinde, uygulanması kişilere ve genel geçer politikalara göre değişmeyen, nesnel ölçütlere göre belirlenecek birinci sınıf mülki idare amirliği sisteminin getirileceği, daha sonra da bu sistemin, meslek içinde rekabet ortamı oluşturarak insan kaynakları kalitesinin yükseltilmesinde süreklilik sağlayacağının düşünüldüğü, bu sistemin kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği ve verimliliği artıracağı; başarının ve etkinliğin ön planda tutulduğu bu yeni sisteme göre atanan valilerin görev yaptığı yönetime olan vatandaş desteği ve inancının da pekişeceğinin umulduğu görülmektedir (Başa ve Yıldız, 2011: 48-49).

2006 tarihli "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik"in yayımı ile de birinci sınıf mülki idare amirliği statüsüne yükseltilmeye esas değerlendirme, değerlendirme ölçütlerinin başarı puanındaki ağırlıklarının tespiti ve itiraza ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin "Değerlendirme ölçütleri" başlıklı 7. maddesine göre başarı puanının tespitinde; sicil notları, mülki idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli raporlar ve değerlendirme belgeleri,

takdirnameler, ödüller, yabancı dil bilgisi ile cezaların dikkate alınacağı sayılmış ve 8. maddede de söz konusu ölçütlerin ağırlıkları belirtilmiştir.

Buna göre;

Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine ayrılmaya esas ölçütlere 100 tam puan üzerinden aşağıdaki ağırlıklar verilir.

a) Sicil Notları: 60 puan

100-90 arası: 60 puan

89-76 arası: 55 puan

75-60 arası: 40 puan

b) Mülki İdare Amiri Değerlendirme Raporları: 13 puan

100-85 arası: 13 puan

84-70 arası: 8 puan

69-60 arası: 5 puan

c) Mülkiye Müfettişlerince düzenlenen Özel Gizli Raporlar ve/veya Değerlendirme Belgeleri: 10 puan

Olumlu : 10 puan

ç) Takdirname : 10 puan

Bir Takdirname için : 5 puan

İki Takdirname için : 8 puan

Üç ve daha fazla Takdirname için : 10 puan

d) Ödül: 2 puan

Bir ve birden fazlaya: 2 puan

e) Yabancı Dil: 5 puan

YDS Puanı 80-100 arası : 5 puan

70-79 arası : 3 puan

60-69 arası : 2 puan

f) Uyarma ve Kınama cezaları

Bir uyarma cezası : -4 puan
İki uyarma cezası : -6 puan
Üç veya daha fazla uyarma cezası : -8 puan
Bir kınama cezası : -8 puan
İki kınama cezası : -10 puan
Üç veya daha fazla kınama cezası : -12 puan

Birinci fıkraya göre bulunan başarı puanının **yetmiş beş puan veya daha fazla olması halinde,** hakkında değerlendirme yapılan mülki idare amiri, meslekte başarılı olma şartını elde etmiş sayılır ve İçişleri Bakanlığı Encümeni, birinci sınıfa yükselme şartlarını haiz olduğunu tespit ettiği personelin, birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilmesine 30 Kasım tarihi itibariyle karar verir. Karar ile sicil numarası sırasına göre düzenlenmiş olan karar eki liste Resmî Gazete'de yayımlanır, ayrıca ilgililere de tebliğ edilir ve birinci sınıfa yükselme işlemi tamamlanır. Yönetmelik ile ilgililerin itiraz usulleri de ayrıca düzenlenmiştir.

Yukarıda ayrıntıları bahsedilen birinci sınıf mülki idare amirliğini düzenleyen 5540 sayılı yasal düzenleme ile başta mülki idare amirleri içerisinden atanacak valiler ile İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatı birinci derece birim amirleri için (genel müdürler, kurul başkanları) birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş mülkî idare amirleri arasından atanacağı şartı getirilerek mülki idare amirliğinde önemli bir değişiklik yapılmıştır.

Görüldüğü gibi birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesiyle, mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklar için bir ölçüde de olsa bazı kriterler getirilmiş, siyasi iktidarların bu konudaki sınırsız takdir yetkisi ile kariyer ve liyakat sistemi arasında bir ölçüde denge sağlanmış ve hiç olmazsa mülki idare amirleri açısından bir standart getirilerek, en azından valiliğe ilk defa atanacakların kıdem ve yaşına ilişkin tartışmalar sona ermiştir (Başa, 2007: 21).

Ülkemizde Cumhuriyet döneminde yöneticilik, mülki idare amirliği ile birlikte bir kariyer mesleği haline gelmiş olup, mesleğin temeli olan kaymakamlık, ülkemizdeki en eski ve köklü mesleklerden biridir. Kamu sektöründe en fazla tercih edilen mesleklerin başında gelen kaymakamlık mesleği için her kaymakamlık sınavına

binlerce müracaat yapılmaktadır. Bu mesleğe kaymakam adayı olarak girenler, belirli kademelerden geçerek hangi mevkilere gelebileceklerini -valilik gibi istisnai pozisyonlar hariç- az çok önceden bilebilmekte ve meslek içinde belli kurallara göre yükselebilmektedirler. Mülki idare amirlerinin mülkiye müfettişi olabilmesi için de yine sınava girmeleri gerekmektedir. Yukarıda bahsedildiği gibi meslekte 15 yılını başarıyla dolduramayan mülki idare amiri birinci sınıf mülki idare amiri ve dolayısıyla vali olamamaktadırlar (Başa ve Yıldız, 2011: 39).

Çağdaş yönetim bakış açısıyla belirli niteliklere sahip yöneticilerin görevlerinde yükselebilmeleri için, kişisel ilişkiler ya da siyasi şartlar gibi öznel etkiler yerine; performans, kişilik ve bilgi birikimi gibi nesnel ilkelere dayanan bir terfi sisteminin getirilmesi genel kabul gören bir yaklaşım olduğu görülmektedir. Bu kapsamda getirilen birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesi ile toplumun güvenliğinden kalkınmasına kadar çok geniş bir alanda görev icra eden mülki idare amirlerinin yükselmelerinde nesnel ölçülere göre belirlenen kriterlerle, meslek içinde rekabet ortamı oluşturularak personel kalitesinin yükseltilmesinde süreklilik sağlanacağı, etkinlik ve verimliliğin artacağı beklentisi ifade edilmişse de (Kayhan, 2015: 49); özellikle mülki idare amirleri arasından yapılan vali atamalarına ilişkin yakınmaların söz konusu olduğu söylenebilir.

Türk İdari Araştırmaları Vakfı tarafından 2002 yılında yapılan "İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği" başlıklı araştırmada, birinci sınıf mülki idare amirliği getirilmesi konusunda değerlendirilmelerini almak üzere mülki idare amirlerine yöneltilen; *"Birinci sınıf mülki idare amirliği uygulamasına geçilmesinin yararlı olacağına inanıyor musunuz?"* şeklindeki soruya, mülki idare amirleri % 83,2 oranında *"evet"* cevabını vererek desteklerini ifade etmişlerdir (Karasu, 2002: 160).

Mülki idare amirleri arasındaki mesleki doyumsuzluğun altında yatan ve en az maaş kadar önemli olan asıl konu, mesleğin zirvesi olarak kabul edilen vali atamalarının bir türlü "nesnel ölçütlere" bağlanamaması sorunudur. Valiliğin nesnel ölçütlere bağlanamamasının altında yatan neden ise, Türkiye'deki valilik sisteminin hem siyasi, hem de idari bir görev olarak algılanmasıdır. Ülkemizde valilik, sadece idari zorunlulukların bir sonucu olarak ortaya çıkmış bir kurum olmayıp, siyasi yönleri

de oldukça önemlidir. Bu gerekçeyle geleneksel olarak valiyi tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayışla, onu sadece idari bir memur sayan anlayış arasında nispi bir uzlaşma sağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinde 2018 yılında yapılan değişiklik ile valinin rolü, *"ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası"* olarak tanımlanmıştır. Devlet Memurları Kanunu'nda da valilik, istisnai memuriyetler arasında sayılarak, vali olabilmek için nazari olarak herhangi bir kariyer mesleğine mensup olma koşulu aranmamıştır. Başka bir ifadeyle bir kimsenin vali olarak atanabilmesi için yasaların öngördüğü herhangi bir özel koşul söz konusu olmayıp, devlet memuru olarak atanabilmek için gerekli koşulları yerine getiren herkesin vali olarak atanabileceği hususu, valilerin istisnai memurluklar içerisine alarak, genel atanma koşullarının dışında bırakılması ile sağlanmıştır. Bu nedenle valilik, bir uzmanlık ya da meslek memurluğu sayılmamakta ve valiler için belirli bir seçim yöntemi de belirtilmemiştir. Çoğu zaman geleneksel olarak valiler mülki idare amirleri arasından atansalar da, valiliğin istisnai bir memuriyet olması, valinin kamu görevlisi olmasının yanında siyasi niteliğinin de bulunması, vali atamalarında siyasi tercihleri fazlasıyla öne çıkarmıştır. 2002 yılında yapılan araştırmaya göre mülki idare amirlerinin sadece % 55,2'si *"Valilik istisnai bir görev olarak kalmalı mı?"* sorusuna olumlu cevap vermişlerdir. Valiliğin istisnai memuriyet kapsamından çıkarılarak, vali atamalarının tamamen mülki idare mesleği içinden yapılması beklentisi, uzun yıllardan beri dile getirilen bir taleptir (Başa ve Yıldız, 2011: 41-42).

Birinci sınıf mülki idare amirliği uygulamasına ilişkin mülki idare amirleri tarafından sıklıkla dile getirilen bir diğer eleştiri de Başa (2007: 18-23) tarafından gündeme getirilmiştir. Başa; birinci sınıf mülki idare amirliğine ilişkin düzenleme, vali olabilmek açısından sadece mülki idare amirleri için 15 yıl gibi bir sınırlama getirmesine rağmen, valiliğe mülki idare dışından atanacak diğer meslek mensupları için istisnai memuriyet uygulamasının gereği olarak bir sınırlama öngörülmediği, bu durumun uygulamada adaletsizlik oluşturduğu, örneğin mülki idare amirinin aksine meslekte (15) yılını doldurmamış bir polis müdürünün veya birinci sınıfa ayrılmadan başka bir kurumda görev yapan mülki idare amiri kökenli bir kişinin, yasanın öngördüğü sınırlamalara takılmadan vali olarak atanabileceği, bu adaletsiz durumun düzeltilmesi için valiliğin istisnai memuriyet statüsünün tekrar sorgulanarak, valiler

için istisnai memuriyet uygulamasına son verilmesi gerektiği, bütün valilerin birinci sınıf mülki idare amirleri arasından atanması veya birinci sınıf yasasıyla mülki idare amirleri için getirilen sınırlandırmaların vali olarak atanacak diğer kişiler için de getirilmesinin gerekli ve zorunlu olduğunu vurgulamıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNE İLİŞKİN TUTUMLARININ BELİRLENMESİNE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

4.1. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Türk kamu yönetiminin ana omurgasını oluşturan mülki idare sistemi ve mülki idare amirleri bağlamında, il ve ilçelerde en üst yönetici olan mülki amirlerin, kamu performans yönetimine ilişkin tutumlarının, bu araştırma için geliştirilen tutum ölçeği ile belirlenmesi ve daha önce bu konuya münhasır bir araştırma yapılmamış olması, bu araştırmanın amacı ve önemini vurgulamaktadır.

4.2. ARAŞTIRMANIN HİPOTEZLERİ

Araştırma ile aşağıdaki dört hipotez test edilmiştir:

I. Mülki idare amirleri algısına göre; kamuda performans yönetiminin uygulanması, kamu yönetiminin çağdaş ve verimli olmasını olumlu etkiler.

Performans yönetimi, kamu hizmet süreçlerinde önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere göre ortaya çıkan ürün ve hizmetlerin sonuçlarıyla birlikte değerlendirilmesine yönelik analitik bir süreç olup, aynı zamanda çalışanlarla ilgili idari kararlar verebilmek için de kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra terfi, ceza ve görev değişiklikleri gibi konularda da performans yönetiminden yararlanılmaktadır. Performans yönetim sistemi ile kamu hizmetlerinin verimliliği artmakta ve çalışanlara ilişkin adil ve objektif davranılması söz konusu olmakta, bu durum da gerek geri

bildirim gerekse de amaç ve hedef kontrolü ile çalışanların motivasyonunun artırılmasına yardımcı olmaktadır.

II. Mülki idare amirleri algısına göre; performans yönetim sistemi, geleneksel bürokratik yapının açmazlarını giderici bir işleve sahiptir.

Performans yönetim sistemi, geleneksel bürokratik yapılanmanın açmazlarını ortadan kaldırmaktadır. Geleneksel sistemde var olan durağanlık, geri bildirim eksikliği, ahbap-çavuş ilişkileri, nepotizm diğer bir deyişle birilerinin tanıdığı ya da yakını olmak vb. sorunlar, performans yönetim sistemi ile asgari düzeye indirilebilmektedir.

III. Mülki idare amirleri, kamuda etkin bir performans yönetim sisteminin uygulanmasına destek verirler.

Türkiye mülki yönetim sisteminde taşrada en üst yetkili amir olarak görev yapan vali, kaymakam ve vali yardımcıları, bakanlıkların il ve ilçelerdeki kuruluşlarının da bağlı olduğu amirler olarak kamu hizmet sunumunda ve bu kapsamda görev alan kamu çalışanlarının değerlendirilmesinde performans yönetim sisteminin uygulanmasına destek vereceklerdir.

IV. Mülki idare amirleri algısına göre; performans yönetim sistemi, mülki idare kariyer sisteminde de uygulanmalıdır.

Mülki idare amirleri, kendi mesleki yükselmelerinde adil ve etkin bir performans değerleme sistemine tabi tutulmalarını ve bu kriterlerin de bilinmesini arzu ederler.

Taşrada görev yapan vali, kaymakam ve vali yardımcılarının çalışmalarını yerinde değerlendiren görevliler; kendileri de daha önce kaymakam ve vali yardımcılığı yapmış olan mülkiye müfettişleridir. Mülkiye müfettişleri de vali, kaymakam ve vali yardımcıları hakkında yapacakları değerlendirmenin objektif ve adil olmasını sağlayacak bir performans değerlendirmesini istemekle birlikte kendi performanslarının da Bakanlık merkezde görevli sıralı amirlerce objektif ve adil değerlendirilmesini arzu ederler.

Çalışmalarının ve performanslarının objektif ve adil değerlendirilmesini içeren benzer beklenti, taşradaki mülki amirlerin dışında başkentte görevli olan tüm mülki amirler için de geçerlidir.

4.3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Tezin kavramsal çerçevesi oluşturulurken literatür taraması yapılmış, konuya ilişkin olarak yayınlanmış kitaplar, yazılmış makaleler, raporlar, hazırlanmış tezler ile ilgili kurum, araştırma enstitüsü, Sayıştay, Devlet Planlama Teşkilatı (Kalkınma Bakanlığı), Devlet Personel Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı ve diğer bakanlıkların Personel Genel Müdürlüğü ve Strateji Geliştirme Başkanlıklarınca yayınlanmış olan rapor ve analizler taranmıştır. Tezin yöntemi genel anlamda niceliksel bir çalışmaya (Altunışık ve diğ., 2007: 268) dayanmaktadır.

Bunun yanı sıra konuya ilişkin **bir alan araştırması** (Altunışık ve diğ., 2007: 58) tasarlanmıştır. Alan araştırmasında soru kağıdı yöntemi uygulanmıştır.

Bilindiği gibi *evren;* araştırmacı açısından çalışma alanını oluşturan, örneğini seçerek edindiği sonuçları genelleştireceği gruba verilen isimdir. Tanımlanmış evren, mutlaka en az bir özellik ile diğer gruplardan ayrılmalıdır. Evrenin herhangi bir kısıt olmadan belirlendiği tipi ideal evren, belli kısıtlar gözetilerek oluşturulan evren ise gerçekçi evren olarak ifade edilmektedir. Çalışmamızda ülke genelinde tüm il ve ilçelerde görev yapan vali, vali yardımcısı, kaymakamlar, kaymakam adayları, hukuk işleri müdürleri ile merkezde İçişleri Bakanlığında görev yapan mülkiye müfettişleri ve diğer mülki idare amirleri evren olarak belirlenmiştir.

Bir çalışma için seçildikleri büyük grubu yani evreni temsil etme niteliğine sahip olacak şekilde, grup içerisinde belli sayıda denekten oluşan alt elemanlar kümesine *örneklem* denilmektedir. Örneklem tasarım sürecinde araştırmanın evreni içinden örneklem çerçevesini ve örnek büyüklüğü belirlemek ve uygun örnekleme tekniğini ile örneği seçmek için gerekli çalışmalar aşağıda belirtildiği üzere hesaplanmıştır.

Çalışmada uygun bir örneklem için, hem temsil yeteneği sağlayan bir örnek büyüklüğü hem de veri analizi, zaman ve maliyet şartları dikkate alınarak bir dengeye

ulaşabilmek için soru kağıdı; vali, vali yardımcıları, kaymakamlar, mülkiye müfettişleri, kaymakam adayları, hukuk işleri müdürleri ile İçişleri Bakanlığı merkezinde görev yapan diğer mülki idare amirlerinin tamamına (toplam 2.228 kişi[5]) gönderilmiş ve yaklaşık % 11'ini oluşturan 241 mülki idare amiri tarafından doldurulmuştur.

Alan araştırması, çalışmanın hedef kitlesi olan mülki idare amirlerinin araştırmaya daha kolay erişiminin sağlanması, doldurulan soru kağıdının posta ya da benzer bir yöntemle geri gönderilmesi gibi nedenlerle ortaya çıkabilecek zaman kaybının en aza indirilmesi, verilerin sistemli olarak depolanabilmesi, analize hazır hale getirilebilmesi amacıyla web üzerinden online olarak iletilmiştir.

Soru kağıdı, doğrudan tezde yer alan savları (Altunışık ve diğ., 2007: 20) test etmek amacıyla tez yazarı tarafından hazırlanmıştır.

Soru kağıdının başında demografik bilgilere, devamında mülki idare amirlerinin kamu performans yönetimi hakkında mevcut durum, genel değerlendirme ve tutumlarını belirlemeye yönelik Beşli Likert ölçeğine (Altunışık ve diğ., 2007: 107) göre hazırlanmış sorulara ve sonunda da açık uçlu iki soruya yer verilmiştir.

Araştırma bulguları SPSS programında (Altunışık ve diğ., 2007: 293-359) istatistiksel yöntemler kullanılarak analiz edilmiştir.

4.4. ÖRNEK ÇAPI VE DUYARLILIĞA BAĞLI OLARAK ÖRNEK ÇAPININ BELİRLENMESİ

Seçilecek örneklemdeki birim sayısı, güven düzeyi, duyarlılık ile birbiri ile ilişkili değerlerdir. Arzu edilen düzeyde güvenirlilik ve duyarlılık sağlayan örnek çapı yığındaki birim sayısına göre aşağıdaki formülde gösterilmiştir:

$$n = \frac{N(zs)^2}{Nd^2 + (zs)^2} \quad (1)$$

[5] Mart 2016 tarihi itibariyle mülki idare amiri sayısıdır.

Formüldeki “N” yığındaki birim sayısı, “z” istenilen güvenirlilik düzeyi için standart normal dağılımdaki kritik değer, “d” duyarlılık, “s” ise standart sapmayı göstermektedir. Örnekleme çalışması yığındaki oran üzerine ise; orana ilişkin varyans

$$s^2 = p.q \qquad (q = 1 - p)$$

olduğundan yukarıdaki formül

$$n = \frac{Nz^2 pq}{Nd^2 + z^2 pq} \quad (2)$$

olarak ifade edilir.

Yığından seçilecek örneklem sayısı, yukarıda (2) ile gösterilen formül uygulanarak elde edilir (Yamane T. , 2001).

Mart 2016 tarihinde İçişleri Bakanlığı e-icisleri sisteminden elde edilen verilere göre Türkiye’de mülki idare amiri statüsünde çalışan kamu personeli sayısı 2.228’dir. Çalışmanın niteliği göz önünde bulundurularak, örneklem sayısı, % 95 güvenirlik ve % 6 duyarlılık ile tespit edilmiştir. Bu durumda da gerekli örneklem sayısının yaklaşık olarak 238 olduğu hesaplanmıştır.

4.5. ANALİZ YÖNTEMİ VE METOD

Mülki idare amirleri ile yapılan alan araştırmasında ulaşılan verilerin güvenirlik ve geçerlilik analizleri; açıklayıcı faktör analizi, Cronbach’s Alpha güvenirlik katsayısı ve doğrulayıcı faktör analizi yöntemleriyle yapılmıştır. Devamında yapısal eşitlik modeli ile anketteki maddelerin, boyutlar ve ölçek üzerindeki etkileri incelenmiştir. Boyutlar ve ölçeğin tamamında demografik değişkenler bakımından farklılık olup olmadığı ANOVA testi ile incelenmiş olup, diğer yandan da anketteki her bir madde için frekans dağılımları ve açıklayıcı istatistikler elde edilerek yorumlanmıştır.

4.5.1. Açıklayıcı Faktör Analizi

Açıklayıcı faktör analizinin esas amacı; birden fazla, birbiri ile ilişkili ve yorumlanması güçlükler içeren değişkenlerden, az sayıda, bağımsız ve kavramsal olarak yorumlanması kolay olan yeni değişkenler (faktör, boyut, gizli değişken) elde etmektir. Ölçek geliştirmede gözlenen değişkenlerin (maddelerin) aynı yapıyı ölçüp ölçmediğini test etmek amacıyla faktör analizi kullanılır. Bu yönüyle ölçeğin yapı geçerliliğini incelemenin bir aşamasıdır. Bir ölçekteki maddelerin birbirini destekleyerek bir veya daha fazla boyut olarak gruplandırılabileceğine kısacası maddelere faktör analizi uygulamanın gerekip gerekmediğine karar verilirken Bartlett testi yapılır. Bartlett testine göre "p" değerinin % 5'in altında çıkması, ölçekteki maddelerin birbiri ile tutarlı olduğunu ve faktör analizi uygulanmasına işaret eder. Diğer yandan ölçeğin faktör analizi için örneklem çapının yeterli olup olmadığını belirlemek amacıyla hesaplanan KMO (Kaiser-Meyer-Olkin) katsayısı 0,50'den büyük ise örneklem çapının yeterli olduğu sonucuna varılır. Diğer yandan uygulamalı çalışmalarda faktöre ait maddelerin faktör yüklerinin yüksek olması ile faktörün kavramsal olarak anlamlı olması önemli kriterlerdendir. Sosyal bilimlerle ilgili araştırmalarda, faktör yükünün 0,30'dan büyük olması ve açıklanan varyans oranının % 40'dan fazla olması yeterli kabul edilmektedir (Tavşancıl, 2010).

Boyutu oluşturan maddelerin kavramsal olarak anlamlı olması, boyut sayısına karar verirken esas kriterdir. Diğer bir deyişle aynı boyutta yer alan değişkenlerin aynı olguyu ölçüyor olmaları gerekmektedir. Bu kapsamda yeni oluşturulan her boyutun adının kavramsal olarak tespit edilebilmesine imkan sağlanmaktadır (Arıkan, 2013).

4.5.2. Cronbach's Alpha Katsayısı

Alpar (2013)'a göre; ölçek içindeki maddelerin iç tutarlığının (homojenliğinin) bir ölçüsü olan Cronbach's alfa katsayısı ile ölçekte yer alan "k" tane maddenin türdeş bir yapıyı açıklamak veya test etmek üzere bir bütün oluşturup oluşturmadıklarının belirlenmesi konusunda bilgi elde edilir.

Ölçek için alfa katsayısı ne kadar yüksek olursa *"bu ölçekte bulunan maddelerin o ölçüde birbiriyle tutarlı ve aynı özelliğin öğelerini yoklayan*

maddelerden oluştuğu veya tüm maddelerin o ölçüde birlikte çalıştığı" yorumuna imkan sağlar. Alfa katsayısının yorumu aşağıdaki gibidir (Alpar, 2013: 848-849):

Tablo 8: Alfa Katsayısı

Alfa katsayısı	Yorumu
0,80 – 1,00	Geliştirilen ölçek/test, yüksek güvenirliğe sahiptir.
0,60 – 0,79	Geliştirilen test, oldukça güvenilirdir.
0,40 – 0,59	Geliştirilen testin güvenirliği düşüktür.
0,00 – 0,39	Geliştirilen test, güvenilir değildir.

4.5.3. Doğrulayıcı Faktör Analizi

Ölçeklerin geliştirilmesinde, ölçek modelinin de geçerliliğinin analiz edilerek analiz ve yorumunun yapılmasını sağlamasından dolayı sık kullanılan bir yöntemdir. Doğrulayıcı faktör analizinde yöntem ölçeğin teorik alt yapısına göre önceden belirlenen model aracılığıyla verilerin ve ölçeğin güvenirlik ve geçerliliğini ölçmeyi sağlayan kolay uygulanabilir bir işlemdir. Çok sayıda gözlenen ve ölçülen değişkenleri ait olduğu gizil (örtük) değişkenin yapısal olarak analiz edilmesinde doğrulayıcı faktör analizi kullanılır (Çapık, 2014: 196-198).

4.5.3.1. Doğrulayıcı Faktör Analizinin Aşamaları

Araştırmacı modelin belirlenmesi aşamasında, değişkenlerin sayısını, örtük değişkenler arasındaki ilişkiyi belirler. Belirlenen modele uygun olarak, grafiksel model tanımlanır. Bu tanımlama görsel bir aşama olarak görünse de aslında parametrelerin tahmini bu grafiksel model üzerinden yapılır. Oluşturulan grafiksel model aracılığıyla ölçek modelinin parametrelerinin tahmini yapılır. Doğrulayıcı faktör analizinde de modelin uyum iyiliğinin testi yapılır. Modelin uyum iyiliğinin en önemli ölçütü "ki-kare istatistiği"dir. Doğrulayıcı faktör analizinde, $\chi 2/sd$'nin kriter olarak kullanılmasında genel anlamda görüş birliği vardır (Babahanoğlu, 2016).

Yaygın kullanılan diğer bir uyum iyiliği ölçütü RMSEA değeridir. Analiz edilen modelde, $\chi 2/sd$ değeri 2'den küçük ise *"mükemmel uyum iyiliği"*, 2 ile 5 arasında ise *"kabul edilebilir uyum iyiliği vardır."* denilir. Yine modelde RMSEA

değeri 0,05'den küçük ise *"mükemmel uyum iyiliği",* 0,05 ile 0,10 arasında ise *"kabul edilebilir uyum iyiliği vardır."* denilebilir (Engel, Moosbrugger, & Müller, 2003: 36).

4.5.4. Yapısal Eşitlik Modeli

Yapısal eşitlik modelinde amaç; gizil değişkenler arasındaki ve gözlenen değişkenlerin, gizil değişken üzerindeki etkilerinin incelenerek analiz edilmesidir. Bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişkilerin modellemesinde kullanılan analiz yöntemi, yapısal eşitlik modelidir. Bağımlı ve bağımsız değişkenlerin kendi aralarındaki korelasyonları da modele dahil ederek, daha detaylı analiz imkanı sağlaması, bu yöntemi regresyon analizi yönteminden üstün kılan yönüdür (Dursun ve Kocagöz, 2010).

4.6. ARAŞTIRMANIN PİLOT UYGULAMASI

Araştırmanın amacı ve hipotezleri dikkate alınarak geliştirilen anket formu, ön değerlendirme amacıyla **rastgele seçilen 33 mülki idare amirine uygulanarak**, elde edilen sonuçlar değerlendirilmiştir. Ayrıca bu aşamada mülki idare amirleri ve alan uzmanlarının araştırma ve anket formu hakkındaki görüşleri de alınmıştır.

Yapılan değerlendirmelere göre aşağıdaki bulgu ve sonuçlara ulaşılmıştır:

1. Pilot uygulamaya katılan mülki idare amirleri ile anket hakkında görüşüne başvurulan alan uzmanları, araştırma hipotezleri ve geliştirilen form hakkında genel anlamda olumlu görüş bildirmişlerdir.

2. Tutum ölçeği boyutlarına ait maddeler incelendiğinde *"Performans Değerlendirme ve Kriterlerin Meşruluğu"* boyutu dışındaki boyutların güvenirliğinin yüksek olduğu görülmüştür. Diğer yandan yapılan açıklayıcı faktör analizine göre de *"Performans Değerlendirme ve Kriterlerin Meşruluğu"* boyutunun maddelerinin tek boyutta toplanmalarında sorun olduğu görülmüştür. Diğer boyutlarda ise genel anlamda güvenirlik ve tek boyutta toplanma sorununun olmadığı görülmüştür.

3. Pilot uygulama analizi bulguları, pilot uygulamaya katılan mülki idare amirlerinin ve alan uzmanlarının görüşleri doğrultusunda anket formunda gerekli düzenleme ve düzeltmeler yapılarak nihai form oluşturulmuştur.

4.7. ARAŞTIRMANIN GÜVENİRLİK VE GEÇERLİLİK ANALİZİ

4.7.1. Boyutların Açıklayıcı Faktör Analizi ve Güvenirlik Katsayısı Analizi

"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutu maddeleri için açıklayıcı faktör analizi, güvenirlik katsayısı bulguları Tablo 9'da verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre Bartlett testi, maddelere faktör analizi uygulamanın istatistiksel açıdan **doğru bir karar** olacağını, KMO değeri faktör analizi için **örneklem çapının yeterli olduğunu** göstermektedir. Özdeğer ve açıklanan varyans oranının yüksek olması, maddeleri tek boyut olarak ifade etmenin **yerinde bir karar** olduğunun göstergesidir. Boyuttaki maddeler için Cronbach's alpha katsayısına göre; **elde edilen verilerin güvenirliği yüksek düzeydedir.** Maddelerin faktör yükleri incelendiğinde, **tüm maddelerin faktör yüklerinin yüksek olduğu ve ölçek açısından önemli oldukları görülmektedir.**

Tablo 9: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı"* boyutu için açıklayıcı faktör analizi ve güvenirlik katsayısı bulguları

Kamuda Performans Yönetimine İlişkin Algı Boyutu	Faktör Yükü	Boyut ile ilgili istatistik ve test bilgileri	
1- Kamu performans yönetimi, hizmet kalitesini artırır.	,853		
2- Kamu performans yönetimi, yaşadığımız dönemin ihtiyaçlarına daha uygundur.	,860		
3- Kamu performans yönetimi, çalışanların motivasyonunu artırır.	,850		
4- Kamu performans yönetimi, başarıyı ödüllendirir.	,814		
5- Kamu performans yönetimi, kurumsal öğrenmeyi teşvik eder.	,852	Özdeğer	6,147
6- Kamu performans yönetimi, kendini geliştirmeyi teşvik eder.	,867	Açıklanan varyans (%)	68,297
7- Kamu performans yönetimi, mülki idare amirlerinin karar almalarında kolaylaştırıcı rol oynar.	,803	Cronbach's Alpha	,940
8- Kamu performans yönetimi, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştirir.	,753	KMO	,938
9- Kamu performans yönetimi, mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkiler.	,777	Bartlett's Test	1616,179 (p=0,000)

Tablo 10: *"Bürokratik sorunlara çözüm beklentisi"* boyutu için açıklayıcı faktör analizi ve güvenirlik katsayısı bulguları

Bürokratik Sorunlara Çözüm Sağlama Beklentisi Boyutu	Faktör yükleri	Boyut ile ilgili istatistik ve test bilgileri	
1- Kamu performans yönetimi, nitelikli personel istihdamına imkan sağlar.	,773		
2- Kamu performans yönetimi, liyakat unsuruna dayalı yükselmeye imkan sağlar.	,820	Özdeğer	3,784
3- Kamu performans yönetimi, nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf eder.	,771	Açıklanan varyans (%)	63,065
4- Kamu performans yönetimi, hedefsiz personel sorununa çözüm getirir.	,839	Cronbach's Alpha	,880
5- Kamu performans yönetimi, hedefsiz kurum sorununa çözüm getirir.	,835	KMO	,831
6- Kamu performans yönetimi, süreçlere vatandaş odaklı yaklaşmayı sağlar.	,720	Bartlett's Test	734,112 (p=0,000)

"Bürokratik sorunlara çözüm beklentisi boyutu" maddeleri için açıklayıcı faktör analizi, güvenirlik katsayısı bulguları Tablo 10'da verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre Bartlett testi maddelere faktör analizi uygulamanın istatistiksel açıdan **doğru bir karar** olacağını, KMO değeri faktör analizi için **örneklem çapının yeterli olduğunu** göstermektedir. Özdeğer ve açıklanan varyans oranının yüksek olması maddeleri tek boyut olarak ifade etmenin **yerinde bir karar** olduğunun göstergesidir. Boyuttaki maddeler için Cronbach's alpha katsayısına göre **elde edilen verilerin güvenirliği yüksek düzeydedir.** Maddelerin faktör yükleri incelendiğinde, **tüm maddelerin faktör yüklerinin yüksek olduğu ve ölçek açısından anlamlı ve önemli oldukları görülmektedir.**

Tablo 11: *"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutu için açıklayıcı faktör analizi ve güvenirlik katsayısı bulguları

Mevcut İnsan Kaynakları ve Kamusal Birimler Boyutu	Faktör yükleri	Boyut ile ilgili istatistik ve test bilgileri	
1- Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir.	,409	Özdeğer	3,092
2- Kamuda performans yönetimi için personelin niteliği yeterli düzeydedir.	,760	Açıklanan varyans (%)	61,849
3- Kamu performans yönetimi için gerekli olan zihniyet değişikliği gerçekleşmiştir.	,845	Cronbach's Alpha	,822
4- Performans yönetimini uygulayacak personel adil davranabilecek düzeydedir.	,909	KMO	,730
5- Performans yönetimini uygulayacak personel tarafsız davranabilecek düzeydedir.	,897	Bartlett's Test	706,497 (p=0,000)

"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutu maddeleri için açıklayıcı faktör analizi, güvenirlik katsayısı bulguları Tablo 11'de verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre Bartlett testi maddelere faktör analizi uygulamanın istatistiksel açıdan **doğru bir karar** olacağını, KMO değeri faktör analizi için **örneklem çapının yeterli** olduğunu göstermektedir. Özdeğer ve açıklanan varyans oranının yüksek olması maddeleri tek boyut olarak ifade etmenin **yerinde bir karar** olduğunun göstergesidir. Boyuttaki maddeler için Cronbach's alpha katsayısına göre elde edilen **verilerin güvenirliği yüksek düzeydedir.** Maddelerin faktör yükleri incelendiğinde, sadece *"Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir."* maddesinin faktör yükünün belirgin olarak düşük olduğu görülmesine rağmen, bu sonucun yine de maddenin ölçekten çıkarılması için **gereken alt sınırın üstünde olduğu** değerlendirilmiştir.

Tablo 12: *"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutu için açıklayıcı faktör analizi ve güvenirlik katsayısı bulguları

Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme Boyutu	**Faktör yükleri**	**Boyut ile ilgili istatistik ve test bilgileri**	
1- Performans kriterlerinin oluşturulmasına her düzeydeki yönetici katılmalıdır.	,770		
2- Performans kriterlerinin oluşturulmasına yönetici olmayan çalışanlar da katılmalıdır.	,771	Özdeğer	3,628
3- Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sendika ve meslek kuruluşları da katılmalıdır.	,806	Açıklanan varyans (%)	60,461
4- Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sivil toplum kuruluşları (STK) da katılmalıdır.	,891	Cronbach's Alpha	,600
5- Performans kriterlerinin oluşturulmasına üniversiteler de katılmalıdır.	,696	KMO	,786
6- Performans kriterlerinin oluşturulmasına vatandaşlar da katılmalıdır.	,714	Bartlett's Test	776,535 (p=0,000)

"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutu maddeleri için açıklayıcı faktör analizi, güvenirlik katsayısı bulguları Tablo 12'de verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre Bartlett testi maddelere faktör analizi uygulamanın istatistiksel açıdan **doğru bir karar** olacağını, KMO değeri faktör analizi için **örneklem çapının yeterli** olduğunu göstermektedir. Özdeğer ve açıklanan varyans oranının yüksek olması maddeleri tek boyut olarak ifade etmenin **yerinde bir karar** olduğunun göstergesidir. Boyuttaki maddeler için Cronbach's alpha katsayısına göre elde edilen **verilerin güvenirliği yüksek düzeydedir.** Maddelerin faktör yükleri incelendiğinde,

tüm maddelerin faktör yüklerinin yüksek olduğu ve ölçek açısından önemli oldukları görülmektedir.

Tablo 13: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutu için açıklayıcı faktör analizi ve güvenirlik katsayısı bulguları

Performans Değerlendirmesinin Mülki İdare Amirleri İçin de Uygulanması Boyutu	**Faktör yükleri**	**Boyut ile ilgili istatistik ve test bilgileri**	
		Özdeğer	2,635
3- Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için tayin ve terfi uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır.	,885	Açıklanan varyans (%)	65,866
4- Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için ücret, ödül ve ceza uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır.	,831	Cronbach's Alpha	,807
5-Performans değerlendirmesi ile yapılan atamalar, meslektaşların motivasyonunu olumlu etkileyecektir.	,909	KMO	,761
6- Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum.	,580	Bartlett's Test	413,252 (p=0,000)

"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutu maddeleri için açıklayıcı faktör analizi, güvenirlik katsayısı bulguları Tablo 13'te verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre Bartlett testi maddelere faktör analizi uygulamanın istatistiksel açıdan **doğru bir karar** olacağını, KMO değeri faktör analizi için **örneklem çapının yeterli** olduğunu göstermektedir. Özdeğer ve açıklanan varyans oranının yüksek olması maddeleri tek boyut olarak ifade etmenin **yerinde bir karar** olduğunun göstergesidir. Boyuttaki maddeler için Cronbach's alpha katsayısına göre elde edilen **verilerin güvenirliği yüksek düzeydedir.** Maddelerin faktör yükleri incelendiğinde, sadece *"Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum."* maddesinin faktör yükünün belirgin olarak düşük olduğu görülmesine rağmen, bu sonuç yine de maddenin ölçekten çıkarılması için **gereken alt sınırın üstündedir.**

4.7.2. Ölçeğin Geçerliliğinin Doğrulayıcı Faktör Analizi ile İncelenmesi

Tablo 14: Modelin geçerliliği için uyum iyiliği istatistik değerleri

CMIN/DF	RMSEA
1,646	0,057

Doğrulayıcı faktör analizi model geçerliliği için uyum iyiliği test değerleri Tablo 14'te verilmiştir. Tabloda görüldüğü gibi ölçeğin geçerliliği arzu edilen sınırlar içindedir.

Tablo 15: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı"* boyutu maddeleri için doğrulayıcı faktör analizi bulguları

Madde	Tahmin	Standart hata	Kritik değer	P	Standart tahmin
1- Kamu performans yönetimi, hizmet kalitesini artırır.	1				0,836
2- Kamu performans yönetimi, yaşadığımız dönemin ihtiyaçlarına daha uygundur.	0,953	0,064	14,785	***	0,841
3- Kamu performans yönetimi, çalışanların motivasyonunu artırır.	0,91	0,062	14,79	***	0,841
4- Kamu performans yönetimi, başarıyı ödüllendirir.	1,001	0,07	14,366	***	0,826
5- Kamu performans yönetimi, kurumsal öğrenmeyi teşvik eder.	0,918	0,061	15,122	***	0,852
6- Kamu performans yönetimi, kendini geliştirmeyi teşvik eder.	0,978	0,063	15,585	***	0,868
7- Kamu performans yönetimi, mülki idare amirlerinin karar almalarında kolaylaştırıcı rol oynar.	0,959	0,078	12,219	***	0,742
8- Kamu performans yönetimi, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştirir.	0,887	0,084	10,543	***	0,667
9- Kamu performans yönetimi, mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkiler.	0,881	0,075	11,789	***	0,72

Ölçeğin *"kamuda performans yönetimine ilişkin algı"* boyutu maddeleri bulguları incelendiğinde**, bütün maddelerin etkilerinin istatistiksel olarak anlamlı ve yüksek düzeyde olduğu** görülmektedir. Standart etki değerlerine göre **en yüksek etki;** *"Kamu performans yönetimi, **kendini geliştirmeyi** teşvik eder."* ve *"Kamu performans yönetimi, **kurumsal öğrenmeyi** teşvik eder."* maddelerinde, en düşük etkinin ise; *"Kamu performans yönetimi, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştirir."* maddesinde olduğu görülmektedir (Tablo 15).

Tablo 16: *"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutu maddeleri için doğrulayıcı faktör analizi bulguları

Madde	Tahmin	Standart hata	Kritik değer	P	Standart tahmin
1- Kamu performans yönetimi, nitelikli personel istihdamına imkan sağlar.	1				0,778
2- Kamu performans yönetimi, liyakat unsuruna dayalı yükselmeye imkan sağlar.	1,08	0,09	12,017	***	0,816
3- Kamu performans yönetimi, nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf eder.	0,94	0,098	9,592	***	0,672
4- Kamu performans yönetimi, hedefsiz personel sorununa çözüm getirir.	0,811	0,08	10,169	***	0,708
5- Kamu performans yönetimi, hedefsiz kurum sorununa çözüm getirir.	0,839	0,081	10,391	***	0,721
6- Kamu performans yönetimi, süreçlere vatandaş odaklı yaklaşmayı sağlar.	0,805	0,083	9,725	***	0,675

Ölçeğin *"bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutu maddeleri bulguları incelendiğinde, **bütün maddelerin etkilerinin istatistiksel olarak anlamlı ve yüksek düzeyde olduğu** görülmektedir. Standart etki değerlerine göre **en yüksek etkinin**; *"Kamu performans yönetimi, **liyakat unsuruna dayalı yükselme**ye imkan sağlar."* ve *"Kamu performans yönetimi, **nitelikli personel** istihdamına imkan sağlar."* maddelerinde, en düşük etkinin ise; *"Kamu performans yönetimi, nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf eder."* ve *"Kamu performans yönetimi, süreçlere vatandaş odaklı yaklaşmayı sağlar."* maddelerinde olduğu görülmektedir (Tablo 16).

Tablo 17: *"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutu maddeleri için doğrulayıcı faktör analizi bulguları

Madde	Tahmin	Standart hata	Kritik değer	P	Standart tahmin
1- Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir.	1				0,282
2- Kamuda performans yönetimi için personelin niteliği yeterli düzeydedir.	1,685	0,394	4,274	***	0,518
3- Kamu performans yönetimi için gerekli olan zihniyet değişikliği gerçekleşmiştir.	2,244	0,557	4,026	***	0,731
4- Performans yönetimini uygulayacak personel adil davranabilecek düzeydedir.	3,079	0,741	4,157	***	0,99
5- Performans yönetimini uygulayacak personel tarafsız davranabilecek düzeydedir.	2,816	0,678	4,151	***	0,928

Ölçeğin *"mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutu maddeleri bulguları incelendiğinde, **bütün maddelerin etkilerinin istatistiksel olarak anlamlı ve yüksek düzeyde olduğu** görülmektedir. Standart etki değerlerine göre **en yüksek etki;** *"Performans yönetimini uygulayacak **personel adil davranabilecek düzeydedir.**"* maddesinde, en düşük etkinin ise; *"Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir."* maddesinde olduğu görülmektedir (Tablo 17).

Tablo 18: *"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutu maddeleri için doğrulayıcı faktör analizi bulguları

Madde	Tahmin	Standart hata	Kritik değer	P	Standart tahmin
1- Performans kriterlerinin oluşturulmasına her düzeydeki yönetici katılmalıdır.	1				0,607
2- Performans kriterlerinin oluşturulmasına yönetici olmayan çalışanlar da katılmalıdır.	1,054	0,085	12,452	***	0,584
3- Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sendika ve meslek kuruluşları da katılmalıdır.	1,962	0,212	9,268	***	0,836
4- Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sivil toplum kuruluşları (STK) da katılmalıdır.	1,95	0,2	9,73	***	0,96
5- Performans kriterlerinin oluşturulmasına üniversiteler de katılmalıdır.	1,223	0,165	7,423	***	0,615
6- Performans kriterlerinin oluşturulmasına vatandaşlar da katılmalıdır.	1,233	0,178	6,947	***	0,566

Ölçeğin *"performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutu maddeleri bulguları incelendiğinde, **bütün maddelerin etkilerinin istatistiksel olarak anlamlı ve yüksek düzeyde olduğu** görülmektedir. Standart etki değerlerine göre **en yüksek etkinin;** *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına* ***ilgili sivil toplum kuruluşları (STK) da katılmalıdır."*** maddesinde, en düşük etkinin ise *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına vatandaşlar da katılmalıdır."* maddesinde olduğu görülmektedir (Tablo 18).

Tablo 19: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutu maddeleri için doğrulayıcı faktör analizi bulguları

Madde	Tahmin	Standart hata	Kritik değer	P	Standart tahmin
3- Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için tayin ve terfi uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır.	1				0,888
4- Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için ücret, ödül ve ceza uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır.	0,928	0,068	13,568	***	0,784
5- Performans değerlendirmesi ile yapılan atamalar, meslektaşların motivasyonunu olumlu etkileyecektir.	0,89	0,054	16,442	***	0,898
6- Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum.	0,515	0,084	6,093	***	0,417

Ölçeğin ***"performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"*** boyutu maddeleri bulguları incelendiğinde, **bütün maddelerin etkilerinin istatistiksel olarak anlamlı ve yüksek düzeyde olduğu** görülmektedir. Standart etki değerlerine göre en yüksek etkinin; *"Performans değerlendirmesi ile yapılan atamalar,* ***meslektaşların motivasyonunu olumlu*** *etkileyecektir."* ve *"Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için* ***tayin ve terfi uygulamalarında temel ölçüt*** *olmalıdır."* maddelerinde, en düşük etkinin ise *"Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum."* maddesinde olduğu görülmektedir (Tablo 19).

Tablo 20: Doğrulayıcı faktör analizi modeline göre boyutlar arasındaki korelasyon katsayıları

	Boyut1	Boyut2	Boyut3	Boyut4	Boyut5
Boyut1	1	0,812	0,068	0,263	0,495
Boyut2		1	0,163	0,298	0,588
Boyut3			1	0,057	0,053
Boyut4				1	0,271
Boyut5					1

Ölçekteki boyutların kendi aralarındaki korelasyon katsayısı değerleri Tablo 20'de verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre, **en yüksek korelasyonun *"Kamuda Performans Yönetimine İlişkin Algı Boyutu"* ile *"Bürokratik Sorunlara Çözüm Sağlama Beklentisi Boyutu"*** arasında olduğu görülmektedir. Özel olarak vurgulanması gereken diğer bir bulgu ise; mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler boyutunun diğer boyutlarla düşük korelasyona sahip olması hususudur.

4.8. ANKETE KATILAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN DEMOGRAFİK BİLGİLERİ

Tablo 21: Ankete katılan mülki idare amirlerinin cinsiyet değişkeni bakımından frekans dağılımı

Cinsiyet	Sayı	Yüzde
Kadın	3	1,3
Erkek	226	98,7
Toplam	229	100,0

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 98,7'sinin cinsiyet değişkeni frekans dağılımı incelendiğinde, katılımın meslek mensupları arasındaki erkek oranına uyumlu olduğu görülmektedir.

Tablo 22: Ankete katılan mülki idare amirlerinin meslek statüsü değişkeni bakımından frekans dağılımı

Meslek Statüsü	Sayı	Yüzde
Vali	10	4,3
Vali Yardımcısı	82	34,9
Kaymakam	80	34,0
Mülkiye Müfettişi	24	10,2
MİA (Bakanlık Merkez Teşkilatı)	23	9,8
Hukuk İşleri Müdürü	2	,9
Kaymakam Adayı	14	6,0
Toplam	235	100,0

Mülki idare amirleri içerisinde toplamda % 64 ile en yüksek oranı oluşturan vali yardımcısı ve kaymakamların, araştırmaya da toplam % 68,9'luk bir oranla katılım gösterdiği görülmekte olup, meslek statüsü değişkenleri bakımından araştırmanın genelinin evreni yansıttığı görülmektedir.

Tablo 23: Ankete katılan mülki idare amirlerinin görev süresi değişkeni bakımından frekans dağılımı

Görev süresi	Sayı	Yüzde
5 Yıldan Az	14	5,9
5-10 Yıl	40	16,7
11-15 Yıl	39	16,3
16-20 Yıl	40	16,7
21-25 Yıl	35	14,6
25 Yıldan Fazla	71	29,7
Toplam	239	100,0

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 29,7'sinin 25 yıldan fazla görev süresine sahip olduğu göz önünde bulundurularak, cevaplara en çok 25 yıllık önemli bir tecrübenin yansıdığı görülmekte olup, 5-10 yıl arası, 11-15 yıl arası ve 16-20 yıl arası görev süresi olan üç grup mülki idare amirinin de birbirlerine yakın oranda katılım ile (% 16) araştırmayı cevaplandırdığı görülmektedir.

Tablo 24: Ankete katılan mülki idare amirlerinin eğitim durumu değişkeni bakımından frekans dağılımı

Eğitim durumu	Sayı	Yüzde
Lisans	125	52,5
Yüksek Lisans	90	37,8
Doktora	21	8,8
Doktora Üstü	2	,8
Toplam	238	100,0

Bir mesleğin nicelik çözümlemesi için kullanılan bir değişken olan lisansüstü eğitim (Karasu, 2002: 43) açısından araştırmaya katılanların % 37,8'inin yüksek lisans, % 8,8'inin de doktora yaptığı, toplamda % 47,5'lik bir katılımcı grubun lisansüstü eğitim derecesine sahip olduğu görülmüştür. Bu oranın ortaya çıkmasında 1996-1997 ders yılının ikinci yarısından itibaren, İçişleri Bakanlığı ile AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü arasında imzalanan bir protokol ile AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesinde yüksek lisans programına devam eden kaymakam adayları ile yüksek

lisansı bitiren bazı kaymakamların doktoraya devam ettikleri düşünüldüğünde söz konusu protokolün etkisinin göz ardı edilemeyeceği açıktır (Karasu, 2002: 43).

Tablo 25: Ankete katılan mülki idare amirlerinin mezun oldukları okul değişkeni bakımından frekans dağılımı

Mezun olduğunuz okul	Sayı	Yüzde
Siyasal Bilgiler Fakültesi	138	58,0
Hukuk Fakültesi	38	16,0
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi	58	24,4
Diğer	4	1,7
Toplam	238	100,0

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 58'inin Siyasal Bilgiler Fakültesi, % 24,4'ünün İktisadi İdari Bilimler Fakültesi ve %16'lık bir oranın da Hukuk Fakültesi mezunu olduğu görülmektedir.

4.9. MEVCUT DURUM VE GENEL DEĞERLENDİRME SORULARI

4.9.1. Kamu Performans Yönetimi Sistemine İhtiyaç Düzeyi

Tablo 26: *"Kamuda bütünüyle performans yönetimine geçilmesi gerekir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	5	2,1
Katılmıyorum	23	9,7
Kararsızım	62	26,1
Katılıyorum	110	46,2
Kesinlikle Katılıyorum	38	16,0
Toplam	238	100,0
Ort.: 3,64 Std. Sapma: 0,934		

Mülki idare amirlerinin % 62,2'lik bir bölümünün kamuda bütünüyle performans yönetimine geçilmesi gerektiği yönünde görüş belirtmesi önemlidir. Diğer yandan sadece %11,8'lik bir oranın olumsuz cevap vermiş olmasına rağmen, % 26,1'lik dikkate değer bir kesimin konu hakkında kararsız olması ise, kamuda performans yönetimi konusunda mülki idare amirlerinin daha kapsamlı bilgi sahibi olması gerektiğine ihtiyaç duyulduğu ve birtakım tereddütlerin aşılamadığı söylenebilir.

Tablo 27: *"Kamuda kuralları belirli ve yazılı performans standartlarına ihtiyaç vardır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	2	,8
Katılmıyorum	12	5,1
Kararsızım	12	5,1
Katılıyorum	120	50,6
Kesinlikle Katılıyorum	91	38,4
Toplam	237	100,0
Ort.: 4,21 Std. Sapma: 0,82		

Katılımcıların % 89 gibi yüksek bir oran ile kamuda kuralları belirli ve yazılı performans standartlarına ihtiyaç duyulduğunu belirtmeleri ve Tablo 18'deki kamuda bütünüyle performans yönetimine geçilmesi gerektiği yönündeki soruya verilen cevaplardaki kararsız % 26,1'lik kesimin oranının bu soruda % 5,1'e, olumsuz cevap verenlerin oranının da yarı yarıya düşmesi soru içeriğinde yer alan **"kuralları belirli ve yazılı performans standartları"** hususunun önemine dikkat çekmektedir.

Tablo 28: *"Kamuda ölçülebilir performans standartlarına ihtiyaç vardır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	3	1,3
Katılmıyorum	8	3,4
Kararsızım	14	5,9
Katılıyorum	128	54,0
Kesinlikle Katılıyorum	84	35,4
Toplam	237	100,0
Ort.: 4,19 Std. Sapma: 0,793		

Tablo 27'deki sonuçla uyumlu biçimde mülki idare amirlerinin % 89,4'ü kamuda ölçülebilir performans standartlarına ihtiyaç olduğunu ifade ederek, "**kuralları belirli ve yazılı performans standartları"** yanı sıra **"performans standartlarının ölçülebilir olması"** gerektiğini de vurgulamışlardır.

Tablo 29: *"Kamuda yetkiyle uyumlu performans standartlarına ihtiyaç vardır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	2	,8
Katılmıyorum	8	3,4
Kararsızım	8	3,4
Katılıyorum	126	52,9
Kesinlikle Katılıyorum	94	39,5
Toplam	238	100,0
Ort.: 4,27 Std. Sapma: 0,754		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 92,4'ü kamuda yetkiyle uyumlu performans standartlarına ihtiyaç olduğunu belirtmiştir. Tablo 26'da % 62,2'lik oranla kamuda bütünüyle performans yönetimine geçilmesi gerektiği yönündeki görüşe nazaran, yetkiyle uyumlu performans standartlarına % 92,4'lük bir destek verilmesi ve Tablo 26'da % 26,1 olan kararsızların oranının ise bu konuda % 3,4'e düşmesi "**yetkiyle uyumlu** performans standartları"nın önemine işaret etmekte ve "yetkiyle uyumlu" vurgusunun tereddütleri ortadan kaldırdığı görülmektedir.

Bu bölümdeki tabloların geneli incelendiğinde; ***"Kamu Performans Yönetimi Sistemine İhtiyaç Düzeyi"*** kapsamında mülki idare amirlerinin **yaklaşık % 90'ının, kamuda kuralları belirli ve yazılı performans standartlarına ihtiyaç duyulduğu, performans standartlarının ölçülebilir olmasına ve yetkiyle uyumlu performans standartlarına ihtiyaç duyulduğu konusunda görüş birliği içerisinde bulundukları hususu öne çıkmaktadır.**

4.9.2. Mevcut Durum ve Uygulama İle İlgili Görüşler

Tablo 30: *"Kamuda bazı birimlerde uygulanan performans çalışmalarının yeterli olduğunu düşünüyorum."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	30	12,7
Katılmıyorum	111	47,0
Kararsızım	62	26,3
Katılıyorum	25	10,6
Kesinlikle katılıyorum	8	3,4
Toplam	236	100,0
Ort.: 2,45 Std. Sapma: 0,96		

Mülki idare amirlerinin sadece % 14'ünün kamuda bazı birimlerde uygulanan performans çalışmalarının yeterli olduğunu düşünmesi, buna karşın % 59,7'sinin bu görüşe olumsuz cevap vermesi ve % 26,3'lük bir oranın ise kararsız kalması oldukça önemlidir. Örneğin tez içerisinde ayrıntılarından bahsedilen Sağlık Bakanlığına bağlı birimlerde uygulanan performans yönetimi çalışmaları dikkate alındığında, katılımcıların taşrada en yakınlarında şahit oldukları sağlık birimleri ve sağlık çalışanları performans çalışmalarının yeterliliği hakkında, yalnızca % 14'lük bir mülki idare amiri kesiminin olumlu tutumlarını ifade etmeleri dikkate alınması gereken bir

konu olup, Sağlık Bakanlığı verilerinde görülen etkileyici sonuçlar ile mülki idare amirlerinin tutumları arasındaki fark, ayrıca araştırılmaya değer bir husustur.

Tablo 31: *"Kamuda performans yönetimi için teknolojik altyapı yeterlidir."* Maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	11	4,8
Katılmıyorum	52	22,7
Kararsızım	80	34,9
Katılıyorum	73	31,9
Kesinlikle katılıyorum	13	5,7
Toplam	229	100,0
Ort.: 3,11 Std. Sapma: 0,978		

Mülki idare amirlerinin yalnızca % 37,6'sı kamuda performans yönetimi için teknolojik altyapının yeterli olduğunu, % 27,5'i yeterli olmadığı ifade ederken, kararsız kalanların oranının % 34,9 gibi yüksek bir orana ulaşması şaşırtıcıdır. Kararsızların oranının bu kadar yüksek çıkması ve % 27,5 gibi bir oranla teknolojik altyapının yeterli olmadığının belirtilmesi; mülki idare amirlerinin performans yönetimi kapsamında bilgi akışını hızlandıracak teknolojik araç ve sistemlerin kamu kurumlarında mevcut olandan daha üst seviyede olması ve hızla gelişen teknolojik sistemlere ayak uydurulması ihtiyacına yaptıkları vurgunun göstergesidir.

Tablo 32: *"Kamuda performans yönetimi için iletişim altyapısı yeterlidir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	6	2,6
Katılmıyorum	48	21,1
Kararsızım	75	33,0
Katılıyorum	83	36,6
Kesinlikle katılıyorum	15	6,6
Toplam	227	100,0
Ort.: 3,23 Std. Sapma: 0,947		

Tablo 31'deki sonuçlara uyumlu olarak, araştırmaya katılanların % 43,2'si kamuda performans yönetimi için iletişim altyapısının yeterli olduğunu düşünmesine karşın, % 23,7'sinin kamuda iletişim altyapısının yeterli olduğunu düşünmediği, % 33'ünün de bu konuda kararsız olduğu görülmektedir. Performans değerlendirme yöntemleri içerisinde bahsedilen kamuda bilgi akışını hızlandıracak güvenli bir

iletişim altyapısının temininin, kurumsal performansın daha hızlı ve daha az zamanda değerlendirilmesine imkan sağlayacağı açıktır.

4.9.3. Meslek ve Kapsamla İlgili Görüşler

Tablo 33: *"Kamu birim amirlerinin çoğu, astları için performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	4	1,7
Katılmıyorum	33	14,1
Kararsızım	42	17,9
Katılıyorum	125	53,4
Kesinlikle katılıyorum	30	12,8
Toplam	234	100,0
Ort.: 3,62 Std. Sapma: 0,939		

Tablo 34: *"Kamu birim amirlerinin çoğu, kendileri için de performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	18	7,6
Katılmıyorum	67	28,4
Kararsızım	69	29,2
Katılıyorum	69	29,2
Kesinlikle katılıyorum	13	5,5
Toplam	236	100,0
Ort.: 2,97 Std. Sapma: 1,051		

Tablo 33 ve 34'e birlikte göz atıldığında; katılımcıların % 66,2'sinin, kamuda birim amirlerinin çoğunun, astları için performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşündüğü konusuna katıldığını ifade etmişlerdir.

Buna karşın mülki idare amirleri; *"Kamu birim amirlerinin çoğu, kendileri için de performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür."* cümlesine % 34,7'lik bir oranla katılmış, % 36'sı katılmamış ve % 29,2'si ise kararsız olduklarını ifade etmişlerdir.

Mülki idare amirlerinin % 66,2'sı, kamu birim amirlerinin astları için performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşüneceklerini değerlendirmiş olmasına rağmen, birim amirlerinin kendileri için performans kriterlerinin uygulanmasını

düşünecekleri konusunda mülki idare amirlerinin oranının yaklaşık yarıya düşmesi (% 34,7) son derece dikkate değerdir. Yukarıdaki gibi farklı oranlarda görüş belirtilmesi, uygulamada birim amirlerinin, seçilme, liyakat ve atama usullerine ilişkin olarak, her dönem gündeme getirilen ve araştırmanın açık uçlu sorular bölümünde de mülki idare amirlerince vurgu yapılan "nepotizm" (adam kayırmacılık) sorunu arasındaki ilişkinin incelenmeye değer olduğunu vurgulamaktadır.

Tablo 35: *"Yönetici olmayan kamu çalışanları performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	12	5,1
Katılmıyorum	50	21,4
Kararsızım	81	34,6
Katılıyorum	75	32,1
Kesinlikle katılıyorum	16	6,8
Toplam	234	100,0
Ort.: 3,14 Std. Sapma: 0,999		

Katılımcıların % 38,9'u, *"Yönetici olmayan kamu çalışanları performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür."* hükmüne katıldıklarını, % 34,6'sı kararsız oldukları bildirmiş ve % 26,5'lik bir kesim de hükme katılmadığını ifade etmiştir. Türk bürokrasisinde neredeyse her birim ve kademedeki kamu çalışanları ile yıllarca yakın şekilde görev yapan mülki idare amirlerinin sadece % 38,9'unun maddeye olumlu cevabı ve katılımcıların yaklaşık üçte birinin kararsız tutumu; yönetici olmayan kamu personellerinin performans kriterlerinin gerekliliği hususunda herhangi bir taleplerinin bulunmadığının düşünüldüğünü göstermektedir.

Tablo 36: *"Yerel yönetimlerde seçimle gelen yöneticiler performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	47	20,1
Katılmıyorum	88	37,6
Kararsızım	53	22,6
Katılıyorum	34	14,5
Kesinlikle katılıyorum	12	5,1
Toplam	234	100,0
Ort.: 2,47 Std. Sapma: 1,12		

"Yerel yönetimlerde seçimle gelen yöneticiler performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür." maddesine ilişkin araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 57,7'sinin madde hükmüne katılmaması ve % 22,6'sının kararsız kalması, diğer yandan da sadece % 19,6'lık bir kesimin olumlu görüş ifade etmesi, yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelen yöneticilerin performans kriterlerinin gerekliliğine inanacağı hususunda mülki idare amirlerinde olumsuz bir algı oluşturmuşlardır. Bu tutumun oluşmasında mülki idare amirlerinin görev yaptıkları yerlerde karşılaştıkları olumsuz olaylar ve tecrübelerin etkisinin göz ardı edilemeyeceği açıktır.

Tablo 37: *"Mülki idare amirleri için performans kriterleri belirlenmesinde mesleğin geniş görev alanı ve nitelikleri dikkate alınmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	1	,4
Katılmıyorum	2	,8
Kararsızım	1	,4
Katılıyorum	134	56,8
Kesinlikle katılıyorum	98	41,5
Toplam	236	100,0
Ort.: 4,38 Std. Sapma: 0,59		

Tablo 38: *"Mülki idare amirleri için performans kriterleri belirlenmesinde mesleğin ölçülmesi kolay olmayan görev alanları özellikle dikkate alınmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	2	,9
Katılmıyorum	4	1,7
Kararsızım	4	1,7
Katılıyorum	119	50,6
Kesinlikle katılıyorum	106	45,1
Toplam	235	100,0
Ort.: 4,37 Std. Sapma: 0,689		

Tablo 37 ve Tablo 38'den de açıkça anlaşılacağı üzere, mülki idare amirleri % 95'in üzerinde bir oranla kendileri için performans kriterleri belirlenmesinde, mülki idare mesleğinin geniş görev alanı ve nitelikleri ile mesleğin ölçülmesi kolay olmayan görev alanının özellikle dikkate alınması gerektiğini vurgulamışlardır. Bilindiği gibi mülki idare amirleri taşrada en üst düzeyde "karar verme aktörü" olup, hükümet etme sürecini çok iyi bilen çok yönlü liderler ve insan ve kurumları yönetecek formasyon

sahibi genel idareciler (Karasu, 2002: 173) olarak oldukça geniş görev ve yetki alanına sahip olmakla birlikte, ölçülmesi kolay olmayan ve sayısal analize tabi tutulamayacak geniş bir görev alanına da sahiptirler. Yüz yüze yapılan görüşmelerde de sıklıkla dile getirilen bu husus, mülki idare amirlerinin performans kriterleri tutumları içinde oldukça önemli bir yer tutmaktadır.

Tablo 39: *"Mülki idare amirleri için performans kriterleri hazırlanırken, mülki idare amirlerinin tamamının da görüşü alınmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	5	2,1
Katılmıyorum	6	2,6
Kararsızım	17	7,3
Katılıyorum	109	46,6
Kesinlikle katılıyorum	97	41,5
Toplam	234	100,0
Ort.: 4,23 Std. Sapma: 0,857		

Araştırmaya katılan mülki amirlerin % 88,1'i kendileri için performans kriterleri belirlenirken mülki idare amirlerinin de görüşünün alınması hususunda olumlu görüş bildirmişlerdir. Bu durum, tez içerisinde değinilen 360 derece geri bildirim yöntemi ve diğer benzeri yöntemlerde kullanılan ve hakkında değerlendirme yapılacak kişinin görüşlerinin de değerlendirme sürecine dahil edilmesi gerektiğini savunan görüş ile uyumludur.

4.10. TUTUM ÖLÇEĞİ MADDELERİ

4.10.1. Kamuda Performans Yönetimine İlişkin Algı

Tablo 40: *"Kamu performans yönetimi, hizmet kalitesini artırır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	5	2,1
Katılmıyorum	10	4,2
Kararsızım	12	5,0
Katılıyorum	146	61,1
Kesinlikle Katılıyorum	66	27,6
Toplam	239	100,0
Ort.: 4,08 Std. Sapma: 0,824		

Katılımcıların % 88,7'si kamu performans yönetiminin, hizmet kalitesini artıracağını belirtmişlerdir.

Tablo 41: *"Kamu performans yönetimi, yaşadığımız dönemin ihtiyaçlarına daha uygundur."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	1	,4
Katılmıyorum	14	5,9
Kararsızım	22	9,3
Katılıyorum	155	65,4
Kesinlikle Katılıyorum	45	19,0
Toplam	237	100,0
Ort.: 3,97 Std. Sapma: 0,747		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 84,4'ü kamu performans yönetiminin, yaşadığımız dönemin ihtiyaçlarına daha uygun olduğunu ifade etmiş ve Türk kamu yönetimindeki geleneksel bürokratik anlayışın ihtiyaçları karşılamada yetersiz kaldığına vurgu yapmışlardır.

Tablo 42: *"Kamu performans yönetimi, çalışanların motivasyonunu artırır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	2	,8
Katılmıyorum	10	4,2
Kararsızım	22	9,3
Katılıyorum	151	64,0
Kesinlikle Katılıyorum	51	21,6
Toplam	236	100,0
Ort.: 4,01 Std. Sapma: 0,747		

Katılımcılar % 85,6'lık bir oran ile kamu performans yönetiminin, çalışanların motivasyonunu artıracağını düşünen katılımcılar, kamu performans yönetimi denildiğinde akla gelen kelimelerin sorulduğu açık uçlu sorulara verdikleri cevaplarda da motivasyona vurgu yapmışlardır. Örneğin kendisinden daha az ve ilgisiz çalışan bir mesai arkadaşıyla aynı ücreti alan ve normalde çalışma azmi yüksek olan bir kamu personelin bu durum karşısında motivasyonunun olumsuz yönde etkileneceğini tahmin etmek zor değildir. Motive etkisi, hizmet verimliliği ve toplam kalite açısından en önemli unsur olarak görülebilir (Kestane, 2003: 134). Bilindiği gibi son yıllarda, performans ve insan kaynakları arasında ortaya çıkan ilişki, yoğun olarak tartışılan

önemli bir konudur. Motivasyonun, *"insan davranışlarını belirli amaçlar doğrultunda sürekli olarak harekete geçiren ve yönelten bir döngüsel süreçler seti"* tanımı kapsamında, performans yönetimi ile motivasyon arasında var olan doğru orantı (Özmutaf, 2007) mülki idare amirlerince de vurgulanmıştır.

Tablo 43: *"Kamu performans yönetimi, başarıyı ödüllendirir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	3	1,3
Katılmıyorum	12	5,0
Kararsızım	32	13,4
Katılıyorum	134	56,3
Kesinlikle Katılıyorum	57	23,9
Toplam	238	100,0
Ort.: 3,97 Std. Sapma: 0,831		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 80,2'si kamu performans yönetiminin, başarıyı ödüllendireceğini ifade etmişlerdir. Bu kapsamda örnek olarak performans yönetimi kapsamında performansa dayalı ücrete geçişin tercih nedenleri incelendiğinde; performansa dayalı ödemenin, çalışanların tamamının ücretlerinin toplu olarak artırılması yerine performansı iyi olan, verimli ve başarılı çalışan personelin ücretlerini yükseltme yönü ile verimsiz personelin de rekabet etme sürecine katılma motivasyonunu artıracağı değerlendirilmektedir (Kestane, 2003: 134). Bu durum, Tablo 42'deki sonuçla da uyumludur.

Tablo 44: *"Kamu performans yönetimi, kurumsal öğrenmeyi teşvik eder."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	2	,8
Katılmıyorum	11	4,6
Kararsızım	34	14,3
Katılıyorum	146	61,6
Kesinlikle Katılıyorum	44	18,6
Toplam	237	100,0
Ort.: 3,92 Std. Sapma: 0,766		

Tablo 45: *"Kamu performans yönetimi, kendini geliştirmeyi teşvik eder."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	1	,4
Katılmıyorum	15	6,4
Kararsızım	18	7,6
Katılıyorum	147	62,3
Kesinlikle Katılıyorum	55	23,3
Toplam	236	100,0
Ort.: 4,02 Std. Sapma: 0,777		

Tablo 44'te katılımcıların % 80,2'si kamu performans yönetiminin, kurumsal öğrenmeyi teşvik edeceğini belirtmiş, Tablo 45'te ise katılımcıların % 85,6'sı kamu performans yönetiminin kendini geliştirmeyi teşvik edeceğini belirtmişlerdir.

Tez içerisinde de açıklandığı üzere kurumsal performans değerlendirme yöntemlerinden Balanced Scorecard'ın *"öğrenme ve gelişme boyutu"* kamu kurumları için de önemlidir. Bilgi çağının zorunlu kıldığı çalışma ortamı, hızlı değişim ve yenilik yeteneğine sahip, bilginin öne çıktığı, geçmişin bilgisi yanında yüzü geleceğe dönük, fonksiyonel yapıya kavuşmuş kurumları zorunlu kılmaktadır. Kamu kurumları, kurumsal öğrenme sayesinde sürekli iyileşmeyi bir hedef olarak belirleyerek, vatandaşların beklentileri doğrultusunda kaliteli hizmet sunabilirler. Kurumsal öğrenme ile hizmet içi eğitimlerle personellerin sürekli daha iyi kamu hizmeti sunabilmesi için yetişmeleri ve kamunun değişime karşı esnek olmayan tavrının değişmesi sağlanırken, diğer yandan da bilgi ve iletişim teknolojileri hizmet sunumunu hızlandırılmaktadır (Eroğlu, 2011: 134-136).

Tablo 46: *"Kamu performans yönetimi, mülki idare amirlerinin karar almalarında kolaylaştırıcı rol oynar."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	4	1,7
Katılmıyorum	26	10,9
Kararsızım	56	23,5
Katılıyorum	120	50,4
Kesinlikle Katılıyorum	32	13,4
Toplam	238	100,0
Ort.: 3,63 Std. Sapma: 0,908		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 63,8'i kamuda performans yönetiminin, mülki idare amirlerinin karar almalarında kolaylaştırıcı rol oynayacağını belirtmişlerdir. Katılımcıların % 23,5'inin maddede kararsız kalması, performans yönetiminin karar alma süreçlerine etkisi konusunun ayrıca vurgulanması gerekliliğine işaret etmektedir.

Tablo 47: *"Kamu performans yönetimi, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştirir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	4	1,7
Katılmıyorum	25	10,5
Kararsızım	53	22,3
Katılıyorum	124	52,1
Kesinlikle Katılıyorum	32	13,4
Toplam	238	100,0
Ort.: 3,65 Std. Sapma: 0,9		

Araştırmaya cevap veren mülki idare amirlerinin % 65,5'i kamu performans yönetiminin, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştireceği hususunda olumlu cevap verirken, % 22,3'lük bir oranın maddede kararsız kalması, performans yönetimi ile açık iletişim arasındaki ilişkinin daha net açıklanması ihtiyacını göstermektedir.

Tablo 48: *"Kamu performans yönetimi, mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkiler."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	3	1,3
Katılmıyorum	19	8,0
Kararsızım	48	20,2
Katılıyorum	133	55,9
Kesinlikle Katılıyorum	35	14,7
Toplam	238	100,0
Ort.: 3,75 Std. Sapma: 0,849		

Tablo 48'de katılımcıların % 70,6'sı kamu performans yönetiminin, mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkileyeceğini belirtmişlerdir. Diğer yandan % 20,2'lik bir katılımcı grubun madde hakkında kararsız kalması hususu, Tablo 46 ve

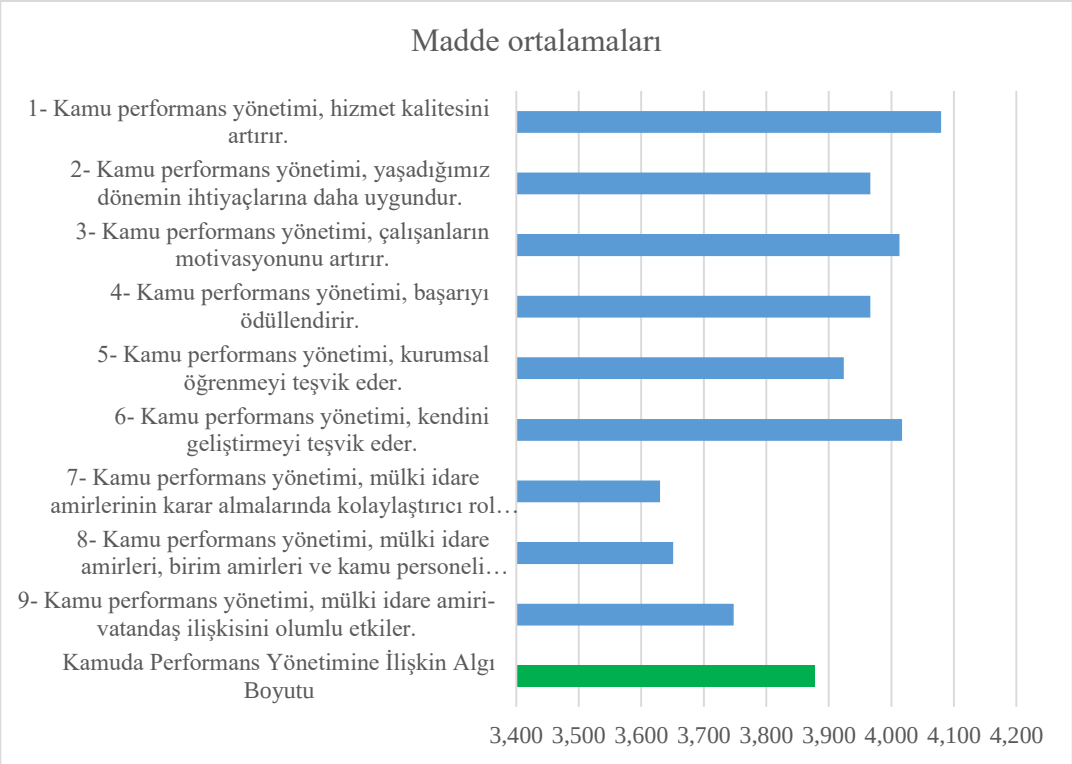
Tablo 47'de görüldüğü gibi madde hakkında bilgilendirme ihtiyacı olduğunu göstermektedir.

Tablo 49: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutu"* maddelerinin açıklayıcı istatistikleri

	Ort.	Std. Sapma
1- Kamu performans yönetimi, hizmet kalitesini artırır.	4,08	0,824
2- Kamu performans yönetimi, yaşadığımız dönemin ihtiyaçlarına daha uygundur.	3,97	0,747
3- Kamu performans yönetimi, çalışanların motivasyonunu artırır.	4,01	0,747
4- Kamu performans yönetimi, başarıyı ödüllendirir.	3,97	0,831
5- Kamu performans yönetimi, kurumsal öğrenmeyi teşvik eder.	3,92	0,766
6- Kamu performans yönetimi, kendini geliştirmeyi teşvik eder.	4,02	0,777
7- Kamu performans yönetimi, mülki idare amirlerinin karar almalarında kolaylaştırıcı rol oynar.	3,63	0,908
8- Kamu performans yönetimi, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştirir.	3,65	0,900
9- Kamu performans yönetimi, mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkiler.	3,75	0,849
Kamuda Performans Yönetimine İlişkin Algı Boyutu	3,88	0,696

"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutu ve boyuta ait maddelerin açıklayıcı istatistikleri Tablo 49'da verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre boyut ortalaması 3,88 olarak elde edilmiştir. Bu sonuç, **mülki idare amirlerinin kamuda performans yönetimine ilişkin algılarının pozitif olduğunun bir göstergesi** olarak yorumlanabilir. Diğer taraftan maddeler tek tek incelendiğinde, en yüksek katılımın *"Kamu performans yönetimi, hizmet kalitesini artırır."* maddesinde, en düşük katılım ise *"Kamu performans yönetimi, mülki idare amirlerinin karar almalarında kolaylaştırıcı rol oynar."* ve *"Kamu performans yönetimi, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştirir."* maddelerinde olduğu görülmektedir. Buna rağmen; katılımın düşük olduğu maddelerde dahi algıların olumlu (pozitif) olduğu hususu özellikle vurgulanması gereken bir durumdur.

Şekil 1'de ***"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutu"*** maddeleri için hazırlanan çubuk grafik aşağıda görülmektedir.



Şekil 1: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutu"* maddeleri için çubuk grafiği

4.10.2. Bürokratik Sorunlara Çözüm Sağlama Beklentisi

Tablo 50: *"Kamu performans yönetimi, nitelikli personel istihdamına imkan sağlar."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	4	1,7
Katılmıyorum	19	8,1
Kararsızım	39	16,5
Katılıyorum	121	51,3
Kesinlikle katılıyorum	53	22,5
Toplam	236	100,0
Ort.: 3,85 Std. Sapma: 0,919		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 73,8 gibi önemli bir kısmı, kamu performans yönetiminin, **nitelikli personel** istihdamına imkan sağlayacağı hususuna katıldığını belirtmiştir. Bu durum, Türk kamu yönetiminde en önemli yakınma konularından birisi olan nitelikli insan kaynakları sorununa, performans yönetiminin çözüm sağlayacağına ilişkin beklentinin vurgulanması bakımından önemlidir.

Tablo 51: *"Kamu performans yönetimi, liyakat unsuruna dayalı yükselmeye imkan sağlar."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	5	2,1
Katılmıyorum	17	7,3
Kararsızım	53	22,6
Katılıyorum	111	47,4
Kesinlikle katılıyorum	48	20,5
Toplam	234	100,0
Ort.: 3,77 Std. Sapma: 0,93		

Tablo 50 ile uyumlu olarak, kamu performans yönetiminin, liyakat unsuruna dayalı yükselmeye imkan sağlayacağını düşünen mülki idare amirlerinin oranı % 67,9'dur. Diğer yandan araştırmanın sonunda yer alan açık uçlu *"Lütfen "kamu performans yönetimi" kavramını gördüğünüzde aklınıza gelen ilk 3 kelimeyi yazınız."* maddesine verilen benzer cevaplar, başlıklar altında sınıflandırıldığında öne çıkan ilk kavramın ***"liyakat"*** olması da ayrıca üzerinde durulması gereken bir durumdur.

Tablo 52: *"Kamu performans yönetimi, nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf eder."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	9	3,8
Katılmıyorum	33	14,0
Kararsızım	68	28,9
Katılıyorum	96	40,9
Kesinlikle katılıyorum	29	12,3
Toplam	235	100,0
Ort.: 3,44 Std. Sapma: 1,004		

Mülki idare amirlerinin % 53,2'si, kamu performans yönetiminin nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf edeceğini ifade ederken, % 28,9 oranındaki katılımcının kararsız kalması ise üzerinde durulması gereken bir durumdur. Bununla birlikte araştırmanın sonunda yer alan açık uçlu *"Lütfen kamu performans yönetiminin başarılı olmasını kısıtlayabilecek olan 3 temel engeli yazınız."* maddesine verilen benzer cevaplar, başlıklar altında sınıflandırıldığında ilk engel olarak ***"nepotizm (adam kayırmacılık)"*** sorununun çıkması, nepotizm problemi ve çözümü için daha kapsamlı bir çalışma yapılması ihtiyacını göstermektedir.

Tablo 53: *"Kamu performans yönetimi, hedefsiz personel sorununa çözüm getirir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	2	,8
Katılmıyorum	21	8,9
Kararsızım	46	19,5
Katılıyorum	136	57,6
Kesinlikle katılıyorum	31	13,1
Toplam	236	100,0
Ort.: 3,73 Std. Sapma: 0,831		

Tablo 54: *"Kamu performans yönetimi, hedefsiz kurum sorununa çözüm getirir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	3	1,3
Katılmıyorum	24	10,3
Kararsızım	42	18,0
Katılıyorum	137	58,8
Kesinlikle katılıyorum	27	11,6
Toplam	233	100,0
Ort.: 3,69 Std. Sapma: 0,855		

Tablo 53'te kamu performans yönetiminin, hedefsiz personel sorununa çözüm getireceğini düşünen mülki idare amirlerinin oranının % 70,7, Tablo 54'te ise, kamu performans yönetiminin, hedefsiz kurum sorununa çözüm getireceğini düşünen katılımcıların oranının benzer şekilde % 70,4 olduğu sonucu görülmektedir. Bununla birlikte her iki maddede de kararsız kalanların oranının % 20'ler civarında olması; performans yönetiminin, hedefsiz kamu kurumu ve hedefsiz personeller sorununa çözüm getirebileceğine ilişkin bilgilendirme ihtiyacı bulunduğunu göstermektedir.

Tablo 55: *"Kamu performans yönetimi, süreçlere vatandaş odaklı yaklaşmayı sağlar."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	2	,9
Katılmıyorum	21	9,0
Kararsızım	70	29,9
Katılıyorum	109	46,6
Kesinlikle katılıyorum	32	13,7
Toplam	234	100,0
Ort.: 3,63 Std. Sapma: 0,86		

Katılımcıların % 60,3'ü kamu performans yönetiminin, kamu hizmeti üreten iş süreçlerine vatandaş odaklı yaklaşmayı sağlayacağını ifade ederken, % 29,9'luk bir katılımcı grubu, bu konuda kararsız olduğunu belirtmiştir. Tezin içinde de değinildiği gibi halkın bürokrasi konusundaki yakınmalarının altında; kurumların aşırı müdahaleci, kırtasiyeci, kuralcı, halktan gelen taleplere çoğu zaman ilgisiz, dediğim dedik tavırlı, kendi içine kapalı, kendini yüksekte gören müsrif tutumundan kaynaklanmaktadır (Eryılmaz, 2002: 244). Bu nedenle mülki idare amirlerinin % 29,9 oranındaki kararsız tavrının, geleneksel ve katı bürokratik kültürden vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışına geçişin kolay olmayacağının ifadesi olarak değerlendirmek uygun olacaktır.

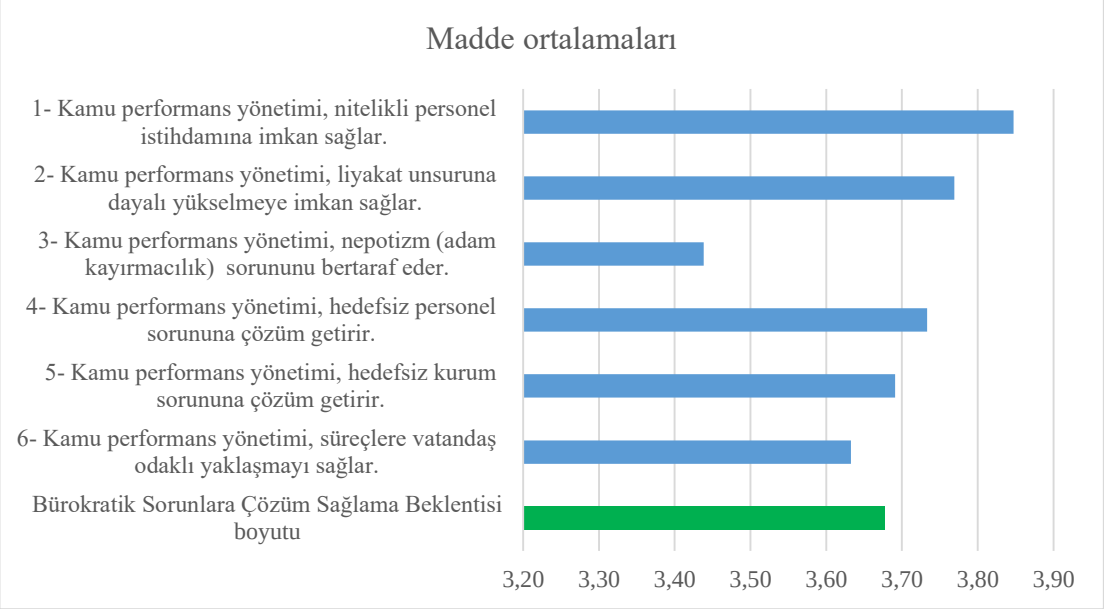
Tablo 56: *"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutu maddelerinin açıklayıcı istatistikleri

	Ort.	Std. Sapma
1- Kamu performans yönetimi, nitelikli personel istihdamına imkan sağlar.	3,85	0,919
2- Kamu performans yönetimi, liyakat unsuruna dayalı yükselmeye imkan sağlar.	3,77	0,930
3- Kamu performans yönetimi, nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf eder.	3,44	1,004
4- Kamu performans yönetimi, hedefsiz personel sorununa çözüm getirir.	3,73	0,831
5- Kamu performans yönetimi, hedefsiz kurum sorununa çözüm getirir.	3,69	0,855
6- Kamu performans yönetimi, süreçlere vatandaş odaklı yaklaşmayı sağlar.	3,63	0,860
Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi boyutu	3,68	0,735

Bürokratik sorunlara çözüm sağlama boyutu ve boyuta ait maddelerin açıklayıcı istatistikleri Tablo 56'da verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre, boyut ortalaması 3,68 olarak elde edilmiştir. Bu sonuç, **mülki idare amirlerinin bürokratik sorunlara çözüm sağlama boyutuna ilişkin algılarının pozitif** olduğunun bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Diğer taraftan maddeler tek tek incelendiğinde, en yüksek katılımın *"Kamu performans yönetimi, nitelikli personel istihdamına imkan sağlar."* maddesinde, en düşük katılım ise *"Kamu performans yönetimi, nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf eder."* maddesinde olduğu görülmekte olmasına rağmen, katılımın düşük olduğu maddelerde dahi algıların olumlu (pozitif) olması hususu özellikle vurgulanması gereken bir durumdur.

Bununla birlikte; araştırmanın sonunda yer alan, açık uçlu *"Lütfen kamu performans yönetiminin başarılı olmasını kısıtlayabilecek olan 3 temel engeli yazınız."* maddesine verilen yakın anlamlı cevaplar, başlıklar altında

sınıflandırıldığında sayı ve yüzde olarak Tablo 100'de görülen sonuçlar incelendiğinde, cevap yazan mülki idare amirlerinin kamu performans yönetiminin başarılı olmasını kısıtlayabilecek **3 temel engelin** başına ***"nepotizm (adam kayırmacılık)"***, yazmaları hususu da yukarıda belirtildiği gibi nepotizm problemi ve çözümü için performans yönetimine ek olarak daha kapsamlı bir çalışma yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır.



Şekil 2: *"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutu maddeleri için çubuk grafiği

4.10.3. Mevcut İnsan Kaynakları ve Kamusal Birimler

Tablo 57: *"Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	8	3,5
Katılmıyorum	51	22,2
Kararsızım	68	29,6
Katılıyorum	85	37,0
Kesinlikle katılıyorum	18	7,8
Toplam	230	100,0
Ort.: 3,23 Std. Sapma: 0,996		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 44,8'i kamuda performans yönetimi için personel sayısının yeterli olduğunu düşünürken, % 25'7'si yeterli

olmadığını belirtmiş, % 29'6'sı ise bu konuda kararsız olduklarını ifade etmişlerdir. Maddeye ilişkin cevaplar incelendiğinde personel sayısının yeterli olduğunu düşünenlerin oranının yüzde ellinin altında kalması, diğer maddelerdeki "katılıyorum" ve "kesinlikle katılıyorum" oranlarına nazaran açık bir fark olduğu görülmektedir. Burada kararsız ve olumsuz cevap verenlerin oranı da göz önüne alındığında, bölüm sorularının toplu değerlendirmesinde aşağıda konuya ilişkin anlamlı bir sonuç karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 58: *"Kamuda performans yönetimi için personelin niteliği yeterli düzeydedir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	25	11,0
Katılmıyorum	112	49,1
Kararsızım	53	23,2
Katılıyorum	31	13,6
Kesinlikle katılıyorum	7	3,1
Toplam	228	100,0
Ort.: 2,49 Std. Sapma: 0,964		

Katılımcıların % 60,1'i kamuda performans yönetimi için personel niteliğinin yeterli olduğu görüşüne katılmadığını, yalnızca % 16,7'si yeterli düzeyde olduğunu ve % 23,2'lik bir oranı da kararsız olduğunu belirtmişlerdir. Mülki idare amirlerinin kamu personellerinin niteliği konusunda ortaya çıkan bu görüşleri oldukça anlamlı olup, üzerinde özellikle çalışılması gereken bir konudur.

Tablo 59: *"Kamu performans yönetimi için gerekli olan zihniyet değişikliği gerçekleşmiştir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	51	22,3
Katılmıyorum	109	47,6
Kararsızım	53	23,1
Katılıyorum	12	5,2
Kesinlikle katılıyorum	4	1,7
Toplam	229	100,0
Ort.: 2,17 Std. Sapma: 0,893		

Tablo 58'deki sonuca benzer şekilde mülki idare amirlerinin % 69,9'u kamu performans yönetimi için gerekli olan zihniyet değişikliğinin gerçekleştiği görüşüne

katılmadığını ve % 23'1'i de madde hakkında kararsız olduğunu ifade ederken, yalnızca % 6,9'luk bir oranın ihtiyaç duyulan zihniyet değişikliğinin gerçekleştiğini belirtmesi, kamuda performans yönetimi için Türk bürokrasisinin geleneksel yapısının değiştiğine ilişkin olumlu bir görüş belirtmenin henüz mümkün olmadığını vurgulamaktadır.

Tablo 60: *"Performans yönetimini uygulayacak personel adil davranabilecek düzeydedir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	40	17,5
Katılmıyorum	99	43,2
Kararsızım	72	31,4
Katılıyorum	15	6,6
Kesinlikle katılıyorum	3	1,3
Toplam	229	100,0
Ort.: 2,31 Std. Sapma: 0,881		

Tablo 61: *"Performans yönetimini uygulayacak personel tarafsız davranabilecek düzeydedir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

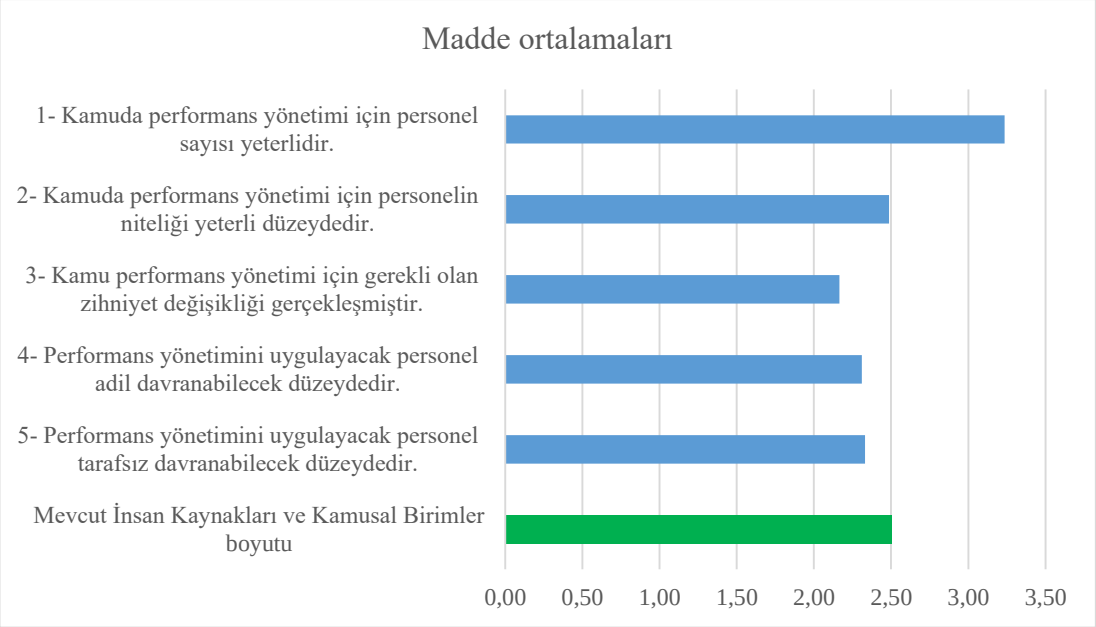
	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	38	16,6
Katılmıyorum	99	43,2
Kararsızım	73	31,9
Katılıyorum	16	7,0
Kesinlikle katılıyorum	3	1,3
Toplam	229	100,0
Ort.: 2,33 Std. Sapma: 0,881		

Tablo 60 ve Tablo 61 birlikte değerlendirildiğinde; performans yönetimini uygulayacak personelin adil ve tarafsız davranabilecek düzeyde olduğunu düşünen mülki idare amirlerinin oranı yalnızca % 8 civarındadır. Buna karşın yaklaşık % 60'lık bir oranla katılımcılar performans yönetimini uygulayacak personelin adil ve tarafsız davranabilecek düzeyde olduğu görüşüne katılmadıklarını ve % 31'i de konu hakkında kararsız kaldıklarını ifade etmişlerdir. Bu sonuç, performans yönetimi için mevcut insan kaynakları ve kamusal birimlerin kapasitesinin yükseltilmesi zorunluluğuna önemli bir işarettir.

Tablo 62: *"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutu maddeleri için açıklayıcı istatistikler

	Ort.	Std. Sapma
1- Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir.	3,23	0,996
2- Kamuda performans yönetimi için personelin niteliği yeterli düzeydedir.	2,49	0,964
3- Kamu performans yönetimi için gerekli olan zihniyet değişikliği gerçekleşmiştir.	2,17	0,893
4- Performans yönetimini uygulayacak personel adil davranabilecek düzeydedir.	2,31	0,881
5- Performans yönetimini uygulayacak personel tarafsız davranabilecek düzeydedir.	2,33	0,881
Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler boyutu	2,50	0,705

Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler boyutu ve boyuta ait maddelerin açıklayıcı istatistikleri Tablo 62'de verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre boyut ortalaması 2,50 olarak elde edilmiştir. Bu sonuç, mülki idare amirlerinin bu boyut için algılarının **"kararsız"** düzeyinde kaldığını gösterir. Diğer taraftan maddeler tek tek incelendiğinde, en yüksek katılımın "*Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir."* maddesinde, en düşük katılım ise, *"Kamu performans yönetimi için gerekli olan zihniyet değişikliği gerçekleşmiştir."* maddesinde olduğu görülmektedir. Katılım düzeyinin yüksek olduğu madde de dahi ortalamanın "kararsız" düzeyinin belirgin olarak üzerinde olması, **özellikle zihniyet değişikliği için ortalamanın olumsuz sayılabilecek düzeyde olması dikkat çekici bir durumdur.**



Şekil 3: *"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutu maddeleri için çubuk grafiği

4.10.4. Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme

Tablo 63: *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına her düzeydeki yönetici katılmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	2	,8
Katılmıyorum	7	3,0
Kararsızım	11	4,6
Katılıyorum	153	64,6
Kesinlikle katılıyorum	64	27,0
Toplam	237	100,0
Ort.: 4,14 Std. Sapma: 0,702		

Tablo 64: *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına yönetici olmayan çalışanlar da katılmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Katılmıyorum	13	5,5
Kararsızım	13	5,5
Katılıyorum	151	64,3
Kesinlikle katılıyorum	58	24,7
Toplam	235	100,0
Ort.: 4,08 Std. Sapma: 0,72		

Tablo 65: *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sendika ve meslek kuruluşları da katılmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	5	2,1
Katılmıyorum	18	7,6
Kararsızım	35	14,8
Katılıyorum	125	53,0
Kesinlikle katılıyorum	53	22,5
Toplam	236	100,0
Ort.: 3,86 Std. Sapma: 0,923		

Tablo 66: *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sivil toplum kuruluşları (STK) da katılmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	4	1,7
Katılmıyorum	10	4,3
Kararsızım	28	11,9
Katılıyorum	146	62,1
Kesinlikle katılıyorum	47	20,0
Toplam	235	100,0
Ort.: 3,94 Std. Sapma: 0,801		

Tablo 67: *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına üniversiteler de katılmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	5	2,1
Katılmıyorum	7	3,0
Kararsızım	21	8,9
Katılıyorum	150	63,6
Kesinlikle katılıyorum	53	22,5
Toplam	236	100,0
Ort.: 4,01 Std. Sapma: 0,791		

Tablo 68: *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına vatandaşlar da katılmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	5	2,1
Katılmıyorum	17	7,2
Kararsızım	50	21,3
Katılıyorum	126	53,6
Kesinlikle katılıyorum	37	15,7
Toplam	235	100,0
Ort.: 3,74 Std. Sapma: 0,886		

Tablo 63 ile Tablo 68 arasındaki altı tablonun incelenmesinden; araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin, performans kriterlerinin oluşturulmasına, her düzeydeki yöneticinin, yönetici olmayan çalışanların, ilgili sendika ve meslek kuruluşlarının, ilgili sivil toplum kuruluşlarının (STK) , üniversitelerin ve vatandaşların katılması yönünde oldukça yüksek oranda (en yüksek % 91,6 ile en düşük % 69,3 aralığında) olumlu görüş bildirdiği görülmektedir. Bu durum, çoğu

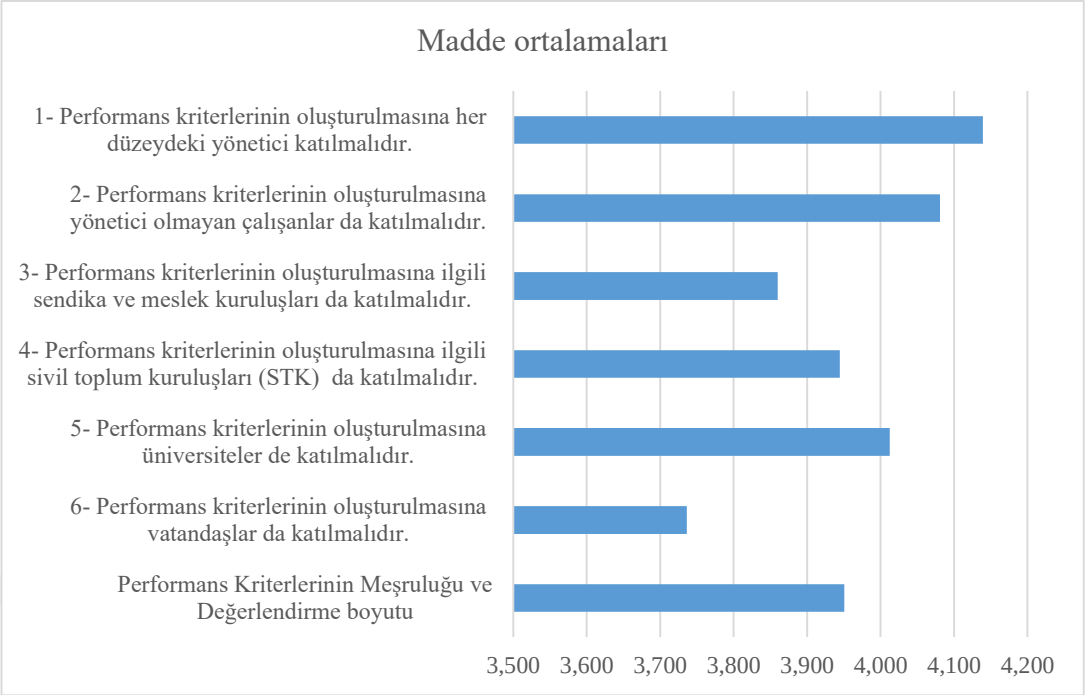
zaman aldıkları kararlarda ortak akıla başvurmamakla ve "tek adam" olmakla itham edilen mülki idare amirlerinin yönetişime ve her kesimin görüşünün alınmasına verdikleri desteğin göstergesi olarak da değerlendirilebilir.

Tablo 69: *"Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme"* boyutu maddeleri için açıklayıcı istatistikler

	Ort.	Std. Sapma
1- Performans kriterlerinin oluşturulmasına her düzeydeki yönetici katılmalıdır.	4,14	0,702
2- Performans kriterlerinin oluşturulmasına yönetici olmayan çalışanlar da katılmalıdır.	4,08	0,720
3- Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sendika ve meslek kuruluşları da katılmalıdır.	3,86	0,923
4- Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sivil toplum kuruluşları (STK) da katılmalıdır.	3,94	0,801
5- Performans kriterlerinin oluşturulmasına üniversiteler de katılmalıdır.	4,01	0,791
6- Performans kriterlerinin oluşturulmasına vatandaşlar da katılmalıdır.	3,74	0,886
Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme boyutu	3,95	0,649

Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme boyutu ve boyuta ait maddelerin açıklayıcı istatistikleri Tablo 69'da verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre boyut ortalaması 3,95 olarak elde edilmiştir. Bu sonuç mülki idare amirlerinin performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme boyutu için algılarının pozitif olduğunun bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Bunun yanı sıra maddeler tek tek incelendiğinde, en yüksek katılımın *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına her düzeydeki yönetici katılmalıdır." m*addesinde, en düşük katılım ise, "*Performans kriterlerinin oluşturulmasına vatandaşlar da katılmalıdır."* maddesinde olduğu görülmekte olmasına rağmen, katılımın düşük olduğu maddelerde dahi algıların olumlu (pozitif) olması özellikle vurgulanması gereken bir durumdur.

"Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme" boyutu için çubuk grafiği aşağıda Şekil 4'te gösterilmiştir.



Şekil 4: *"Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme"* boyutu için çubuk grafiği

4.10.5. Performans Değerlendirmenin Mülki İdare Amirleri İçin de Uygulanması

Tablo 70: *"Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için tayin ve terfi uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	4	1,7
Katılmıyorum	15	6,4
Kararsızım	36	15,3
Katılıyorum	116	49,2
Kesinlikle katılıyorum	65	27,5
Toplam	236	100,0
Ort.: 3,94 Std. Sapma: 0,914		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 76,7'si, performans değerlendirmenin, mülki idare amirleri için tayin ve terfi uygulamalarında temel ölçüt olması gerektiğini belirtmiş, % 15,3'lük bir kesim ise kararsız kalmıştır. Maddeye katılmayanların oranı ise yalnızca % 8,1'dir. 2002 yılında mülki idare amirleri arasında yapılan *"İyi Yönetim Arayışında Mülki İdarenin Geleceği"* başlıklı araştırmada da

mülki idare amirliği meslek statüsündeki değişim ve bu değişim ile birlikte yaşanan statü kaybının nedenleri arasında sayılan **mesleki ölçütlere göre başarısız olanların elenmemesi** ve meslek üyeleri arasında özdenetimin olmaması hususları (Karasu, 2002: 210), 2002 yılından günümüze söz konusu ihtiyacın giderilemediği ve Tablo 62'de çıkan sonuç ile mülki amirlerin performans değerlendirmenin bu ihtiyacı karşılayabileceğine olan inancının var olduğu görülmektedir.

Tablo 71: *"Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için ücret, ödül ve ceza uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	6	2,6
Katılmıyorum	23	9,8
Kararsızım	31	13,2
Katılıyorum	121	51,5
Kesinlikle katılıyorum	54	23,0
Toplam	235	100,0
Ort.: 3,83 Std. Sapma: 0,978		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 74,5'i performans değerlendirmenin, mülki idare amirleri için ücret, ödül ve ceza uygulamalarında temel ölçüt olması gerektiğini ve meslek kariyerleri içerisinde performans değerlendirmesine yer verilmesi gerektiğini vurgulamışlardır.

Tablo 72: *"Performans değerlendirmesi ile yapılan atamalar, meslektaşların motivasyonunu olumlu etkileyecektir."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	4	1,7
Katılmıyorum	10	4,3
Kararsızım	23	9,8
Katılıyorum	131	56,0
Kesinlikle katılıyorum	66	28,2
Toplam	234	100,0
Ort.: 4,05 Std. Sapma: 0,84		

Araştırmaya cevap veren katılımcıların % 84,2 gibi önemli bir bölümü, performans değerlendirmesi ile yapılan atamaların, mülki idare amirlerinin motivasyonunu olumlu etkileyeceğini belirterek, performans değerlendirmesi yolu ile mevcut duruma nazaran motivasyonda artış olacağını ifade etmişlerdir.

Tablo 73: *"Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum."* maddesine verilen cevapların frekans dağılımı ve açıklayıcı istatistikleri

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	9	3,8
Katılmıyorum	36	15,4
Kararsızım	63	26,9
Katılıyorum	97	41,5
Kesinlikle katılıyorum	29	12,4
Toplam	234	100,0
Ort.: 3,43 Std. Sapma: 1,018		

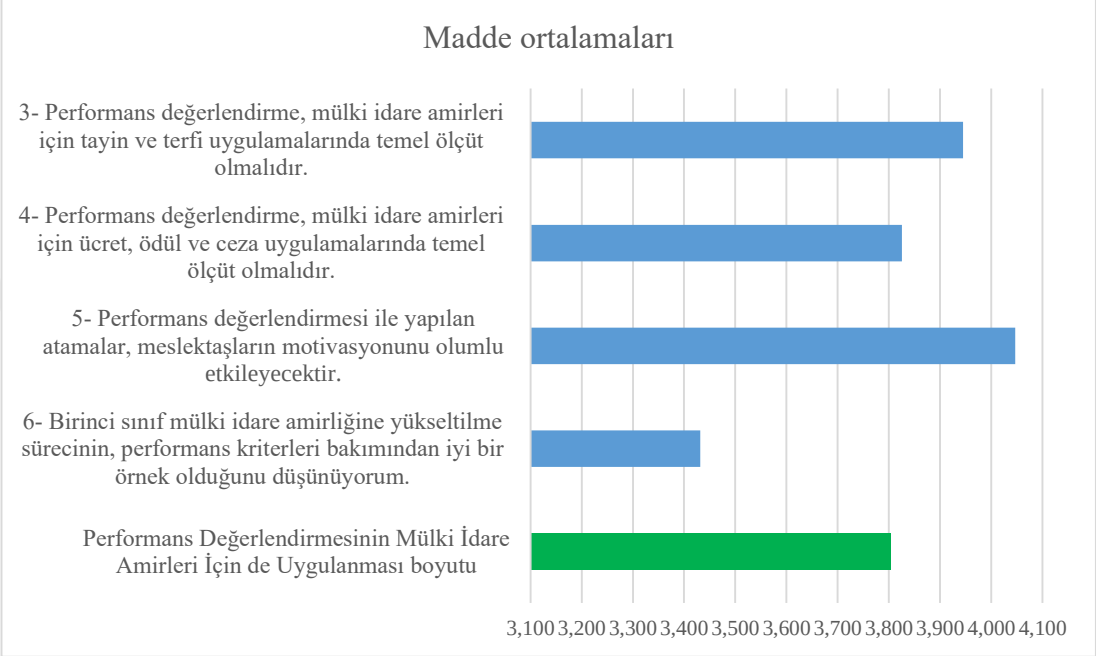
Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin % 53,9'u, birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu belirtirken, % 26,9'u bu konuda kararsız olduğunu, % 19,2'si de madde hükmüne katılmadığını ifade etmişlerdir. Diğer cevaplara oranla bu maddeye verilen onaylayıcı cevapların oranının düşük kalması, birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme süreci ile mülki idare amirlerinin performans kriterleri algısı arasındaki ilişkinin gözden geçirilmesinin faydalı olacağını göstermektedir.

Tablo 74: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutu maddeleri için açıklayıcı istatistikler

	Ort.	Std. Sapma
3- Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için tayin ve terfi uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır.	3,94	0,914
4- Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için ücret, ödül ve ceza uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır.	3,83	0,978
5- Performans değerlendirmesi ile yapılan atamalar, meslektaşların motivasyonunu olumlu etkileyecektir.	4,05	0,840
6- Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum.	3,43	1,018
Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması boyutu	3,80	0,759

Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması boyutu ve boyuta ait maddelerin açıklayıcı istatistikleri Tablo 74'te verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre boyut ortalaması 3,80 olarak belirlenmiştir. Bu sonuç, mülki idare amirlerinin performans değerlendirmesinin kendileri için de uygulanması boyutu için algılarının pozitif olduğunun bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Ayrıca maddeler tek tek incelendiğinde, en yüksek katılımın *"Performans değerlendirmesi ile yapılan atamalar, meslektaşların motivasyonunu olumlu etkileyecektir."*

maddesinde, en düşük katılım ise *"Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum."* maddesinde olduğu görülmektedir. Buna rağmen katılımın düşük olduğu maddelerde dahi algıların olumlu (pozitif) olması özellikle vurgulanması gereken bir durumdur.



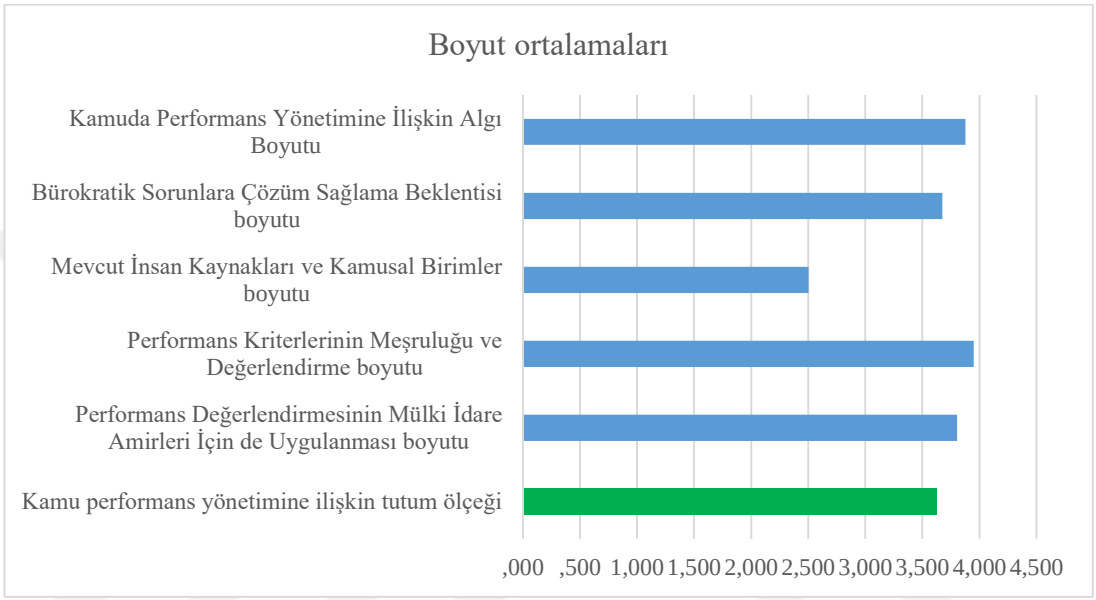
Şekil 5: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutu maddeleri için çubuk grafiği

Tablo 75: *"Kamu performans yönetimine ilişkin tutum ölçeği ve ölçeğin boyutları"* için açıklayıcı istatistikler

	Ort.	Std. Sapma
Kamuda Performans Yönetimine İlişkin Algı Boyutu	3,88	0,696
Bürokratik Sorunlara Çözüm Sağlama Beklentisi boyutu	3,68	0,735
Mevcut İnsan Kaynakları ve Kamusal Birimler	2,50	0,705
Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme boyutu	3,95	0,649
Performans Değerlendirmesinin Mülki İdare Amirleri İçin de Uygulanması boyutu	3,80	0,759
Kamu performans yönetimine ilişkin tutum ölçeği	3,63	0,500

"Kamu performans yönetimine ilişkin tutum ölçeği ve ölçeğin boyutları" için açıklayıcı istatistikler Tablo 75'te verilmiştir. Tutum ölçeğinin genel ortalaması 3,63 olarak hesaplanmıştır. Bu sonuç, mülki idare amirlerinin ölçek için algılarının pozitif olduğunun bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Diğer yandan boyutlar tek tek

incelendiğinde, en yüksek katılımın *"performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutunda, en düşük katılım ise *"mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutunda olduğu görülmektedir. Boyutlar incelendiğinde, sadece *"mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutu için algının (tutumların) kararsız olduğu, diğer boyutlarda ise algının pozitif olduğu görülmektedir.



Şekil 6: *"Kamu performans yönetimine ilişkin tutum ölçeği ve ölçeğin boyutları"* için çubuk grafiği

4.11. ÖLÇEK VE ÖLÇEK BOYUTLARI İÇİN YAPISAL EŞİTLİK MODELİ BULGULARI

Tablo 76: Modelin geçerliliği için uyum iyiliği istatistik değerleri

CMIN/DF	RMSEA
1,583	0,054

Yapısal eşitlik modeli için uyum iyiliği test değerleri Tablo 76'da verilmiştir.

Tabloda görüldüğü gibi modelin uyum iyiliği değerleri arzu edilen sınırlar içindedir.

Tablo 77: Tutum ölçeği boyutlarının ölçek üzerindeki etkileri için yapısal eşitlik modeli bulguları

	Etkinin tahmini	Standart hata	Kritik değer	P	Etkinin standart tahmini
-Kamuda performans yönetimine ilişkin algı	1,15	0,156	7,373	***	0,827
-Bürokratik Sorunlara Çözüm Sağlama Beklentisi	1,442	0,204	7,055	***	0,985
-Mevcut İnsan Kaynakları ve Kamusal Birimler	0,078	0,048	1,603	0,109	0,134
- Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme	0,243	0,069	3,54	***	0,31
-Performans Değerlendirmesinin Mülki İdare Amirleri İçin de Uygulanması	1				0,605

Tutum ölçeği boyutlarının yapısal eşitlik modeline göre etkileri Tablo 77'de verilmiştir. Elde edilen bulgulara göre mevcut insan kaynakları ve kamusal kaynaklar boyutunun etkisi istatistiksel olarak anlamsız bulunmuş, diğer boyutları etkisi istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Ölçek üzerinde en yüksek etki bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi boyutundadır. Etkinin standart tahminine göre, bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi boyutunda sağlanacak 1 birim artış, mülki idare amirlerinin performans yönetimi sistemine ilişkin tutumlarında 0,985 birim artışa kaynaklık etmesi beklenmektedir. İstatistiksel olarak anlamlı etkisi olan boyutlar arasında en düşük etki performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme boyutunun etkisidir. Etkinin standart tahminine göre bu boyuttaki 1 birim artış, mülki idare amirlerinin performans yönetimi sistemine ilişkin tutumlarında 0,310 birim artışa kaynaklık etmesi beklenmektedir.

Buna göre mülki idare amirleri, performans yönetimi sistemi ile bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisini özdeşleştirmişlerdir.

Diğer yandan mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler konusunda ise, gözlemledikleri somut olay ve veriler nedeniyle bu boyuttaki enformasyonun, performans yönetimine ilişkin algı ve tutumlarını etkilemediği görülmektedir.

Tablo 78: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı"* boyutu maddeleri için yapısal eşitlik modeli bulguları

	Etkinin tahmini	Standart hata	Kritik değer	P	Etkinin standart tahmini	Ölçek üzerine dolaylı etki
1- Kamu performans yönetimi, hizmet kalitesini artırır.	1				0,835	0,691
2- Kamu performans yönetimi, yaşadığımız dönemin ihtiyaçlarına daha uygundur.	0,954	0,064	14,785	***	0,841	0,696
3- Kamu performans yönetimi, çalışanların motivasyonunu artırır.	0,91	0,062	14,772	***	0,841	0,695
4- Kamu performans yönetimi, başarıyı ödüllendirir.	1,002	0,07	14,363	***	0,826	0,683
5- Kamu performans yönetimi, kurumsal öğrenmeyi teşvik eder.	0,919	0,061	15,122	***	0,853	0,705
6- Kamu performans yönetimi, kendini geliştirmeyi teşvik eder.	0,978	0,063	15,575	***	0,868	0,718
7- Kamu performans yönetimi, mülki idare amirlerinin karar almalarında kolaylaştırıcı rol oynar.	0,96	0,078	12,23	***	0,743	0,615
8- Kamu performans yönetimi, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştirir.	0,887	0,084	10,535	***	0,667	0,552
9- Kamu performans yönetimi, mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkiler.	0,882	0,075	11,78	***	0,72	0,595

Ölçeğin kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutu maddeleri bulguları incelendiğinde, bütün maddelerin etkilerinin istatistiksel olarak anlamlı ve yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Boyut üzerindeki doğrudan etkisi ve ölçek üzerindeki dolaylı etkisi en yüksek olan maddenin *"Kamu performans yönetimi, kendini geliştirmeyi teşvik eder."* olduğu, diğer yandan etkisi en düşük olan maddenin ise *"Kamu performans yönetimi, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştirir."* olduğu görülmektedir (Tablo 78). Buna göre, mülki idare amirlerinin, performans yönetiminin, çalışanın kendini geliştirmesi ve kurumsal öğrenmeyi artırmasını önemsedikleri, ancak performans yönetiminin çalışanlar arasındaki iletişimi artırmasını diğer maddelere göre daha az önemsedikleri yorumu yapılabilir.

Tablo 79: *"Bürokratik Sorunlara Çözüm Sağlama Beklentisi"* boyutu maddeleri için yapısal eşitlik modeli bulguları

	Etkinin tahmini	Standart hata	Kritik değer	P	Etkinin standart tahmini	Ölçek üzerine dolaylı etki
1- Kamu performans yönetimi, nitelikli personel istihdamına imkan sağlar.	1				0,778	0,766
2- Kamu performans yönetimi, liyakat unsuruna dayalı yükselmeye imkan sağlar.	1,084	0,088	12,28	***	0,818	0,806
3- Kamu performans yönetimi, nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf eder.	0,932	0,097	9,589	***	0,665	0,655
4- Kamu performans yönetimi, hedefsiz personel sorununa çözüm getirir.	0,807	0,079	10,221	***	0,703	0,693
5- Kamu performans yönetimi, hedefsiz kurum sorununa çözüm getirir.	0,836	0,08	10,485	***	0,718	0,707
6- Kamu performans yönetimi, süreçlere vatandaş odaklı yaklaşmayı sağlar.	0,809	0,082	9,866	***	0,676	0,667

Ölçeğin *"bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutu maddeleri bulguları incelendiğinde, bütün maddelerin etkilerinin istatistiksel olarak anlamlı ve yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Boyut üzerindeki doğrudan etkisi ve ölçek üzerindeki dolaylı etkisi en yüksek olan madde *"Kamu performans yönetimi, liyakat unsuruna dayalı yükselmeye imkan sağlar."* olup, etkisi en düşük olan madde ise *"Kamu performans yönetimi, nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf eder."* olduğu görülmektedir (Tablo 79).

Buna göre, mülki idare amirlerinin, performans yönetiminin, liyakat unsuruna dayalı yükselmeye imkan sağlamasını önemsedikleri, ancak performans yönetiminin nepotizmi (adam kayırmacılığı) bertaraf etmesini diğer maddelere göre daha önemsedikleri yorumu yapılabilir. Bu yorumu destekleyen bir diğer bulgu ise, açık uçlu sorularda performans yönetiminin önündeki en önemli engel olarak öne çıkan hususlardan birisinin de nepotizm olduğu hususudur.

Tablo 80: *"Mevcut İnsan Kaynakları ve Kamusal Birimler"* boyutu maddeleri için yapısal eşitlik modeli bulguları

	Etkinin tahmini	Standart hata	Kritik değer	P	Etkinin standart tahmini	Ölçek üzerine dolaylı etki
1- Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir.	1				0,282	0,038
2- Kamuda performans yönetimi için personelin niteliği yeterli düzeydedir.	1,684	0,393	4,281	***	0,518	0,069
3- Kamu performans yönetimi için gerekli olan zihniyet değişikliği gerçekleşmiştir.	2,24	0,555	4,033	***	0,732	0,098
4- Performans yönetimini uygulayacak personel adil davranabilecek düzeydedir.	3,067	0,736	4,165	***	0,989	0,132
5- Performans yönetimini uygulayacak personel tarafsız davranabilecek düzeydedir.	2,813	0,676	4,159	***	0,929	0,124

Ölçeğin mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler boyutunun ölçek üzerindeki etkisinin istatistiksel olarak anlamsız olduğu daha önce belirtilmişti. Bu sonuç da göz önünde bulundurularak boyut üzerinde aşağıdaki yorum yapılabilir.

Ölçeğin mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler boyutu maddeleri bulguları incelendiğinde, bütün maddelerin etkilerinin istatistiksel olarak anlamlı ve *"Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir."* maddesi hariç, diğer maddelerin yüksek düzeyde etkili olduğu görülmektedir. Boyut üzerindeki doğrudan etkisi ve ölçek üzerindeki dolaylı etkisi en yüksek olan maddenin *"Performans yönetimini uygulayacak personel adil davranabilecek düzeydedir."* olduğu, etkisi en düşük olan maddenin ise; *"Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir."* olduğu görülmektedir (Tablo 80). Buna göre, mülki idare amirlerinin, performans yönetimi için uygulama personelinin adil davranabilecek düzeyde olmasını önemsedikleri, ama performans yönetimi için mevcut personel sayısının yeterli olmasını dikkate değer düzeyde önemsemedikleri yorumu yapılabilir.

Tablo 81: *"Performans Kriterlerinin Meşruluğu ve Değerlendirme"* boyutu maddeleri için yapısal eşitlik modeli bulguları

	Etkinin tahmini	Standart hata	Kritik değer	P	Etkinin standart tahmini	Ölçek üzerine dolaylı etki
1- Performans kriterlerinin oluşturulmasına her düzeydeki yönetici katılmalıdır.	1				0,6	0,186
2- Performans kriterlerinin oluşturulmasına yönetici olmayan çalışanlar da katılmalıdır.	1,052	0,085	12,358	***	0,577	0,179
3- Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sendika ve meslek kuruluşları da katılmalıdır.	1,979	0,216	9,182	***	0,834	0,258
4- Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sivil toplum kuruluşları (STK) da katılmalıdır.	1,989	0,208	9,561	***	0,968	0,3
5- Performans kriterlerinin oluşturulmasına üniversiteler de katılmalıdır.	1,214	0,167	7,289	***	0,603	0,187
6- Performans kriterlerinin oluşturulmasına vatandaşlar da katılmalıdır.	1,239	0,178	6,958	***	0,557	0,173

Ölçeğin *"performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutu maddeleri bulguları incelendiğinde, bütün maddelerin etkilerinin istatistiksel olarak anlamlı ve yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Boyut üzerindeki doğrudan etkisi ve ölçek üzerindeki dolaylı etkisi en yüksek olan maddenin *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sivil toplum kuruluşları (STK) da katılmalıdır."* olduğu, etkisi en düşük olan maddenin ise; *"Performans kriterlerinin oluşturulmasına vatandaşlar da katılmalıdır."* olduğu görülmektedir (Tablo 81). Buna göre, mülki idare amirlerinin, performans kriterlerinin oluşturulması çalışmalarına sivil toplum kuruluşlarının katılmasını önemsedikleri, ama bu çalışmalara vatandaşların da katılmasını diğer maddelere göre daha çok önemsedikleri yorumu yapılabilir.

Tablo 82: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutu maddeleri için yapısal eşitlik modeli bulguları

	Etkinin tahmini	Standart hata	Kritik değer	P	Etkinin standart tahmini	Ölçek üzerine dolaylı etki
3- Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için tayin ve terfi uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır.	1				0,887	0,537
4- Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için ücret, ödül ve ceza uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır.	0,927	0,069	13,529	***	0,783	0,473
5- Performans değerlendirmesi ile yapılan atamalar, meslektaşların motivasyonunu olumlu etkileyecektir.	0,891	0,054	16,447	***	0,899	0,544
6- Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum.	0,516	0,085	6,1	***	0,418	0,253

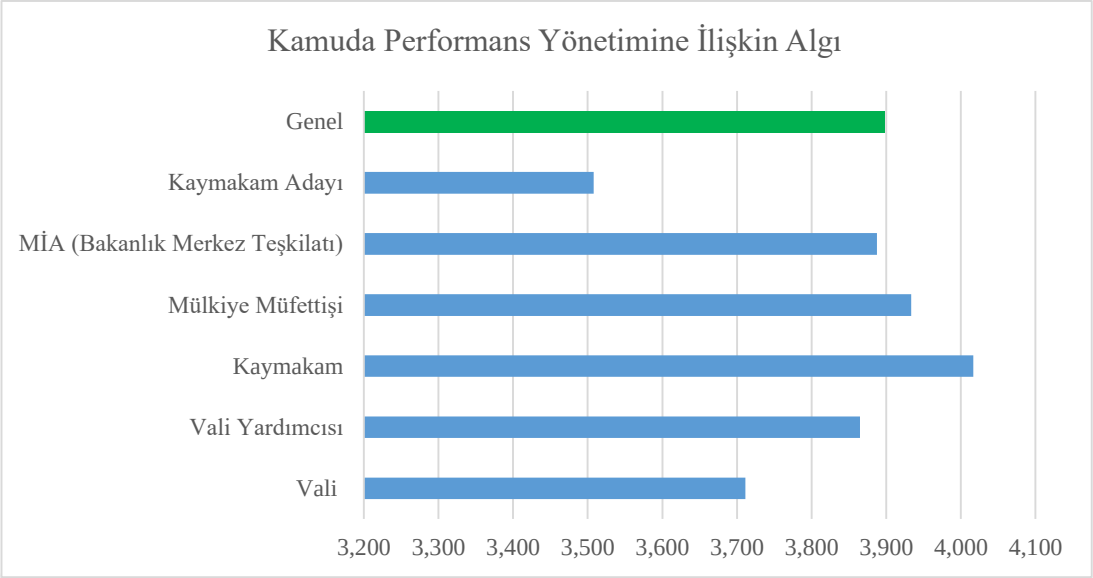
Ölçeğin performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması boyutu maddeleri bulguları incelendiğinde, bütün maddelerin etkilerinin istatistiksel olarak anlamlı ve yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Boyut üzerindeki doğrudan etkisi ve ölçek üzerindeki dolaylı etkisi en yüksek olan madde, *"Performans değerlendirmesi ile yapılan atamalar, meslektaşların motivasyonunu olumlu etkileyecektir."*, etkisi en düşük olan maddenin ise, *"Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum."* olduğu görülmektedir (Tablo 82). Buna göre, mülki idare amirlerinin, performans değerlendirmesi ile yapılacak atamaların meslektaşların motivasyonlarını olumlu yönde etkilemesini önemsedikleri ancak mevcut terfi sürecinin performans kriteri açısından iyi bir örnek olduğu düşüncesini diğer maddelere göre daha önemsedikleri sonucu çıkarılabilir.

4.12. ÖLÇEK BOYUTLARININ DEMOGRAFİK BİLGİLER BAKIMINDAN İNCELENMESİ

Tablo 83: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı"* boyutunun meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Vali	10	3,71	0,728	1,615	,157
Vali Yardımcısı	82	3,87	0,657		
Kaymakam	80	4,02	0,640		
Mülkiye Müfettişi	24	3,93	0,692		
MİA (Bakanlık Merkez Teşkilatı)	23	3,89	0,769		
Kaymakam Adayı	14	3,51	0,815		
Toplam	233	3,90	0,684		

"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutunda meslek statüsü değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 83 ve Şekil 7'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutunda meslek statüsü değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

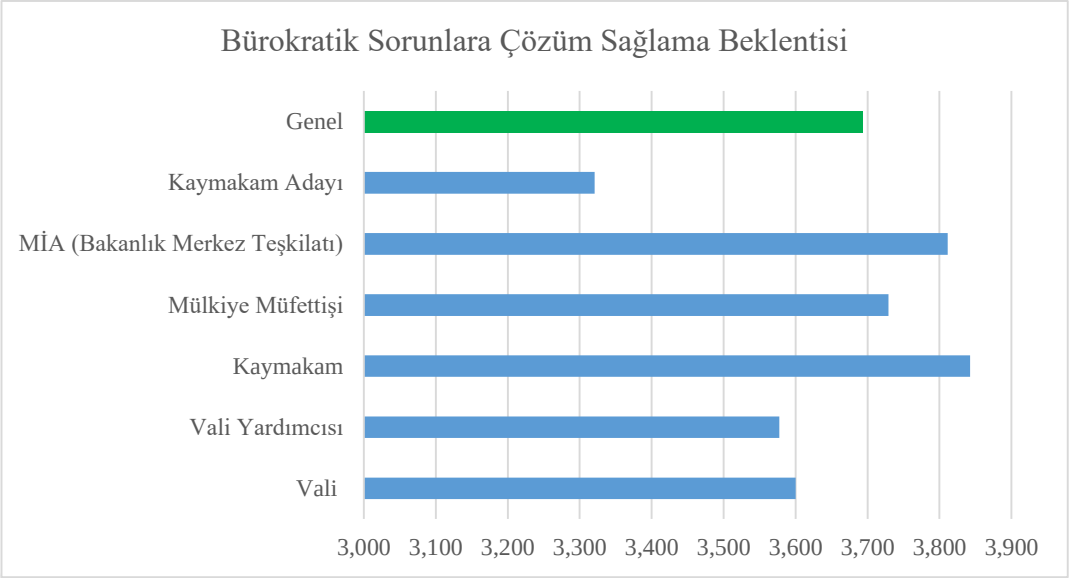


Şekil 7: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı"* boyutunun meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 84: *"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutunun meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Vali	10	3,60	0,528	2,059	,072
Vali Yardımcısı	82	3,58	0,700		
Kaymakam	79	3,84	0,677		
Mülkiye Müfettişi	24	3,73	0,681		
MİA (Bakanlık Merkez Teşkilatı)	23	3,81	0,817		
Kaymakam Adayı	13	3,32	0,840		
Toplam	231	3,69	0,713		

Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi boyutunda meslek statüsü değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 84 ve Şekil 8'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi boyutunda meslek statüsü değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

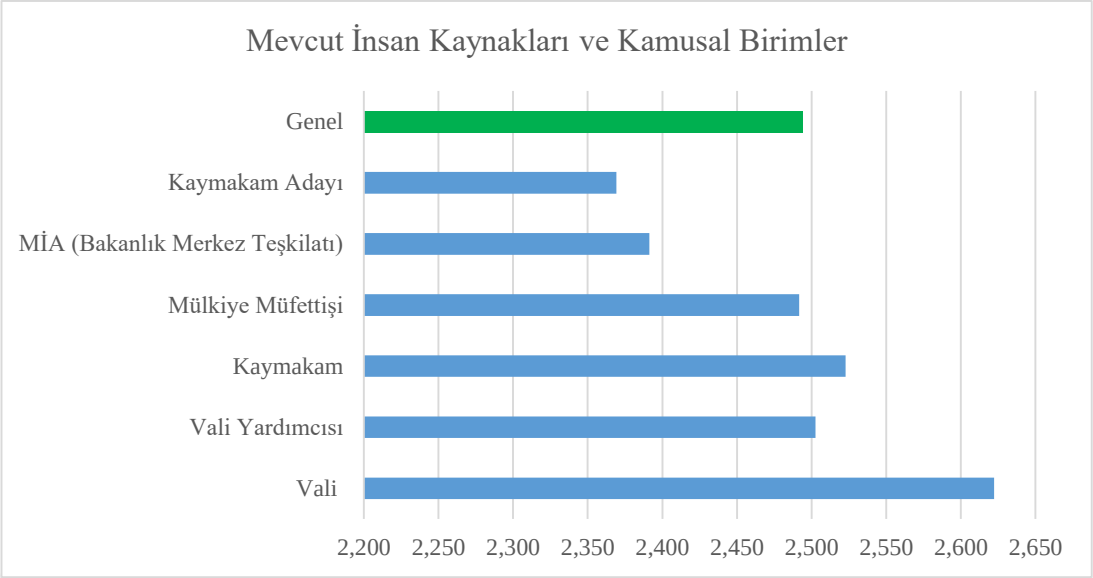


Şekil 8: *"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutunun meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 85: *"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutunun meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Vali	9	2,62	0,380	,264	,932
Vali Yardımcısı	80	2,50	0,746		
Kaymakam	75	2,52	0,743		
Mülkiye Müfettişi	24	2,49	0,690		
MİA (Bakanlık Merkez Teşkilatı)	23	2,39	0,564		
Kaymakam Adayı	13	2,37	0,642		
Toplam	224	2,49	0,701		

Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler boyutunda meslek statüsü değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 85 ve Şekil 9'da verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler boyutunda meslek statüsü değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

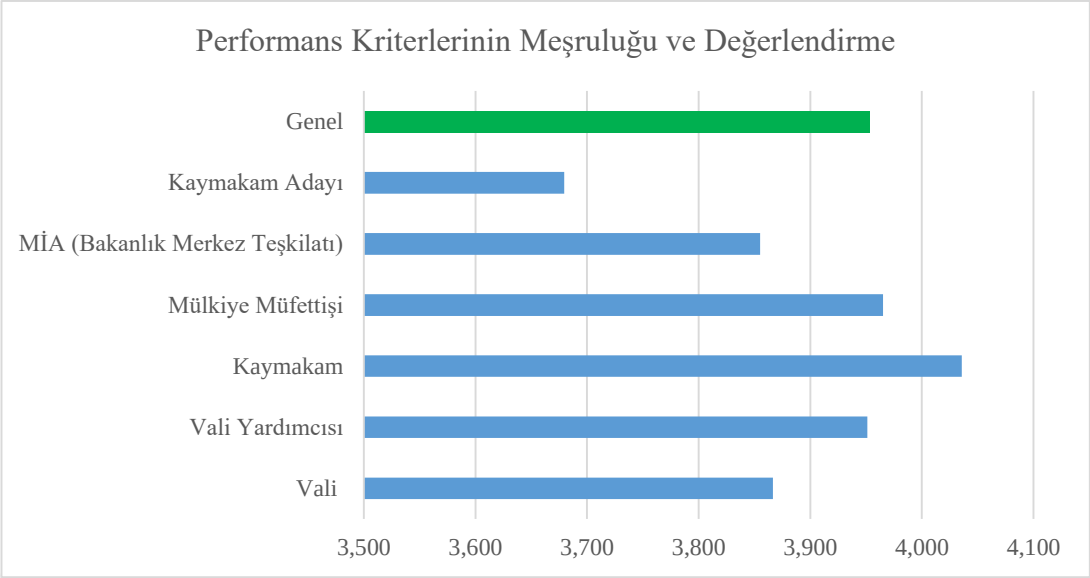


Şekil 9: "Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutunun meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 86: *"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutunun meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Vali	10	3,87	0,258	,882	,494
Vali Yardımcısı	82	3,95	0,554		
Kaymakam	79	4,04	0,628		
Mülkiye Müfettişi	24	3,97	0,606		
MİA (Bakanlık Merkez Teşkilatı)	23	3,86	0,829		
Kaymakam Adayı	13	3,68	1,031		
Toplam	231	3,95	0,640		

Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme boyutunda meslek statüsü değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 86 ve Şekil 10'da verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme boyutunda meslek statüsü değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

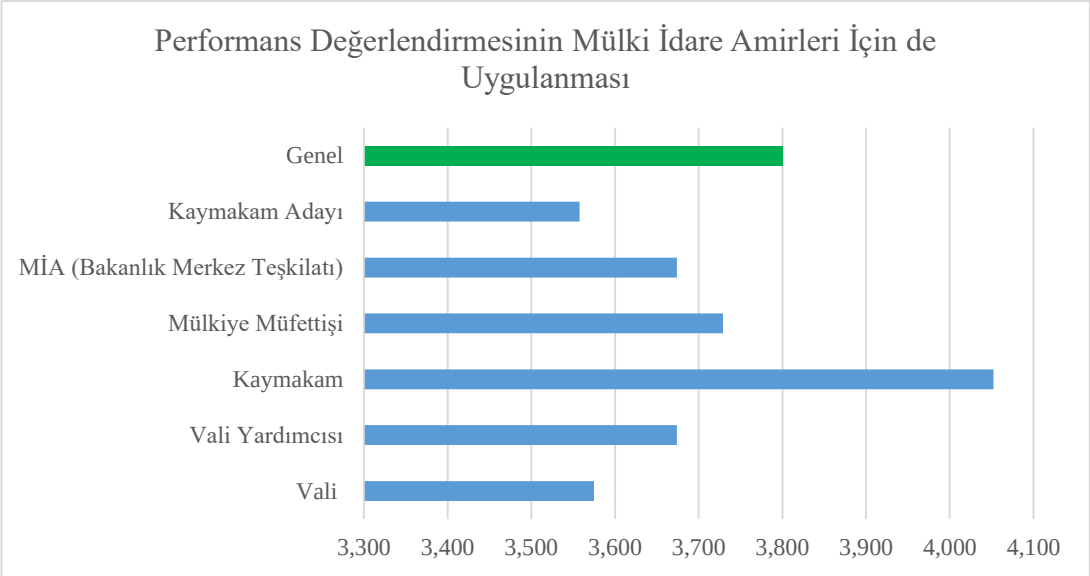


Şekil 10: *"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutunun meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 87: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutunun meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Vali	10	3,58	0,334	3,013	,012
Vali Yardımcısı	81	3,67	0,857		
Kaymakam	80	4,05	0,628		
Mülkiye Müfettişi	24	3,73	0,516		
MİA (Bakanlık Merkez Teşkilatı)	23	3,67	0,796		
Kaymakam Adayı	13	3,56	0,931		
Toplam	231	3,80	0,750		

Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması boyutunda meslek statüsü değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 87 ve Şekil 11'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme boyutunda meslek statüsü değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunmuştur. Farklılığın kaynağını belirlemek için yapılan TUKEY testine göre farklılık vali yardımcısı ile kaymakam gruplarının ortalamalarının farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

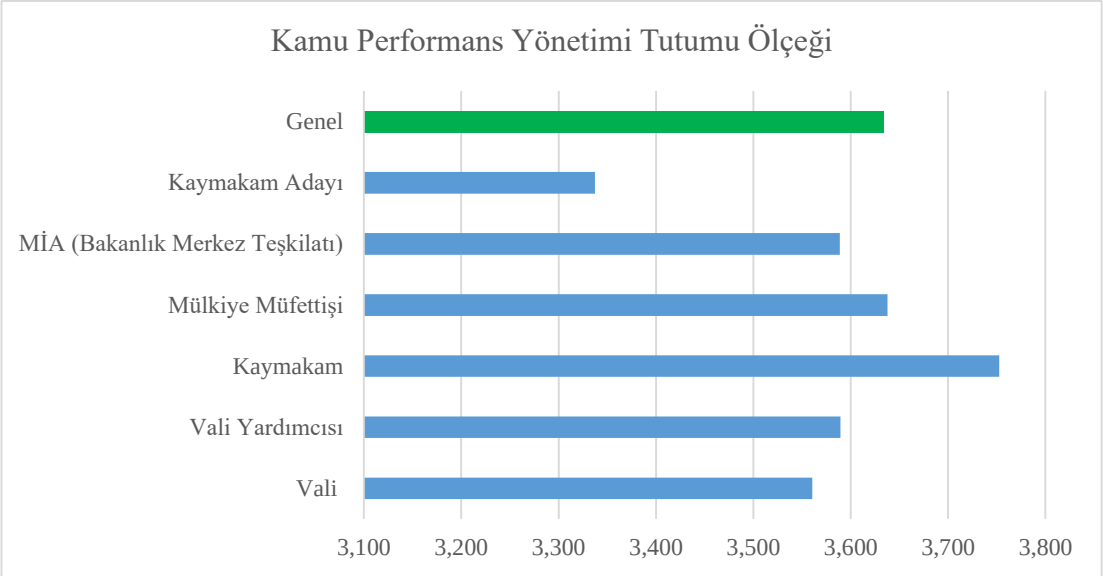


Şekil 11: "*Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması*" boyutunun meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 88: Tutum ölçeğinin meslek statüsü değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Vali	10	3,56	0,282	2,260	,049
Vali Yardımcısı	82	3,59	0,478		
Kaymakam	80	3,75	0,461		
Mülkiye Müfettişi	24	3,64	0,452		
MİA (Bakanlık Merkez Teşkilatı)	23	3,59	0,530		
Kaymakam Adayı	14	3,34	0,665		
Toplam	233	3,63	0,488		

Tutum ölçeğinde meslek statüsü değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 88 ve Şekil 12'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre tutum ölçeğinde katılımcıların meslek statüsü değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunmuştur. Farklılığın kaynağını belirlemek için yapılan TUKEY testine göre farklılık kaymakam ile kaymakam adayı gruplarının ortalamalarının farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

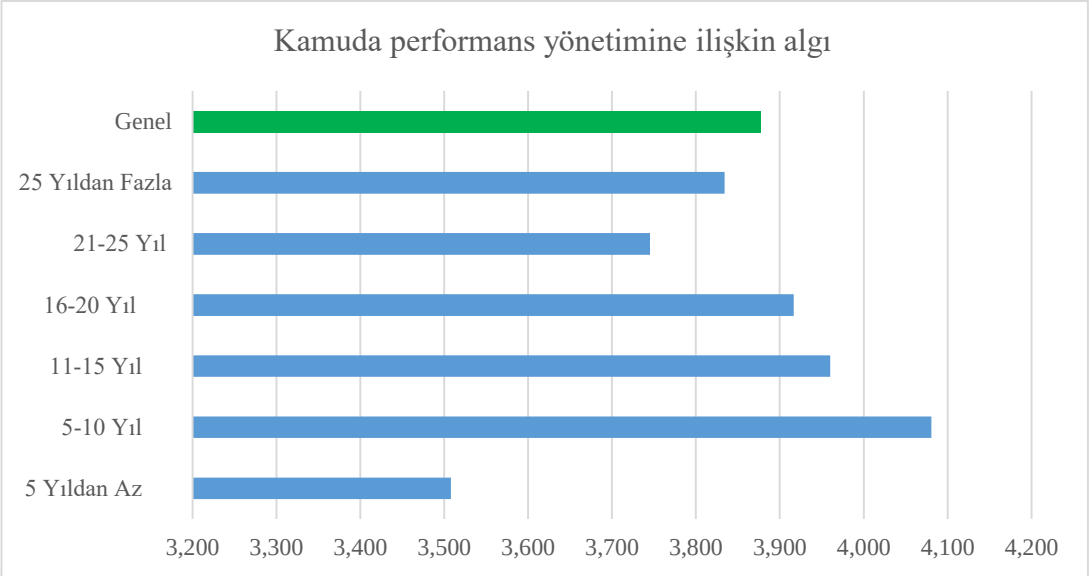


Şekil 12: Tutum ölçeğinin meslek statüsü değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 89: Kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutunun meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
5 Yıldan Az	14	3,51	0,815	1,950	,087
5-10 Yıl	40	4,08	0,633		
11-15 Yıl	39	3,96	0,635		
16-20 Yıl	40	3,92	0,808		
21-25 Yıl	35	3,75	0,812		
25 Yıldan Fazla	71	3,83	0,578		
Toplam	239	3,88	0,696		

Kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutunda meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 89 ve Şekil 13'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutunda meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

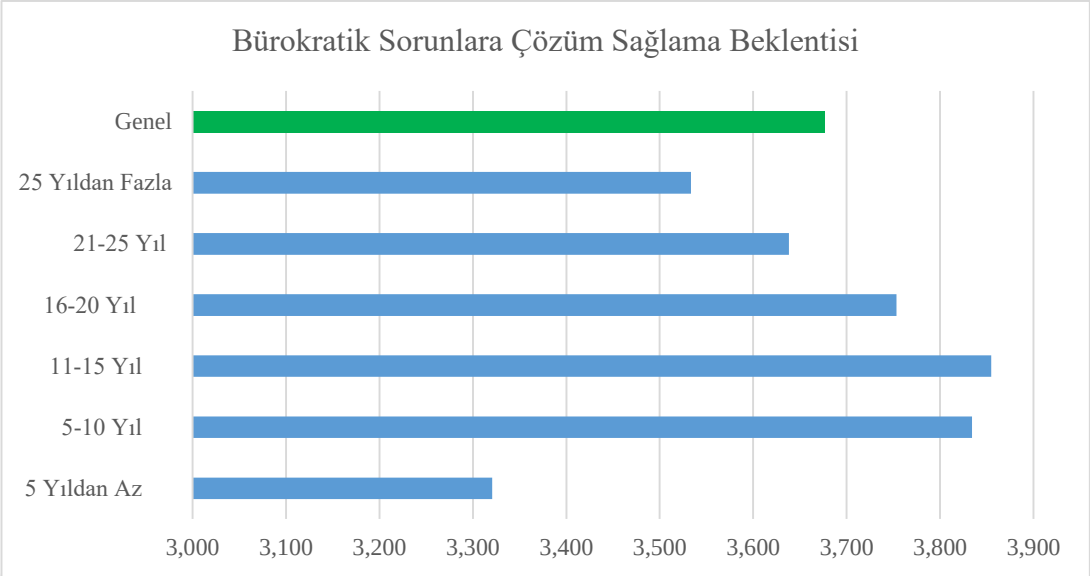


Şekil 13: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı"* boyutunun meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 90: *"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutunun meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
5 Yıldan Az	13	3,32	0,840	2,122	,064
5-10 Yıl	39	3,83	0,706		
11-15 Yıl	39	3,85	0,673		
16-20 Yıl	40	3,75	0,872		
21-25 Yıl	35	3,64	0,830		
25 Yıldan Fazla	71	3,53	0,588		
Toplam	237	3,68	0,735		

Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi boyutunda meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 90 ve Şekil 14'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi boyutunda meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

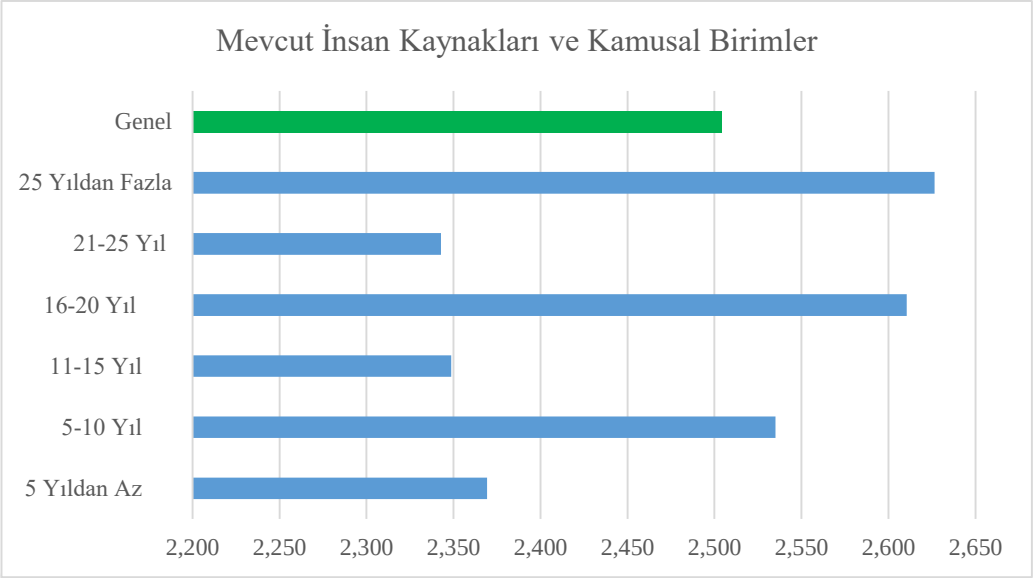


Şekil 14: *"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutunun meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 91: *"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutunun meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
5 Yıldan Az	13	2,37	0,642	1,450	,208
5-10 Yıl	37	2,54	0,797		
11-15 Yıl	39	2,35	0,815		
16-20 Yıl	38	2,61	0,619		
21-25 Yıl	35	2,34	0,745		
25 Yıldan Fazla	68	2,63	0,602		
Toplam	230	2,50	0,705		

"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutunda meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 91 ve Şekil 15'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler boyutunda meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

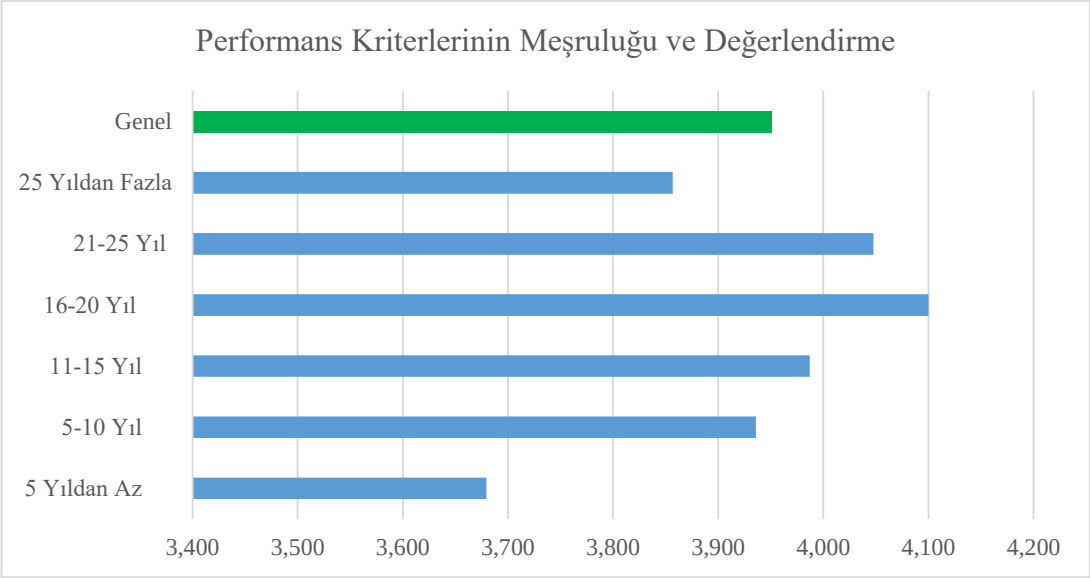


Şekil 15: *"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutunun meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 92: *"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutunun meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
5 Yıldan Az	13	3,68	1,031	1,371	,236
5-10 Yıl	39	3,94	0,710		
11-15 Yıl	39	3,99	0,687		
16-20 Yıl	40	4,10	0,554		
21-25 Yıl	35	4,05	0,646		
25 Yıldan Fazla	71	3,86	0,541		
Toplam	237	3,95	0,649		

"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutunda meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 92 ve Şekil 16'da verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme boyutunda meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

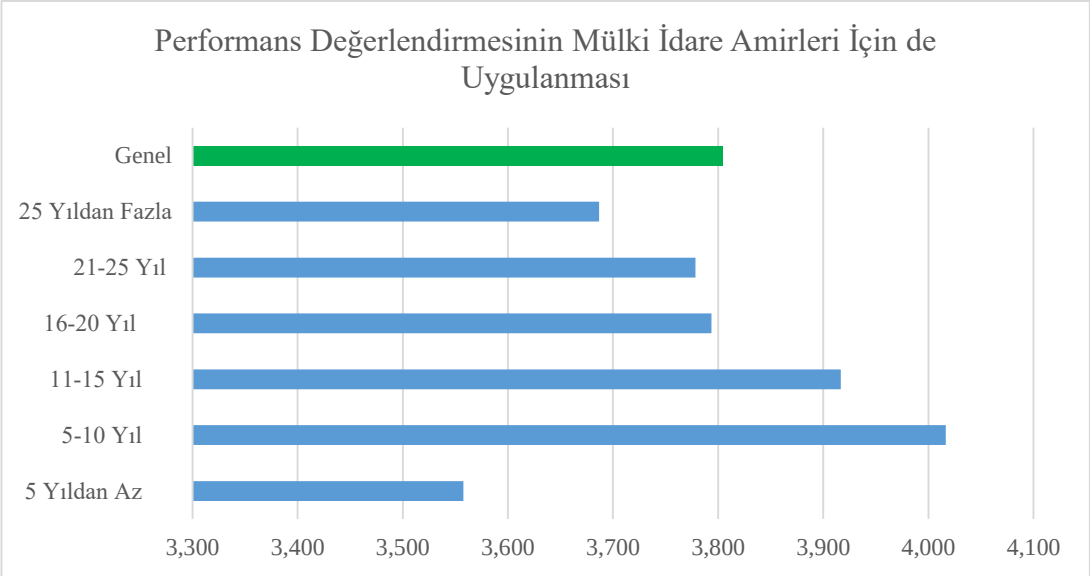


Şekil 16: *"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutunun meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 93: "Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutunun meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
5 Yıldan Az	13	3,56	0,931	1,430	,214
5-10 Yıl	40	4,02	0,645		
11-15 Yıl	39	3,92	0,751		
16-20 Yıl	40	3,79	0,764		
21-25 Yıl	35	3,78	0,766		
25 Yıldan Fazla	70	3,69	0,771		
Toplam	237	3,80	0,759		

"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutunda meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 93 ve Şekil 17'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması boyutunda meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

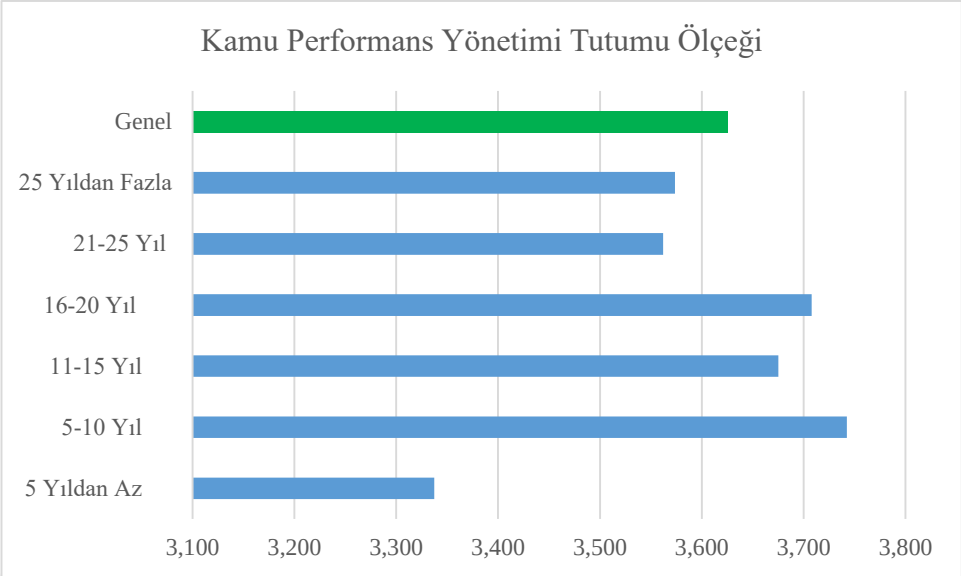


Şekil 17: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutunun meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 94:Tutum ölçeğinin meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
5 Yıldan Az	14	3,34	0,665	1,968	,084
5-10 Yıl	40	3,74	0,469		
11-15 Yıl	39	3,68	0,490		
16-20 Yıl	40	3,71	0,583		
21-25 Yıl	35	3,56	0,503		
25 Yıldan Fazla	71	3,57	0,409		
Toplam	239	3,63	0,500		

Tutum ölçeğinde meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 86 ve Şekil 18'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre tutum ölçeğinde meslekte çalışma süresi değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

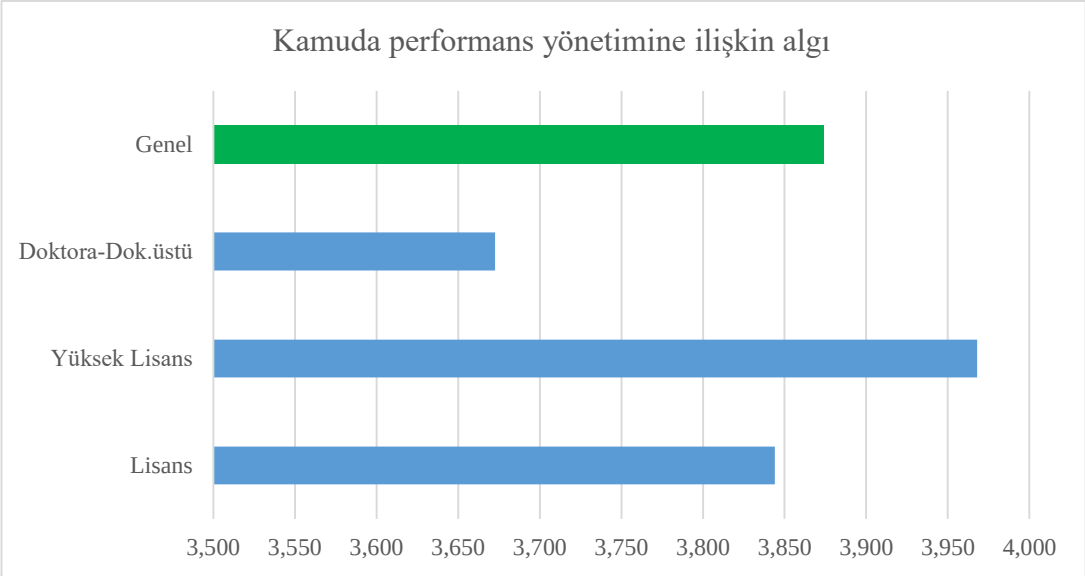


Şekil 18: Tutum ölçeğinin meslekte çalışma süresi değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 95: "*Kamuda performans yönetimine ilişkin algı*" boyutunun öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Lisans	125	3,84	0,699	1,912	,150
Yüksek Lisans	90	3,97	0,651		
Doktora-Dok.üstü	23	3,67	0,816		
Toplam	238	3,87	0,696		

Kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutunda öğrenim durumu değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 95 ve Şekil 19'da verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutunda öğrenim durumu değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

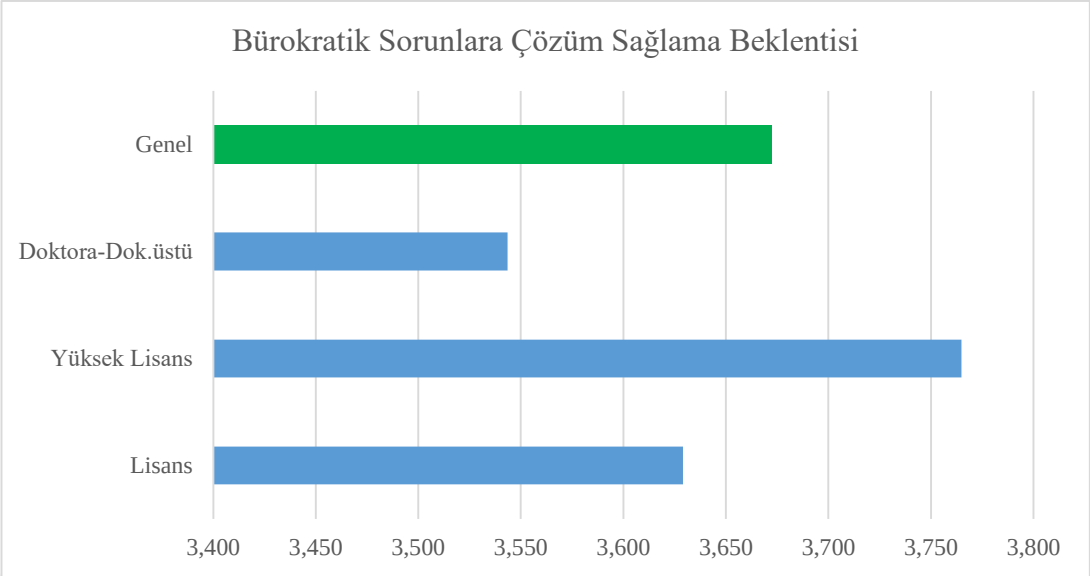


Şekil 19: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı"* boyutunun öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 96: *"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutunun öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Lisans	123	3,63	0,744	1,287	,278
Yüksek Lisans	90	3,76	0,681		
Doktora - Doktora üstü	23	3,54	0,863		
Toplam	236	3,67	0,734		

"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutunda öğrenim durumu değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 96 ve Şekil 20'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi boyutunda öğrenim durumu değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

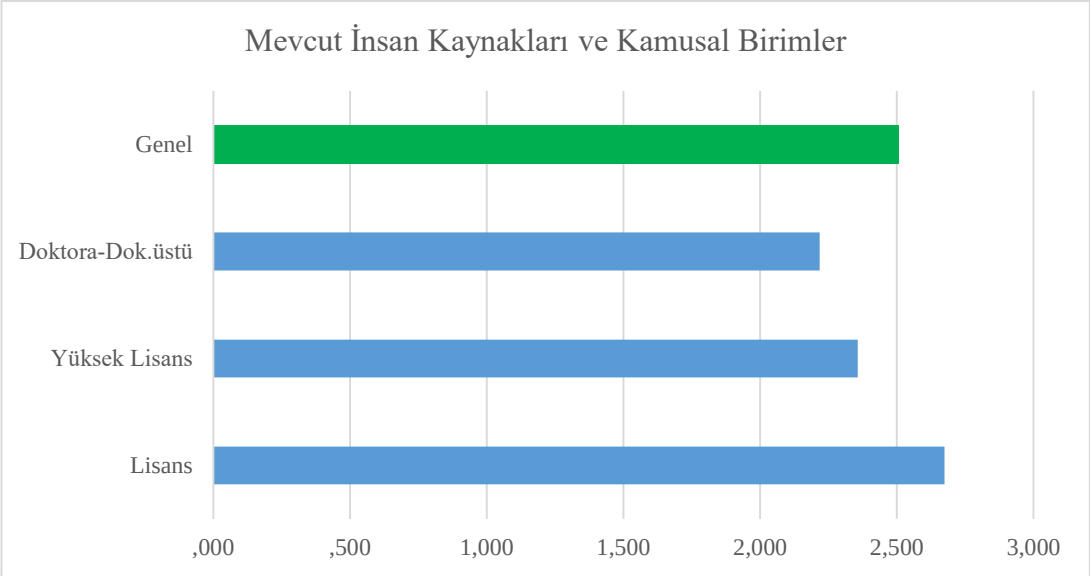


Şekil 20: *"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutunun öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 97: *"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutunun öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Lisans	118	2,67	0,710	7,669	,001
Yüksek Lisans	88	2,36	0,640		
Doktora-Dok.üstü	23	2,22	0,736		
Toplam	229	2,51	0,706		

"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutunda öğrenim durumu değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 97 ve Şekil 21'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler boyutunda öğrenim durumu değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunmuştur. Farklılığın kaynağını belirlemek için yapılan TUKEY testine göre farklılık, lisans mezunu ile yüksek lisans ve doktora-doktora üstü mezunu gruplarının ortalamalarının farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

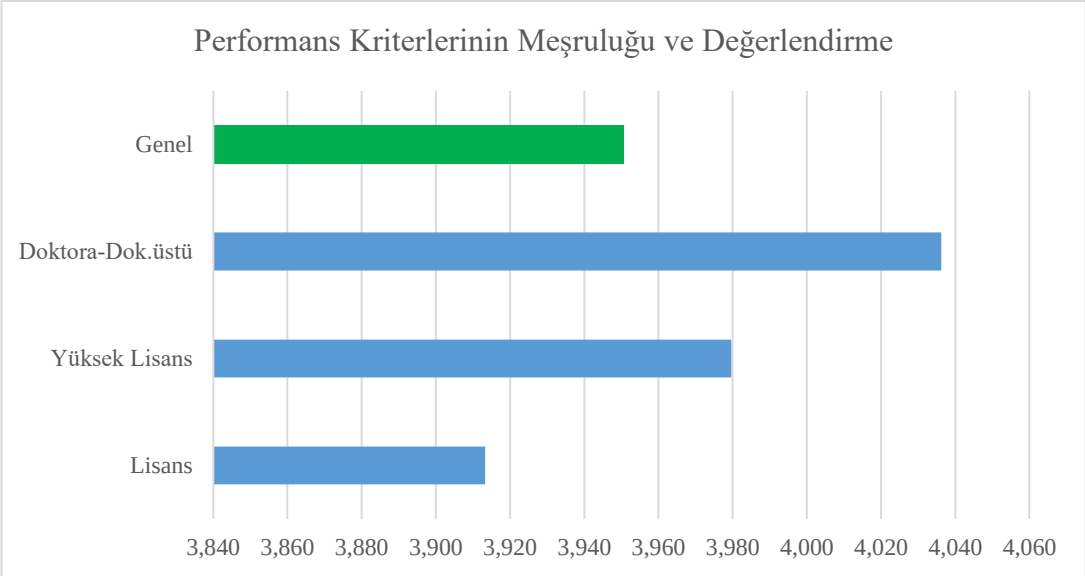


Şekil 21: *"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutunun öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 98: *"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutunun öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Lisans	123	3,91	0,689	,490	,613
Yüksek Lisans	90	3,98	0,643		
Doktora-Dok.üstü	23	4,04	0,435		
Toplam	236	3,95	0,650		

"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutunda öğrenim durumu değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 98 ve Şekil 22'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme boyutunda öğrenim durumu değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

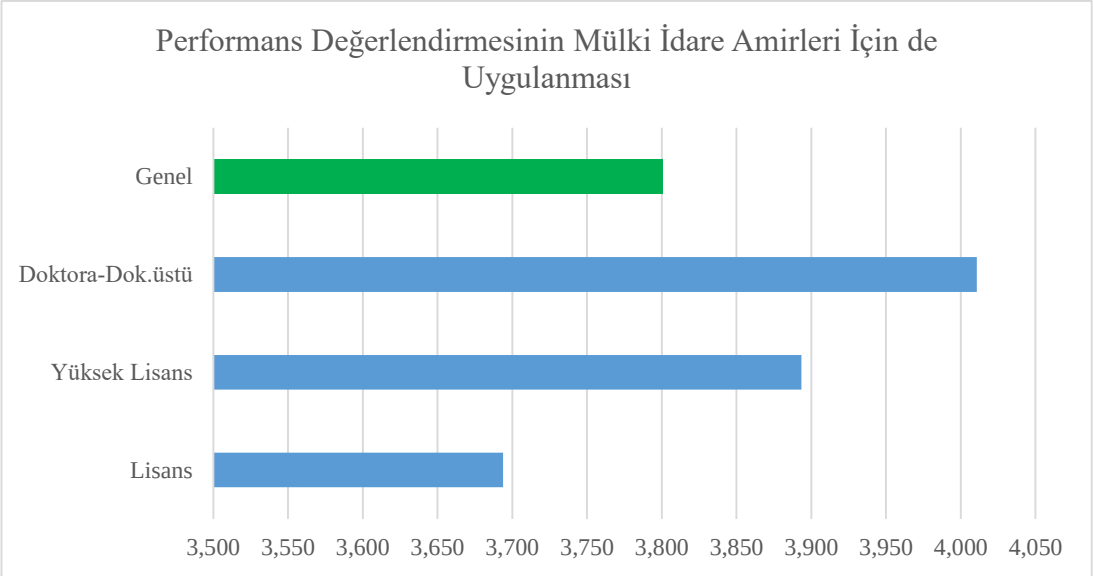


Şekil 22: *"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutunun öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 99: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutunun öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Lisans	123	3,69	0,801	2,827	,061
Yüksek Lisans	90	3,89	0,690		
Doktora-Dok.üstü	23	4,01	0,713		
Toplam	236	3,80	0,758		

"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutunda öğrenim durumu değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 99 ve Şekil 23'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması boyutunda öğrenim durumu değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

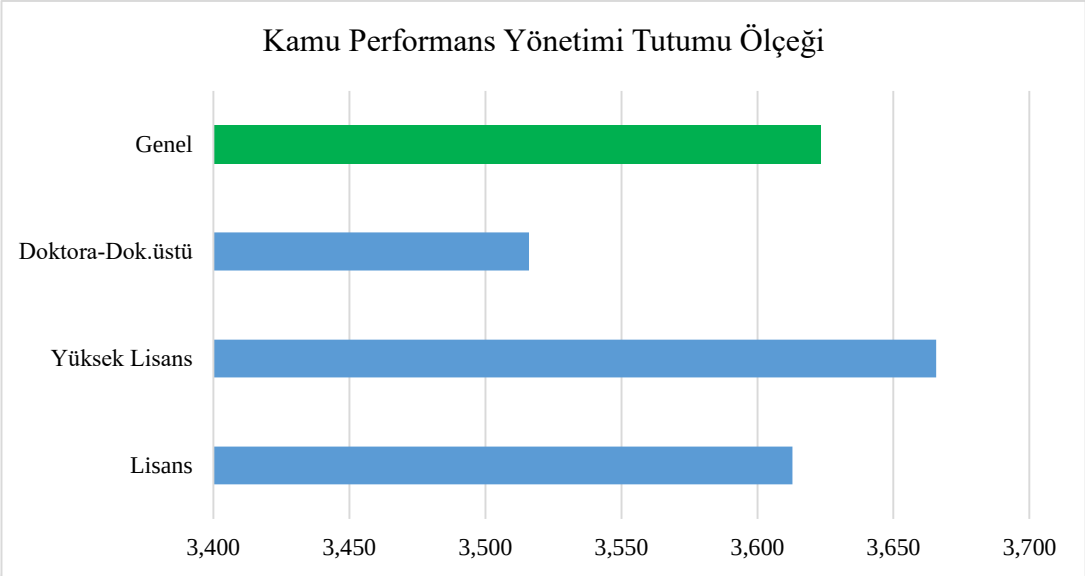


Şekil 23: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutunun öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 100: Tutum ölçeğinin öğrenim durumu değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Lisans	125	3,61	0,535	,879	,416
Yüksek Lisans	90	3,67	0,460		
Doktora-Dok.üstü	23	3,52	0,453		
Toplam	238	3,62	0,500		

Tutum ölçeğinde öğrenim durumu değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 100 ve Şekil 24'te verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre tutum ölçeğinde öğrenim durumu değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

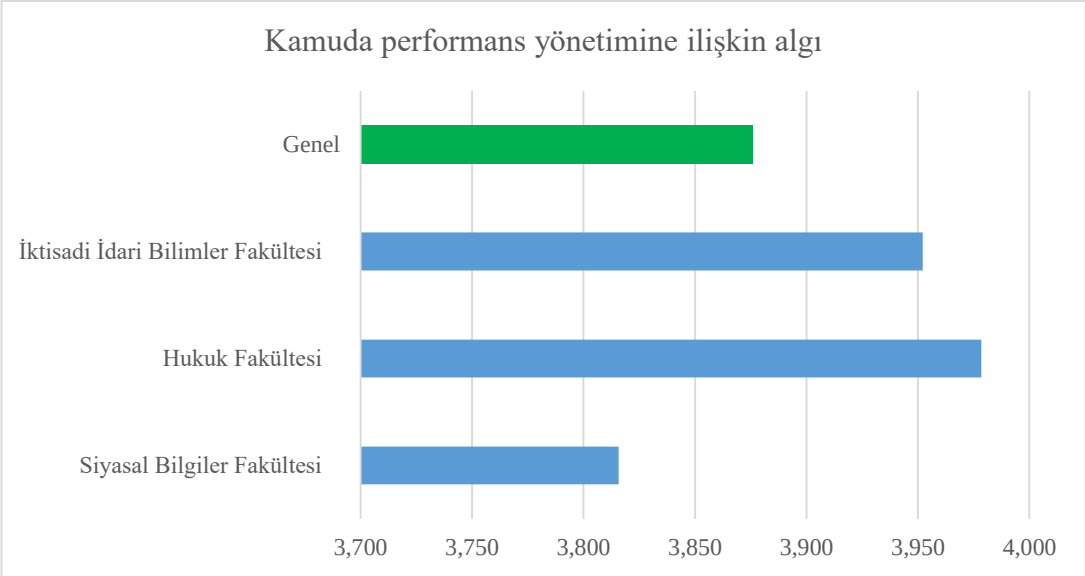


Şekil 24: Tutum ölçeğinin öğrenim durumu değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 101: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı"* boyutunun mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Siyasal Bilgiler Fakültesi	138	3,82	0,691	1,260	,286
Hukuk Fakültesi	38	3,98	0,674		
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi	58	3,95	0,739		
Toplam	234	3,88	0,701		

"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı" boyutunda mezun olunan okul değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 101 ve Şekil 25'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre kamuda performans yönetimine ilişkin algı boyutunda mezun olunan okul değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

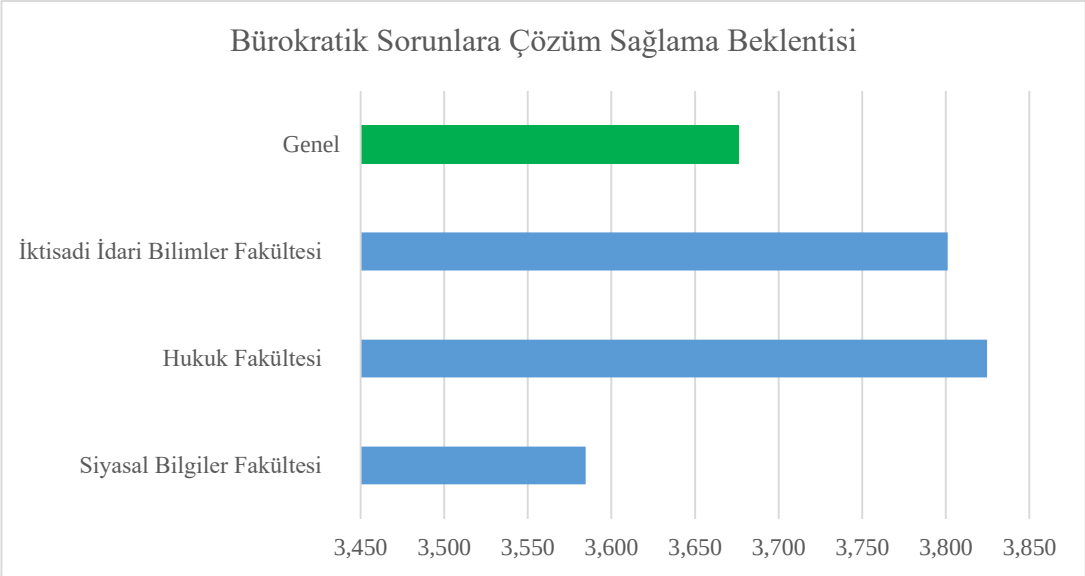


Şekil 25: *"Kamuda performans yönetimine ilişkin algı"* boyutunun mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 102: "Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutunun mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Siyasal Bilgiler Fakültesi	138	3,58	0,690	2,646	,073
Hukuk Fakültesi	38	3,82	0,811		
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi	56	3,80	0,793		
Toplam	232	3,68	0,742		

"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi" boyutunda mezun olunan değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 102 ve Şekil 26'da verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi boyutunda mezun olunan okul değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

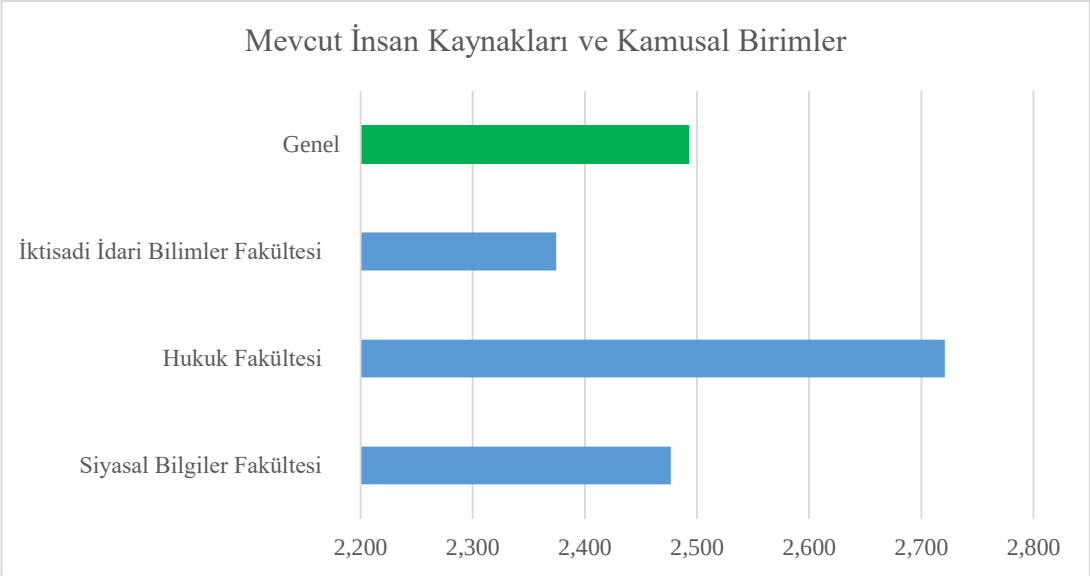


Şekil 26: *"Bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi"* boyutunun mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 103: *"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler"* boyutunun mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Siyasal Bilgiler Fakültesi	133	2,48	0,682	2,938	,055
Hukuk Fakültesi	38	2,72	0,729		
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi	55	2,37	0,674		
Toplam	226	2,49	0,694		

"Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler" boyutunda mezun olunan değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 103 ve Şekil 27'da verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler boyutunda mezun olunan okul değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

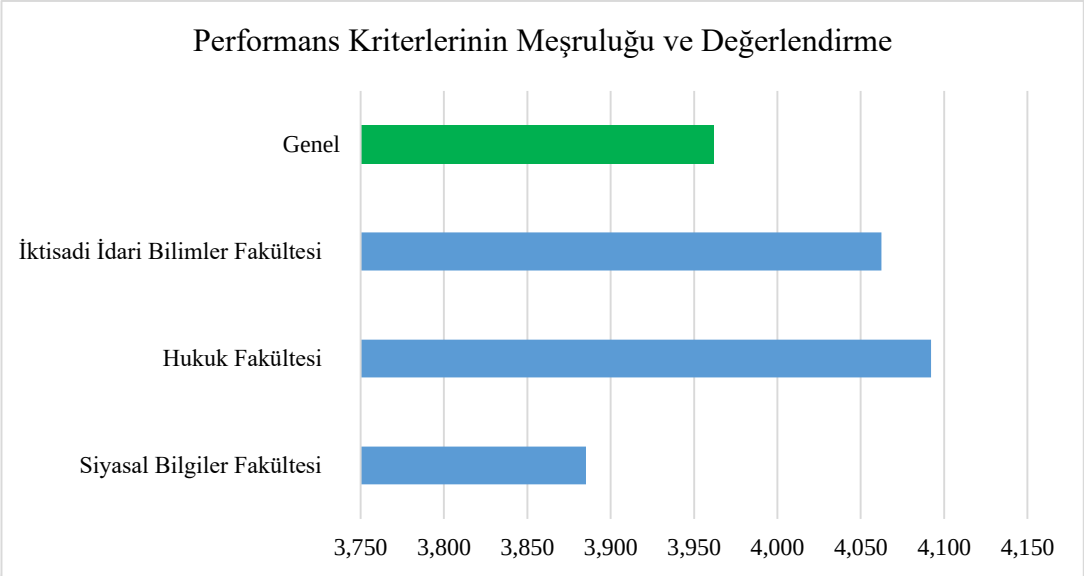


Şekil 27: "*Mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler*" boyutunun mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 104: *"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutunun mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Siyasal Bilgiler Fakültesi	138	3,89	0,623	2,489	,085
Hukuk Fakültesi	38	4,09	0,465		
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi	56	4,06	0,761		
Toplam	232	3,96	0,641		

"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme" boyutunda mezun olunan değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 104 ve Şekil 28'de verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme boyutunda mezun olunan okul değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.

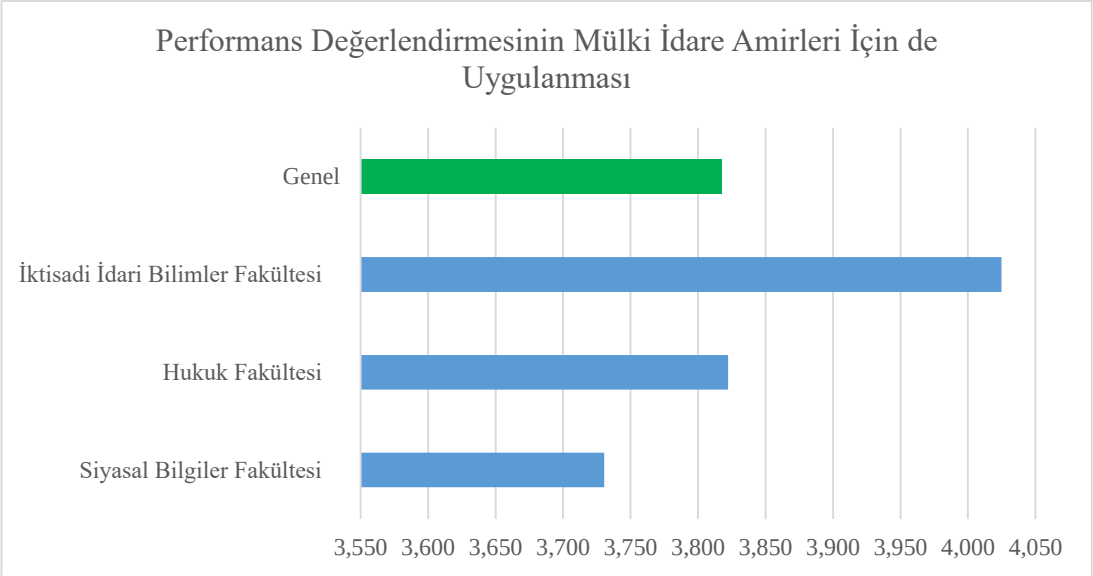


Şekil 28: *"Performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* boyutunun mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 105: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutunun mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Siyasal Bilgiler Fakültesi	137	3,73	0,793	3,105	,047
Hukuk Fakültesi	38	3,82	0,612		
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi	57	4,02	0,723		
Toplam	232	3,82	0,756		

"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması" boyutunda mezun olunan okul değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 105 ve Şekil 29'da verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması boyutunda mezun olunan okul değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunmuştur. Farklılığın kaynağını belirlemek için yapılan TUKEY testine göre farklılık iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunu ile siyasal bilgiler fakültesi mezunu gruplarının ortalamalarının farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

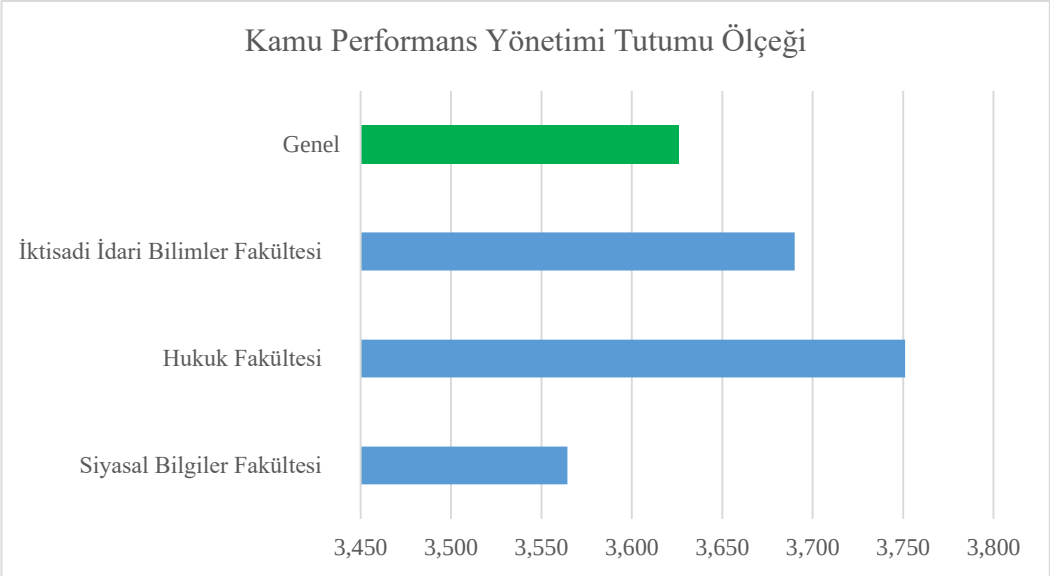


Şekil 29: *"Performans değerlendirmesinin mülki idare amirleri için de uygulanması"* boyutunun mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 106: Tutum ölçeğinin mezun olunan okul değişkeni bakımından incelenmesi

	Sayı	Ort.	Std. Sapma	F	p
Siyasal Bilgiler Fakültesi	138	3,56	0,485	2,713	,068
Hukuk Fakültesi	38	3,75	0,461		
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi	58	3,69	0,557		
Toplam	234	3,63	0,504		

Tutum ölçeğinde mezun olunan değişkeni bakımından farklılık olup olmadığına ilişkin elde edilen bulgular Tablo 106 ve Şekil 30'da verilmiştir. Yapılan ANOVA testine göre tutum ölçeğinde mezun olunan okul değişkeni bakımından istatistiksel olarak anlamlı fark bulunamamıştır.



Şekil 30: Tutum ölçeğinin mezun olunan okul değişkenine göre çubuk grafiği

Tablo 107: *"Kamu performans yönetimi"* kavramı görüldüğünde akla gelen ilk 3 kelimenin tasnifi

Kelime-Kavram	**Sayı**	**Yüzde**
Liyakat	**82**	**34**
Adalet	**72**	**30**
Verimlilik	**45**	**19**
Değerleme	44	18
Başarı	38	16
Standartlar	32	13
Ödül ve Ceza	31	13
Etkililik	21	9
Kalite	18	8
Motivasyon	11	5
Çalışmak	10	4
Eşitlik	10	4
Kriter	9	4
Hizmet	8	3
Hesap Verebilirlik	7	3
Bilgi	5	2
Hedef	5	2
Memnuniyet	5	2
Tarafsızlık	5	2
Vatandaş odaklılık	5	2
Yönetişim	5	2
Objektif olma	3	1
Tecrübe	2	1

Diğer yandan araştırmanın sonunda yer alan açık uçlu ***"Lütfen "kamu performans yönetimi" kavramını gördüğünüzde aklınıza gelen ilk 3 kelimeyi yazınız."*** maddesine verilen benzer cevaplar, başlıklar altında sınıflandırıldığında sayı ve yüzde olarak Tablo 107'de görülen aşağıdaki sonuçlar karşımıza çıkmaktadır. Buna göre araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin; ***"kamu performans yönetimi"*** kavramının en çok ***"LİYAKAT", "ADALET"*** ve ***"VERİMLİLİK"*** kavramlarını akla getirdiği üzerine vurgu yapmaları, mülki idare amirlerinin kamuda performans yönetiminden duydukları beklentiyi yansıtması bakımından oldukça önemlidir.

Tablo 108: Kamu performans yönetiminin başarılı olmasını kısıtlayabilecek olan 3 temel engelin tasnifi

Engeller	**Sayı**	**Yüzde**
Nepotizm (Adam Kayırmacılık)	**123**	**51**
Siyasi Yaklaşım	**73**	**31**
Geleneksel Bürokratik Kültür	**71**	**30**
Adaletsizlik	53	22
Ölçme Zorluğu	17	7
Kriterler	15	6
Liyakatsizlik	15	6
Bilgi Eksikliği	14	6
Kriterler	10	4
Nitelikli Personel	8	3
Denetim Eksikliği	6	3
Maliyet	5	2
Eğitim Düzeyi	4	2
Mobbing	4	2
Hedefsizlik	3	1
Popülizm	3	1
Şeffaf Olmamak	2	1
Teknolojik Altyapı	2	1

Yine araştırmanın sonunda yer alan açık uçlu ***"Lütfen kamu performans yönetiminin başarılı olmasını kısıtlayabilecek olan 3 temel engeli yazınız."*** maddesine verilen benzer cevaplar, başlıklar altında sınıflandırıldığında da sayı ve yüzde olarak Tablo 100'de görülen aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Sonuçlar incelendiğinde cevap yazan mülki idare amirlerinin kamu performans yönetiminin başarılı olmasını kısıtlayabilecek **3 temel engel** olarak **"NEPOTİZM (ADAM KAYIRMACILIK)", "SİYASİ YAKLAŞIM"** ve **"GELENEKSEL**

BÜROKRATİK KÜLTÜR”ün verilen diğer cevaplara nazaran oldukça öne çıkması, Türk kamu yönetiminin hastalıklarına işaret etmesi ve kamu yönetiminin gözden geçirilmesi çalışmalarında ele alınması ve çözüm bulunması gereken hususlara işaret etmektedir.

SONUÇ

Türk İdari Araştırmaları Vakfı tarafından 2002 yılında yapılan *"İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği"* başlığını taşıyan ve *"Mülki Yönetim Sistemi ve Mülki İdare Amirliği"* konulu araştırmadan da anlaşıldığı üzere; Türk kamu yönetiminin işleyişi, bırakınız "post-bürokratik" tartışmaları, klasik bürokrasinin dahi çok uzağında yer almakta olup, kamu yönetimi ideallerine ulaşabilmek için yerine getirilmesi gereken çok sayıda ön şartın bulunduğu bir gerçektir. Bürokratik kurallar ve değerler sayesinde, bir kural, toplumdaki herkes için aynı anlamı ifade eder ve herkese eşit uygulanır. Bir kamu yönetiminde yasalarla belirlenmiş olan kurallar, uygulamada herhangi bir kıymet taşımıyorsa ve kamu yönetiminin işleyişini yasalar ve kurallardan daha çok her düzeydeki ilişkinin niteliği belirliyorsa orada Weber'in tanımladığı manada bir bürokrasinin varlığından söz etmek mümkün görünmemektedir. Böyle bir durumda gerek hukuk devleti anlayışının hakim kılınması ve önündeki engellerin aşılması gerekse de ideal kamu yönetimine ulaşabilmek için mülki idare amirlerinin önemli roller üstlendikleri yadsınamaz bir gerçektir (Emre, 2002: 304-305).

"Kamuda Performans Yönetimi Kapsamında Mülki İdare Amirlerinin Kamu Performans Yönetimine İlişkin Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma" başlıklı bu araştırmada dört hipotez; "*kamuda performans yönetimine ilişkin algı", "bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisi", "mevcut insan kaynakları ve kamusal birimler", "performans kriterlerinin meşruluğu ve değerlendirme"* ile *"performans değerlendirmenin mülki idare amirleri için de uygulanması"* başlıklı **bu araştırmaya özel olarak geliştirilen beşli tutum ölçeği maddeleri** ile test edilmiştir.

Araştırma sonucuna göre aşağıdaki dört hipotez maddesi de **doğrulanmıştır:** Buna göre;

- Mülki idare amirleri algısına göre; performans yönetimi uygulanması, kamu yönetiminin çağdaş ve verimli olmasını olumlu etkiler.
- Mülki idare amirleri algısına göre; performans yönetim sistemi, geleneksel bürokratik yapının açmazlarını giderici bir işleve sahiptir.
- Mülki idare amirleri algısına göre; performans yönetim sistemi, mülki idare kariyer sisteminde de uygulanmalıdır.
- Mülki idare amirleri, etkin bir performans yönetim sisteminin uygulanmasına destek verirler.

Araştırma sonucuna göre; mülki idare amirleri, en yüksek oranda **performans yönetimi sistemi ile bürokratik sorunlara çözüm sağlama beklentisini özdeşleştirmişler** ve **performans yönetim sisteminin geleneksel bürokratik yapılanmanın açmazlarını ortadan kaldırabileceğini düşündüklerini** belirtmişlerdir.

Yine araştırmanın sonunda yer alan açık uçlu sorulara verilen benzer cevaplar, başlıklar altında sınıflandırıldığında da; araştırmaya katılan mülki idare amirleri, ***"kamu performans yönetimi"*** kavramının en çok ***"liyakat", "adalet"*** ve ***"verimlilik"*** kavramlarını akla getirdiğini belirtmişlerdir.

Diğer yandan ***"kamu performans yönetiminin başarılı olmasını kısıtlayabilecek 3 temel engel"*** olarak da; ***"nepotizm (adam kayırmacılık)", "siyasi yaklaşım"*** ve ***"geleneksel bürokratik kültür"***ün öne çıkmış olması; Türk kamu yönetiminin müzmin hastalıklarına yapılmış önemli vurgular olup, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında mutlaka dikkate alınması gereken bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmanın önceki bölümlerinde de değinildiği gibi 2001 yılında mülki idare amirleri arasında yapılan MİAR Araştırmasında (Emre, 2002: 89) ve bu araştırmada nepotizm ve siyasal yaklaşım (siyasal kayırmacılık) hakkında mülki idare amirlerinin tutumlarındaki benzerlik, bu konudaki sorunların devam ettiğine yönelik önemli bir vurgu içermektedir.

Karasoy (2014: 270)'un da belirttiği gibi, kamuda performans yönetimi kolay bir süreç olmayıp, kurumlar ve kamu personelleri tarafından performans yönetimine direnç gösterilmesi, idari, siyasi ve teknik sorunların performans ölçümünü ve performans yönetimini olumsuz etkilemesine rağmen, kamu yönetiminde performans yönetiminin uygulanması, kamu kurum ve kuruluşları ile çalışanların niteliği ile vatandaşa yansıyan hizmetlerin kalitesini artıracaktır. Bu sayede başta mülki idare amirleri olmak üzere kamu yöneticileri, performans yönetimi araçları ile kurumlarını daha etkili, verimli ve ekonomik yönetme imkânına sahip olacak, bu sayede hesap verme sorumluluğu da gelişecektir. Sonuç olarak kamu hizmeti alan ve devlete dolaylı dolaysız vergi veren her vatandaş açısından ise hesap verebilirlik ve saydamlık ilkeleri çerçevesinde yönetime katılım şansı elde edilecektir.

Halihazırda Türk kamu yönetiminin ana omurgasını oluşturan mülki idare amirlerinin; performans yönetimi ile kamu yönetiminin daha çağdaş ve verimli olacağı, performans yönetim sisteminin, geleneksel bürokratik yapının açmazlarını giderici bir işleve sahip olduğu ve etkin bir performans yönetim sisteminin uygulanmasına mülki amirlerin destek vereceklerine dair bu araştırmaya özgü geliştirilen beşli tutum ölçeğine göre tespit edilen sonuçlardan yola çıkılarak, Türkiye'de gelişmiş dünya örneklerine uyumlu performans yönetimi odaklı yeni bir kamu yönetimi anlayışını gerçekleştirmek için adım atılması kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Süreç ve sonuçların paylaşılması suretiyle kamusal hizmetlerin kamuoyuna açık yürütülmesi, kurum ve çalışanların amaçlarını birlikte gözetmenin yanı sıra vatandaş memnuniyetinin de bir veri olarak alınması ve genelde geribildirime verilen önem sayesinde bilginin çok yönlü iletilmesi, daha ekonomik, etkin ve verimli bir kamu hizmeti sağlanırken tüm paydaşların beklentilerinin karşılanması gibi önemli aşamaların her birisinde Türkiye'nin başkentinden taşradaki en küçük mezraya varıncaya kadar mülki idare amirlerinin yönetim becerileri ve takım liderliği özelliklerinin yanı sıra kamu performans yönetimine inanmış olmaları ve yüksek oranda pozitif tutum sahibi olmalarının rolü de etkili olacaktır.

Mülki idare amirlerinin, gerek geniş bakış açıları gerekse de bürokratik mekanizmalardaki deneyimleri ve sorun çözme kapasiteleri ile bu konuda etkin rol

oynayabilecek en önemli aktörler olarak, kamu performans yönetimine ilişkin araştırmada öne çıkan tutumları, Türkiye'nin gelecek vizyonu için önemli bir hızlandırıcı etki oluşturma ve çözüm üretme potansiyelini bünyesinde barındırmaktadır.

Bu konudaki kapasitenin değerlendirilmesine yönelik atılacak ciddi adımlar ve mülki idare amirlerinin etkin desteği ile kamu performans yönetiminin Türkiye'de bütüncül bir anlayış ile kurum ve kuruluşlarda uygulanması sayesinde, alınacak kamusal kararlar ve yapılacak kamusal eylemlerin daha rasyonel ve objektif olmasının yanında etkin, verimli ve ekonomik olmasının sağlanması yolunda da önemli bir eşik aşılacak ve Türkiye her yıl yayınlanan uluslararası ülke endeksleri sıralamasında arzu ettiği konuma kavuşabilecektir.

KAYNAKÇA

Ağcakaya, S. (2009). Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları. *Sosyo Ekonomi*(Ocak-Haziran), 27-46.

Ahmet Cevdet Paşa Biyografisi. (tarih yok). Şubat 04, 2019 tarihinde https://www.biyografi.info/kisi/ahmed-cevdet-pasa adresinden alındı

Akal, Z. (2003). *Performans Kavramları ve Performans Yönetimi.* Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi (MPM) Yayınları.

Akçakaya, M. (2012). Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar. *Karadeniz Araştırmaları*(32), s. 171-202. Haziran 4, 2015 tarihinde http://www.karam.org.tr: http://www.karam.org.tr/Makaleler/700867678_011%20akcakaya.pdf adresinden alındı

Akdağ, R. (2007). *Sağlıkta Performans Yönetimi Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi*. Mayıs 25, 2016 tarihinde http://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/200801212155410_performans2.pdf adresinden alındı

Aktan, C. C. (1997). *Değişim ve Yeni Global Yönetim.* Ankara: MESS Yayın.

Aktan, C. C. (1999). *2000'li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri (4).* İstanbul: Türkiye Genç İşadamları Derneği .

Akyel, R., & Köse, H. Ö. (2010, Mart). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*(466), 9-44.

Akyol, E. M. (2011). *Yetkinliğe Dayalı Performans Yönetimi.* Ankara: Nobel Kitap Dağıtım.

Akyol, T. (2019, Mart 06). YÖK ne yapıyor? Mart 7, 2019 tarihinde https://www.karar.com/yazarlar/taha-akyol/yok-ne-yapiyor-9468 adresinden alındı

Aldemir, C., Ataol, A., & Budak, G. (2004). *İnsan Kaynakları Yönetimi.* İzmir: Barış Yayınları .

Alpar, R. (2013). *Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistiksel Yöntemler.* Ankara: Detay Yayıncılık.

Altunışık, R., Çoşkun, R., Bayraktaroğlu, S., & Yıldırım, E. (2007). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı.* Sakarya: Sakarya Yayıncılık.

Anadolu Ajansı. (2019). Mart 16, 2019 tarihinde www.aa.com.tr: https://www.aa.com.tr/tr/saglik/bakan-koca-saglik-calisanlari-ile-bir-araya-geldi/1418554 adresinden alındı

Anadolu Ajansı. (2019). Milli Eğitim Bakanı Selçuk: Öğretmenlik Meslek Yasası ile ilgili hazırlıklar tamamlandı. Ankara. Mart 6, 2019 tarihinde https://www.aa.com.tr/tr/egitim/milli-egitim-bakani-selcuk-ogretmenlik-meslek-yasasi-ile-ilgili-hazirliklar-tamamlandi/1409245 adresinden alındı

Arıkan, R. (2013). *Anketler ve Anket Soruları.* Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Arıkboğa , E. (2007). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi. B. Eryılmaz, M. Eken, & M. l. Şen içinde, *Kamu Yönetimi Yazıları* (s. 42-70). Nobel Yayınları.

Armstrong, M. (1994). *Performance Management.* Londra: Kogan Page Ltd.

Armstrong, M. (2006). *A Handbook of Human Resource Management Practice.* London and Philadelphia: Kogan Page Limited.

Arpaç, E. (2010, Temmuz). Eczacıbaşı Vitra İnsan Kaynakları Uygulamaları. *İşveren, 37*(10).

Aslantaş, T. (2014, Haziran 19). *Organizasyonel Gelişimde Bir Mihenk Taşı:360 Derece Performans Değerlendirme Sistemi.* Mayıs 14, 2016 tarihinde http://blog.radikal.com.tr/bilim-teknoloji/organizasyonel-gelisimde-bir-mihenk-tasi-360-derece-performans-degerlendirme-sistemi-63857 adresinden alındı

Ateş, H., & Çetin, D. (2004). Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe. M. Acar, & H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi II.* Ankara: Nobel.

Ateş, H., & Köseoğlu, Ö. (2011). *Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi.* İstanbul: İlke Yayıncılık.

Ateş, H., Kırılmaz, H., & Aydın, S. (2007). *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi Türkiye Örneği.* Ankara: Asil Yayın Dağıtım.

Ateş, S. (2012, Haziran). Kamu Performans Yönetimine Etkisi Açısından Birleşik Krallık Yukarıdan Aşağı Kamu Performans Yönetimi Modeli . *TODAİE Yönetim Bilimi Doktora Programı-Yayınlanmamış Doktora Tezi*. Ankara.

Ateş, S. (2014). Performans Yönetiminin Birleşik Krallık'ta Merkezi Kullanımı İle Ortaya Çıkan Yeni Bir Seviye: Ulusal Performans Yönetimi. *Sosyal Bilimler Dergisi, 12*(2), s. 153-180.

Aydın, S. (2007, Ekim). *Sağlık Sistemi Performansının Değerlendirilmesi*. Mayıs 25, 2016 tarihinde Sağlıkta Performans Yönetimi Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi: http://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/200801212155410_performans2.pdf adresinden alındı

Aydın, S. (2008). *Sağlıkta performans:Ne için, nereye kadar?* Mayıs 25, 2016 tarihinde https://kalite.saglik.gov.tr/content/files/uluslaratrasi_acilimlar_2011/upsem/4.pdf adresinden alındı

Babahanoğlu, N. (2016). Çalışanların Dönüşümcü Liderlik Algılarının Örgütsel Bağlılıkları Üzerindeki Etkileri: Tekstil Sektöründe Bir Araştırma. Diyarbakır. Nisan 27, 2019 tarihinde https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp adresinden alındı

Balyemez, A. (2018). Sayıştay Performans Denetimlerinin Uygulama ve Sonuçları Üzerine Bir Tartışma. *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 276-311. Şubat 27, 2019 tarihinde https://isarder.org/2018/vol.10_issue.2_article16_full_text.pdf adresinden alındı

Barutçugil, İ. (2002). *Performans Yönetimi.* İstanbul: Kariyer Yayıncılık.

Baş, M., & Artar, A. (1991). *İşletmelerde Verimlilik Denetimi, Ölçümü ve Değerlendirme Modelleri.* Ankara: MPM.

Başa, Ş. (2007). Vali Atamalarında Yöntem Sorunu. *İdarecinin Sesi Dergisi, 21*(125), 18-23.

Başa, Ş., & Yıldız, M. (2011, Ekim). Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Düzenlemesi Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme. *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi, IV*(2), 34-64. Mayıs 17, 2016 tarihinde http://sosbilder.neu.edu.tr/wp-content/uploads/sites/6/2016/04/%C5%9Eafak-Ba%C5%9Fa-Mete-Y%C4%B1ld%C4%B1z-1.pdf adresinden alındı

Başat, H. T. (2010). *Performans Prizması.* İstanbul: Sistem Yayıncılık.

Baysal, E. (2016). *www.star.com.tr*. Mayıs 9, 2016 tarihinde http://haber.star.com.tr/ekonomi/abiyle-degil-puanla-terfi/haber-1109761 adresinden alındı

Bedük, S. A. (2018). Türkiye'de Mülki İdare. *İdarecinin Sesi*(185 Eylül-Ekim), 15-18.

Belge, S. (2007, Ocak). Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi. *Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*. Şubat 28, 2019 tarihinde http://www.e-akademi.org/makaleler/sbilge-3.htm adresinden alındı

Bilgin , K. U. (2004). *Kamu Performans Yönetimi.* Ankara: TODAİE Yayın No 323.

Bilgin , K. U. (2004). Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması. *Amme İdaresi Dergisi, 37*, 2-17.

Bilgin , K. U. (2006). *Vali ve Kaymakamların Bireysel Performans Ölçümü Araştırma Projesi (MİAPER).* Ankara: İçişleri Bakanlığı AREM.

Bilgin , K. U. (2007). Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık "Performans Yönetimi". *Sayıştay Dergisi*(65 Özel), s. 53-87.

Bilgin, K. U. (1997). *Kamu Personel Yönetimi.* Ankara: İmaj Yayınevi.

Bilgin, K. U. (2004, Haziran). Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması. *Amme İdaresi Dergisi, 37*(2).

Bilgin, K. U. (2007). Performance Management For Public Personnel:Multi Analiysis Approach Toward Personnel. *Public Personnel Management, 36-2*(Summer), 93-113.

Bingöl, D. (2006). *İnsan Kaynakları Yönetimi.* İstanbul: Arıkan Basın Yayın.

Bingöl, D. (2013). *İnsan Kaynakları Yönetimi.* İstanbul: Beta.

Bozkurt, Ö. (2018, Mayıs-Haziran). Batılı Bir Paradigma Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Performans Kavramı. *İdarecinin Sesi*(183), 23-26.

Canman, D. (1993). *Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi.* Ankara: TODAİE Yayınları.

Canman, D. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi.* Ankara: Yargı Yayınları.

Carlson, M. (2013). *Performans Eleştirel Bir Giriş.* Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

Cathell, R. B., & Baggaley, A. R. (1960). The salient variable similarity index for factormatching. *British Journnal of Statistics in Psychology*(13), 33-46.

CNN Türk. (2017, Ekim 27). Sağlık Bakanı Demircan: Performans sistemi gözden geçirilecek. Mart 20, 2019 tarihinde https://www.dailymotion.com/video/x66gueo adresinden alındı

Conti, T. (1998). *Kurumsal Özdeğerlendirme.* (G. Günay, Çev.) İstanbul: Kalder.

Coşkun, A. (2006). *Stratejik Performans Yönetimi ve Performans Karnesi.* İstanbul: Literatür Yayıncılık.

Çapık, C. (2014). Geçerlik ve Güvenirlik Çalışmalarında Doğrulayıcı Faktör Analizinin Kullanımı. *Anadolu Hemşirelik ve Sağlık Bilimleri Dergisi, 17*(3). 11 25, 2018 tarihinde https://www.researchgate.net/publication/279526642_Gecerlik_ve_guvenirlik_calismalarinda_dogrulayici_faktor_analizinin_kullanimi adresinden alındı

Çevik, H. H., Göksu, T., Bilgiç, V. K., Karakaya, M., Seyhan, K., & Gül, S. K. (2008). *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Daley, D. M. (1992). *Performance Appraisal in the Public Sector, Techniques and Applacations.* London: Quorum Books.

Demir, M. (2007, Ekim). *Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi Nedir?* Mayıs 25, 2016 tarihinde Sağlıkta Performans Yönetimi Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi: http://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/200801212155410_performans2.pdf adresinden alındı

Demirdaş, D. (2006). *Son Düzenlemeler Işığında Mülki İdare Amirliği Sistemi ve Uygulama Örnekleri.* Mayıs 12, 2015 tarihinde http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1295/1895.pdf adresinden alındı

Devlet Personel Başkanlığı (DPB). (1998). *Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi ve Denetimi, Değerlendirme.* Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara: DPT Yayınları.

Dooren, W. V., Geert, B., & Halligan, J. (2015). *Performance Management In The Public Sector* (Second Edition b.). London and New York: Routledge.

Dursun, Y., & Kocagöz, E. (2010). Yapısal Eşitlik Modellemesi ve Regresyon:Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*(35, Ocak-Temmuz 2010), 1-17.

Efe, Ş. (2012). Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi:Türkiye Uygulaması ve Sorunlar. *Sayıştay Dergisi*(87/ Ekim-Aralık), 121-142.

Emre, C. (2002). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği. MİAR Grubu içinde, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdare'nin Geleceği* (s. 301-308). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Emre, C. (2002). *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdare Geleceği.* Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Engel, K., Moosbrugger, H., & Müller, H. (2003, Mayıs). Evaluating the Fit of Structural Equation Models: Tests of Significance and Descriptive Goodness-of-Fit Measures. 04 19, 2019 tarihinde https://www.researchgate.net/publication/251060246_Evaluating_the_Fit_of_Structural_Equation_Models_Tests_of_Significance_and_Descriptive_Goodness-of-Fit_Measures adresinden alındı

Eraslan, M., & Tozlu, A. (2011). Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi. *Sayıştay Dergisi*(81), 33-61.

Erdoğan, İ. (1991). *İşletmelerde Personel Seçimi ve Başarı Değerlendirme Teknikleri.* İstanbul: İşletme Fakültesi Yayınları.

Eroğlu, H. T. (2011). *Kamu Yönetiminde Performans Balanced Scorecard.* Konya: Çizgi Kitapevi .

Ersoy, N. (2006, Mart). AİHS Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Yetkileri. *Türk İdare Dergisi*(450).

Ertaş, H., & Atalay, İ. (2016). Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*(12), 70-82. Mart 01, 2019 tarihinde http://sosyoteknik.selcuk.edu.tr/sustad/article/view/88 adresinden alındı

Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime.* İstanbul: Alfa.

Fisher, J. G. (1998). *Kıyaslama (Benchmarking) Yoluyla Performans Nasıl Artırılır.* İstanbul: Rota Yayınları.

Gorsuch, R. L. (1974). *Factor Analysis.* Philadelphia: Saunders.

Göksel, A. (2013). *İşletmelerde Performans Değerleme Sistemi Tasarımı Teori-Uygulama-Model.* Ankara: Nobel Kitap.

Güçlü, A. (2019, Mart 06). *Peki, YÖK'e kim karne verecek?* Mart 19, 2019 tarihinde http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/abbas-guclu/peki-yok-e-kim-karne-verecek--2837727/ adresinden alındı

Güçlü, A. (2019, Mart 19). *Peki, YÖK'e kim karne verecek? (2)*. Mart 19, 2019 tarihinde http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/abbas-guclu/peki-yok-e-kim-karne-verecek-2--2844658/ adresinden alındı

Güneş, O. (2014). Vilayet Nizamnamesinin 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu. İçişleri Bakanlığı, & TODAİE (Dü.), *İdarecinin Sesi Dergisi.* içinde *Ocak-Şubat-Mart Sayı:164,* s. 68-69. Ankara: TİD.

Habertürk. (2018). Aralık 26, 2018 tarihinde https://www.haberturk.com/milli-egitim-bakani-ziya-selcuk-2023-egitim-vizyonu-icin-somut-calismalar-ortaya-konulacak-2271673 adresinden alındı

Halis, M., & Tekinkuş, M. (2003). *Kamuda Performans Yönetimi.* Ankara: Seçkin Yayınları.

Harward Business Essentials Support Tools. (2016). Mayıs 24, 2016 tarihinde Harward Business Review: https://hbr.org/businesstools adresinden alındı

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*(69), 3-19.

İçişleri Bakanlığı. (2016). Mayıs 12, 2016 tarihinde https://www.e-icisleri.gov.tr/YeniYetki/Login.aspx adresinden alındı

İçişleri Bakanlığı. (2019). *Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri*. Mart 8, 2019 tarihinde www.e-icisleri.gov.tr: https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx adresinden alındı

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müd. (2015). *2014 Yılı Faaliyet Raporu.* Nisan 11, 2016 tarihinde http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2014_Faaliyet_Raporu.PDF adresinden alındı

İlhan, M., & Çetin , B. (2014). LISREL ve AMOS Programları Kullanılarak Gerçekleştirilen Yapısal Eşitlik Modeli (YEM) Analizlerine İlişkin Sonuçların Karşılaştırılması. *Eğitimde ve Psikolojide Ölçme ve Değerlendirme Dergisi, 5*(2), 26-42.

KalDer Türkiye Kalite Derneği. (2014). EFQM Mükemmellik Modeli Bilgilendirme Eğitimi. Şubat 6, 2019 tarihinde http://www.kalder.org/efqm_mukemmellik_modeli_bilgilendirme_egitimi adresinden alındı

Karahan, A., & Özgür, E. (2011). *Hastanelerde Performans Yönetim Sistemi ve Veri Zarflama Analizi.* Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Karakuş, G. (2018). Devlette üç grup bürokrat var. Mart 18, 2019 tarihinde https://twitter.com/Gurbuz_KARAKUS/status/1052507737798643714 adresinden alındı

Karasoy, H. (2014). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 10*(22).

Karasoy, H. A. (2014). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 10(22), 257-274. (2015, Mayıs 6). http://apache.beun.edu.tr/index.php/zkesbe/article/view/13 adresinden alındı

Karasoy, H. A. (2014). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 10*(22), 257-274.

Karasu, K. (2002). Mülki İdare Amirliği Mesleği. C. Emre içinde, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* (s. 113-212). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Kayhan, H. (2015, Ocak-Şubat-Mart). "Mülki İdare". *İdarecinin Sesi*, 46-51.

Kaymaz, K. (2009). *Performans Değerleme ve Çalışan Verimliliği (Performansta Geribildirim).* Bursa: Dora Yayınları.

Keskin, N. (2009). *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi.* Ankara: Tan Kitapevi.

Kestane, D. (2003). *Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği*. Haziran 2, 2016 tarihinde http://ders.es/performans_ucret.pdf adresinden alındı

Klerman, J. A. (2005). Measuring Performance. R. Klitgaard, & P. C. Light içinde, *High Performance Government.* Pittsburg: Rand Corporation.

Köseoğlu, Ö. (2005). Belediyelerde Performans Yönetimi. *Türk Đdare Dergisi*(447), 211-234.

Kurt, M., & Uğurlu, Ö. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü:İlerleme Raporları İçerik Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, 9*, 135-152.

Kutlu, Ö. (2015). Mayıs 15, 2016 tarihinde http://www.yenihaberden.com/mulki-idare-amirleri-2696yy.htm adresinden alındı

Kuzey, P. (2004). Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri, SIGMA Raporları No 27 (Çeviri). *Maliye Dergisi*(147).

Lassiter, D. (1997, June). A User's Guide to 360 Feedback. *CBODN ChannelMarker*.

Luecke, R. (2008). *Performans Yönetimi.* (A. Özer, Çev.) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Marr, B. (2009). *Managing and Delivering Performance.* Oxford: Butterworth-Heinemann.

MİAPER. (2007). *Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması (MİAPER).* Ankara.

Milli Eğitim Bakanlığı . (2018, 10 23). *2023 Eğitim Vizyonu Açıklandı*. 02 06, 2019 tarihinde www.meb.gov.tr: http://www.meb.gov.tr/2023-egitim-vizyonu-aciklandi/haber/17298/tr adresinden alındı

Milli Eğitim Bakanlığı. (2018, 10 23). Mutlu Çocuklar Güçlü Türkiye 2023 Eğitim Vizyonu. 02 06, 2019 tarihinde http://2023vizyonu.meb.gov.tr/doc/2023_EGITIM_VIZYONU.pdf adresinden alındı

Nangır, E. (2007). *Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye'deki Pilot Uygulamalar.* Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları.

OECD. (1998). *Annual Report on Competition on Policy Developments in Turkey, 1997.* Paris: OECD.

OECD. (2005). *Modernising Government The Way Forward.* Paris: OECD.

OECD. (2005). *Paying For Performance: Policies For Goverment Employees.* Paris.

Okur, Y. (2007). *Türkiye'de Kamu Yönetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi.* Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Ortaylı, İ. (2014). Vilayet Nizamnamesinin 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu. İçişleri Bakanlığı, & TODAİE (Dü.), *İdarecinin Sesi Dergisi.* içinde *Ocak-Şubat-Mart Sayı:164,* s. 70-71. Ankara: TİD.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government:How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* New York: Plume.

Özdemir, G. (2014). *Performans Değerlendirme Verimlillik ve Çalışma Hayatına Etkisi.* İstanbul: Çatı Kitapları.

Özekicioğlu, S. (2017, Aralık). Türkiye'de Dış Denetim Mevzuatı ve Kamu Mali Yönetimine Yansımaları. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 39*(2), 601-608.

Özer, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri:Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi 59.* Ankara. http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der59m1.pdf adresinden alındı

Özgürel, E. (2005). *Vali ve Kaymakamların Başkanlık Ettiği Kurul ve Komisyonlar ile Katılan Üyeler.* Ankara: Türk İdareciler Derneği.

Özmen, B. (2018). *Performans Denetimi: İlçe Yönetimi İçin Bir Model.* Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi.

Özmutaf, N. (2007). Örgütlerde Bireysel Performans Unsurları ve Çatışma. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 8*(2).

Öztunç, H. (2008). *İş, Eğitim ve Spor Hayatında Performans Zekası.* İzmir: Zambak Yayınları.

Öztürk, Ü. (2009). *Performans Yönetimi.* İstanbul: Alfa Yayınları.

Palmer, M. J. (1993). *Performans Değerlendirmeleri.* (D. Şahiner, Çev.) İstanbul: Rota Yayınları.

Peker, Ö. (1995). *Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği.* Ankara: TODAİE Yay.

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services:Cutsor Cultural Change in the 1990's.* Oxford: Blackwell Business.

Sadullah, Ö., Uyargil, C., Acar, A. C., Özçelik, A. O., Dündar, G., Ataay, İ. D., . . . Tüzüner, L. (2013). *İnsan Kaynakları Yönetimi.* İstanbul: Beta.

Sağlık Bakanlığı. (2018). 2017 Yılı Sağlık İstatistikleri Yıllığı. Ankara. Şubat 09, 2019 tarihinde https://dosyasb.saglik.gov.tr/Eklenti/28709,210119saglik-istatistikleri-yilligipdf.pdf?0 adresinden alındı

Sayıştay. (2000). *Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri.* Ankara: Sayıştay Başkanlığı Yayınları.

Sayıştay. (2000). *Sayıştay Performans ve Risk Denetim Terimleri Sözlüğü.* Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.

Scherer, R., Wiebe, F., Luther, D., & Adams, J. S. (1988). Dimensionality of Coping: Factor Stability Using the Ways of Coping Questionnaire. *Psychological Reports*(62), 763-770.

Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 4*(8), 147-171.

Silah, M. (2005). Yönetimde Performans Değerleme ve Kariyer Geliştirme Kaygıları Üzerine Bir Araştırma. N. T. Arslan içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler.* Ankara: Seçkin Yayınları.

Şahin İpek, E. (2018). 1996-2017 Döneminde Sayıştay Performans Denetiminin Kamu Mali Yönetim Sistemindeki Rolünün Değerlendirilmesi. *Mehmet Akif Ersoy*

Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10. 02 27, 2019 tarihinde http://dergipark.gov.tr/download/article-file/545200 adresinden alındı

Şentürk, H. (2005). *Belediyelerde Performans Yönetimi.* İstanbul: İlke Yayıncılık.

Tak, B. (2003, Ocak). Performans Değerleme Sisteminin Toplam Kalite İlkeleri Açısından Analizi ve Uyumlaştırma Önerileri. *Öneri Dergisi, 5*, s. 19.

Talbot, C. (2007). Performance Management. E. Ferlie, J. Lynn, & J. Pollitt içinde, *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 491-517). Oxford: Oxford University Press.

Tavşancıl, E. (2010). *Tutumların Ölçülmesi ve SPSS ile Veri Analizi.* Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

TDK. (2018). Güncel Türkçe Sözlük: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&view=gts adresinden alındı

TEPAV, T. (2005). Genel Değerlendirme Çerçevesi Kuruluşunuzu Özdeğerlendirme Aracılığıyla Geliştirin. Ankara. Şubat 06, 2019 tarihinde https://www.tepav.org.tr/upload/files/1269865194r6771.Genel_Degerlendirme_Cercevesi___Kurulusunuzu_Ozdegerlendirme_Araciligiyla_Gelistirin.pdf adresinden alındı

TODAİE. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü.* Ankara: TODAİE.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2010). *İnsan Kaynakları Yönetimi.* Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Tortop, N., İspir, G. E., Aykaç, B., Yayman , H., & Özer, M. A. (2010). *Yönetim Bilimi.* Ankara: Nobel.

Tosun, M. (1970). *Türkiye'de Valilik Sistemi.* Ankara: TODAİE Yayınları.

Utkutuğ, Ç. (2008). Kurumsal Performans Değerlendirme Yöntemi Olarak Toplam Başarı Göstergesi Yöntemi. *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*(23), 55-78.

Uyargil, C. (2013). *Performans Yönetimi Sistemi.* İstanbul: Beta.

Uygur, A. (2009). Çok Boyutlu Performans Değerleme Modeli Olarak Dengeli Başarı Göstergesi Uygulaması. *Doğuş Üniversitesi Dergisi, 10*(1), 148-159.

Uysal, Ş. (2014). Performans Yönetim Sistemi ve Kamu Kurumlarında Bireysel Performansın Değerlendirilmesine İlişkin Bir Model Önerisi. Manisa, Türkiye.

Uysal, Ş. (2015, Ekim). Performans Yönetim Sisteminin Tanımı, Tarihçesi, Amaç ve Temel Unsurlarına Genel Bir Bakış. 03 2016, 01 tarihinde http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ejovoc/article/view/5000163177/5000147065 adresinden alındı

Ünlü , A. (2018, Nisan 02). Şubat 09, 2019 tarihinde https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmetunlu/2018-yilinda-kamuda-calisan-personel-sayilari-aciklandi-2045087 adresinden alındı

Walter, W. (1998). Maximizing the Value of 360-Degree Feedback : A Process for Successful Individual and Organizational Development. *Jossey Bass Management Series*, s. 153-160.

Waxin, M. F., & Bateman, R. (2009). Public Sector Human Resource Management Reform Across Countries: From Performance Appraisal to Performance Steering? *3*(4), s. 495-511.

Yamane, T. (2001). *Temel Örnekleme Yöntemleri.* (A. Esin, M. Bakır, C. Aydın, & E. Gürbüzsel, Çev.) İstanbul: Literatür Yayınları.

Yiğit, İ. (2012). *Çeşitlendirme Stratejisi ve Örgütsel Performans İlişkisi Bir Araştırma.* İstanbul: Beta.

Yılmaz, H. (2014). Kurumsal Performans Denetimi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği: Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve Sayıştay'ın Değişen Rolü. Antalya. Şubat 27, 2019 tarihinde https://www.researchgate.net/publication/323703786_Kurumsal_Performans_Denetimi_ve_Turkiye'de_Uygulanabilirligi_Yeni_Kamu_Mali_Yonetim_Sistemi_ve_Sayistay'in_Degisen_Rolu_-_Performance_Audit_and_Applicability_in_Turkey_New_Public_Financial_Management_ adresinden alındı

Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu:Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri.* Ankara: DPT.

Yılmazgil, S. M. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmenin Kamu Çalışanlarının İş Stresine Etkisi. Konya.

Yüksek Öğretim Kurulu. (2019). YÖK, Üniversitelere "Karne" Verecek. Mart 5, 2019 tarihinde https://www.yok.gov.tr/Sayfalar/Haberler/yok-universitelere-karne-verecek.aspx adresinden alındı

EKLER

ANKET FORMU

Bu anket, Türk Kamu Yönetiminde performans yönetim sistemi oluşturulmasına ilişkin olarak mülki idare amirlerinin tutumlarını belirlemek amacıyla hazırlanmıştır.

Anket, yaklaşık olarak 10 dakika içerisinde tamamlanabilecektir. Vermiş olduğunuz cevaplar gizli kalacak, rızanız dışında hiç bir şekilde açıklanmayacak ve sadece toplu sonuçlar kamuoyu ile paylaşılacaktır. Anket kağıtlarında cevaplayan kişinin kim olduğunun anlaşılmasına neden olacak hiç bir madde olmayacaktır. Çalışmada elde edilen veriler, yalnızca bu çalışma kapsamında ve/veya bu çalışmaya dayalı yayınlar ortaya çıkarmak için bilimsel amaçlı olarak kullanılacak ve katılımcıların talep etmeleri durumunda araştırma sonuçları hakkında bilgilendirilmeleri sağlanacaktır.

Araştırmaya değerli tecrübe, bilgi ve görüşlerinizle yapacağınız katkılar ve ayıracağınız zaman için teşekkürler.

Doğan Demirdaş

Rıza Formu

Kamuda performans yönetim sistemi ve mülki idare amirlerinin performans yönetim sistemine ilişkin tutumlarının belirlenmesini amaçlayan çalışmamıza hoş geldiniz. Bu çalışmaya katılım tamamen gönüllük esasına göredir.

Bu çalışma web tabanlı bir soru kağıdını içermekte olup, çalışmaya katılımın kabul edilmemesi halinde katılımcıları kendilerine sağlanan herhangi bir haktan mahrum etme veya zarara uğratma söz konusu değildir. Katılımcı, çalışmaya katıldıktan sonra dilediği zaman çalışmadan çekilebilir, bu çekilme neticesinde

katılımcıya herhangi bir yaptırım uygulanması veya herhangi bir haktan mahrum edilmesi söz konusu değildir.

Çalışma ile ilgili soru ve şikâyetler için iletişim bilgileri: Bu çalışmayla ilgili başka soru, endişe ya da şikâyetleriniz var ise, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Bölümünde doktora eğitimine devam etmekte olan Doğan Demirdaş'a …… numaralı telefondan veya dogan.demirdas@icisleri.gov.tr e-posta adresinden ulaşabilirsiniz.

Okudum ve kabul ediyorum.

Demografik Bilgiler

Cinsiyetiniz
• Kadın
• Erkek
Mesleğiniz (Statünüz)
(Sadece bir seçeneği işaretleyiniz.)
• Vali
• Vali Yardımcısı
• Kaymakam
• Mülkiye Müfettişi
• Mülki İdare Amiri (Bakanlık Merkez Teşkilatı)
• Hukuk İşleri Müdürü
• Kaymakam Adayı
Mülki idare amirliğindeki hizmet süreniz (kaymakam adaylığı dahil)
(Sadece bir seçeneği işaretleyiniz.)
• 5 Yıldan Az
• 5-10 Yıl
• 11-15 Yıl
• 16-20 Yıl
• 21-25 Yıl
• 25 yıldan Fazla
Öğrenim Durumunuz
(Sadece bir seçeneği işaretleyiniz.)
• Lisans
• Yüksek Lisans

• Doktora
• Doktora üstü
Mezun Olduğunuz Okul
(Sadece bir seçeneği işaretleyiniz.)
• Siyasal Bilgiler Fakültesi
• Hukuk Fakültesi
• İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
• Diğer

1. Kesinlikle katılmıyorum 2. Katılmıyorum 3. Kararsızım

4. Katılıyorum. 5. Kesinlikle katılıyorum.

1- Kamuda Performans Yönetimine İlişkin Algı	1	2	3	4	5
1. Kamu performans yönetimi, hizmet kalitesini artırır.					
2. Kamu performans yönetimi, yaşadığımız dönemin ihtiyaçlarına daha uygundur.					
3. Kamu performans yönetimi, çalışanların motivasyonunu artırır.					
4. Kamu performans yönetimi, başarıyı ödüllendirir.					
5. Kamu performans yönetimi, kurumsal öğrenmeyi teşvik eder.					
6. Kamu performans yönetimi, kendini geliştirmeyi teşvik eder.					
7. Kamu performans yönetimi, mülki idare amirlerinin karar almalarında kolaylaştırıcı rol oynar.					
8. Kamu performans yönetimi, mülki idare amirleri, birim amirleri ve kamu personeli arasındaki iletişimi geliştirir.					
9. Kamu performans yönetimi, mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkiler.					
10. Kamuda bütünüyle performans yönetimine geçilmesi gerekir.					
11. Kamuda kuralları belirli ve yazılı performans standartlarına ihtiyaç vardır.					
12. Kamuda ölçülebilir performans standartlarına ihtiyaç vardır.					
13. Kamuda yetkiyle uyumlu performans standartlarına ihtiyaç vardır.					

2. Bürokratik Sorunlara Çözüm Sağlama Beklentisi	1	2	3	4	5
1. Kamu performans yönetimi, nitelikli personel istihdamına imkan sağlar.					
2. Kamu performans yönetimi, liyakat unsuruna dayalı yükselmeye imkan sağlar.					
3. Kamu performans yönetimi, nepotizm (adam kayırmacılık) sorununu bertaraf eder.					
4. Kamu performans yönetimi, hedefsiz personel sorununa çözüm getirir.					
5. Kamu performans yönetimi, hedefsiz kurum sorununa çözüm getirir.					
6. Kamu performans yönetimi, süreçlere vatandaş odaklı yaklaşmayı sağlar.					
7. Kamuda bazı birimlerde uygulanan performans çalışmalarının yeterli olduğunu düşünüyorum.					

3- Mevcut İnsan Kaynakları ve Kamusal Birimler	1	2	3	4	5
1. Kamuda performans yönetimi için personel sayısı yeterlidir.					
2. Kamuda performans yönetimi için personelin niteliği yeterli düzeydedir.					
3. Kamu performans yönetimi için gerekli olan zihniyet değişikliği gerçekleşmiştir.					
4. Performans yönetimini uygulayacak personel adil davranabilecek düzeydedir.					
5. Performans yönetimini uygulayacak personel tarafsız davranabilecek düzeydedir.					
6. Kamuda performans yönetimi için teknolojik altyapı yeterlidir.					
7. Kamuda performans yönetimi için iletişim altyapısı yeterlidir.					

4- Performans Değerlendirme ve Kriterlerinin Meşruluğu	1	2	3	4	5
1. Performans kriterlerinin oluşturulmasına her düzeydeki yönetici katılmalıdır.					
2. Performans kriterlerinin oluşturulmasına yönetici olmayan çalışanlar da katılmalıdır.					
3. Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sendika ve meslek kuruluşları da katılmalıdır.					
4. Performans kriterlerinin oluşturulmasına ilgili sivil toplum kuruluşları (STK) da katılmalıdır.					
5. Performans kriterlerinin oluşturulmasına üniversiteler de katılmalıdır.					
6. Performans kriterlerinin oluşturulmasına vatandaşlar da katılmalıdır.					
7. Kamu birim amirlerinin çoğu, astları için performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür.					

8. Kamu birim amirlerinin çoğu, kendileri için de performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür.					
9. Yönetici olmayan kamu çalışanları performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür.					
10.Yerel yönetimlerde seçimle gelen yöneticiler performans kriterlerinin gerekli olduğunu düşünür.					

5- Performans Değerlendirmesinin Mülki İdare Amirleri İçin de Uygulanması	1	2	3	4	5
1. Mülki idare amirleri için performans kriterleri belirlenmesinde mesleğin geniş görev alanı ve nitelikleri dikkate alınmalıdır.					
2. Mülki idare amirleri için performans kriterleri belirlenmesinde mesleğin ölçülmesi kolay olmayan görev alanları özellikle dikkate alınmalıdır.					
3. Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için tayin ve terfi uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır.					
4. Performans değerlendirme, mülki idare amirleri için ücret, ödül ve ceza uygulamalarında temel ölçüt olmalıdır.					
5. Performans değerlendirmesi ile yapılan atamalar, meslektaşların motivasyonunu olumlu etkileyecektir.					
6. Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme sürecinin, performans kriterleri bakımından iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum.					
7. Mülki idare amirleri için performans kriterleri hazırlanırken, mülki idare amirlerinin tamamının da görüşü alınmalıdır.					

AÇIK UÇLU SORULAR

- **Lütfen "kamu performans yönetimi" kavramını gördüğünüzde aklınıza gelen ilk 3 kelimeyi yazınız.**

1-……...

2-……...

3-…….....

- **Lütfen kamu performans yönetiminin başarılı olmasını kısıtlayabilecek olan 3 temel engeli yazınız.**

1-…….

2-…….

3-…….....

Zaman ayırdığınız ve katılımınız için içtenlikle teşekkür ederim.

Turnitin Orijinallik Raporu

İşleme kondu: 07-May-2019 11:14 +03
NUMARA: 1126325639
Kelime Sayısı: 46927
Gönderildi: 1

Mülki İdare Amirlerinin Kamu Performans Yönetimine İlişkin Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma Doğan Demirdaş tarafından

Benzerlik Endeksi	Kaynağa göre Benzerlik	
%19	Internet Sources:	%17
	Yayınlar:	%7
	Öğrenci Ödevleri:	%8

2% match (09-Haz-2015 tarihli internet)
http://sosbilder.neu.edu.tr/wp-content/uploads/NEU-Journal-of-Social-Sciences-Vol.IV-No.2.pdf

1% match (02-Ağu-2015 tarihli internet)
http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der81tam.pdf

1% match (23-Oca-2019 tarihli internet)
http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1295/1895.pdf

1% match (20-Haz-2014 tarihli internet)
http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der65tam.pdf

1% match (21-Nis-2012 tarihli internet)
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/miaper.htm

< 1% match (22-Mar-2019 tarihli internet)
https://www.mevzuat.com/2006-11084-birinci-sinif-mulki-idare-amirligine-yukseltilme-usul-ve-esaslarina-dair-yonetmelik/

< 1% match (25-May-2015 tarihli internet)
http://sbe.kmu.edu.tr/userfiles/file/tezler/kamuyonetimi/abdurahmanicyer.pdf

< 1% match (19-Eki-2015 tarihli internet)
http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=30ce9b47b2d24998b8ed2ff64f0e65ef

< 1% match (07-Oca-2019 tarihli internet)
http://www.bingol.edu.tr/documents/1_Lios_Bildiri_Kitabi.pdf

< 1% match (23-Oca-2013 tarihli internet)
http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/ortak_icerik/mulkiyeteftis/Duyurular/SORU%20BANKASI%202012.doc

< 1% match (30-Ağu-2010 tarihli internet)
http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/ortak_icerik/mulkiyeteftis/M%C3%BClkiye%20M%C3%BCfetti%C5%9Fleri,%20Vali%20ve%20Kaymakamlar%

< 1% match (15-Mar-2019 tarihli internet)
http://dergipark.gov.tr/download/article-file/545200

< 1% match (11-Kas-2015 tarihli internet)
http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2014_Faaliyet_Raporu.pdf

< 1% match (14-Haz-2016 tarihli internet)
http://www.aofdestek.net/kamu.yonetiminde.cagdas.yaklasimlar/60754-acikogretim.kamu.yonetiminde.cagdas.yaklasimlar.ders.notlari.ders.kitabi.1.2.3.4.uniteler.html

< 1% match (29-Ara-2014 tarihli internet)
http://ijmeb.org/index.php/zkesbe/article/download/13/455

< 1% match (07-Tem-2014 tarihli internet)
http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/Yonetim/miar/miar.pdf

< 1% match (09-Nis-2019 tarihli internet)
https://www.yok.gov.tr/Sayfalar/Haberler/yok-universitelere-karne-verecek.aspx

< 1% match (09-Eki-2018 tarihli internet)
http://savsad.org/downloads/d9_makale2.pdf

< 1% match (23-Oca-2019 tarihli internet)
http://kayapinar.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_11/30134611_ek-2.docx

< 1% match (12-Ara-2018 tarihli internet)
http://acikarsiv.atilim.edu.tr/browse/617/438835.pdf

< 1% match (03-Haz-2014 tarihli internet)
http://www.idarisinavlar.com/soru/featured/page/9

< 1% match (10-Mar-2015 tarihli internet)
http://library.neu.edu.tr/Neutez/4958230198.doc

< 1% match (30-Ağu-2018 tarihli internet)
http://www.erzurumvdb.gov.tr/sites/all/olusturulanDosyalar/brifing.pdf

< 1% match (yayınlar)
AKÇAKAYA, Murat. "YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR", Türk Kooperatifçilik Kurumu, 2017.

< 1% match (16-Mar-2019 tarihli internet)
http://acikerisim.bartin.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/11772/491/U%c4%9fur%20YAZICI.pdf?isAllowed=y&sequence=1

< 1% match (14-Nis-2016 tarihli internet)
http://dergipark.ulakbim.gov.tr/cbayarsos/article/download/5000056547/5000053758