



### TÜRK KAMU SEKTÖRÜ BİREYSEL VE KURUMSAL PERFORMANS DEĞERLENDİRME POLİTİKASININ UYGULAMA AŞAMASININ ANALİZİ: 1965–2018

#### THE ANALYSIS OF POLICY IMPLEMENTATION STAGE OF THE INDIVIDUAL AND ORGANIZATIONAL PERFORMANCE OF THE TURKISH PUBLIC SECTOR: 1965–2018

Hüseyin ÖZGÜR<sup>1</sup>

Güldenur AYDIN<sup>2</sup>

#### Öz

19. Yüzyılın sonlarında ortaya çıkan bilimsel yönetim anlayışı bireysel ve örgütsel düzeyde performans ölçümü ve yönetiminin yaygınlaşmasında etkili olmaktadır. Performans yönetimi anlayışı ve uygulamasının kamu kurumlarında yaygınlaşması ise İşletmecilik akımının kamuya yansımaları olan Yeni Kamu İşletmeciliğinin (YKİ) etkisiyle 1980'lerden sonradır. Kamu kurumlarında bireysel ve kurumsal/örgütsel düzeyde verimsizlik ve performans yetersizliğiyle ilişkili şikâyetler akademisyenlerin ve uygulayıcıların gündemindedir. Bu tür şikâyet ve halkın kamudan taleplerine cevaben, çoğu ülkede, kamu kurumlarının ve görevlilerinin performansını geliştirmek tartışılmakta, politikalar ve mekanizmalar geliştirilip uygulanmaktadır. Türkiye'nin kamu sektöründe performans değerlendirme politikası küresel kimi gelişmelerden etkilense de özgün bazı özellikler barındırır. Uluslararası kurumsal politika aktörleri olarak OECD, IMF, Dünya Bankası ve AB, Türkiye'deki kamu sektörü performans politikasını etkilemektedir. Uzun vadede, hükümetlerin sık değişimi, askeri müdahaleler, siyasal ve ekonomik krizler gibi nedenlerle Türkiye'de personel yönetimi ve performans değerlendirme politikaları sık değişmektedir. Türkiye'de sistemli ve bütüncül bir performans yönetimi ve değerlendirme politikasından ziyade önceki hükümetlerin yaptığına tepkisel, parçacıl ve eklektik çabalardan bahsedilebilir ve liberal Batı demokrasilerindeki gelişmelere benzer eğilimler olsa da, daha çok seçmeci bir yaklaşım hâkimdir. Bu çalışmada, performans değerlendirmesi politikasının kavramsal çerçevesi ortaya konmakta, Türkiye'nin kamu yönetiminde performans değerlendirme politikalarının uygulanma aşaması kamu politikası süreç teorisi olarak süreç/aşamalar modeli çerçevesinde ve tarihsel gelişimde analiz edilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Türk Kamu Sektörü, Kamu Performans Politikası, Süreç Modeli, Bireysel ve Kurumsal Performans

#### Abstract

With the emergence of scientific management at the end of the 19th century, performance appraisal and management both at the individual and organizational levels began to be accepted and spread. The spread of the performance management approach and practice in public institutions was due to the influence of the new public management, which was the reflection of managerialism to the public sector after the 1980s. The complaints about unproductivity and the lack of performance in public organizations both at the individual and the institutional / organizational levels are in the agenda of academicians and practitioners. In response to such complaints and demands of public from organisations, in many countries, there are ongoing debates, policies, mechanisms, and practices are developed and implemented to improve the performance of public employees and institutions. Although the progress of the performance evaluation policy in the public sector in Turkey is generally affected by global trends, it also has some unique features. OECD, IMF, World Bank, and the EU can be considered as major international institutional policy actors on public sector performance policy of Turkey. In the long term, personnel management and performance evaluation policies in Turkey vary repeatedly because of the frequent changes of governments, military interventions, political and economic crises. Even though, it shows similarities to Liberal Western countries, it appears to be in the form of "fragmented" and "eclectic" policies that are reactive to previous governments' efforts, rather than a systematic and holistic performance management and evaluation policy. In this study, after explaining the conceptual framework of performance evaluation policies, the implementation and evaluation stages of Turkey's public administration performance policy have been historically analyzed as stages model in the context of public policy process theory.

**Keywords:** Turkish Public Sector, Public Performance Policy, Process Model, Individual and Organizational Performance

## 1. GİRİŞ

Performans yönetim mekanizmaları, kamu yönetiminin her düzeyinde modern demokrasilerin çoğunda ve giderek artan sayıda devlette, mevcuttur ve geliştirilmektedir. Performans yönetimi kamu yönetimi literatüründe önemli araştırma ve tartışma konularından birisidir. Ancak, politika oluşturma sürecine entegre performans yönetim sistemlerinin planlanması ve uygulanması için tutarlı stratejilerin geliştirildiği bütüncül performans değerlendirme politikalarına az rastlanmaktadır. Böyle bir stratejide yanlış uygulamalara ve tikanıklıklara yol açabilecek performans yönetim sistemlerinin sorunlarını ve tuzaklarını tespit etmek ve bunları çözmek gerekir. Buna yönelik olarak, mikro düzeyde (Mirzahi, 2017: 4; Büte, 2011; Aktaş ve Şimşek, 2014) ve makro düzeyde (Köseoğlu ve Şen, 2014; Altuntaş ve Dömez, 2010; Güner ve Memiş, 2007) yapılan araştırmalar bulunmaktadır.

1 Prof. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF, SBKY Bölümü, Denizli, hozgur@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1219-1273

2 Doktora Öğrencisi, Pamukkale Üniversitesi, SBE, SBKY Anabilim Dalı, Denizli, gulaydin90@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-1119-0148

**Makale Geliş Tarihi:** 15 Ekim 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 2 Kasım 2020



Performans değerlendirme ve yönetimi mekanizmalarının kapsamı ve etkisi yaygındır; hedef belirleme, hesap verebilirlik, kontrol ve vatandaşların kamu yönetimine entegrasyonu gibi temel yönetim konuları yanısıra kamu, özel ve kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşları arasındaki ilişkiyi anlamaya ve geliştirmeye yardımcı olur (Moynihan, 2008). Kamu örgütlerinde bireysel kurumsal/örgütsel düzeyde verimlilik, etkinlik ve performans yetersizliğiyle ilgili şikayetler, vatandaşların artan talepleri, sınırlı kaynakların optimum kullanılması gereği, israf kaygıları, personelin düşük motivasyonu, sürekli artan kamu hizmetleri ve diğer başlıklar ışığında Türkiye'nin kamu sektöründe performans değerlendirme politikasının uygulama aşamasının kamu politikası süreç teorileri çerçevesinde çözümlenmesi çalışmanın odağını oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, kamu sektöründe performans kavramı açıklanıp Türkiye'nin performans değerlendirme politikasıyla ilgili literatüre yer verildikten sonra Türkiye'de kamu sektörü performans değerlendirme politikasının uygulama --beşli süreç/aşamalar politika süreç ve çözümlenmemodelinin dördüncü-- aşamasının 1965–2018 dönemindeki durumu genelde kamu politikası süreç, analiz ve akademik amaçlı çözümlenme teorileri literatürü özelde süreç/aşamalar (stages) modeli ışığında çözümlenmektedir. Kamu politikası sürecindeki diğer aşamaların ayrıntılı irdelenmesi bu makalenin kapsamını fazla genişleteceği için yapılan çözümlenme, diğer aşamalara dair bazı arkaplan bilgileri verilmesi dışında, sadece uygulama aşamasıyla sınırlı tutulmaktadır.

Bu makalede Türkiye'nin kamu sektörü performans değerlendirme politikalarının uygulanmasına dair 1965–2018 yılları arasındaki yarım yüzyılı aşkın (54 yıllık) bir döneme dair geçmişte kalan uygulamalar akademik amaçlarla analiz edilmektedir. İrdelenen bu dönem içerisinde tekdüze politikaların olmayışı, doğal olarak kamu yönetimindeki ihtiyaç ve gelişmelerin de etkisiyle çeşitli zamanda farklı politikaların uygulanması, politika süreçlerinde çok sayıda aktörün etkilerinin dikkate alınması gerekliliği teorik arkaplanı olan kapsamlı çalışmaları gerekli kılmaktadır. Tek bir makalede birçok teorinin kullanımı ve gerek böylesine girift, dar, spesifik, mikro veya mikro-meso karışımı bir konuda ve gerekse Türkiye'deki diğer kamu personel yönetimi ile performans yönetimi konularında seçilen politikanın tüm aşamalarını ele alan çok kapsamlı analizi makale türündeki bir eserde sistematik ve anlamlı çözümlenme yapmak mümkün olmayacağı için, bu eserde Türk kamu sektöründe bireysel ve kurumsal performans politikasının uygulama aşamasına odaklanılmaktadır. 1965–2018 döneminin seçilmesinde başlangıç yılının 1965 olması TBMM'de 10 ay süren aralıklı görüşmeler sonunda 14/07/1965 tarihinde yasalaşan ve üzerinde çokça değişiklik olsa da halen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan gelmekte, 2018 yılı ise yakın gelecekteki uygulamaları etkilemesi beklenen konuyla ilgili son bazı taslakların çıkış yılı ve kamu politikası çözümlenme için seçilen bu ve diğer spesifik meso düzey konuların analizini hayli etkileyebilecek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilen yıl olmasından dolayıdır. Kamu politikasının yapım ve uygulama aktörleri ile anlayışı da bu hükümet sistemiyle ciddi ölçüde değişmiştir ve değişmektedir.

## 2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: PERFORMANS DEĞERLENDİRME VE KAMU POLİTİKASI ANALİZİ / ÇÖZÜMLENMESİ

Kamu sektöründe performans değerlendirme politikasının analizinde ihtiyaç olan performans, performans yönetimi, performans değerlendirme gibi bazı temel kavramlar özetle ve makalenin amacına uygun biçimde tanıtılmaktadır. Bu başlıkta ayrıca kamu politikası ve kamu politikası analizi



/ çözümlenmesi ile Türkiye’de de çok kullanılan köklü süreç / aşamalar modeli kısaca tanıtılmaktadır.

### 2.1. Performans Yönetimi (PY) ve Performans Değerlendirme (PD)

Türk Dil Kurumu performansı “başarım” olarak çevirmektedir. “Başarım” ise elde edilen derece, başarı veya yapılabilecek olan en iyi derecedir. Yardımcı birimler ve personel için sadece hukuki görevler olan performans ve performans ölçütleri; ana hizmet birimi kariyer personeli için belirli bir zaman dilimi sonunda görev tanımına uygun ulaşılabilecek iş hedefleridir (Bilgin, 2015: 26). Performans, bir işi yapan birey, grup veya örgütün yapılan iş yoluyla amaçlanan hedefe ne kadar ulaşılabildiğinin nicel ve nitel olarak anlatımıdır.

Performansı tanımlayan ekonomiklik, verimlilik ve etkililik gibi temel kavramları açıklamak gerekir (Martilla ve James, 1977). Ekonomiklik mal ve hizmet üretimi için en uygun kaynakların ve doğru malzemenin girdi olarak seçilmesi ve israf edilmemesidir. Verimlilik, bu girdilerin (malzeme, insan gücü, sermaye, enerji), üretime katılmasıyla en uygun çıktılarının (mal ve hizmetlerin) üretilmesidir (Öztürk, 2004; Ekinci, 2008: 176). Etkililik bir örgütte hedeflere etkin olarak ulaşılabilmek derecesidir. Görevler ve iş hedeflerine göre performans ölçütleri önceden belirlenir. Performans göstergeleri ise, bu ölçütler kapsamında gerçekleştirilen iş, eylem ve etkinliklerdir. PY ise “*yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin, performans kavramındaki gelişmeler ışığında uygulanmasına yönelik modern bir yönetim anlayışıdır*” (Bilgin, 2015: 28).

PD genellikle ast-üst arasında düzenli, yapılandırılmış, resmi bir iletişim sürecidir. Geleneksel performans değerlendirme yaklaşımında, yıllık bir rapor doldurulur ve çalışanın performansının formel veya enformel göstergesi olarak bir değerlendirme mülakatı yapılır (Stroleny, 2018: 12). Geleneksel anlamdaki bu performans değerlendirme sistemi büyük ölçüde yukarıdan aşağıya doğrudur ve performans üst / yönetici tarafından değerlendirilir. Zamanla daha geniş bir yaklaşımın parçası olarak anlaşılan PD giderek performans yönetiminin (PY) önemli unsurlarından birisi haline gelmiştir.

PD geçmiş, şimdiki ve gelecek performansa dair geri bildirim, hedef belirleme, planlama, yönetme, değerlendirme ödüllendirme ve geliştirme gibi çok çeşitli amaçlara dair geniş bir yaklaşım ve mekanizmadır (Stroleny, 2018: 13). PD “*belirlenen performans ölçüt ve göstergelerinin değerlendirme yöntemi olarak özdeğerleme, hiyerarşik değerlendirme, merkezi değerlendirme, görüşme ortamında değerlendirme, 360 derece yöntemleri ve balanced scorecard (dengeli karne kartı) gibi yöntemlerle işe/kuruma en uygun olanın seçimi performansın değerlendirilmesidir*” (Bilgin, 2015: 31). Performans değerlendirmede şu ilkeler öne çıkmaktadır (Bilgin, 2015: 26):

- Kamu hizmetlerine dair kayıtların doğru olarak ve açık şekilde tutulması;
- Bazı istisnalar dışında, bilgilerin kamuya açık tutulması;
- Görevden sorumlu kişilerin net olması;
- Sorumluların, aldığı karar ve yaptığı uygulamaları gerekçelendirmeleri;
- Görev performansına ilişkin sorumlulukların üstlenilmesi;
- Başarı ödüllendirilirken, olumsuzlukların da cezalandırılması;
- Hesap vermenin ne olduğunun iyi bilinmesi.



PY yetenek yönetimi, öğrenme ve geliştirme, ödül yönetimi (yatay entegrasyon) gibi birbiriyle ilişkili insan kaynakları faaliyetlerini entegre etmeye yardımcı kapsamlı bir stratejik yaklaşımdır. PY'nin odak noktası, kuruluşun bir bütün olarak performansının ve örgütsel hedeflerinin belirlenmesi, ölçülmesi ve çalışanların örgütsel hedeflere bağlanmasıdır (dikey entegrasyon). PY örgütün ve çalışanların performanslarının ilişkisi varsayımına dayanır.

## 2.2. Analiz Düzeyi Olarak Performans Değerlendirme Yöntemleri

Çok boyutu olan performans değerlendirme makro, mikro ve ara olmak üzere üç düzeyde kullanılan bir kavram ve yöntemdir. Makro düzeyde performans politikası ve yöntemi bir ülkenin yerel ve varsa bölgesel yönetimlerini de kapsayan genel tartışmalar ile ulusal düzeydeki, sektörel tercihler ve mekanizmalar, kurumsal altyapılar, kamu görevlileri, mevzuat, uygulamalar ve bunlara dair değerlendirmelerden oluşur. Makro düzeyde, politikacılar, kamu görevlileri, vatandaşlar ve kamu hizmetlerinden diğer yararlanıcıların içiçe geçen ilişkileri ile bunların performans sistemindeki etkileri açıklanmaktadır. Mikro düzeyde performans politikası ve yöntemi, bir organizasyon ve onunla etkileşimde bulunanların bireysel performansından oluşur. Mikro düzeyde performans değerlendirme, performans temelli ödemeler yoluyla çalışanları işe motive etmedir. Kamu yöneticileri sadece parayla değil, aynı zamanda örgüt kültürünü değiştirerek, çalışanların örgütün ayrılmaz bir parçası olduklarını hissetmeleri, vb. unsurlarla motive edilebilirler (Mirzahi, 2017: 4). Ara düzeyde performans politikası ve yöntemi, eğitim, yerel yönetimler ve sağlık gibi bir sektörde bir veya birkaç örgütün performansına işaret eder (Köseoğlu ve Şen, 2014: 115). Performans yönetim sistemlerinin karmaşık doğası, onları düzeylere ayırarak incelemeyi gerekli kılmaktadır. Analiz düzeyi bağlamında performans değerlendirme yöntemleri bireysel, kurumsal ve sektörel düzeylerde incelenebilir.

### 2.2.1. Bireysel Performans Değerlendirme

Kamuda performans yönetimi bireysel anlamda, personelin örgüt amaçlarına ulaşmak için istenen, hizmet sürecine sağlanan katkıyı belirleme ve bu katkıya uygun olarak ücretlendirme, ödüllendirme, yükseltme ve eğitim sürecidir. Bireysel olarak performans değerlendirme, bütün personel yönetimi alanlarında bütün örgütlerde uygulanabilirliğe sahiptir. İşe alındıktan sonraki eğitim, terfi, ücretlendirme, ödüllendirme, yer değiştirme ve diğer görevlendirmelerde çalışanların bireysel performansı da dikkate alınmalıdır (Bilgin, 2015: 31); ancak, bireysel performansın en öne çıktığı yer ücretlendirme, ödüllendirme ve yükselmedir.

Kurumda bireysel performansa dayalı bir ücretlendirme yapılırsa, bunun bütün çalışanlar tarafından bilinmesinin sağlanması, açıklanması ve motive edilmesi gerekir. Çünkü ücretler, çalışanların kendi yeteneklerine, üretmelerine, verimli olma çabalarına, diğer bireysel yetkinlik ve başarılarına göre belirlenmektedir. Performansa göre ücretlendirmenin başarıyla sürdürülebilmesi için, şu ilkeler öne çıkmaktadır (Bilgin, 2015: 32-33):

- Ücretlendirmenin emek ve verim karşılığı olması ve süreyi dikkate alması;
- Ücretlendirmenin örgütsel performans hedeflerini ve kültürünü desteklemesi;
- Ücretlendirmenin yöneticilerin farklı başarılarını ayırabilmesi;
- Ücretlendirmenin; düzenli ve ödüllendirici olması, kıdemi de hesaba katabilmesi;



- Ücretlendirmenin daha iyi performansa ulaşmayı da hedeflemesi;
- Performansa göre ücret oranlarının makul aralıkta olması.

Bu temel ilkeler performans için çerçeve çizmeye yarar. Bazı temel bireysel performans ilkeleri önerilip kullanılsa da, bireysel performans işin niteliğine göre farklılaşır. Bireylerin tek tek başarımı ve bu başarımı değerlendirme kendi başına önemli olsa da, bireylerin başarımı takım, birim ve örgütsel performansı da olumlu veya olumsuz etkiler. Bireysel performans değerlendirme ancak kurumsal performansla birlikte daha iyi anlaşılır ve sağlıklı biçimde yükseltilebilir.

### 2.2.2. Kurumsal/Örgütsel Performans Değerlendirme

Kurumsal/örgütsel performansta örgütün veya kurumun hedeflerine ne derece ulaşmış olduğunu değerlendirmek; somut ve soyut ödüllendirme yapılabilir ve somut ödüllendirme daha çok ödemelere yansımaya şekildedir. Kurumsal performans esaslı ücretlendirmeye çalışanların kurumla daha çok bütünleşmelerini ve işbirliğini sağlamak amacıyla başvurulur; ancak bu bireysel ve takım performansına göre daha az teşvik edici ve dolaylıdır (Bilgin, 2015: 34). Kurumsal performans düzeyinde ücretlendirmede, kurum performansı arttıkça, her bir çalışan bu artıştan pay alır veya alması beklenir. Kurumsal ve kişisel amaçları uyumlu hale getirerek performans değerlendirmenin hem çalışanlara hem de kuruma katkı sağlaması beklenir.

Kurumsal performansı ölçmede uluslararası literatürde öne çıkan bazı yöntemler şöyledir: De Bord Tablosu, Yatırımın Geri Dönüşü, Sink ve Tuttle Modeli, Marka Değerlemesi, Müşteri Değer Analizi, Hissedar Değer Analizi, Performans Ölçüm Anketi, Akıllı Performans Piramidi Performans Ölçüm Matrisi, Performans Prizması, EFQM Mükemmellik Modeli, Birleşik Dinamik Performans Ölçüm Sistemi, Birleşik Performans Ölçüm Çerçevesi ile Dengeli Karne Kartı (Ayдын, 2018).

### 2.2.3. Sektörel Düzeyde Performans Değerlendirme

Makro düzeyde performans, yerel yöntemlerin performansına dair genel tartışma ile sektörel veya ulusal düzeyde uygulamalardan oluşur. Bu makalede bireysel ve örgütsel düzeydeki çalışmalar ele alınsa da, makro/ülkesel ve sektörel düzeylerdeki kimi performans politika ve uygulamalarına da yer verilmektedir. Farklı iş ve hizmet alanları ile sektörler, doğası gereği, farklı performans ölçütlerine sahip olmalıdır. Türkiye’de kamu sektöründe, Devlet Personel Başkanlığının taslak çalışmalarında da, bakanlık, kurumlar ve kuruluşların farklı performans ölçütleri geliştirmesi teşvik edilmektedir. Bu bağlamda güvenlik, sağlık, milli eğitim, yerel yönetimler ve yükseköğretimde kendilerine özgün performans düzenlemeleri var olup “Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği” (örneğin, Gül ve Arabacı, 2018; Yokuş, Akyürek ve Kanatlı, 2018) ve “Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Tesislerinde Görevli Personele Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik” buna örnekler arasındadır.

## 2.3. Kamu Politikalarının Analizi / Çözümlemesi

Kamu politikasının birçok tanımı olmakla birlikte, kısaca “devletin yaptığı ya da yapmadığı her şey” olarak tanımlanabilir. Kamu politikası, “toplumsal sorunları gündeme getirerek, çözüm seçeneklerini ve en uygun politikayı ortaya koyma ve bu sorunu çözme ya da ihtiyacı giderme yönünde kamusal aktörlerin veya onların denetimi ve gözetimi altındaki diğer aktörlerin planlı kararlarını ve eylemlerini içerir” (Gül, 2015: 8). Kamu politikası analizi ise, kamu örgütlerinin tercihlerini, neden ve





nasıl yaptıklarını ve bunların ne gibi sonuçlar doğurduğunun araştırılıp değerlendirilmesidir.

Kamu politikası analizi, kamu politikalarının yapımı ve uygulamasındaki süreçleri, (uygulama anı öncesi ve sonrası) kamusal bir eylem veya eylemsizlik olarak kamu politikalarının özelliklerinin ne olduğunu, neden, nerede, ne zaman, hangi aktörler tarafından ve nasıl oluşturulduğunu ve uygulandığını anlamayı ve incelemeyi hedefler (Sabatier ve Mazmanian, 1980: 541). Kamu politikası analizi, “*hükümetlerin neyi neden yaptığının ve yaptıklarının ne gibi sonuçlar doğurduğunun araştırılmasıdır*” (Acar ve Akman, 2019: 205). Kamu politikası analizi politika sürecinin aşamalarını, dinamiklerini, unsurlarını ve aktörlerini incelemektedir.

Kamu politikası, kamu politikası aktörlerince ortaya konan, kamuoyunun ilgisi dâhilinde olumlu-olumsuz veya yansız bir tepkiye sebep oluşturabilen hukuki uygulamalardır. Kamu politikası çözümlenmesinde ise uygulamaların gündeme nasıl geldiği, politika alternatifleri, bu alternatiflerin uygulamada beklentileri ne ölçüde karşıladığı analiz edilmek istenir. Bu çözümlenmelere ve politika süreçlerine dair birçok teorik model vardır (Çeliktürk, 2018; Kulaç, 2016; Sabatier, 1999a; Weible, 2018; Yatkın, 2019). Kamu politikalarını değerlendirmeye dair teknikler ile kamu politikası süreç ve çözümlenme teorileri sıklıkla karıştırılmaktadır (Çeliktürk, 2018; Yatkın, 2019). Sabatier (1999a) ile Weible ve Sabatier (2018) editörlü kitaplarında öne çıkan kamu politikası süreç teorilerinin bir kısmını uzman yazarlarla derlemiştir ve güçlü yazılar ortaya konmasına vesile olmuşlardır.

Kamu performans değerlendirme politikası performans değerlendirmeye dair kamu yönetiminin yaptığı her faaliyeti, eylemi ve eylemsizliği içerir. Hükümetler ve parlamentolar ulusal düzeyde ve kamu kuruluşları ise kendi kurumlarında performans değerlendirme politikaları geliştirebilir ve performansa dayalı yönetimin bazı araçlarını kullanabilir. Bir ülkenin kamu performans değerlendirme politikasını tanımlamak ve analiz etmek, o ülkenin siyasal ve yönetsel sistemlerini ve durumlarını anlamayı ve uygun teorik çerçeveler kullanmayı da gerektirir. Bu eserde Türkiye'nin kamu performans değerlendirme politikası Brewer ve deLeon (1983), deLeon (1999), Jann ve Wegrich (2007) ile Kulaç'ın (2016), Kulaç ve Özgür'ün (2017), Yatkın'ın (2019) ana hatlarını detaylıca ortaya koyduğu süreç / aşamalar modeli yardımıyla çözümlenmektedir.

#### 2.4. Kamu Politikası Analizinde Süreç / Aşamalar Modeli

Kamu politikasının oluşumu, yasalaşması ve uygulamasına bir süreç dahilinde şekillenir. Önce kamuoyu tarafından sorun olarak algılanan bir konunun anlaşılması ve gündeme getirilmesi yani gündem belirleme gerçekleşir. Gündeme gelme planlı veya plansız olabilir. Bir kamu politikasının sonraki aşaması, gündeme gelen konunun, ilgili paydaşların katılımıyla politika olarak tasarlanmasıdır (Walters, Aydelotte ve Miller, 2000: 353). Süreç / aşamalar modeliyle politika analizinde politikanın gündeme gelişinden alternatiflerin üretilmesine, kanunlaştırmadan uygulamaya, sonuçların görülmesi ve değerlendirilmesine kadar bütün aşamalar sistematik şekilde incelenir (Peters, 2018: 42). Gül (2015: 28-29) süreç / aşamalar modelini “*politikanın gündeme gelmesi, çözülecek soruna ilişkin farklı alternatiflerin üretilmesi, bu alternatiflerin fayda maliyet analizinin yapılması, politikanın uygulanması, uygulanan politikanın ne gibi sonuçlarının ortaya çıktığı ve kimleri etkilediği gibi tüm aşamaları incelemek ve değerlendirmek*” olarak tanımlamaktadır.

deLeon (1999) kamu politikası süreç ve çözümlenme teorisi olarak süreç / aşamalar modelini



Sabatier'in (1999a) editörlü kitabında detaylıca ele alıp savunurken Kulaç ve Özgür (2017) ile Yatkın (2019) da modelin gelişimini, öncü oluşunu, ilk çözümleme modeli olarak kullanılabilirliğini, diğer çözümleme modelleriyle birlikte kullanıma uygunluğunu ve alana katkılarını tartışmışlardır. Her ne kadar Sabatier (1991; 1999b) süreç modelini nedensellik, hipotez testi içermediği, yukarıdan aşağıya doğru, eski ve antidemokratik anlayışı benimsediği ve yasallık yaklaşımı temelli olması nedenleriyle 1980'lerden itibaren defalarca ve şiddetle eleştirse de, deLeon (1999: 24-25), Kulaç ve Özgür (2017), Luk (2020) süreç modelini analitik çözümlemede faydalı bulmaktadır. Kulaç ve Özgür (2017) ile Çeliktürk (2018) ilk kamu politikası çözümlemelerinin süreç modeliyle, sonrakilerin ise diğer modellerle yapılmasının daha pratik olduğuna, süreç modeli ana omurgasına oturtulan meso düzey kamu politikası akademik amaçlı sonradan yapılan analizlerin diğer süreç ve çözümleme teorileri de kullanılarak birlikte yapılmasının en ideali olduğuna inanmaktadırlar.

### 2.5. Kamu Performans Değerlendirme Politikasının Aktörleri

Cahn (1995: 211-212) politika yapım sürecinde etkili olan kamu politikası aktörlerini kurumsal (resmi) ve kurumsal olmayan (özel/sivil) olmak üzere iki ana grupta toplarken Birkland (2015) kurumsal aktörleri yasama, yürütme ve yargı organları olarak, kurumsal olmayanları ise medya, çıkar grupları, siyasal partiler ve siyasal danışmanlar olarak sıralamaktadır. Sobacı (2012) ise kamu politikası aktörlerini tercih edenler ve tercih edenleri etkileyenler şeklinde gruplandırmaktadır. Sendikalar ve kamu çalışanlarının dernekleri ve diğer sivil oluşumlarını da tercih edenleri arasında saymak gerekir ve performans değerlendirme dahil her türlü personel politikasında önemli rolleri vardır. Bürokratlar veya kamu görevlileri sadece yürütme içinde olmayıp yasama ve yargı organları içinde de –ana işi yapanlar olmasa da-- çalışan teknokrat ve diğer bürokratlar yer almaktadırlar.

Herweg, Zahariadis ve Zohlnhöfer (2018: 18-31) artan belirsizlik, zaman sınırlamaları, problemler politik tercihleri, belirsiz teknolojiler, katılım problemleri durumunda kamu politika süreçlerini çözümlemede çok boyutlu teorik çerçeve olarak Çoklu Akış Modelini (MSF: Multiple Stream Framework) önermektedirler. MSF'ye göre, problem, politika ve siyaset akışlarının her birindeki politika aktörleri dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda, TBMM, varsa Başbakanlık, yüksek mahkemeler, ilgili bakanlıklar ve sendikalar Türkiye'nin kamusal politikalarının çeşitli süreçlerinde etkili aktörler arasında sayılabilir (Tahtaloğlu ve Özgür, 2019: 149-150). Ancak uluslararası ve AB gibi ulus-üstü aktörlerin de etkili politika aktörleri arasına dâhil edilmesi yerinde olur (Çiğeroğlu Öztepe ve Kulaç, 2019: 64; Eroğlu, 2013). Eroğlu (2013) uluslararası aktörleri detaylıca inceler.

Stroleny'e (2018: 49-53) göre; 1) özelleştirme ve piyasalaştırma baskıları, 2) yaşlanma, nüfus artışı ve nitelikli insan kaynakları yetersizliği gibi demografik gelişmeler, 3) finansal ve bütçe kısıtlılıkları ve talepler, 4) kalite ve etkinlik talepleri, 5) teknolojik gelişmeler, 6) OECD ve BM/UN gibi uluslararası kuruluşların telkinleri ve anlayış ihraç etme istekleri performans değerlendirme sistemleri ve politikasının benimsenmesi ve yaygınlaşmasında temel baskı unsurları ve itici aktörler arasındadır. "OECD üye ülkelerinde, hükümetler kamu harcamalarına ilişkin artan taleplerle karşılaştıkça, daha kaliteli hizmet talepleri ve bazı ülkelerde giderek daha fazla vergi ödemeye isteksiz bir halkın kamu sektörü performansının artırılmasının acil ve güçlü yeni bir talep yarattığı" (OECD, 2005: 56) öne sürülmektedir. Türkiye için, AB'ye tam üyelik sürecindeki uyumlaştırma süreci bağlamında AB de etkili uluslararası aktördür. 1960'lı yıllarda Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) yasalaşma ve ilk uygulama



döneminde ise akademisyenlerin ve yerli uzman kurumların da aktör olarak personel politikasındaki önemli sayılabilecek rollerinden bahsetmek olasıdır. Tüketici dernekleri ve mahalle bazlı dernekler gibi çeşitli örgütlenmelerle vatandaşın etkisi de artmaktadır.

### 3. KAMU SEKTÖRÜ PERFORMANS DEĞERLENDİRME POLİTİKALARININ EVRİMİNDE TEMEL UNSURLAR

Grindle ve Thomas'a (1989; Thomas ve Grindle, 1990) göre, kamu politikalarını etkileyen ve değiştiren unsurları anlayabilmek için; o ülkenin tarihi geçmişi, siyasî ve kurumsal kültürünün etkisiyle şekillenen seçkinlerintecrübeleri,değerleri ve algılabirlikte sistematik analize dâhil edilmelidir. Bilgi kaynakları politika inşâ etmek için yetersiz ve kesin doğruluktan uzak olan gelişmekte olan ülkelerdekikarar alıcılar politika kararları şekillendirme ve alma sürecinde çoğunlukla geçmiş bilgi kaynakları yerine sezgilerine ve tecrübelerine dayanırlar. Çoğu gelişmekte olan ülkenin geçmişinden kaynaklanan tecrübesi ve siyasi durumu karar alma sürecindeki merkezîyetçilik ve vesayetçiliği artırıcı etkiler gösterir. Türkiye'de en çok Çeliktürk'ün (2018) kullandığı Grindle ve Thomas'ın eserleri kamu politikası analizinde çok sayıda ülkede alan araştırması sonuçlarından yararlanarak uygulama aşamasına ve gelişmekte olan ülkelere odaklanması açısından ayrıca önemlidir.

Kamu sektörü performans değerlendirme politikaları ilgili mevzuatı, uygulamaları ve gidişata dair görüşleri içerir. Burada performans değerlendirmeye dair teorik yaklaşımların gelişimi, uygulamalar, uygulamaların performans politikasına etkileri değerlendirilmektedir. Bu tür teorik gelişme ve etkiler ülkelerin sosyo-politik ve kültürel durumuna göre farklılıklar arz etmektedir. Gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi ve performans yönetimi yazını diğer ülkeleri eş zamanlı veya gecikmeli etkileyebilir. Bu yazın önce kendi ülkelerindeki politikalara ve uygulamalara yansır, sonra bunlar örnek ve model uygulama (benchmarking) yoluyla çevre ülkelere yayılır. Hâkim paradigmlar çevre ülkelerdeki akademik çalışmaları, akademisyenler de kendi ülkelerindeki uygulamaları etkiler.

Türkiye'de kamu performans politikalarına ilişkin uygulamaları etkileyen faktörleri üç temel eğilim olarak ele alan Şener'in (2013: 567) sınıflandırmasında yönetim ve stratejik yönetim uygulamalarının etkileri göz ardı edildiği ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) odaklı olduğu düşünülerek kamu performans değerlendirme politikalarıyla ilgili gelişmeler ve literatür bu çalışmada Şener'den (2013) biraz sapmayla aşağıda dört başlıkta incelenmektedir.

#### 3.1. Siyasal Kayırmacılığı Azaltma İsteği ve Çabaları

ABD'de 1820'lerden itibaren yaygın olarak bilinen ve uygulanan Ganimet Sistemi olarak da bilinen uygulamalardır. Seçilen ve göreve gelenlerin çoğu işe almaları ve atamaları yaptıkları sistemdir. Ganimet sistemi, kısaca memurluğun liyakat ve eşitlik ilkesine dayanmaksızın, siyasal iktidar yandaşlarına bir ödül olarak dağıtılmasıdır (Ömürgönülşen, 2009; Şen, 1992). Ülkedeki siyasallaşmaya ve siyasal kültüre göre bu tür siyasal kayırmacılığın az çok benzer şekilde değişik ülkelerde günümüzde de uygulandığı söylenebilir. Bu tür işe alma ve atamaları kısmen bugün de görmek mümkündür. Ganimet sistemi kamuda performans değerlendirme önünde çok önemli bir engeldir ve performans yönetimini anlamsız veya en azından önemsiz kılmaktadır.





### 3.2. Yasal-Ussal Yükümlülükler ve Gereklilikler

19. Yüzyılın sonunda bilimsel yönetim ve yasal ussal yönetim yaklaşımlarının etkisiyle uzmanlığa dayalı personel sistemi oluşturmaya yönelik çalışmaları kapsar. Performans ölçümüne ilişkin modern kamu yönetimi dönemindeki rasyonel uygulamalar ABD’de New York Belediye Bürosu tecrübelerine dayanmaktadır (Köseoğlu ve Şen, 2014: 116). Liyakat sistemi kamu hizmetlerine girişin, yükselmenin ve her türlü ödüllendirmenin yalnızca yeterlilik ve başarı ölçütlerine dayandırıldığı sistemdir. ABD’de 1854 yılında oluşturulan ve Liyakat Sistemi olarak da bilinen uygulamalar zamanla birçok ülkede kabul görmüştür (Şener, 2013: 567; Şen, 1992). Avrupa’da, özellikle Prusya’da, Kameralizm hareketi ve Weber’in yapısal düzenlemeler öngören bürokrasi anlayışı da yasal-ussal yaklaşımın en bilinen ilk örneklerdir (Shafritz, vd., 2017:254-55). Ayrıca, II. Dünya Savaşı’nın ardından “Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi” (PPBS) uygulamaları önce gelişmiş (Wildavsky, 1969) sonra da çekiciliğini yitirmiştir.

20. yüzyılın başlarındaki performans ölçme yöntemlerine göre, 1980’lerden sonra kamu hizmetlerinde kalite ve sonuç odaklı çok boyutlu performans ölçeklerinin geliştiği, istatistiksel ve analitik yöntemlerin, sayısal tekniklerin daha çok kullanıldığı bir rasyonaliteden de bahsetmek gerekir (Köseoğlu ve Şen, 2014: 116). Örneğin, düzenleyici etki analizi ile yasaların yapıldığı kamu kurumlarında yasa tasarısı hazırlayanların da uzmanlaştığı ve konuya uygun uzmanların görüş ve birikimlerinden faydalandığı bir süreçte politika önerileri yasalaşabilir. Modern yönetim yaklaşımlarının çoğukamusal kararların alınması ve uygulanmasında katılımcılığı, çok düzeyli performans yönetim sistemlerini ve çok sayıda etkeni dikkate almayı özendirir.

### 3.3. İşletmecilik ve Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışlarının Yansımaları

Geleneksel bürokratik örgütlerdeki temel süreçlerin verimsiz olduğu, politik olarak taraflı olduğu ve kötü yönetildiği, dolayısıyla kamu hizmetlerinin verimsiz olması yanısıra vatandaş memnuniyetsizliğine yol açtığı ileri sürülmektedir. Buna çözüm olarak işletmecilik yaklaşımının kamu yönetiminde en üst düzeyde temsil edildiği yeni kamu yönetimi, kamu yönetiminde, modern bürokrasilerde kamu hizmetlerinin verimliliğini, etkinliğini ve genel performansını iyileştirmek için işletme yönetimi ve diğer disiplinlerde üretilen ve edinilen bilgi ve deneyimleri kullanan bir yaklaşımı temsil eder (Mirzahi, 2017: 12). Kamu yönetiminde 1980’lerden itibaren, çeşitli ilke, yöntem, uygulama ve değerlerin benimsenmesine yönelik reformlarda, işletmecilik yaklaşımının güçlü etkileri vardır. İşletmecilik yaklaşımı, kapsamlı refah devleti uygulamalarına, siyasallaşmaya ve etkinlik düşüklüğüne tepkilerden birisi olarak ortaya çıkmıştır (Ömürgönülşen, 2014; Özer, 2005). Bu yaklaşımla kamu kuruluşlarında düşük verim ve hantal yapı yerine ekonomiklik, etkililik ve verimliliğin artırılması amaçlanmaktadır (Ayhan ve Önder, 2017). Bunun personel sistemine yansımaları ise ABD özelinde 1978 Kamu Hizmetleri Reform Yasasıyla ortaya çıkan Kamu Personel Sistemidir. Ancak kamu kurumlarını işletme gibi gören, rekabeti ve sözleşmeleri temel alan ve çok faktörlü ve karmaşık kamu ilişkilerini açıklamada yetersiz olan işletmecilik yaklaşımı, Anglo-Sakson kültüre sahip olmayan ülkelerde daha az rağbet görmektedir (Denhardt ve Catlaw, 2014: 159-161).

### 3.4. Yönetişim, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Stratejik Yönetimin Etkileri

1990’lara kadar popüler olan işletmecilik yaklaşımının artık önde gelen kimi akademisyenlerce



sağlık, eğitim, iç güvenlik ve sosyal refah gibi kamu hizmetlerindeki yetersizlik durumu tartışılmaktadır. İşletmecilik ve YKİ anlayışı, vatandaşların aktif rolüne, topluma karşı yükümlülüklerine, vatandaşlara etkili ve güçlü katılım gibi siyasal değerlere çok az önem verdiği için eleştirilmiştir. Demokratik değerlerdeki bu eksiklik, ortaklık ve işbirliğine duyarlı yönetim anlayışının yeterince desteklenmemesi çağdaş YKİ teorisinin kusurlarıdır (Mirzahi, 2017: 13; Ömürganülşen, 2014). Yönetişim yaklaşımında paydaşların ve vatandaşların hesap verebilirlik ve doğru raporlama için kamu görevlilerini izlemedeki aktif rolleri öne çıkarılır.

Performans değerlendirmelerinde / ölçümlerinde kullanılan ölçütler, izlenen performans yönetim politikalarına hakim olan yönetim felsefe ve yaklaşımlarına göre değişmektedir. İşletmecilik anlayışındaki eksiklikler ve özel sektör mantığıyla kamu yönetiminin temel özelliklerinin ihmal edildiği eleştirilerine yönelik önem kazanan yönetişim anlayışı performansa bakışta önceliklerin etkinlikten ve maliyet azaltmadan vatandaş memnuniyetine ve temel siyasal değerlere doğru evrilmesine yol açmaktadır. İlgili paydaşların ve vatandaşların performans ölçümlerine katılması kamuya güveni de artırır (Yang ve Holzer, 2006: 119-120).

Kamu hesap verebilirliği demokratik sistemlerin önemli bir bileşeni olup hesap verebilirlik ve sorumluluk mekanizmaları ve kültürünün desteklenmesi, demokrasilerin etkili biçimde devamında önemli roller oynarlar (Mirzahi, 2017: 51). Yönetişim anlayışı Kamu Yönetimini Siyaset Bilimine daha da yaklaştırarak halka hesabın verildiği ve vatandaş memnuniyetinin de performans değerlemede önemini artırmaya başladığı bir sürece evrilmektedir (Yıldırım ve Önder, 2019). Dünya Bankası ve BM gibi uluslararası kuruluşların ve kamu sektöründe benimsenen yeni yaklaşımların etkisiyle 2000'lerde ve 2010'larda yeni performans politika ve uygulamalarında yönetişim uygulamalarının etkisi kimi hukuki değişikliklere yansımaktadır.

Özel sektör için geliştirilen stratejik yönetim anlayışının kamu yönetimine transferinde YKİ'nin güçlü etkisi olsa da, Türkiye dahil birçok ülkede, bu anlayışın kamuda uygulanması 90'lı yıllardan itibaren yaygınlaşmaktadır. Türkiye'de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) kabulü ve ilgili diğer mevzuattaki değişiklikler kamuda stratejik planlamayı hukuki zemine kavuşturmuştur (Önder ve Aydın, 2016: 226). Bu düzenlemeler kamu sektöründe stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol ve raporlama faaliyetlerini zorunlu tutmaktadır. 5018 sayılı Kanun'la stratejik plan yapımı zorunlu kılınan kamu kurumlarının çoğu stratejik planları amatör şekilde ve/veya dışarıdan uzman desteği alarak hazırlamakta veya hazırlatmaktadır (Aydın, Nyadera ve Önder, 2020). Stratejik planlar kurumsal düzeyde performansın değerlendirilmesi için altyapı sağlar.

Stratejik planlama aşamasında kamuoyu, paydaşlar, kamu temsilcileri ve dış çevreden analizlerle bilgi almak üzere tasarlanan performans yönetim sistemleri (Gözlükaya, 2007; Özgür, 2004) ve süreci stratejik hedefler, amaçlar ve performans ölçümleri gibi bir dizi bilgi kategorisi üretir (Moynihan, 2008: 6). Stratejik planlama ve yönetim anlayışında iç ve dış paydaş katılımının büyük öneme sahip olması yönetişim anlayışına uygundur. Performans yönetimi mekanizmalarını planlama ve uygulama süreci ile stratejik yönetim fikri benzerlik gösterir (Mirzahi, 2017: 99). Kuruluşun vizyonuna ve stratejisine dayanarak istenen sonuçlar belirlenir ve geriye dönük planlama sürecinde bu sonuçlara yol açabilecek çıktılar planlanır, bu çıktılara yol açabilecek girdiler ile faaliyetler belirlenir.



### 4. TÜRK KAMU SEKTÖRÜ PERFORMANS DEĞERLENDİRME POLİTİKASI: GELİŞİMİ VE UYGULANMASI AŞAMASININ ANALİZİ

1839 Tanzimat Fermanıyla birlikte önemli değişimler geçiren Osmanlı kamu personel sistemi; Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyetine miras kalmış ve Türkiye'nin kamu personel sistemi de devir alınan bu mirasın üzerine kurulmuştur (Şener, 2013: 571). Cumhuriyet Döneminde bu mirasın üzerine ideal bir sistem kurulamaması nedeniyle sürekli bir değişim ve reform talebi gündemdedir ve bürokratların sisteme sahip çıkma ve biçimlendirme güduları hayli yüksektir (Cangızbay, 1998; 2000; Çeliktürk, 2018). Türkiye'nin kamu personel sisteminin yapımı ve kanunlaştırmasında, DPT, Maliye Bakanlığı, hükümetler ve TBMM ana aktörler ise de uygulama yapım ve kanunlaştırmadan da daha karmaşık olup aktör sayısı ve direnç artmakta ve çok sayıda alt konu önem kazanmaktadır. Bu alt konular arasında personel temini ve norm kadrodan (Yüceyılmaz, 2016; Yüceyılmaz ve Özgür, 2019), performanstan sözleşmeli ve taşeron insan çalıştırmaya, çalışma barışı ve toplu sözleşmeden emeklilik ve personelin yer değiştirmesine ve sendikal haklardan yarı zamanlı ve esnek çalışmaya kadar birçok konunun birbiriyle ilintisi kurularak birlikte ve uyumlu şekilde işletilmesi gerekmektedir.

Türkiye'deki kamu performans değerlendirme politikasının gelişim seyri, liberal Batı demokrasilerindeki eğilimlere genel olarak paralellik gösterse de, özgün bazı özellikler de barındırmaktadır. Türkiye'de daha çok mikro düzeyde bireysel performans değerlendirme yaklaşımı görülürken, Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT'ler) ve İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT'ler) dışındaki kurum ve kuruluşlarda, kurumsal düzeyde performans değerlendirme ve ölçme ise ancak 2000'li yıllardan itibaren yaygınlık kazanmaktadır.

Bu başlıkta, Türkiye'de kamuda performans değerlendirme politikasının oluşumunda temel aktörlerden sonra performans anlayışı ve politikasının gelişim ve uygulaması bireysel, kurumsal ve makro düzeylerde değerlendirilmektedir. Performans ve performans politikasına dair kavramsal çerçeve çizilip ilgili literatüre kısaca değindikten sonra bu çerçeve ve literatür kapsamında Türkiye'de kamu sektöründe performans değerlendirme politikasının uygulanması boyutları irdelenmektedir. Bu değerlendirme 1) performans değerlendirme politikasının aktörleri, 2) bireysel performans değerlendirme politikaları, 3) kurumsal/örgütsel performans değerlendirme politikaları ve 4) sektörel düzeyde performans değerlendirme politikaları olmak üzere dört başlıkta ele alınmaktadır.

#### 4.1. Türk Kamu Sektörü Performans Değerlendirme Politikası Aktörleri

Cahn (1995: 211-212) politika yapım sürecinde etkili olan kamu politika aktörlerini kurumsal (resmi) ve kurumsal olmayan (özel/sivil) şeklinde iki ana gruba ayıran. Chan (1995) kurumsal aktörleri yasama organları, yürütme organları ve yargı organları olarak tanımlarken, diğer aktörleri ise medya, çıkar grupları, siyasal partiler ve siyasal danışmanlar olarak sıralamakta; ancak uluslararası aktörleri ihmal etmektedir. OECD, BM/UN, AB/EU, UPF/IMP gibi uluslararası kuruluşlar kamu sektöründe performans değerlendirme politikası ve sisteminin benimsenmesinde temel baskı unsuru ve itici aktörler arasındadır. Uyumlaştırma sürecindeki talepleri nedeniyle AB de etkili ve önemli bir aktördür. Uygulamanın da içinde olan öğretim üyeleri ve lisansüstü öğrenciler Türkiye'nin performans değerlendirme politikasına entelektüel, teorik ve nadiren pratik katkılar yapmaktadır. Hasan Engin Şener (2013: 585-587) kamu personel politikaları alanındaki ana aktörlere dair ayrı bir alt tartışma yürütmüş olup Birgül Ayman



Güler (1988) ile birlikte maliyeci bakış açısının ve Maliye Bakanlığının personel sistemindeki rollerine önem vermişlerdir. Tahtalıoğlu ve Özgür (2019) taşeron şirketleri ve taşeron kullanan belediyeleri de kamu personel sisteminin aktörleri arasında görmektedir.

Türkiye’de resmi kurumsal aktörlerin başında TBMM, var olduğu dönemde Başbakanlık, Cumhurbaşkanlığı ve yargı organları gelirken, kurumsal olmayan aktörlerin arasında ise medya, çıkar grupları, siyasal partiler ve uzmanlar olarak sıralanabilir. Meclis politika oluşturmada öne çıkan en önemli aktör iken kurumsal performans denetiminde ise Meclis adına denetim yapan Sayıştay öne çıkar. Maliye (ve Hazine) Bakanlığı ise stratejik planların bütçe ile ilişkilendirilmesinde rol oynamaktadır (Yenice, 2006: 66). DPB (detaylı bir değerlendirme için bakınız: Ayman Güler, 1988) ile var olduğu dönemde DPT ve sonrasında Kalkınma Bakanlığı kamu performans değerlendirme politikalarının oluşumu ve uygulanmasında aktif rol oynamışlardır. Askeri müdahaleler ve hemen ertesindeki yıllarda ise askeri darbeciler önemli birer politika aktörü olmuşlardır.

Çıkar grubu örneği olarak sendikalar ise performans değerlendirmesine kapsamlı bir değerlendirme sistemi kurulamayacağı ve ideolojik davranış ve uygulamaların olacağı kaygısıyla olumsuz tavır takınmaktadır (DPB, 2017). Dünyadaki hızlı küreselleşme, yeni kamu yönetimi akımı, özelleştirme ve piyasalaştırma baskıları, nitelikli insan kaynakları yetersizliği, demografik gelişmeler, finansal krizler ve bütçesel kısıtlılıkları, kalite ve etkinlik arayışları, teknolojik gelişmeler, vb. etkiler çeşitli politika aktörlerini farklı düzeylerde de olsa performans arayışlarına yöneltmektedir.

Aktörler dış etkilere dayalı olarak değişen politikalar izleyebilir. Bu durumda, sistemli ve bütüncül bir performans değerlendirme politikası yerine önceki hükümetlerin yaptığına tepki şeklinde oluşan gümbürlük politikalar ortaya çıkabilmektedir. Türkiye’de Batıdaki gelişmelere benzer bir performans değerlendirme politikası aktörleri ve yapılanması mevcutsa da, seçmeci bir yaklaşım ve akademisyenler ile vatandaş dernekleri gibi kimi aktörlerin yetersiz katılımı söz konusudur. Hatta sendikalar ve sendika üst kuruluşları da performans politikası uygulamasından uzak tutulabilmektedir.

## 4.2. Türk Kamu Sektörü Bireysel Performans Değerlendirme Politikaları

1923–1965 arası dönemde, 44 yıl yürürlükte kalan 788 sayılı Memurin Kanunu ekseninde yürüyen, memurlar için işten atılma noktasında hukuki yönden güvenceli, toplum tarafından kabul gören statü ön planda olmuştur. Bu dönemde kamu personel sistemi ücretler noktasında özel sektöre göre daha çekici bir memurluk statüsü, halkla ilişkilerde otoriter ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomaya, yükselme açısından ise kıdeme dayalı, kuralcı, biçimci ve ağır aksak işleyen bir görünüm kazanmıştır (Acar, 2019: 127). Memurlar, bazı istisnalar hariç, genel olarak adsız bir kamu görevi için hizmete alınmaları, Osmanlı Devletinden kalan yanlış uygulamalar, küçük bürokratların kendilerini algılayışları (Cangızbay, 1998; 2000) bu dönemin en önemli sorunları arasında idi.

1924 Anayasası ile her T.C. vatandaşına memurluk hakkı verilmiş ve 1926 yılında yasalaşan 788 sayılı Memurin Kanunuyla da mali haklar dışındaki konularda, kamu personeli hakkında tüm düzenlemeler yapılmış ve bu Kanun 1965 yılında yasalaşan 657 sayılı DMK yürürlüğe girene kadar uygulamada kalmıştır. 1927 yılında 1108 sayılı Maaş Yasası, 1929 yılında 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun, 1939 yılında 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, 3659 sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları



Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun ve 4988 sayılı kanun yoluyla 1924–1964 döneminde kamu personel sisteminde ücret eksensiz arayış devam etti (Acar, 2019: 124). Türkiye’de kamu personel politikasını makro (örneğin, Acar ve Akman, 2019; Altunok, 2012; 2018; Bilgin, 2011; Şener, 2013), meso/orta (örneğin, Ayman Güler, 1988; Kulaç, 2016; Tahtalıoğlu ve Özgür, 2019; Yüceyılmaz, 2016), mikro (örneğin, Sezer ve Yıldız, 2009) düzeylerde ele alan eserler makrodan mikroya doğru sayıca azalmaktadır; halbuki meso düzey analiz için daha uygundur.

**Tablo 1:** Türk Kamu Performans Değerlendirme Politikalarının Süreci: Özet Bakış

Gündeme Gelme	Türkiye’nin kamu performans değerlendirme politikaları, 1930’larda yabancı uzman raporları, 1950 sonrası MEHTAP VE KAYA gibi yerli raporlar, 1990’larda da, AB, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşlarca kamu yönetimi reformları kapsamında gündeme geldi. Günümüzde kamu performans değerlendirme politikaları teorik bağlamda yeni kamu yönetimi, yönetim ve kamu çalışanları ve sendikaların talepleri doğrultusunda, ideolojik olarak kamplaşma ve siyasallaşma ekseninde demokratik değerler tartışmalarıyla gündeme geliyor.
Tasarlama ve Alternatif Üretme	Türk kamu performans değerlendirme politikaları, başta kamuoyu, yabancı ve yerli uzmanlar, Cumhurbaşkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, OECD, IMF, AB, ABD, Dünya Bankası, Sendikalar başta olmak üzere STK’lar gibi kurumların etkisiyle bürokratlar, siyasi partiler ve milletvekilleri formüle edilip tasarlanmaktadır.
Yasalaşma	Türk kamu performans değerlendirme politikaları, TBMM tarafından çıkarılan yasalar, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, yönetmelikler, yönergeler ve genelgeler şeklindedir.
Uygulama	Başta yürütmenin başında olarak Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, DPB, Maliye Bakanlığı ile diğer tüm kamu kuruluşları personel politikalarını uygulamaktan sorumludur.
Geri bildirim ve değerlendirme	Türk kamu performans değerlendirme politikalarının uygulanmasına dair, başta medya ve kamuoyunca kamu görevlilerinin verimli çalışmadığına yönelik CİMER’e, Kamu Denetçiliği Kurumuna, ilgili kuruma ve yargıya yapılan şikâyetler veya davalar bulunmaktadır. Performans değerlendirme için Sayıştay Raporları, eskiden Devlet Denetleme Kurulu raporları da önemlidir. Sendikaların, memurların ücret başta olmak üzere talepleri, kamuoyunun beklentisini karşılamayan kamu personel sistemi ve bu beklentinin geri dönüşümü, sürekli arayış çabaları şeklinde geri bildirimler yaşanmaktadır. İlgili uzmanların değerlendirmesi sonucu oluşturulan gözlem ve raporlar ile akademik çalışmaların etkisiyle geri bildirim mekanizması işlemektedir.

**Not:** Acar ve Akman (2019) s. 207’den performans değerlendirme politikalarına uyarlanmıştır.

Türkiye’nin kamu performans değerlendirme politikası, 1930’lar ve 40’larda yabancı uzman raporları, 1950 sonrasında MEHTAP ve KAYA gibi yerli raporlar, 1990’lar ve sonraları da AB, IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi kuruluşlarca önerilen performans odaklı ücretlendirme (Ceylan, 2009) gibi liberal Batı demokrasilerindeki başarılı örneklerin politika transferini öneren raporlardan etkilenmiştir. Çeşitli kamu sektörü reformları ile teorik ve entelektüel bağlamda yeni kamu işletmeciliği ve yönetim gibi kamu yönetimi akım ve yaklaşımlarının pratikte ise uluslararası kuruluşların, bürokratların, yüksek yargının ve çeşitli diğer aktörlerin de Türkiye’nin kamu personel değerlendirme politikasının çeşitli aşamalarında doğrudan ve medya ile sendikalar gibi kimi aktörlerin ise daha dolaylı etkileri bulunmaktadır. Türkiye’de daha çok siyasetçiler ve bürokratlar tarafından tasarlanan, akademisyenlerin etkisinin sınırlı olduğu, kamu performans değerlendirme politikasını TBMM yasalaştırırsa da uygulamasını yürütme erkinin çeşitli kurum ve kuruluşları ve kamu görevlileri gerçekleştirmektedir. Medyanın haberleri, uygulayıcı ve uzmanların raporları, akademisyen görüşleri politikanın değiştirilmesine dair genelde zayıf ve nadiren kuvvetli geri bildirimler sağlamaktadır.

1926 yılında yasalaşan 788 sayılı Memurin Kanunu kamu görevlileri için 20 yaşını tamamlamak,





T.C. vatandaşı olmak, ilgili görevin gerektirdiği bilgi ve yeteneğe sahip olmak, iyi huy sahibi olmak, 1 yıl ve daha fazla ceza almamış olmayı asgari şartlar olarak getiriyordu. Böylece, 788 sayılı Kanunla, işe almada ve yükselmeye liyakat öne çıkmaya başlar. 788 sayılı Kanun'un 77. Maddesine dayanarak, iki yıl / defa olumsuz sicil alan emekliye sevk edilebiliyordu; akrabaların atanmasına sınır getiriliyordu ve sicili olumsuz olanlar görevden atılabiliyordu. Madde 77'nin bu düzenlemeleri Türkiye'nin kamu sektöründeki ilk önemli performans göstergeleri veya performansı düşürmeyi engelleme düzenlemeleri olarak ele alınabilir.

1960 sonrası birçok idari reform arayışının ardından personel reform politikasının yürütücüsü ve bu politikayı somutlaştıran aktörlerden birisi olarak Devlet Personel Dairesi (DPB) kurulmuştur (Ayman Güler, 1988; Mıhçıoğlu, 1988:42). Kamu personel sisteminde rasyonelliği ve verimliliği sağlayacak tedbirleri incelemek, çözümler ve öneriler üretilmesi amacıyla, farklı ülkelerden gelen yabancı uzmanlar tarafından birçok çalışma yapılmıştır. Batı ülkelerinde geliştirilen yeni yaklaşımların doğrultusunda personel yönetim sisteminde sorunların çözümü ve yeni yaklaşımların benimsenmesi için bazı değişiklikler yapılmıştır. Raporlarda belirtilenler ile yerli uzmanların görüş ve önerileri, 1965 yılında yasalaşan ve bazı hükümleri 1970 yılına kadar peyderpey yürürlüğe giren 657 sayılı Kanun'un yasalaşması öncesindeki çalışmalar sayesinde kurumsallaşma başlamıştır.

657 sayılı DMK, kanunlaşma öncesi hazırlık sürecine rağmen yeterli tartışmanın yapılmaması, Kanun'un iki kanatlı Parlamento'dan çok hızlı geçmesi ve konuyla alakalı birçok düzenlemenin tüzük ve yönetmeliklere bırakılması açılarından eleştirilmiştir. 657 sayılı Kanun'un çıkış sürecinde Maliye Bakanlığı Devlet Personel Dairesinden daha etkili olmuştur. Maliyeci bakış açısının hâkim olduğu ve bütçeye göre kadroların tahsis edilmesini önceleyen bir yapının oluşturulması kamu personelinin nasıl daha etkin ve verimli çalışacağı kaygısına üstün gelmekteydi (Altunok, 2012; 2018: 54-55).

TBMM'de 10 ay süren aralıklı görüşmeler sonunda 657 sayılı DMK 14/07/1965 tarihinde yasalaşmıştır. 239 esas, 24 geçici maddeden oluşan Kanun'un 79. Maddesi yayımlandığı gün, 51 maddesi 1966 malî yılı başından itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun mevcut bürokrasi tarafından şiddetli direnişle karşı karşıya kaldığından 5 yıl boyunca askıda kalmıştır. 1970–1980 döneminde bile, 657 sayılı Kanun'un 263 maddelik asıl metindeki ilk halinden 112'si değiştirilmiş, 48'i ise kaldırılmıştır. 657 sayılı Kanun'un ruhu daha başlangıç yıllarında karmaşık bir duruma bürünmüş, sonraki yıllarda ise özgün biçimini neredeyse yitirmiştir (Acar, 2019: 129). Ancak, genel bir ifadeyle, 657 sayılı DMK, tekçi-üniter ve güvenceli bir istihdam biçimi getirmektedir. Tahtaloğlu ve Özgür'e (2019) göre, bu güvenceli istihdam biçimi sözleşmeli personel anlayışıyla 2000'lerde biraz kırılmıştır.

657 sayılı DMK'nın kabulünden sonra 1. Demirel Hükümeti iktidara gelmiştir. 1971 askeri muhtırası sonrası 657 sayılı DMK'daki aksaklıkların giderilmesine yönelik önlem ve tedbir getirilmeye çalışılmış, kamudaki lüks harcamaların önlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, 1974 yılında, 12 maddelik KHK yoluyla geçici personel ve işçi tanımlamalarına dair ve başka bazı değişiklikler yapılmıştır. Kanun'un sürekli çıkarılan KHK'larla değiştirilmesi nedeniyle daha önce dağılmış olan yapısı tam olarak toparlanamadığı gibi daha da karmaşıklaşmıştır. Güçlü ve güvenceli memur ilkesi sayesinde ömür boyu istihdam garantisi devam etmiş, hedeflenen kariyer ve liyakat ilkesi tam olarak kurulamamış olup performans esaslı değerlendirme de olumsuz etkilenmiştir (Acar, 2019: 129). 1970'lerde, her biri bir öncekine tepki şeklinde 12 adet milliyetçi cephe ve demokratik sol hükümetler kurulmuş ve böyle bir



ortamda doğru bir yapı oluşturulamayıp sistematik olmayan parçalı ve yamalı devlet personeli sistemi devam etmiştir (Şener, 2013: 575-578). Türkiye'nin kamu personel sisteminde; kurumsal rasyonel tercih teorisinde öngörülen rasyonel ve süreklilik arz eden kurumsal bir yapı (Ostrom, 2007: 17-18) bulunmamakta; rasyonalite çabaları ötelenmekte ve baltalanmaktadır.

**Tablo 2: Türk Kamu Sektörü Performans Değerlendirme Politikasına Dair Önemli Mevzuat Gelişmeleri**

1926	1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu	Madde 77. İki yıl / defa olumsuz sicil alan emekliye sevk edilebilmesi
1960	160 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi kurulması ve DPT'nin Kalkınma Planları	Kamu personel sistemini tek elden yöneten bir kurum kurulmuş, kalkınma planlarında Kamu personel ve performans politikalarına yer verilmiştir.
1965	657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	Tüm hükümleriyle ancak beş yıl sonra yürürlüğe girmesi
1978	BKK: Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların kabulü	Sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi
1983-2018	KİT Düzenlemeleri: 60 sayılı KHK, 233 sayılı KHK, 308 sayılı KHK, 399 sayılı KHK	Birçok düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptali, personel sisteminin oturmaması, piyasa şartlarına ayak uyduramaması
1984	217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığı yeniden düzenlendi.	Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Başkanlığı adıyla yeniden düzenlenerek yine Başbakanlığa bağlandı.
1999	1999 yılında Devlet Memurları Sınavı sisteminin uygulamaya konulmuş ve takibi bu Başkanlıkça yapılmıştır.	1999'da DMS ve 2002 yılında ÖSYM tarafından yapılan KPSS sınavı sistemi kurularak merkezi sınav usulüne geçilmesi
2004	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (2003)	Performans odaklı yasa tasarının yasalaşmaması, ancak sonrakilere etkisi
2003	5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu	Yasa performans değerlendirmeye temel teşkil etmiştir. 2006 yılında yürürlüğe girmiştir.
2004-2006	Kamu Personel Kanun Tasarısı (2004-2005) ve Devlet Memurları Kanun Tasarısı (2006)	Değişim hedeflense de tasarı düzeyinde kalması ve 2006 yılı sonrasında başka fikirlerin de gelişmesi
2010	Anayasa değişikliğiyle kamu görevlilerine toplu sözleşme imzalanması çalışmaları	Kanun ile düzenlenmesi gereken bazı haklar toplu sözleşmeyle düzenlenmiştir.
2011	6111 sayılı Torba Kanun	Sicil sisteminin kaldırılması, uzman düzenlemesi.
2000-2018	Kamuda taşeronlaşma serüveni ve sonrasında kadro verilmesi	2013'de yerel yönetimlerde sözleşmeli çalışanlara 2018'de ise 696 sayılı KHK ile kamuda 850 bin taşerona kadro verilmiştir.
2011	6085 sayılı Sayıştay Kanunu	Kurumsal performans değerlendirme sistemi geldi.
2018	DPB taslak performans değerlendirme sistemi	Halen devam ediyor. Bu başlıkta Taslağın bazı detayları tartışılmaktadır.

**Kaynak:** Acar (2019: 135) ve diğer mevzuat değişiklikleri dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Bu dönemin önemli aktörlerinden birisi olan DPT tarafından hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında da kamu personel sisteminin sorunları ve çözüm önerilerine büyük oranda yer verilmiştir. Eşit işe eşit ücret, norm kadro, esnek çalışma, performans değerlemesi gibi konulara son dönem kalkınma planlarında yer verilse de, planlardaki tespitler çerçevesinde önerilen çözümler uygulamaya tam olarak geçirilememiştir (Altan, 2010: 437). Akademik çalışmalarda ise, 1980'e kadar olan bu dönemde, kamu personelinin sicil ve disiplin sistemi, istihdam, sendika ve dernek faaliyetleri gibi idari reform konuları ele alınmıştır. Bu döneme dair bir başka eleştiri de, 1960 sonrası personel yönetimi reformu için referans



ve öğrenme kaynağı olarak Anglo-Sakson eğilimli bir bakışın hâkim olmasıdır.

12 Eylül 1980 askeri darbesiyle demokrasinin ve parlamenter sistemin kesintiye uğratıldığı 1980-1983 döneminde partizan yaklaşımlara eleştiri olarak kurulan askeri hükümet, devlet kadrolarındaki şişkinlikten, gereksiz bürokrasi ve istihdam, tarafsızlık ve ideolojik bakış gibi öncekilere benzer eleştirileri yaparak kamu personel ve performans değerlendirme politikaları oluşturmaya yönelmiştir (Şener, 2013: 578). Askeri darbe sonrası liberal ekonomik sisteme geçme hedefi olan Özal hükümetleri ise, 1980 sonrası YKİ gibi yönetsel akımların da etkisiyle kamu personel sistemini değiştirmeye çalışmıştır. Bu dönemde akademik çalışmaların bir kısmı da, neo-liberal politika ve minimal devlet söylemleriyle birlikte hantal bürokrasi, kırtasiyecilik ve kamu personel sayısının fazlalığına, sözleşmeli personelin gerekliliğine, kamunun özel sektörün yöntem ve tekniklerini kullanması ihtiyacına vurgu yapmaktaydı. Özal'lı yıllarda kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine ve daha esnek bir sisteme geçiş düşünce ve çabaları da yoğundu.

Bu dönemde, devletin personel politikasının ana aktörü olması beklenen ama beklentilere cevap veremeyen Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Başkanlığı'na dönüştürülmüştür. Aynı dönemde ayrıca, kamu görevlilerinin milli gelirden daha fazla pay almaları için çalışmalar yapılmış; devlet kadroları kanuna bağlanmış; 8.000'den fazla olan kadro sayısı 900'e indirilmiş; kadro tespit ve talepleri için iş analizi ve ölçüm çalışmaları getirilerek keyfi kadrolaşmanın önüne kanunla geçilebileceği düşünülmüştür (Şener, 2013: 579; Yüceyılmaz, 2016).

1998'de yayımlanan 16 sayılı Genelgeyle norm kadroların tespit edilmesi amacıyla bir komisyon oluşturulmuş ve Komisyonun iş analizi, görev tanımı, iş gerekleri çalışmalarına dayalı olarak norm kadro sayısını belirlemesi ve bunu Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'na bildirmesi istenmiştir. Bu dönemde izlenen politikalarda IMF ve AB etkisi dikkat çekmektedir (Şener, 2013: 582). 1999 yılında Devlet Memurları Sınavı (DMS) sistemi uygulamaya konmuş ve 2002'de KPSS sistemi kurularak merkezi sınav usulüne geçilmiştir.

1970'li yıllarda başlayan KHK'lar ile kamu personel sisteminde değişiklik yapma girişimleri 1980 sonrasında da devam etmiştir. 1980-1990 döneminde çıkarılan 305 kez KHK'nın 261'i kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesiyle ilgilidir. Bunlardan 108'i kurumların yapısı, 32'si yönetsel usullerle ilgili iken 121'i kamu personel sistemine ilişkin düzenlemelerdir (Acar, 2019: 130).

Altan (2005:147) Türk kamu yönetiminin personel sorunlarını, göreve alma; liyakat, kariyer ve sınıflandırma; örgütlenme; ekonomik ve sosyal haklar; eğitim ve yetiştirme; siyasal etkiler, baskılar ve değişimler olmak üzere beş ana başlıkta toplamaktadır. Bu temel konuların her aşamasında performans değerlendirme çoğunlukla olumsuz olarak etkilenmektedir. Her ne kadar sicil sisteminden kaynaklanan sorunlar sıklıkla dile getirilse de sicil sistemi kaldırıldıktan sonra da henüz kapsamlı, yaygın ve objektif bir performans değerlendirme sistemi uygulamaya konamamıştır. Kamu personeli performans değerlendirme sistemi personelin tam katılımına müsaade etmemekte, çoğunlukla üstten asta tek yönlü bir değerlendirme şeklinde olmakta, performans değerlendirme çıktılarına hizmetiçi eğitim programlaması ve ücretlere yansıtma gibi amaçlarla bakılmamaktadır (Altan, 2005:148-150).

#### 4.2.1. Sicil Sistemi ve Sicil Sisteminin Kaldırılması

Yükselme (terfi) “memurun yetki ve sorumlulukları daha fazla olan bir memurluğa geçmesi”



olarak tanımlanabilir. Yükselmeler, “Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik”le düzenlenmişti. Her yıl doldurulan sicil raporuyla kamuda bireysel başarı değerlendirilmesi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 18.10.1986’da yayımlanan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğiyle düzenlenmekteydi. 657 sayılı DMK’da personel başarı değerlendirilmesiyle ilgili konular “Sicil” başlığında yer almaktaydı. Buna göre, “*her devlet memurunun bir memur kütüğü, numarası, bir memur cüzdanı ve özlük dosyası bulunmakta ve bu özlük ve sicil dosyaları, devlet memurlarının ehliyetinin belirlenmesinde, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi, emekliye ayrılma ve hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde esas alınır*” (Ekinci, 2008: 182).

DMK’nın sicil formuna bakıldığında, kamu sektöründe performans değerlendirme, görev başarı değerlendirme sorunları, iş başarısından ziyade iş arkadaşlarına uyumu ve işyeri düzeni gibi amirin emirlerine ne derece uyduğunu içeren “kişilik” yönüyle değerlendirilmekte, başarıyı ve amaçları gerçekleştirme derecesini ölçen görevle ilgili ölçütler zayıf kalmaktadır. Bu tür sorular, nesnel olarak değerlendirmeye uygun olmayan soyut ve öznel sorulardır. Devlet Memurları Sicil Raporunda, yönetici durumundaki kamu görevlilerinin görev yeterlilikleriyle ilgili sorular da, güncel performans değerlendirme yaklaşımlarında görülen standartlarla desteklenmediği için, değerlendiricinin kişisel takdirine bağlı olabilir. Sicil Raporuyla ilgili düzenlemeler sicil amirlerinin belirlenmesi, gizli sicil raporlarının doldurulması, değerlendirilmesi, sicil amirlerinin sorumluluğu gibi konuları içerir. Sicil notu ortalaması, 60’tan 75’e kadar olanlar “orta”; 76’dan 89’a kadar olanlar “iyi”; 90’dan 100’e kadar olanlar “çok iyi” derecede başarılı olmuş ve olumlu sicil almış sayılırlar. Sicil notu ortalaması 59 ve daha aşağı olanlar “yetersiz” olarak nitelenerek olumsuz sicil almış sayılırlar (Ekinci, 2008: 182).

657 sayılı DMK’nın belirlediği çerçevede memurlara dair maddi olmayan/soyut motivasyon / teşvik unsurlarına yer verilmektedir. Kanun’un 122. Maddesi “*merkezde atamaya yetkili amirler, görevlerinde olağanüstü gayret göstererek başarı sağlayan memurlara, valiler ve kaymakamlar tarafından takdirname verilebileceği*”ni belirtmektedir. Ancak 112. Maddedeki bu düzenlemede başarının nasıl değerlendirileceğine ilişkin esaslar ayrıntılı olarak yer almamaktadır. Bu eksikliği gidermeye yönelik olarak, kamu görevlilerinin etkili ve verimli olması çeşitli kanunlarla personelin performansının değerlendirme sonuçlarına göre ek ödeme yapılabilmesiyle eşdeğer görülmektedir. Bu yaklaşım başka ülke performans değerlendirme sistemleriyle çok az benzerlikler taşımaktadır. Türkiye’de Devlet memurları performans değerlendirme sistemleri, kadronun gerektirdiği yeterlilikten ve işten ziyade kişisel özellikleri öne çıkarmaktadır. Personel değerlemesine dair sağlıklı performans ölçütleri yokluğunda ve geçerli evrensel performans ölçüm sistemleri uygulanmayınca, değerlendirmeler yöneticilerin kişisel kararlarına kalabilmektedir (Bilgin, 2004: 401).

1990’lar sonlarından itibaren ANAP, DYP, Ecevit ve AK Parti hükümetleri “*eşit işe eşit ücret, liyakat, verimliliğe, performansa dayalı ve enflasyonla uyumlu ücret, sendikal haklar, siyasi ahlak, yolsuzlukla mücadele, bilgi edinme, kamu harcama reformu, gerekmedikçe yeni personel almama, memur işçi ayrımının netleştirilmesi, norm kadro çalışmaları ile kamu personel sisteminde*” (Acar, 2019: 132-133) bazı adımlar attılar. 2000 sonrasında en önemli personel sorunlarından birisi kamu sektöründe taşeronlaşmanın aşırı yaygınlaşmasıydı (Yüceyılmaz, 2016; Tahtalıoğlu ve Özgür, 2019).

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Tasarısı) 8. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in vetosu nedeniyle yürürlüğe girememiş ve kadük



kalmıştır. Genelde kamu yönetiminde, özelde kamu personel rejiminde köklü değişiklikler getiren Tasarı uygulanma imkânı bulamasa da, ilerleyen yıllarda Tasarıyla gerçekleştirilmek istenenlerin çoğu parçalı şekilde uygulanmıştır (Şener, 2013). Bu yaklaşım Baumgartner ve arkadaşlarının (2018: 66-67) kamu politikası yapımı ve uygulanmasında uzun vadeli değişimi açıklamak için kullandıkları kesintili denge teorisine (Punctuated Equilibrium Theory, PET) uymaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı, özellikle küreselleşmenin de etkisiyle, başta yeni kamu yönetimi, yönetişim, yeni kamu işletmeciliği, e-Devlet ve diğer değişimlerden ve OECD ile Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların talep ettiği politika transferlerinden etkilenmişti. KYTK Tasarısının Genel Gerekçesinde, liyakat sisteminin yetersizliği, performans dayalı olmayan ve iyi kurgulanmamış ücret sistemi, dengesiz personel dağılımı, mevzuattaki dağınıklık gerekçeleri yer almaktaydı (Acar, 2019: 132).

2011’de yasalaşan 6111 sayılı torba Kanunla kamu personel sisteminde önemli değişiklikler yapıldı. 657 sayılı DMK’nın güncelliğini yitiren hükümlerinin yürürlükten kaldırılması, memurların aylıklı ve aylıksız izin haklarında iyileştirmeler yapılması, kurumlararası görevlendirmelerin kolay hale getirilmesi, sicil sisteminin kaldırılarak yerine başarılı personelin ödüllendirilmesi gibi birçok düzenleme 6111 sayılı bu torba Kanun’la getirildi. Bu Kanun’la üst düzey kadrolara atanmalarda memurluk kariyeri veya memurluk kariyerini esnetici şekilde, belirli meslek ve işler dışında özel sektörde geçen sürelerin tamamı veya belirli bir oranının hesaba katılması da vardır (Acar, 2019: 133).

4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu’ndan yararlanarak memurlar tarafından, yargıya intikal ettirilen sorunlu bir konu olarak sicil düzenlemesi, 2011 yılında 6111 sayılı Kanun marifetiyle, 657 sayılı DMK’dan kaldırılmış (Bilgin, 2011: 25) ve 657 sayılı DMK’nın “Takdirname” başlıklı 122. Maddesinin başlığı ve içeriği değiştirilmiştir. 6111 sayılı torba Kanun’un 110. Maddesinin başlığı “Başarı, Üstün Başarı Değerlendirmesi ve Ödül” olmuştur. 6111 sayılı yeni Kanun’da “Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir. Üstün başarı belgesi verilenlere, uygun görülmesi hâlinde en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %200’üne kadar ödül verilebilir” ifadesi yer almaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında yürütülen hizmetlerin özellikleri göz önünde tutulduğunda, memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak koşuluyla, değerlendirme standartları belirlenebilmektedir. Bir diğer yeni önemli düzenleme ise 6111 sayılı Kanun’un “Başarı Değerlendirmesi ve Ödül” başlıklı 122. Maddesi olup bu Maddeye dayanarak kurumlar değerlendirme ölçütleri belirleyecektir; ancak, 2020 sonlarına kadar, aradan geçen 9 yıla rağmen ilgili genel yönetmelik halen çıkartıl(a)mamıştır. Ölçütlerin belirleneceği yönetmelik çalışmaları Ekim 2020 itibariyle halen taslak halinde olup bu çalışmalar ve kurulmak istenen alt sistemler aşağıda özetlenmektedir.

#### 4.2.2. Personel Performans Değerlendirme Sistemi Taslağı

Devlet Personel Başkanlığı (DPB) “Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı”nı 2017 yılında hazırlamış ve bu Taslağı kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne sunup tartışmaya açmışsa da, 2020 itibariyle halen mevzuatta yerini alamamıştır. DPB tarafından hazırlanan Yönetmelik Taslağı önerilen sistemin adı, kapsamı, temel ilkeleri, kimlerin kimleri değerlendireceği hususu ile değerlendirme dönemleri, düzeyleri, konuları, süreçleri, sonuçları ve itiraz mekanizması yeni önerilen sistemin altyapısını oluşturmaktadır.





Bu Genel Yönetmeliğin, 657 sayılı DMK'ya tabi olarak istihdam edilen Devlet memurları ile 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye bağlı olarak çalışan sözleşmeli personel hakkında uygulanması düşünülmektedir; ancak kurum ve kuruluşların özel kanunlarındaki düzenlemeler istisna olacaktır (md. 2). Kendi değerlendirme sistemini uygulayan kurumların çoğu, kendi mevzuatında bu Genel Yönetmelik'e uygun değişiklikler yapmadığı sürece kendi sistemlerini uygulamaya devam edeceklerdir. Bu durumda, *“Emniyet Hizmetleri Sınıfındaki, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfındaki, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfındaki, Jandarma Hizmetleri Sınıfındaki ve Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfındaki memurlar bu Genel Yönetmeliğin kapsamı dışında kalmaktadır. Bazı kurumlardaki Genel İdare Hizmetleri sınıfına tabi personel”* de kapsam dışındadır. Bununla birlikte, Saydam'a (2018: 90) göre, KİT'lerde görev yapan sözleşmeli personel ile Devlet memurlarının paralel bir düzenlemeye tabi olması yerinde bir yaklaşımdır. Öte yandan çok sayıda hizmet sınıfının kapsam dışında kalması hazırlanan yönetmeliğin “genel” olma vasfını zedelediği iddia edilebilir.

Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağına göre, başarı değerlendirme sisteminin özündeki ilkeler, “adalet ve nesnellik”, “saydamlık ve alenilik”, “belirlilik”, “katılımcılık ve uzlaşma”, “stratejik planlar ve ilgili mevzuatla uyumluluk”, “ölçülebilirlik”, “işlevsellik ve çok yönlülük” olarak belirlenmiş (md. 4) olup bunlar, yönetim felsefesiyle de uyumaktadır. Performans Başarı Değerlendirme Sisteminde (PBDS) tüm süreçlerin şeffaf ve açık yürütülmesi istenmektedir. Personel, hangi konu ve ölçütlerde nasıl değerlendirileceğini bileceğinden, kendisine ilişkin beklentilerden haberdar olarak hangi durumlarda puanlarında düşüş olacağını da bilebilecektir (Saydam, 2018: 91). Değerlendirme süreçleri “Planlama”, “İzleme” ve “Değerleme” döngüsü şeklindedir.

PBDS *“süreçlerin açık olması, ölçütlerin belirli olması, hedeflerin uzlaşa ve işbirliği içinde dağıtılması”* gibi performans değerlendirmeyle ilgili yöntem ve kavramlar üzerine inşa edilmektedir. Hedeflerin ölçülebilirliği nesnellik için son derece önemli olup hedefler genelde stratejik planlar ve yıllık performans programlarından gelir (Saydam, 2018: 104). Stratejik planların ve yıllık performans programlarının rutin bir mevzuat olmaktan çıkıp işlevselleştirilmesi de gerekmektedir. Öngörülen sistemde hedefler, görevler ve performans en yakın amirlerce değerlendirilecektir. Yetkinlikler ise “en yakın amirin yanı sıra, belirli oranlarda en yakın astlar, iş arkadaşları ve vatandaşlar tarafından” da değerlendirilebileceği için değerlendirme hatalarının asgari seviyede olması amaçlanmaktadır. Tasarlanan sistemde ilgili personel 100 puan üzerinden değerlendirilmeye başlanacak; önceden belirlenen ölçütler dikkate alınarak puanlanacak, 100 puandan sapsmalar en yakın amirlerce tutulan izleme formuna dayandırılacak, sonuçlara itiraz edilebilecek, iç ve dış denetim mekanizmaları işletilecektir (Saydam, 2018: 104). Değerlendirme sonuçları yargısal denetime tabidir.

Kurumların özellikle personel/insan kaynakları birimlerine Performans Başarı Değerlendirme Sistemine (PBDS'ye) ilişkin gerekli eğitimlerin verilmesi, uygulamayı kolaylaştıracak yazılım sistemlerinin geliştirilmesi gibi hususların dikkate alınması kaydıyla, PBDS'nin Türkiye'nin kamu yönetimine önemli katkılar sunması beklenebilir. PBDS hayata geçirilirse Türkiye'de genelde kamu yönetimi anlayışında ve kültüründe özeldir personel yönetiminde ciddi değişimler yaşanacaktır.



### 4.3. Türkiye’de Kurumsal Düzeyde Performans Değerlendirme Politikasının Uygulanması

Kamu mali yönetimi ve denetimi alanında 2003’de yasalaşan ve 2006’da yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Türkiye’nin kamu performans politikalarını bireysel ve örgütsel düzeyde etkilemektedir. Kanun, kamu yönetiminde etkinliğin artırılmasında Sayıştay’ın geleneksel işlevlerine yeni açılımlar getirerek önemli görevler ve sorumluluklar yüklemektedir. 5018 sayılı Kanun’da stratejik plan “*kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını temel ilke ve politikaların, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan*” olarak tanımlanır. Performans ile stratejik plan ilişkisinin kurulması hem merkezi idarenin denetim işlerini etkin, kolay ve ucuz hale getirecek hem de yerel yönetimler ve alt birimleri hesap veren konuma taşıyacaktır (Sağbaş vd, 2011: 41). Benimsenen mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı ve çok yıllık bütçeleme ilkeleri çerçevesinde hazırlanan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları, Sayıştay’ın etkin performans denetim sisteminin ana unsurlarıdır. Yeni Kanun’la söz konusu belgeler, bütçe hakkının etkin kullanılması ve görüşmelerin daha rasyonel yürütülmesi amaçlarıyla TBMM’ye sunulmaktadır. Bu belgelerin ve Sayıştay raporlarının TBMM’de birlikte değerlendirilmesi yoluyla, bütçe sürecinin ve parlamenter denetimin kalitesinin artırılması hedeflenmektedir (Önder ve Meydanlı, 2019: 131).

Kurumsal performansın geliştirilmesi ve değerlendirilmesi ile stratejik plana dair hükümler içeren 5018 sayılı Kanun kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılmasını, tüm mali işlemlerin raporlanması, muhasebeleştirilmesi ve kontrol edilmesini düzenlemektedir. 6085 sayılı Kanun’la Sayıştay Kanunu’nda yapılan değişiklikle stratejik planlar üzerinden kurumsal performansın denetlenmesine başlanmıştır. Sayıştay raporları yürütmenin yasama tarafından denetlenmesi için TBMM’ye sunulmaktadır (Önder ve Meydanlı, 2019: 130). Kurumsal performans kurumun belirlenen amaçlara ne derece ulaştığını bütüncül bakış açısıyla ele alırken bireysel performans bireyin ödev ve sorumluluklarının yerine getirme düzeyini gösterir. Bireylerin görev ve sorumlulukları kurumsal amaç ve görevlerle örtüştürülür ve çalışanlar beklenen ödev ve sorumlulukları başarıyla tamamlarsa takım, birim ve üst birimlerin kurumsal performansı da artar. Modern kapsamlı performans yönetimi ve sisteminde takım performansı çok önemlidir (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2018: 13).

### 4.4. Türkiye’de Sektörel Düzeyde Performans Değerlendirme Politikasının Uygulanması

Türkiye’de sektörel düzeyde genel, tutarlı ve tekdüze bir kamu performans politikası yok iken, bireysel düzeyde performans değerlendirmesi ile 2010’lu yıllarda örgütsel düzeyde performans değerlendirmesi vardır. Ancak sektörlere bakıldığında, ayrıksı bazı uygulamalar görülebilir, eğitim, güvenlik, sağlık sektörlerinde bazı uygulamalar vardır. Sektör düzeyinde performansın artırılması denilince daha çok iktisadi sektörler akla gelmektedir. Başarının artması için kalkınma planlarında bazı sektörler (örneğin günümüzde yapay zekâ, yenilenebilir enerji ve çevre) ekonomik teşviklerle öncelikli hale getirilebilir. Bu tür teşvikler daha çok kamudan özel bir kaynak aktarımı şeklinde olur. Bazı kamu iktisadi teşebbüslerinde özel sektöre benzer, daha çok bireysel düzeyde performans üzerinde duran, performans değerlendirme ve teşvik sistemleri vardır.



Kamu İktisadi Teşebbüslerinde 399 sayılı KHK kapsamında çalışan sözleşmeli personelin sicil ve başarı değerlemesi ile başarı ücreti uygulaması halen “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlemesi Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde devam etmektedir. 399 sayılı KHK’nın 27. maddesinde sözleşmeli personelin ücret konuları arasında “başarı ücreti” de geçmektedir. Sicil ve başarı değerlendirme sonucunda sicil ve başarılarına göre başarı ücreti ödenmesi öngörülmüştür. Yine 399 sayılı KHK’nın 43. maddesinde başarı düzeyi düşük olanlara ücret ödenmemesi ve başka bir sicil amirinin yanında, buldukları görevin mevcut ücret tutarı ile altı ay daha denenmek üzere yeni bir sözleşme yapılması öngörülmektedir. Bu süre sonunda da sicil ve başarıları D düzeyinde olanların sözleşmeleri feshedilir. KİT’lerin 2014 yılı verileri başarı düzeyi oranı A düzeyi için %99,72 (Saydam, 2018: 87) gibi herkesin çok başarılı olduğu abartılı bir sonuç vermiştir. Başarı ücretlendirmesi, zamanla, personel arasında herhangi bir ayırım yapılmadan tüm personele yapılan standart bir ödeme haline gelmiştir. Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı, İstanbul Tünel ve Tramvay İşletmeleri (İETT) Genel Müdürlüğü gibi birçok kurumda performans değerlendirme sistemleri uygulanmaktadır. Ancak düzenlemeler ve uygulamalar, değerlendirme konuları, değerlendiriciler, değerlendirilenler, ölçütleri, yöntemleri ve sonuçları bakımından farklılıklar arz etmektedir (Saydam, 2018: 87).

### 5. TARTIŞMA, SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Tür kamu performans değerlendirme politikasının uygulama aşamasının çözümlendiği bu çalışmada bireysel performans değerlendirmeleri ön plana çıkmakla birlikte 2000’li yıllardan sonra kurumsal düzeyde performans değerlendirme ve kontrol sistemlerinin de getirildiği; ancak genel olarak bu uygulamaların sadece stratejik planlar ve bütçe odaklı olduğu görülmektedir. Performans değerlendirmede çok sayıda yöntem ve model önerilmektedir. Mizrahi (2017: 2) performans yönetimi literatüründe resmi (oyun-teorik) modelleme, operasyonel yönetim, yeni kurumsallaşma ve uluslararası veri setlerine dayalı çapraz ülkeler arası istatistiksel karşılaştırmalar olmak üzere dört araştırma yöntemi önermektedir. Bu araçların her biri kamu sektörü performans yönetim sistemlerinin farklı yönlerinin aydınlatılmasına teorik bilgiler ve pratik uygulamalarla bütünleştirici şekilde yardımcı olmaktadır. Performansa dair kamu yönetimi araştırmaları, performans yönetimi, değerlendirme ve teşvik programlarında genel olarak iki ana yaklaşım görülür. Birincisi performans için temel ödeme mantığına odaklanırken, ikincisi sosyal etkileşimleri, yapısal ve soyut faktörleri, siyasi dinamikleri, sembolik boyutları vurgular. İlk yaklaşımın literatüre hâkim olduğu söylenebilir, çünkü halen özel sektör eğilimleri revaçta olup nicel olarak ölçülebilen göstergeler kolaylık sağlarken, ikinci yaklaşım daha karmaşıktır ve genellikle nitel araştırma yöntemlerine dayanır. İkinci yöntemde uygulamada verileri toplamak ve yorumlamak çelişkili sonuçlar verebilir ve daha zahmetlidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlama ile performans yönetimi ve değerlendirme süreçlerinde karşılaştıkları çok sayıda sorun vardır. Öncelikle, Türkiye’de 1960 öncesi yabancı uzmanların öneri ve bakış açıları hâkim idi; yerli uzman raporları ancak TODAİE sayesinde mümkün olabildi. 1960’lar ve sonrasında personel yönetimi reformu için referans ve öğrenme kaynağı olarak Anglo-Sakson eğilimli bir bakışın başat olması durumu değiştirmemiştir. Türkiye’nin kültürel kodlarına uygun, uzlaştırıcı ve verimli bir performans değerlendirme sistemi oluşturulamamıştır; sendikalar, çalışanlar, kamu görevlileri dernekleri ve toplumun birçok kesimi performans odaklı anlayışa şiddetle



karşı çıkmaktadır. Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanma ve uygulanma aşamasında üst yönetimin sahiplenmesi genellikle yetersizdir. Üst yöneticilerin önem vermediği planlar ihmal edilmekte ve performans göstergeleri de iş yaşamının gerçeklerinden kopuk olmaktadır; bunun üzerinden yapılacak performans değerlendirmeler de gerçeği yansıtmaktan uzak olmaktadır.

Türkiye’de performans göstergelerinin çok az bir kısmı sonuç odaklı olup göstergeler genellikle ayrıntılı çalışmalarla oluşturulmadığı gibi gerçek birer ölçüt de değildirler. Kurumlar genellikle bütçe odaklı olarak ve sadece bir-iki performans göstergesi türünde ölçüm yapmakta, hesap vermeye korkan yöneticiler beklenen performans düzeyini çok asgari göstermektedirler. Yerel yönetimler düzeyinde performans göstergesi kullanma oranları düşük olup bazı stratejik planlar diğer yerel yönetimlerden esinlenmemiş. Stratejik planlar genellikle kurum dışında birilerine ücret karşılığı yaptırılmakta olup bunların kurum içi ve dışı işbirliğiyle hazırlanması gerekir. Stratejik planlarda bütçe ve performans programları ilişkisi zayıftır. Yöneticilerin hesap verme ve bütçe tahsisinde karşılaşılabilecekleri esnek olamama kaygısı bu ilintinin güçlenmesini engellemektedir. SGB.net ile bu ilişkinin kurulmasına uğraşılsa da, henüz tam olarak sistem kurulamamış olup uygulama sıkıntılıdır.

Kamu kurumlarında performans değerlendirmeye, şeffaf olarak hesap verme sorumluluğunu sağlamaya, faaliyet raporlarının hazırlanması ve doğruluklarına dair sorunlar vardır. 6085 sayılı Kanun’un Sayıştay’a, stratejik planlar üzerinden kurumların performansını denetleme yetkisi vermesi ve raporların TBMM’ye sunulması stratejik planların daha az gerçekçi ve yapay olmasıyla sonuçlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Denetim ve Kontrol Kanunu kapsamındaki kurumlarda uygulanan ve performans denetiminin önemli bir unsuru olan iç denetim de sorundur. İç denetçilere verilen yetkilerin niteliği, kurumlarda görev yapan iç denetçi sayısı azlığı, denetçinin bağımsızlığı, kamu kurumlarında üst yöneticilerin iç denetime gereken önemi vermeyişi önemli bazı sorunlardır.

Türkiye’de kamu sektöründeki zorunlu stratejik planlarda, performans değerlendirme sistemi ve faaliyet raporlarından elde edilen/edilebilecek performans değerlendirme bilgisinin kullanımı zayıftır; performansı düşük kurumlara yönelik güçlü bir yaptırım mekanizması yoktur. Kamu sektörü çalışanları için etkili bir bireysel performans değerlendirme sistemi de kurulmamıştır. Bütçe odaklı stratejik planlar kurumsal performans programlarıyla uyumlu değildir, performans değerlendirme sistemlerinin uygulamasına yönelik tekdüze genel bir strateji ve politika yoktur, uygulama genelde stratejik plan odaklı ve parçalıdır. Türkiye’de, sistemli/bütüncül ve iyi tasarlanmış sofistike performans politikası yerine önceki hükümetlerin yaptığına tepki şeklinde oluşturulan “parçalı” politikalar uygulanmaktadır. Türkiye’de çok uzun dönemdir devam eden kamuda siyasallaşma performans politikasını olumsuz etkilemektedir.

Dünyada temel eğilim olan ve başarılı olarak uygulanan kurumsal ve bireysel performans modelleri Türkiye’de de uygulanabilir. Kamu yönetiminde performans yalnızca “bireysel anlamda ücret” ile “kurumsal anlamda bütçe” arasında bir bağ kurularak artırılamaz; hatta bazı durumlarda ücretlendirme performans üzerinde olumsuz etkiler oluşturabilir. Günümüzde ücret ve bütçe odaklı olmaya ilaveten motive edici faktörler de yönetim sürecinde ve performans değerlendirme modelleri içerisinde kullanılmaktadır.

Türkiye’nin kamu performans değerlendirme politikasında temel sorunlar şu başlıklarda özetlenebilir: (1) Liyakat ve siyasallaşma, (2) kadro ve sınıflandırma, (3) sicil ve performans, (4) ücret



rejimi. Türkiye'nin kamu personeli rejimini düzenleyen ve 1965 yılında yasalaşan 657 sayılı Kanun, çalışanların performansının ölçülmesi, değerlendirilmesi ve ödüllendirilmesi açısından güncellikten oldukça uzaktır. Bu durumda kamu sektörü personelinin etkin ve verimli olmasına yönelik çabalar çeşitli kanunlarda satır aralarına dağılmakta ve personelin performansa göre ücret alması çalışmalarıyla sınırlı kalmaktadır. Türkiye'de kamu personeli performans değerlendirme sistemleri, kadronun gerektirdiği işten çok kişisel özellikleri öne çıkarmakta olup başka ülkelerdeki sistemlerden ayrılmaktadır. Türkiye'de personel değerlemesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler yasalaşmış somutlaşan politikalara 2004'de de 2020'de dönüşmemiş ve ikincil düzenlemeleri tamamlanmamış olduğundan, değerlendirme yöneticilerin kendi kişisel takdirlerine kalabilmektedir (Bilgin, 2004: 401).

Getirmek istenen model, ölçüt ve göstergelere dayalı kamu performans değerlendirme sisteminin kamu personel sistemi ve yönetimine katkı vermesi beklenir. Kamu performans değerlendirme sistemi ölçüt ve göstergeler doğru belirlenirse verimli uygulanabilir. Ancak, uygulayıcılardan veya kurum kültüründen kaynaklanan sorunların da etkisiyle karşı görüşler daha çok yeniliğe karşı bir direnç olarak ortaya çıkmaktadır. Genelde sendikaların uygulamada ideolojik ve şahsi davranılacağı düşüncesiyle ve diğer teknik sebeplerden dolayı performans değerlendirme ve ödüllendirme sistemlerine karşı tavır takılmaktadırlar.

Sicil sistemi kalktıktan sonra performans ölçüm görevi artık kurumlara verilmiştir; ancak genel çerçeveye çizmesi beklenen tasarı halindeki "Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik" düzenlemesi hayata geçmiştir. 2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Kanun sonrası değişikliklerle Sayıştay kurumsal performansı denetleme yetkisine haiz olmuştur. Sayıştay kurumların performansını stratejik planlarına göre denetleyip sonuçları Meclise rapor etmektedir; ancak stratejik planların gerçekçi olmaması nedeniyle uygulamada bu yolla denetim işlevi zayıf kalmaktadır.

Taslak halinde olan Yönetmelikle kamu performans yönetimine getirilmek istenen ölçüt ve göstergelere dayalı bireysel ve kurumsal performans değerlendirme sisteminin kamu sektöründeki personel sisteminde önemli bir boşluğu doldurması beklenmektedir. Kapsamlı bir performans yönetimi anlayışının kabulü sonucu ölçüt ve göstergelerin doğru belirlenmesi halinde sistemin uygulanabilirliği artacaktır. Kamu sektöründe bireysel ve kurumsal performans değerlendirmeleri sağlıklı yapılırsa Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşları ile kamu sektörü çalışanlarının etkili ve verimli olması, adaletli ve hak ettiği kadar ücret alması ve kurumsal ve ülkesel düzeyde de kaynak israfının azaltılması beklenebilir.

Türkiye'de kamu personelinin performans değerlendirme politikasına dair diğer politika süreç ve çözümleme teorileri kullanılarak ve daha farklı perspektiflerin pencerelerinden bakarak ilave akademik çalışmalar yapılabilir. Türkiye'de kamu sektörü performans politikasının gündeme geliş, formülasyon, kanunlaştırma ve değerlendirme aşamalarının bir veya birkaçına odaklanan diğer analiz ve çözümlemelere de ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye'nin kamu sektörü performans politikasının değerlendirme dışındaki konularının da analizi gereklidir. Sadece az sayıdaki aktörün kamu performans politikasındaki rollerine dair daha derinlemesine araştırmalar yapılabilir. Hepsinden önemlisi Türkiye'nin ilgili politikaları başka ülkelerin aynı alanlardaki politikalarıyla akademik amaçlarla kapsamlı karşılaştırmalara tabi tutulabilir. Türkiye'nin siyasal ve yönetsel kültürünün ve dinamiklerinin kamu personel değerlendirme politikası üzerindeki etkilerinin de bu çalışmadan daha derinlikli olarak irdelenmesi ve sonuçlar çıkarılması da mümkün ve gereklidir.





**Etik Beyanı:** *Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde KAYPOD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.*

**Yazar Katkıları:** *Hüseyin Özgür ve Güldenur Aydın, çalışmanın tüm bölümlerinde ve aşamalarında katkı sağlamışlardır. Yazarlar esere eşit oranda katkı sunmuştur.*

**Çıkar Beyanı:** *Yazarlar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.*

**Teşekkür:** *Yayın sürecinde katkısı olan hakemler ile editör kuruluna teşekkür ederiz.*

**Ethics Statement:** *The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, KAYPOD Journal has no responsibility and all responsibility belongs to the authors of the study.*

**Author Contributions:** *Hüseyin Özgür and Güldenur Aydın have contributed to all parts and stages of the study. The authors contributed equally to the study.*

**Conflict of Interest:** *There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.*

**Acknowledgement:** *We would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.*

### KAYNAKÇA

- Acar, O.K. ve Akman, E. (2019). Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Süreç Modeli Çerçevesinde Analizi. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 11 (27), 203-217.
- Acar, O.K. (2019). Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi. Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24 (1), 119-146.
- Aktaş, H. ve Şimşek, E. (2014). Örgütsel Sessizlik İle Algılanan Bireysel Performans, Örgüt Kültürü Ve Demografik Değişkenler Arasındaki Etkileşim. Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14 (28), 24-52.
- Altan, Y. (2005). Türk Kamu Personel Yönetiminde Performans Değerlemesi Sistemi ve Çağdaş Bir Model Önerisi. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Altan, Y. (2010). Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15 (1), 423-439.
- Altunok, H. (2012). Türkiye’de Kamu Personel Reformu Politikası Analizi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Altunok, H. (2018). Türkiye’de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi. Yasama Dergisi (38), 48-69.
- Altuntaş, G. ve Dömez, D. (2010). Girişimcilik Yönelimi ve Örgütsel Performans İlişkisi: Çanakkale Bölgesinde Faaliyet Gösteren Otel İşletmelerinde Bir Araştırma. Istanbul University Journal of the School of Business Administration, 39 (1), 50-74.



- Aydın, G. (2018). Applicability of Balanced Scorecard in Public Sector: The Case of Ombudsman Institution, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara.
- Aydın, G., Nyadera, I.N. ve Önder, M. (2020). Strategic Management in Turkey's Public Sector: Reforms and Application Issues. *Public Organization Review: Global Journal*, <https://doi.org/10.1007/s11115-020-00463-8>
- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı, *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3 (2), 19-48.
- Baumgartner, F.R., Jones, B. D. ve Mortensen, P.B. (2018). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. C.m. Weible and P.a. Sabatier (Editors), *Theories of The Policy Process*, Fourth Edition. Westview Press, Boulder, Colorado, Chapter 8, 55-102.
- Bayraktar, O. (2017). Kamu Kurumlarında Performans Değerlendirme ve Bir Uygulama Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ticaret Üniversitesi, İstanbul.
- Bilgin, K.U. (2011). İnsan Kaynakları Yönetimi Ve Türk Kamu Personel Sistemi. F. Kartal (Editör), *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Ankara, TODAİE, 221-240.
- Bilgin, K.U. (2004). Kamu Performans Yönetimi, Ankara, TODAİE,
- Bilgin, K.U. (2015). Kamu Personel Yönetiminde Ölçüt Ve Gösterge Odaklı Performans Yönetimi. *Strategic Public Management Journal (SMPJ)*, 1 (1), 24-39.
- Güler, B. Ayman (1988). Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme-I. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 79-99.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York and London, Routledge, Taylor ve Francis Group.
- Brewer, G. D. ve deLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Monterey, California, Brooks / Cole.
- Burns, J. P. ve Zhiren, Z. (2010). Performance Management in the Government of the People's Republic of China. *OECD Journal on Budgeting*, 10 (2), 1-28.
- Büte, M. (2011). Etik İklim, Örgütsel Güven Ve Bireysel Performans Arasındaki İlişki. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25 (1), 171-192.
- Cahn, M.A. (1995). The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process. S.Z. Theodoulou ve M.A. Cahn (Editors), *Public Policy: The Essential Readings*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 201-211.
- Cangızbay, K. (2000). *Hiçkimsenin Cumhuriyeti*. Ankara, Ütopya Yayınevi.
- Cangızbay, K. (1998). "Hiçkimse"nin Cumhuriyeti. *Yeni Türkiye*, 98/23-24, Özel Sayı 4, 3560-3570.
- Ceylan, Z. (2009). Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, (74-75), 45-72.
- Chan, H. S. ve Gao, J. (2008). Performance Measurement in Chinese Local Governments: Guest Editors'



- Introduction. Chinese Law ve Government, 41 (2-3), 4-9.
- Cheung, A.B., Jones, D.S.ve Koike, O. (2013). Institutionalizing Performance Management in Asia: Looking East Or West?. International Journal of Public Sector Management, 26 (5), 347-360.
- Ciğeroğlu-Öztepe, M. ve Kulaç, O. (2019). Ethical Decision-Making in Turkish Public Administration and Policy. Public Administration Issues, (5), 62-78.
- Coşkun, S. ve Dulkadiroğlu, H. (2018). Nereden Başlamalı? Çalışan ve Memur Performans Yönetimi, Ankara, Nobel Akademik.
- Çeliktürk, T. (2018). 1985-2017 Dönemi İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Tamamlayıcı Analiz Yaklaşımı Çerçevesinde Çözümlemesi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- deLeon, P. (1999). The Stages Approach To The Policy Process: What has It Done? Where is It Going. P.A. Sabatier (Editor), Theories of the Policy Process, First Edition. Boulder, Colorado, Westview Press, Chapter 1, 19-32.
- Denhardt, R.B. ve Catlaw, T. J. (2014). Theories of Public Organization, 7th Edition, Stamford, England, Cengage Learning.
- Devlet Personel Başkanlığı (DPB) (2017). Kamu Personel Sisteminin Değerlendirilmesi Çalıştayı, 21-23 Ekim 2016, Bursa, DPB.
- Ekinci, F. (2008). Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi, Maliye Dergisi, 155, 175-185.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) (2012). Kurum İçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği (RG. 04.07.2012, 28343).
- Erkiş, İ.U. (2014). Kamu Kurumlarında Performans Yönetiminin Uygulanabilirliği: 360 Derece Performans Değerleme Tekniği (Antalya İli Örneği), Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Eroğlu, H. T. (2013). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü. M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Editörler), Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama. Ankara, Adres, 148-165.
- Flaniken, F. (2009). Performance Appraisal Systems in Higher Education: An Exploration of Christian Institutions. Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Central Florida, Orlando.
- Frederickson, H.G. (1996). Comparing the reinventing Government Movement with the New Public Administration. Public Administration Review, 56 (3), 263-270.
- Gözlükaya, T. (2007). Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Grindle, M. S. ve Thomas, J. W. (1989). Policy Makers, Policy Choices, And Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries. Policy Sciences, 22 (3-4), 213-248.



- Gu, Q. ve Zhao, K. (2015). An Empirical Research on the Performance Assessment of Chinese Civil Servants, Taking Jiangsu Province as the Investigation Case. LEMCS 2015: International Conference on Logistics Engineering, Management and Computer Science, Atlantis Press, 768-776.
- Gül, H. (2015). Kamu politikası analizi, yöntemleri ve teknikleri. Yasama Dergisi, (29), 5-35.
- Gül, İ. ve Arabacı, İ.B. (2018). Öğretim Elemanlarının Akademik Teşvik Ödeneğine İlişkin Görüşleri. Electronic Journal of Social Sciences, 17 (66), 675-687.
- Güner, M.F. ve Memiş, M.Ü. (2007). Kurumsal Performans Değerlendirme Yöntemlerinin Gelişim Süreci: 1850'lerden 2000'lere Bir İnceleme. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16 (2), 225-239.
- Herweg, N., Zahariadis, N. ve Zohlnhöfer, R. (2018). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications.c. M. Weible and P.A. Sabatier (Editors), Theories of the Policy Process, Fourth Edition. Boulder, Colorado, Westview Press, 17-53.
- Jann, W. ve Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle.f. Fischer, G. J.miller ve M.s. Sidney (Editors), Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods. Boca Raton, Florida, CRC Press, 43-62.
- Jing, Y., Cui, Y. ve Li, D. (2015). The Politics Of Performance Measurement in China. Policy and Society, 34 (1), 49-61.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (1992). The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance. Harvard Business Review, 70 (1), 71-79.
- Kikuchi, M. (2010). Performance Management In Japan. E.M. Berman, M.J. Moon ve H. Choi (Editors), Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan. Boca Raton, Florida, CRC Press, Chapter 13, 273-290.
- Köseoğlu, Ö. ve Şen, M.L. (2014). Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar. Akademik İncelemeler Dergisi, 9 (2), 113-136.
- Kulaç, O. (2016). Bir Kamu Politikası Çözümlemesi: Türkiye'nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.
- Kulaç, O. ve Özgür, H. (2017). An Overview of Thestages (Heuristics) Model as a Public Policy Analysis Framework. European Scientific Journal (Esj), 13 (12), 144-157.
- Liu, W. ve Li, W. (2016). Divergence and Convergence in the Diffusion of performance Management in China. Public Performance ve Management Review, 39 (3), 630-654.
- Liu, X. ve Dong, K. (2012). Development of the civil servants' performance appraisal system in China: Challenges and Improvements. Review of Public Personnel Administration, 32 (2), 149-168.
- Luk, S. C. Y. (2020). Ageing, Long-term Care Insurance and Healthcare Finance in Asia. Abingdon, the UK and New York, Routledge, the Taylor ve Francis Group.



- Martilla, J.A. ve James, J.C. (1977). Importance-Performance Analysis. *Journal of Marketing*, 41 (1), 77-79.
- Mihçioğlu, C. (1988). Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları. Ankara, Ankara Üniversitesi SBF.
- Mizrahi, S. (2017). *Public Policy and Performance Management in Democratic Systems: Theory and Practice*. Camden, London, Palgrave Macmillan.
- Moynihan, D.P. (2008). *The Dynamics of Performance Management Constructing Information and Reform*. Washington, D.C., Georgetown University Press.
- NPA (National Personnel Authority of Japan) (2008). *Annual Report Fiscal Year 2008*, Tokyo, NPA of Japan.
- OECD (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris, OECD Publications.
- OECD (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris, OECD Publications.
- Ostrom, E. (2007). *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and development framework*. P.A. Sabatier (Editor), *Theories of the Policy Process*, Second Edition. Boulder, Colorado, Westview Press, 16-66.
- Ömürgönülşen, U. (2014). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi -II.*, 2. Basım. Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 3-43.
- Ömürgönülşen, U. (2009). Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi. B. Ayman Güler (Der.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Birinci Baskı*. Ankara, İmge, 313-412.
- Önder, M. ve Aydın, G. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim: Kronik Uygulama Sorunsalı ve Yeni Perspektifler. *The Journal of International Management Research*, 2 (3), 225-239.
- Önder, M. ve Meydanlı, M.A. (2019). TBMM’nin Denetim Aracı Olarak Sayıştay’ın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 52 (3), 123-154.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*. Ankara, Platin.
- Özgür, H. (2004). *Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim*. M. Acar ve H. Özgür (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi –II*. Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 207-254.
- Öztürk, N.K. (2004). Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye. *Türk İdare Dergisi*, 84 (442), 1-26.
- Peters, B.G. (2018). *American Public Policy: Promise and Performance*, Eleventh Edition. Los Angeles, Sage/CQ Press.
- Sabatier, P. A. (1991). *Toward Better Theories of the Policy Process*. PS: Political Science and Politics, 24 (2), 147-156.
- Sabatier, P. A. (Ed.) (1999a). *Theories of the Policy Process*, First Edition. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1999b). *The need for better theories*. P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*,





First Edition, Boulder, Colorado, Westview Press, Chapter 1, 3-17.

- Sabatier, P. A. ve Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8 (4), 538-560.
- Sağbaşı, İ., Çalışkan, A., Gürler Hazman, G. ve Erin, M. Z. (2011). Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Teori ve Türkiye Uygulaması. Ankara, Seçkin.
- Sayan, İ. Özkal (2016). Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71 (3), 669-691.
- Sayan, İ. Özkal, Övgün, B. ve Zengin, O. (2018). Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Denetimi Mümkün Mü? *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2018/2, 74-92.
- Saydam, M. (2018). Türk Kamu Yönetimi İçin Önerilen Yeni Değerlendirme Sistemi: Personel Başarı Değerlendirme Sistemi (PBDS). *Yasama Dergisi* (38), 70-109.
- Sezer, M. S. ve Yıldız, M. (2009). Türkiye’de Bir Kamu Politikası Sorunu Olarak Yabancı Doktor İstihdamı: Avustralya, Birleşik Krallık ve Kanada Örnekleri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11 (3), 43-78.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W. ve Borick, C. P. (2017). *Introducing Public Administration*, 9th Edition. New York and London, Routledge, Taylor ve Francis Group.
- Sobacı, M. Z. (2012). Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Bürokrasi: Türkiye Üzerine Değerlendirmeler. Ö. Önder ve F. Kırışık (Editörler), *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*. Ankara, Orion Kitabevi, 51-70.
- Stroleny, A.E. (2018). *Assessing Approaches to Appraisal: A Comparison of Performance Appraisal Practices and Consequences for Hospital Nurses in the Czech Republic and Germany*, Unpublished Doctoral Dissertation, King’s College, London.
- Şen, M. L. (1992). *Türk Kamu Yönetiminde Eğitim-İstihdam İlişkisi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Şener, H.E. (2013). *Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi*. M. Yıldız ve M.Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Ankara, Adres, 566-603.
- Tahtalıoğlu, H. ve Özgür, H. (2016). *Türkiye’de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümlemesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı)*. Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 9 (3), 161-184.
- Tahtalıoğlu, H. ve Özgür, H. (2019). *The Analysis of Contracted Public Personnel Policy Of Turkey*. O. Kulaç, E. Akman ve C. Babaoglu (Editors), *Public Policy Analysis in Turkey*. Berlin, Peter Lang GmbH, 147-162.
- Thomas, J. W. ve Grindle, M. S. (1990). *After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries*. *World Development*, 18 (8), 1163-1181.
- Walters, L.C., Aydelotte, J. ve Miller, J. (2000). *Putting More Public in Policy Analysis*. *Public Administration Review*, 60 (4), 349-359.



- Weible, C.M. (2018). Moving Forward and Climbing Upward: Advancing Policy Process Research. C.M. Weible ve P.A. Sabatier (Editors), Theories of the Policy Process, Fourth Edition. Boulder, Colorado, Westview Press, 363-378.
- Weible, C.M. ve Sabatier, P.A. (Editors) (2018). Theories of the Policy Process, Fourth Edition, Boulder, Colorado, Westview Press.
- WHO (World Health Organization) (2000). The World Health Report, Health Systems: Improving Performance. Geneva, WHO Publishing.
- Wildavsky, A. (1969). Rescuing Policy Analysis From PpbS. Public Administration Review, 29 (2), 189-202.
- Xiaoping, G., Mingke, S. ve Jie, L. (2012). Performance Management in China: Its Characteristics in Practice and Its Theoretical Value. Social Sciences in China, 33 (4), 48-68.
- Yang, K. ve Holzer, M. (2006). The Performance–Trust Link: Implications for Performance Measurement. Public Administration Review, 66 (1), 114-126.
- Yatkin, Ş. (2019). 1986–2017 Döneminde Türkiye'nin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Yenice, E. (2006). Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi. Sayıştay Dergisi, (61), 57-68.
- Yıldırım, K. ve Önder, M. (2019). Collaborative Role of Metropolitan Municipalities in local Climate Protection Governance Strategies: The Case of Turkish Metropolitan Cities. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, 21 (2). <https://doi.org/10.1142/S1464333219500066>
- Yılmazgil, S.M. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmenin Kamu Çalışanlarının İş Stresine Etkisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Yokuş, G., Ayçiçek, B. ve Kanadlı, S. (2018). Akademisyen Görüşleri Doğrultusunda Yükseköğretimde Performansa Dayalı Akademik Teşvik Sisteminin İncelenmesi. Yükseköğretim Dergisi, 8 (2), 140-149.
- Yüceyılmaz, H. (2016). Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Uygulaması: Aydın İli Örneği. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Yüceyılmaz, H. ve Özgür, H. (2019). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Literatürünün Analizi. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 17 (4), 106-128.