

HİNGİLİZ HUKUKUNDA PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİ

*Arş. Gör. Dilara YÜZER**

GİRİŞ

Günümüzde kamu yönetiminde etkinliğin artırılması, birçok ülkenin temel öncelikleri arasında yer almakta ve bu amaçla çeşitli reform çalışmaları sürdürülmektedir. Reform çalışmaları, son yirmi yıl içinde etkisini arttırmıştır. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların temelinde ekonomik sorunların yattığı gözlenmektedir. Bu durum, OECD üyesi ülkelerde halkı, devletin ekonomideki rolünü tartışmaya ve kamu hizmetlerinde, kamu kuruluşlarının performanslarını yeniden düşünmeye sevk etmiştir.

Kamu yönetimi reformları ile başarılmak istenen temel hedeflerden birisi, etkin devlet hedefinin gerçekleştirilmesidir. Kamu hizmetinin önemli bir parçasını oluşturan kamu personelinin etkinliğinin sağlanması için ise performans yönetimi uygulamalarıyla performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesi yoluna gidilmiş ve performansa dayalı ücret sistemine geçilmiştir. Performansa dayalı ücretlendirme üzerine özellikle OECD'nin üye ülkeler üzerinde teşvik edici yönlendirmesi, sistemin yayılmasına olumlu katkılar sağlamıştır.

İngiltere'de 1979 yılında iktidara gelen Margreth Thatcher hükümeti kamu hizmetlerinin verimliliğini ve yeterliliğini arttırmak üzere reform hareketlerini başlatmıştır. 1982 yılında "Financial Management Act"la başlayan bu çalışmalar, 1988 yılında "Next Step Initiative" ve 1999 yılında "The Modernising Government White Paper"la sürmüştür.

H Hakem incelemesinden geçmiştir.

* Gediz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı

OECD'nin kurucu üyelerinden olan İngiltere, kamu yönetimi siteminde köklü değişimler gerçekleştiren ve dünyada performans ölçüm ve değerlendirilmesini ilk olarak başlatan, bu nedenle de diğer ülkeleri geniş çapta etkileyen bir ülkedir. Türk hukukunda, kamu personel hukukuna ilişkin düzenlemelere de örnek teşkil eden ülke, İngiltere olmuştur.

İngiltere'de, kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişine ilişkin genel bir yasa da mevcut değildir. Ancak kamu kurumlarının personel politikalarına yön veren, kamu kuruluşlarının uymaları gereken bir takım temel esasları düzenleyen, "Civil Service Code", "Civil Service Management Code", "Recruitment Code" şeklinde adlandırılan yönetmelikler bulunmaktadır. Bu hususta çalışmamızda performans dayalı ücret sistemine ilişkin genel açıklamalar yapılarak, İngiliz hukukunda mevcut güncel düzenlemeler ışığında performans dayalı ücret sistemi incelenmeye çalışılacaktır. Belirtilmelidir ki, bu inceleme, ilgili olduğu maliye alanı kapsamında değil, tamamen hukuki düzenlemeler çerçevesinde yapılmıştır.

I. PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİ (PERFORMANCE-BASED PAY SYSTEMS)

A. GENEL OLARAK

Performansa dayalı ücret sistemi son 15 yıldır önemli ölçüde büyümüştür¹. Birçok ülkede kıdem ücret sisteminden vazgeçilmekte ve bireysel ya da grup performansına bağlı ücret uygulamalarına yönelinmektedir. Ücret sistemlerinde bu yönde değişim, büyük ölçüde OECD² ülkelerindeki uygulamalardan etkilenmektedir³.

¹ "Performance Related Pay", **Factsheet in Bargaining Support Group**, UNISON, May 2001, s. 1, <http://www.unison.org.uk>, E.T. 10.07.2011.

² OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), Türkiye ile birlikte toplam 34 ülkenin üyesi olduğu uluslararası iktisadi kalkınma ve işbirliği örgütüdür. Ayrıntılı bilgi için bkz.: <http://www.oecd.org>. E.T. 12.09.2011.

³ **Öztürk**, Namık Kemal: "Kamu Kesimi Ücret Sistemleri ve Türkiye'de Durum"; **Türk İdare Dergisi**; S. 428, Eylül 2000, s. 73.

Performansa dayalı ücretlendirme bir özel sektör yöntemidir⁴. 1980’li yıllarda birçok ülkede kamu reformları özel sektör yönetim anlayışını model almıştır. Yeni Kamu İşlemciliği olarak da adlandırılan bu yaklaşım, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de performansa göre ödeme yapılması gereğini savunmuştur⁵. Performansa dayalı ücretlendirmenin kamu örgütleri için uygun olmayabileceği yönünde görüşler olmakla birlikte, değişik ülkelerin kamu sektöründe farklı ölçüde de olsa performansa dayalı ödeme sistemi kullanılmaktadır⁶.

Performans, bir işi yapan bir bireyin veya bir grubun o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak nereye varabildiğinin nicel ve nitel olarak anlatımıdır⁷. Performansa dayalı ücret ise, performansa bağlı olarak belirli periyodlarla çalışanlara yapılan ödemedir. Bu ödeme bireysel veya gruba yönelik olabilir. Performansa göre ücretlendirmede çalışanlar için hedefler konulmakta ve çalışanlar bu hedeflere ulaşmak için motive edilmektedir⁸.

Performansa dayalı ücret sistemleri, ücret ile performans arasında sıkı ilişki kurularak oluşturulan ücret sistemlerini içerir⁹. Genellikle performans yönetim sisteminin bir parçası olan performansa dayalı ücretlendirmede, ikramiyeler ve ücret seviyeleri, çalışan performansının daha önce konulmuş olan hedeflere göre değerlendirilmesiyle belirlenir. İşle ilgili hedeflere bağlı

⁴ **Balçı, Asım/Kırılmaz, Harun:** “Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemleri ve Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği: Sağlık Bakanlığı’nda Döner Sermaye Gelirlerinden Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi”, s. 4, <http://www.performans.saglik.gov.tr>, E.T. 12.06.2011.

⁵ **Coşkun, Selim/Dulkadiroğlu, Hakan:** “Ücret, Performansa Göre Ücret ve Çalışanların Algısı: ABD’de Federal Düzey Örneği”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. LXIV, S. 3, 2009, s. 85.

⁶ **Balçı/Kırılmaz, s. 4.**

⁷ **Özer, Hüseyin:** **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Ankara, 1997, s. 65; **Özer, M. Akif:** “Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 73, Nisan-Haziran, 2009, s. 4.

⁸ **Coşkun/Dulkadiroğlu, s. 86.**

⁹ **Kestane, Doğan:** “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, **Maliye Dergisi**, S. 142, Ocak-Nisan 2003, s: 132; **Uyargil, Cavide:** “İşletmelerde Performans Yönetim Sistemi” **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları**, S. 26, 1994, s. 125; **Balçı/Kırılmaz, s. 5.**

olan performanslar doğrultusunda ücreti farklılaştırmak, performansa göre ücretlendirmenin mantığını oluşturur¹⁰.

Performansa göre ödeme, yüksek performans gösterdiğinde bunun karşılığını alabileceğini düşünen kişilerin daha yüksek bir performans için çaba göstereceği savına dayalı, Vroom tarafından ileri sürülen beklenti teorisine dayandırılmaktadır¹¹.

Performansa göre ücret sistemi temelde iki amaca dayanmaktadır. İlki, sistemin yönetsel değişim çabalarında sembol olarak algılanmasıdır. Geleneksel olarak merkezde toplanan güç daha alt yönetsel birimlere aktarılır ve yöneticiler kendi astlarının ücretlerini belirlemede daha fazla yetkiyle donatılmaktadırlar. İkincisi ise performansa göre ücret, iyi performansın ve personelin daha iyi motive edilmesinin bir aracı olarak algılanmaktadır¹².

Performansa dayalı ücret sisteminin kriterleri ise şöyle sıralanabilir¹³:

- Objektif olmalıdır.
- Ölçülebilir ve önemli olanı ölçer olmalıdır.
- Performansı doğru bir şekilde ölçebilecek bir değerlendirme sistemi ile birlikte işlemelidir.
- Sadece yönetime değil, çalışanlara da uygulama sonuçları geri bildirim yapılacak şekilde düzenlenmelidir.
- Kolay anlaşılabilir olmalıdır.
- Kontrol edilebilir olan ile ilgili olmalı, çalışanların kontrolü dışında olan olayları hesaba katmamalıdır.

¹⁰ **Kestane**, s. 132.

¹¹ **Perry**, James L. (2003), "Compensation, Merit Pay, and Motivation," **Hays** Stephen W./**Kearney**, Richard C. (eds.), Public Personnel Administration: Problems and Prospects (Upper Saddle River: Prentice Hall), s. 144 naklen **Coşkun/Dulkadiroğlu**, s. 86.

¹² **Öztürk**, s. 74; **Kestane**, s. 132.

¹³ **Silva**, Sriyan: "An Introduction To Performance and Skill-Based Pay Systems", International Labour Office Organisation, ACT/EMP, s. 5, <http://www.ilo.org>, E.T. 15.07.2011; **Kümbül**, Burcu: "Ücrette Adaleti Sağlayan Performansa Dayalı Ücret Sistemleri", **Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi** C. III., S. 1, 2001, s. 4; **Ebin**, Alev/**Gümüşay Şahin**, Ayça/**Çedikçi**, Tuğba: "Performansa Dayalı Ücretlendirme Sisteminin İşgören Verimliliği ve Organizasyon Karlılığı Üzerindeki Etkileri" s. 3, http://idc.sdu.edu.tr/tam_met_inler/yonetim/yonetim13.pdf, E.T. 08.10.2011.

B. PERFORMANSA DAYANAN ÜCRET SİSTEMİNİN AVANTAJLARI ve DEZAVANTAJLARI

Performansa dayalı ücret sisteminin avantajları olduğu gibi sistemin iyi işletilmemesinden kaynaklanan dezavantajları, sistemde birtakım güçlükler sebebiyet vermektedir. Her şeyden önce performansa dayalı ücret uygulamasında karşılaşılan güçlükler sistemin kötü oluşundan değil, daha çok uygulama hatalarından kaynaklanmaktadır¹⁴. Sistemin avantajlarını sayacak olursak¹⁵:

- Gelişmiş kurum performansı sayesinde hız ve verimlilik¹⁶ artar.
- Birey ve takım performansını geliştirir. Takdir edilmek çalışanlar açısından önemli bir motivasyon aracıdır. İş arkadaşlarından daha fazla çalıştığına inanan kişilerin teşvik ücretleriyle özendirilmesi kurumlarda motivasyonu artıracaktır. Bu konuda yapılan araştırmalara göre, performansa dayalı ücret planlarının uygulandığı sistemlerde uygulanmayanlara nazaran performans yaklaşık % 30 daha yüksek olduğu tespit edilmiştir¹⁷.
- Yetenekli çalışanların kurumdan ayrılmasını engeller kuruma bağımlılığı ve ücrette adaleti sağlar.
- Yetersiz performans gösteren çalışanların belirlenmesi performans analizleri sayesinde kolaylaşır. Performansa dayalı ücret planı, performans değerlendirme ile birlikte uygulanacağı için düşük performansın artırılması yönünde teşvik yaratır.
- Uyarı kriteri sağlar. Yönetim, personel hakkında kesin performans kriterleri oluşturur. Çalışanlar da daha yüksek ücretlerle ödüllenecek için bu kriterleri gerçekleştirmeye çalışırlar.
- Performansa dayalı ödeme yapılması, tüm çalışanların ücretlerini toplu olarak artırma yerine verimli çalışan ve performansı iyi olan

¹⁴ Ünal Ayşe; “İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ödüllendirme: Ücret Performans İlişkisi”; **Kamu-İş-İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C. V, S. 4, Temmuz 2000, s. 1, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/542.pdf>, E.T. 10.09.2011.

¹⁵ **Kestane**, s. 133-134.

¹⁶ Verimlilik kavramı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: **Özer**, Kamu Kesimi, s. 77-87.

¹⁷ Ünal Ayşe: “Performansa Dayalı Ücret ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, **Kamu-İş-İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C. V, S. 1, Temmuz 1999, s. 2.

çalışanların ücretlerini yükseltme yönü ile verimsiz personelin de rekabet sürecine katılma motivasyonunu artıracaktır.

- Kişilerin iş tatmininin artması ile birlikte şikayetler ve işe devamsızlık azalır.
- Motive edici etkisi vardır. Çünkü, performansa dayalı ücret ile başarılı kişiler ödüllendirilmektedir.

Geniş yelpazede yapılan araştırmalar performansa dayalı ücret sisteminin beklenildiği kadar etkili olmadığını göstermiştir¹⁸. Performansa dayanan ücret sistemi iyi yönetilmezse birtakım dezavantajlar da doğurabilmektedir. Bunlar;

- Birbirleriyle rekabet eden çalışanlar arasında anlaşmazlıklar çıkabilir¹⁹.
- Yöneticiler ve denetleyiciler üzerinde ek bir baskı oluşabilir²⁰.
- Bireysel başarıların ödüllendirilmesi ile çalışma grubu içinde takım ruhu zedelenebilir²¹.
- Uygulama maliyetlerini yükseltebilir²².
- Çalışanlar yalnızca ödül sistemi yoluyla kontrol edilirler.
- Kişilerin ücretleri kesildiğinde ya da artış olmadığında demotive olabilmeleri mümkündür²³.
- Çalışma süresi, stres ve risk düzeyi gibi dış faktörlerin etkisiyle düşen performansa dayalı ücret adil olmamaktadır²⁴.

¹⁸ Performance Related Pay, s. 2.

¹⁹ **Kestane**, s. 136.

²⁰ **Balcı/Kırılmaz**, s 3; **Kestane**, s. 137.

²¹ **Kohn**, A.: "Why Incentive Plans Cannot Work, Harvard Business Review, 71/5, Sep-Oct 1993, s. 55; **Ünal**, "İnsan Kaynakları Yönetimi", s. 16; **Coşkun/Dulkadiroğlu**, s. 86.

²² **Kestane**, s. 136.

²³ **Kohn**, s. 55; **İncir Gülten**; "Performansa Dayalı Ücret Sistemi Bir Demotivasyon Aracı mıdır?", **Milli Produktivite Anahtar Dergisi**, Şubat 2000, s. 5; **Coşkun/Dulkadiroğlu**, s. 86.

²⁴ **Evren**, Sami: "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", **İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S. 44, 2004, s. 355.

Literatürde performansa dayalı ücret sisteminin kendisi değil, uygulama hatalarının olumsuzluklara yol açtığı görüşü ağır basmakta ve bu açıdan uygulama sırasında yapılan hataların giderilmesi sistemin başarısı açısından belirleyici olmaktadır²⁵.

C. PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİNİN KAMU KESİMİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe geçmişten günümüze ücret politikalarının gelişiminde bazı değişiklikler olmuştur. Daha yoğun olarak özel sektörde kullanılan performansa dayanan ücret modeli kamu sektöründe yaşanan değişime paralel olarak kamu sektöründe de uygulama alanı bulmaktadır²⁶.

Performansa dayalı ücret sistemine ilişkin ülkeler tarafından belirtilen ortak amaçlar performans ile ücret arasında sıkı bir bağ kurularak, kamu yönetiminin etkinliğini ve hesap verebilirliğini artırmaktır²⁷.

Kamu hizmetlerinde yönetimin performansını tespit edebilmek oldukça zordur²⁸. Bunun yanı sıra birimlerin kazançlarını personele ücret olarak yansıtmak hem kolay değildir hem de adil olmayan sonuçlar doğurabilir. Performansa dayalı ücretin kendisini finanse edebildiği durumlar da söz konusu olabilir. Örneğin Türkiye’de bazı kamu kurum ve kuruluşlarında ve devlet hastanelerinde döner sermaye ve benzeri uygulamalara gidilerek personele ek ödemeler yapılmaktadır. Bu uygulamaların performansı artırdığına dair bir delil olmadığı gibi ücretlerin yetersiz olduğu kamu kesiminde bu türden uygulamalar adaletsizliklere de yol açabilmektedir²⁹.

Performansa dayalı ücret sistemlerinin kamu kesiminde uygulanabilirliği hususunda örgütsel yapı, yönetim ve ücret sisteminden kaynaklanan etmenler değerlendirmeye alınmalıdır³⁰.

²⁵ Ünal, “Performansa Dayalı Ücret”, s. 6.

²⁶ Balcı/Kırılmaz, s. 10.

²⁷ Ceylan, Zeynep: “Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, S. 74-75, Temmuz-Aralık 2009, s. 47.

²⁸ Balcı/Kırılmaz, s. 3.

²⁹ Öztürk, s. 76.

³⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2000, s. 46.

Kamu sektöründe insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür. Bunun için örgüt ve iş analizlerinin yapılması, iş tanımları ile bu işi yürütecek personelin nitelik ve sayısının belirlenmesi gerekmektedir. Sektörde nicelik ve nitelik itibarıyla kadro standardizasyonu uygulamasına geçilmesi halinde ölçülebilir ve karşılaştırılabilir nesnel ölçütler hazır olacağından, çalışanların işlerindeki performansını değerlendirmek daha kolay ve adil olacaktır. Performans sonuçlarına göre sorgulama ve ödül sistemi oluşturularak, çalışanlar başarı ve verimliliklerine göre kuruma yaptıkları katkı oranında değerlendirileceklerdir³¹.

Personel mevzuatındaki ödül, ikramiye ve teşvik sisteminin olağanüstü başarıya endeksli olması ya da sıkça işletilen bir yöntem olmaması, çalışanlar üzerinde motive etkisini azaltabilir.

Ücretin, hem kamu sektörü verimliliğini artırma hem de kamu sektörü tarafından üretilen hizmetlerin hız, kalite ve verimliliğin artırılması için önemli bir araç olarak kullanılması performansa dayanan ücret sistemin önemini artırmaktadır³².

Ücret sistemlerinin orta ve üst düzey kamu yöneticileri için daha önemli bir unsur olduğu kabul edilebilir. Bu doğrultuda kamu yönetiminde kariyerine yeni başlayan adaylar düşük bir ücret seviyesinden başlayarak, kariyerindeki ilerleme ile doğru orantılı şekilde ücret artırılmasını hedef alan bir sistem kullanılabilir. Bu şekilde adayın hem performansı artıracak hem de adayın daha fazla güdüleme imkanı sağlayacaktır³³.

Kamu kesiminde performans belirlemenin zorluğu, hükümetleri özellik arz eden belli kurumlarda çalışan personele daha fazla ücret ödemeye yönlendirilmektedir. Ancak bu durum, çalışanlar arasında ücret farklılığı nedeniyle iç denge sisteminin bozulmasına bağlı olarak motivasyon ve üretkenlik üzerinde olumsuz etki yapabilecektir.

Tek taraflı ücret belirleme yerine çalışan temsilcilerinin de katılımı ile toplu sözleşme sisteminin uygulanması iş ve performans analizi açısından olumlu etki yapacaktır. Ayrıca yöneticilerin eğitilmesi ve yeterli bilgi ve

³¹ **Kestane**, s. 138.

³² "Pay Reform in The Public Service", **Public Management Occasional Papers No:10**, OECD, 1996, s. 8.

³³ **Kestane**, s. 139.

kültür donanımına kavuşturulması performans değerlendirmesinin başarısı açısından önem taşımaktadır. Performans bağlantılı sistemde ancak objektif kriterlere dayalı ve açık bir verimlilik değerlendirme sistemi ile iş başarısı ölçülebilmektedir³⁴.

II. İNGİLTERE'DE KAMU HİZMETLERİNDE REFORM HAREKETLERİ

1979 yılında iktidara gelen Margreth Thatcher hükümeti kamu hizmetlerinin verimliliği ve yeterliliğini arttırmaya yönelik değişik plan ve programlar üzerinde durmuştur³⁵.

İlk olarak hükümet, devlet çapında tasarruf yapmak ve verimliliği teşvik etmek için nakit harcama limitleri ve insan gücü hedefleri ortaya koymuştur. Kamu personeli sayısının düşürülmesi yoluna gidilmiştir. Kamu hizmetindeki idari kültürü değiştirmek için “para karşılığı iyi hizmet” elde etmek için belirli faaliyetler üzerinde yoğunlaşmıştır. Bakanlıklarda çalışacak kimseler için “tasarruf ve verimlilik bilinci” getirilmiştir. Kalıcı reformların elde edilmesi için gerekli olan diğer destekleyici çabalar ortaya konmuştur. İdarecilerin iyi yönetimi için onlara gerekli ortam sunulmuştur. Başarılı olan yöneticilere terfi verilerek mükafatlandırılmışlardır. Thatcher, var olan kültürü değiştirerek bakanların reformları sağlayacak yönetici olmalarını ve genel idareciler yerine, maliyet hakkında bilgisi olan yöneticilerin varlığını talep etmiştir³⁶.

Son olarak performansa dayalı bir ücret sistemi ve performansının iyileştirmesini teşvik etmek amacıyla periyodik şekilde değerlendirme mülakatları yaptırmıştır³⁷.

1980’li yıllarda, OECD’ye üye ülkelerin genelinde kamu açıkları, dış borç yükü, işsizlik ve enflasyon artışı görülmüş, bu nedenle söz konusu ülkelerde kamu yönetiminde reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ülke yönetimleri bu ihtiyacı, reform sağlayacak yasalar çıkararak gidermeye çalışmış-

³⁴ **Kestane**, s. 139.

³⁵ **Korkusuz**, M. Refik: “Kamuda İnsan Gücü Planlamasında Verimlilik ve ABD-İngiltere Örneği”, *Kamu Hukuku Arşivi Dergisi*, Ekim 1998, <http://www.akader.info>, E.T. 20.07.2011.

³⁶ **Korkusuz**, <http://www.akader.info>, E.T. 12.09.2011.

³⁷ **korkusuz**, <http://www.akader.info>, E.T. 12.09.2011.

lardır. İngiltere’de 1982 yılında “Financial Management Act” la başlayan bu çalışmalar, 1988 yılında “Next Step Initiative” ve 1999 yılında “The Modernising Government White Paper”la sürmüştür³⁸.

III. İNGİLTERE’DE PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİ

A. GENEL OLARAK

İngiltere’de performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçişin nedenleri arasında, kamu kurumlarına kendi personel ödeneklerinin kontrolü ile ilgili daha fazla yetki tanımak ve ücreti istihdam pazarına daha duyarlı hale getirmek sayılmaktadır. Diğer nedenler ise, kamu hizmetlerinin kaliteli sunumunu teşvik etmek, iyi performansı ödüllendirip, kötüyü cezalandırarak personel ödeneklerinin kullanımını daha etkin bir hale getirmek ve şeffaflığı artırmak olarak sıralanmaktadır³⁹.

İngiltere’de Kabine ile Hazine arasındaki görüşmeler neticesinde performansa dayalı ücret sisteminin genel esasları belirlenmektedir⁴⁰. Çalışanın performansının, potansiyelinin ve gelişme ihtiyacının düzenli bir biçimde değerlendirilmesi konusunda bakanlık ve acenteler geniş yetkilerle donatılmışlardır. Bakanlık ve acenteler kendi performans değerlendirme düzenlemelerini hazırlama yetkisine sahip olmakla birlikte, bunu yaparken bir takım koşullara da uygun davranmak zorundadırlar. Kamu Hizmet Kodu’nda (Civil Service Management Code) yer alan bu zorunluluklar şunlardır⁴¹:

- Oluşturulacak performans değerlendirme sistemi, organizasyonun performansa dayalı ücret ödemelerine ilişkin kararlara katkıda bulunacak şekilde tasarlanmalıdır.
- Performansı değerlendirme sistemleri ve raporlama düzenlemeleri performansı açık bir biçimde tanımlamaya muktedir olmalıdır.

³⁸ Bilgin, Kamil Ufuk: “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık ‘Performans Yönetimi’ ”, *Sayıştay Dergisi*, S. 65, Nisan-Haziran 2007, s. 59.

³⁹ OECD, *Performance-Related Pay Policies for Government Employees, Organisation For Economic Co- operation And Development*, Paris, 2005, s. 167.

⁴⁰ OECD, 2005, s. 42.

⁴¹ Uğuz, Hülya Eşki: “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler” *Sayıştay Dergisi*, S. 78, Temmuz Eylül 2010, s. 137-138.

- Kurumlar hazırlayacakları personel el kitaplarında işin gerektirdiği standartları açıklamalı ve çalışan kendisinden beklenenler konusunda şüphe içinde bırakılmamalıdır. Yine bu kitaplarda çalışanın, gerekli standartları karşılamada başarısızlığa düşmesi halinde ne gibi durumlarla karşılaşacağı açıkça ortaya koyulmalıdır.
- Performansın değerlendirilmesi için bakanlık ve acentelerin geliştirdiği ve tasarladığı sistem, Kabine Ofisi tarafından yayınlanan iyi uygulamaları hesaba katmalıdır.
- Kamu kurumları ayrıca bu konuda yapacakları düzenlemelerde ACAS (Advisory, Conciliation and Arbitration Service)⁴² Disiplin ve Şikayet İşlemlerinin Uygulamasına İlişkin Kod'da yer alan kuralları da dikkate almak zorundadırlar.

Kurumlar, değerlendirme süresi, değerlendirmenin nasıl yapılacağı, hangi tekniğin kullanılacağı, değerlendirme sonuçlarının açık olup olmayacağı gibi konularda karar verme serbestisine sahiptirler⁴³.

Performans değerlendirme sonuçlarının açık olup olmaması gerektiği konusunda genel eğilim “açık raporlama” yönünde olsa da yine farklı kurumların farklı uygulamalara gittikleri görülmektedir. Personellerin performans sonuçlarını görmeleri, yöneticiyi personelini tarafsız bir biçimde değerlendirmeden alıkoyabilir⁴⁴.

Değerlendirmenin ne sıklıkla ve nasıl yapılacağı işin niteliğine ve sistemin hedeflerine dayanacaktır. Genelde değerlendirmenin yılda bir defa yapıldığı söylenebilir. Buna göre her bir kamu görevlisinin performansı kendi kurumu içinde yıllık olarak değerlendirilir. Yılın sonunda yapılan değerlendirmede görevlerin ne derece başarılıp başarılmadığı, hedef ve amaçlara ulaşıp ulaşılamadığı ve performansın genellikle “kişisel nitelikler” olarak bilinen yönleri değerlendirilir. Bu çerçevede çalışanların; doğru karar verebilme yeteneği, kavrama yeteneği, problem çözme ve yaratıcı

⁴² Çalışma koşullarını iyileştirme amacıyla 1975'te kurulan ACAS'ın (Danışma, Uzlaştırma ve Tahkim Servisi-Advisory, Conciliation and Arbitration Service) İş, Yenilik ve Yetenekler Bakanlığı'na (Department for Business, Innovation&Skills) doğrudan bağlı olmamakla birlikte bakanlık sorumluluğundaki özerk bir kurum olduğu burada belirtilmelidir (Uğuz, s. 78, dn. 6)

⁴³ Uğuz, s. 138.

⁴⁴ Uğuz, s. 139.

düşünme yeteneği, analitik düşünme yeteneği, maiyetindeki personeli yönlendirebilme yeteneği, kararlılığı, baskı altında güvenilirliğini kaybedip kaybetmediği, baskı altında verimli çalışıp çalışmadığı, sorumluluğu üstlenme yeteneği, sözlü ve yazılı iletişim yeteneği, insan ilişkileri yeteneği değerlendirilir. Tüm değerlendirme sistemlerinde yeteneğin çeşitli boyutlarının değerlendirilmesi genel ilkedir⁴⁵.

Düşük performansa ilişkin düzenlemeler kurumdan kuruma farklılık göstermemektedir. Bu hususta kurumların, ACAS-Disiplin ve Şikayet İşlemlerinin Uygulamasına İlişkin Kod' da⁴⁶ yer alan kurallara uygun bir şekilde hareket etmeleri gerekmektedir. Düşük performans; çalışanın performansının çok düşük olması veya çalışanın kurumun verimliliğini etkileyecek bir şekilde işe devamsızlık göstermesidir. Düşük performans, özellikle de deneme süresinde, uygun çözümler geliştirebilmek için mümkün olduğunca çabuk belirlenmelidir. Tüm durumlarda düşük performansın nedenleri incelenmelidir. Bu incelemeyi yapmak ve sorunun nedenini anlayabilmek için atılacak ilk resmi adım, çalışana performansının yetersiz görüldüğünü bildiren bir yazılı uyarı göndermektir (ACAS p. 13). Bu yazılı uyarı, aynı zamanda çalışana, sorunu tartışma amacıyla yapılacak olan toplantıya da davet eder (ACAS p. 14). Çalışan bu toplantıya katılmak zorundadır, aksi takdirde yokluğunda karar alınabilir. Çalışan bu toplantıya kendi kontrolü dışında gelişen ve öngöremediği durumlar sebebiyle katılamazsa mazeretini bildirmesi durumunda toplantı başka bir tarihe ertelenebilir (ACAS p. 16). Yapılan toplantı sonucunda; performansın hangi sebeplerden ötürü yetersiz görüldüğü, performansın beklenen seviyeye yükseltilebilmesi için neyin gerektiği, beklenen performans seviyesine ulaşmak için öngörülen süre, durumu yeniden değerlendirmek için yapılacak bir sonraki toplantının tarihi ve çalışana yardım sağlama konusunda herhangi bir destek verip vermeyeceği ortaya konur (ACAS p. 19).

Toplantı sonrasında, çalışanın düşük performansının nedeninin iş için gerekli olan bir takım yeteneklere sahip olmamasından kaynaklandığı anlaşılırsa gerekli yeteneklere sahip olabilmesi için ilave eğitim verilmek zorundadır. Durumu yeniden değerlendirmek amacıyla yapılan toplantıda, çalışanın performansının verilen eğitim ve tanınan süre sonunda hala bekle-

⁴⁵ Uğuz, s. 139.

⁴⁶ ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures,, <http://www.acas.org.uk>, E.T. 05.08.2011.

nen seviyeye ulaşmadığı doğrultusunda bir karara varılırsa çalışana son bir yazılı uyarıda daha bulunulur. Bu son yazılı uyarı, çalışana son bir kez daha uyarma işlevi görür ve bundan sonraki aşamanın disiplin cezası verme ya da işten çıkarma olduğu konusunda uyarır. Ancak, bir çalışan normalde düşük performanstan dolayı uyarılmaksızın, iyileştirme fırsatı ve şayet gerekli ise ilave eğitim verilmeksizin işten çıkarılamaz⁴⁷.

B. PERFORMANSA DAYALI ÜCRET MİKTARI

Performans ücretin miktarı OECD ülkelerinde değişiklik gösterebilmektedir ancak genel olarak, özellikle de alt düzey çalışanlar için, temel ücretin düşük bir yüzdesi olarak belirlenmektedir.

İngiltere’de üst derece kamu görevlileri için sistem, hem maaşlarda yapılan artışları hem de her yıl tekrar kazanılan ikramiyeleri içermektedir. Ayrıca, ücret artışları direkt olarak çalışanın çalışma arkadaşlarına oranla kurumun başarısına katkısına bağlanmıştır. Başarı hakkında her yıl, kamu hizmeti sözleşmeleri, iş planları ve yeni üst düzey kamu hizmeti yetki çerçevesine göre karar verilmektedir⁴⁸. İngiltere’de üst derece kamu görevlileri için ortalama kazanç artışı 2003-2004 yılında temel ücretin % 3,5’u civarında gerçekleşmiştir ve bu miktar ikramiye ödeneği ile birlikte toplam ödeneğin % 4’üne tekabül etmektedir. Maaşlarda yapılan artış ve ikramiyeler ise her Şubat ayında alınmaktadır⁴⁹.

Dünyada performans ölçüm ve değerlendirmesinin ilk olarak başladığı ülkelerden biri İngiltere’dir⁵⁰. İngiltere’de ayrıca kota uygulaması sisteme entegre edilmiştir. Buna göre, en iyi performans gösterenlerin % 25’i önemli hedeflerin gerçekleştirilmesine bağlı olarak temel ücretlerinin % 5’i ile % 20’si arasında ikramiyelerle ödüllendirilirken, en az başarılı olan % 5 ile % 10 arasındaki personel reel ücret azalmaları yaşayabilmektedir. Hatta bu grubun iş yerlerinin değiştirilmesi veya işten çıkarılabilmeleri mümkün olabilmektedir⁵¹.

⁴⁷ Uğuz, s. 14.

⁴⁸ Ceylan, s. 49.

⁴⁹ **Performance-related Pay Policies for Government Employees, Organisation For Economic Co-operation And Development**, OECD, Paris, 2005, s. 169.

⁵⁰ Özer, Performans Yönetimi, s. 11.

⁵¹ OECD, 2005, s. 169.

C. PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİ YÖNTEMİ

Performansa dayalı ücretlendirme yöntemleri bireysel performansa dayalı ücretlendirme ve takım performansına dayalı ücretlendirme olarak ikiye ayrılmaktadır. Bireysel performansa dayalı ücretlendirme, bireysel performans ile ücret arasında kurulan doğru orantıyla, ücretlerin belirlenmesi ve artırılmasıdır⁵². Böylece, kuruluştaki insan kaynaklarına, aldıkları performans değerlendirme sonuçlarına bakılarak, ücret verilmekte ve performans artışı hedeflenmektedir. Takım performansına dayalı ücretlendirme ise, takımı oluşturan üyelerin tek tek performansları yerine, takımın performansına göre ücret belirlenmesi uygulamasıdır. Bu tür bir ücretlendirme anlayışı, çalışanlar arasında rekabet yerine işbirliğini, yardımlaşma ve dayanışmayı özendirilmektedir. Ancak, bu ücretlendirme uygulamasının takımlar arasında kimi zaman olumsuz rekabete yol açtığı da gözlenmektedir⁵³. Çağdaş kamu yönetimi akımları, bireysel performansa dayalı ücretlendirmenin, takım performansına dayalı ücretlendirme ile desteklenmesi anlayışını benimsemektedir⁵⁴.

İngiltere’de hem bireysel performansı hem de takım performansını değerlendiren modeller kullanılmaktadır. Böylece her iki yöntemin dezavantajları bertaraf edilerek sistemden yüksek oranda fayda sağlanmaktadır⁵⁵.

İngiltere’de kurumlar arasında farklı uygulamalar görülmekle birlikte tüm kurumların uyduğu temel koşul ücret ve performans arasında sıkı ve etkin bir bağ kurulmasıdır. Kamu hizmetlerinde birliği sağlamak için genel kurallar koyulmuştur ancak ödüllendirme stratejileri kurumlar arasında farklılık göstermektedir. Bunun en önemli sebebi ise kurumların ödülleri iş hedeflerine göre belirlemeleridir⁵⁶.

İngiltere hükümeti ücret konusunda kurumlara yaptığı yetki devrini, personel ödeneklerinin daha etkin ve daha esnek kullanımı yoluyla verimlilik ve üretkenliği artırmak için önemli bir araç olarak görmektedir⁵⁷.

⁵² Ünal, “İnsan Kaynakları Yönetimi”, s. 2-3.

⁵³ Bilgin, Kamil Ufuk: **Kamu Performans Yönetimi-Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi**, TODAİE Yayınları, No. 323, Ankara, 2004, s. 93.

⁵⁴ Ceylan, s. 48.

⁵⁵ Ceylan, s. 48.

⁵⁶ OECD, 2005, s. 168.

⁵⁷ Ceylan, s. 54.

D. PERFORMANSA DAYALI ÜCRET SİSTEMİNİN GETİRDİĞİ SORUNLAR

Performansa dayalı ücret sistemine geçilen ülkelerde, bu sistem beraberinde sorunlar da getirmiştir. Ülkemiz için model olarak önerilen İngiltere’de ise şu tespitler yapılmıştır⁵⁸:

- Performansa dayalı ücret şemaları standartlaştırılmış olup, tek tek kurumların koşullarına uygun olarak uyarlanamamıştır.
- Performans ölçümleri çalışanları birbirinden ayırmak için yeterli olmamıştır.
- Performansa dayanan ücret şemalarındaki ödüllerin kapsamı ve ortalaması bu şemalara olan güveni sarsmıştır.
- Performansı yalnızca tatminkar olarak sınıflandırılan personel arasında memnuniyetsizliğin ortaya çıktığı görülmüştür.
- Irk, cinsiyet, mezhep gibi hususlarda çeşitli ayrımcı politikaların uygulandığı mahkeme kararları ile ortaya çıkmıştır.

Performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinin her zaman personel motivasyonunu istenildiği gibi pozitif yönde etkilememektedir. İngiltere’de, performans seviyeleri arasındaki mali farklılıkların yeterince anlamlı olmaması nedeniyle motivasyonu sağlamak açısından bir yararı bulunmadığı kaydedilmiştir⁵⁹.

İngiltere’de yapılan bir araştırmada personelin % 60’ı performans bağlantılı ücret sisteminin ilkelerini olumlu bulurken, büyük bir çoğunluk kendi kurumlarındaki uygulamalardan hayal kırıklığı yaşadıkları ortaya çıkmıştır. Uygulamanın adaletsiz yapıldığı, personeli yeterince motive etmediği ve kıskançlıklara neden olduğu belirtilmiştir.⁶⁰ 1997-1998 yıllarında National Health Service yöneticilerinin yaptığı araştırma da performansa dayalı ücret sisteminin performansı geliştirmeye katkı sağlamadığını doğrulamıştır⁶¹.

⁵⁸ Evren, s. 357.

⁵⁹ OECD, 2005, s. 171.

⁶⁰ Öztürk, s. 76; Ebin/Gümüşay Şahin/Çedikçi, s. 5; Kestane, s. 135.

⁶¹ Performance Related Pay, s. 2-3.

İngiltere’de performansa dayalı ücret sistemine ilişkin diğer sorun sistemin finansmanı ile ilgilidir. Ödenek kısıtlamalarına bağlı olarak kurumlar, personeli en üst seviyede performans göstermeye teşvik edecek mali imkan sunamamaktadır⁶². Bu durumda performansa dayalı ücretlendirme olması gerektiği kadar etkili olamamaktadır. Dolayısıyla kurumların da performansa dayalı ücretlendirmenin kurumsal amaçların başarılması üzerindeki etkisini ölçmeleri zorlaşmaktadır⁶³.

SONUÇ

Performansa dayalı ücret planlarının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi öncelikle performansın rasyonel, adil ve objektif bir biçimde ölçülmesine bağlıdır. Performansa dayalı ücret sisteminde performans ölçütlerinin, göstergelerinin ve hedeflerinin belirlenmesi ve bunların çerçevesinin iyi çizilmesi gerekmektedir. Bu sayede sistem hakkaniyete uygun olarak işleyecek ve adaletsiz uygulamaların önüne geçilmiş olacaktır.

Performansa dayanan ücret sisteminde idarecilerin performansı ölçme ve değerlendirme konularında eğitilmiş, performans göstergelerini belirleyebilecek ve tanımlayabilecek nitelikte olmaları gerekmektedir. İdarecilerin performans değerlendirme hususunda tarafsız ve objektif olması sistemin iyi işletilmesi açısından diğer önemli husustur.

İngiltere’de performansa dayalı ücret sisteminin aksayan yönlerinin önüne geçmek için performansa dayalı ücret şemaları tek tek kurumların koşullarına uygun olarak uyarlanmalıdır. Performans ölçümleri ve değerlendirmeleri çalışanların birbirlerinden ayırt edilebileceği surette yürütülmelidir. Çalışanların ırk, din, mezhep, siyasi görüş ve benzeri öznel durumlarına ilişkin ayrımcı politikaların uygulanmasının önüne geçilmelidir.

İngiltere’de performansa dayalı ücret sisteminin etkinliğini arttırmak için ödenek kısıtlamalarının önüne geçilmeli ve sistemin finansmanının artırılması yoluna gidilmelidir. Performansa dayanan ücret şemalarındaki ödüllerin kapsamına ve ortalamasına olan güven artırılmalıdır. Performansa dayanan ücret sisteminin kriterlerine uyulmalıdır.

⁶² OECD, 2005, s. 221.

⁶³ Ceylan, s. 54.

Kaynakça

- ACAS: Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures,,
<http://www.acas.org.uk>, E.T. 05.08.2011.
- Balci**, Asım/**Kırılmaz**, Harun: “Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemleri ve Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği: Sağlık Bakanlığı’nda Döner Sermaye Gelirlerinden Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi”, s. 4, <http://www.performans.saglik.gov.tr>, E.T. 12. 06. 2011, s. 2-30.
- Bilgin**, Kamil Ufuk: “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık ‘Performans Yönetimi’ ”, **Sayıştay Dergisi**, S. 65, Nisan-Haziran, 2007,s. 53-87.
- Bilgin**, Kamil Ufuk: **Kamu Performans Yönetimi-Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi**, TODAİE Yayınları, No. 323, Ankara, 2004.
- Ceylan**, Zeynep: “Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Sayıştay Dergisi**, S. 74-75, Temmuz-Aralık 2009, s. 45-72.
- Coşkun**, Selim/**Dulkadiroğlu**, Hakan: “Ücret, Performansa Göre Ücret ve Çalışanların Algısı: ABD’de Federal Düzey Örneği”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. LXIV, S.3, 2009, s. 73-95.
- Devlet Planlama Teşkilatı: **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2000.
- Ebin**, Alev/**Gümüşay Şahin**, Ayça/**Çedikçi**, Tuğba: “Performansa Dayalı Ücretlendirme Sisteminin İşgören Verimliliği ve Organizasyon Karlılığı Üzerindeki Etkileri”, s. 1-7, <http://idc.sdu.edu.tr>, E.T. 08.08.2011.
- Evren**, Sami: “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S. 44, 2004, s. 351-373.
- İncir**, Gülten: “Performansa Dayalı Ücret Sistemi Bir Demotivasyon Aracı mıdır?”, **Milli Produktivite Anahtar Dergisi**, Şubat 2000, s. 5.
- Kestane**, Doğan: “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, **Maliye Dergisi**, S.142, Ocak-Nisan 2003, s. 126-144.

- Kohn, A.:** “Why Incentive Plans Cannot Work,” **Harvard Business Review**, 71/5, Sep-Oct 1993.
- Korkusuz, M. Refik:** “Kamuda İnsan Gücü Planlamasında Verimlilik ve ABD-İngiltere Örneği”, **Kamu Hukuku Arşivi Dergisi**, Ekim 1998, <http://www.akader.info>, E.T. 20.07.2011.
- Kümbül, Burcu:** “Ücrette Adaleti Sağlayan Performansa Dayalı Ücret Sistemleri”, **Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C. III., S. 1, 2001.
- OECD: “Pay Reform in The Public Service-Initial Impact on Pay Dispersion in Australia, sweden and the United Kingdom”, **Public Management Occasional Papers No:10**, Paris, 1996 (Kıs. OECD, 1996).
- OECD: **Performance-related Pay Policies for Government Employees**, Paris, 2005, (Kıs. OECD, 2005)
- Özer, Hüseyin:** **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Ankara, 1997 (Kıs. Kamu Kesimi).
- Özer, M. Akif:** “Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 73, Nisan-Haziran, 2009, s. 3-29 (Kıs. Performans Yönetimi).
- Öztürk, Namık Kemal:** “Kamu Kesimi Ücret Sistemleri ve Türkiye’de Durum”; **Türk İdare Dergisi**; Sayı 428, Eylül 2000, s. 61-78.
- Silva, Sriyan:** “An Introduction To Performance and Skill-Based Pay Systems”, Intenational Labour Office Organisation, ACT/EMP, s. 1-16, <http://www.ilo.org>, E.T. 15.07.2011.
- Uğuz, Hülya Eşki:** “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler” **Sayıştay Dergisi**, S.78, Temmuz Eylül 2010, s. 129-148.
- UNISON: “Performance Related Pay”, **Factsheet, in Bargaining Support Group**, May, 2001, s. 1-4, <http://www.unison.org.uk>, E.T. 10.07.2011 (Kıs. Performance Related Pay).
- Uyargil, Cavide:** “İşletmelerde Performans Yönetim Sistemi” **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları**, S. 26, 1994.

Ünal Ayşe: “Performansa Dayalı Ücret ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, **Kamu-İş-İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C. V, S. 1; Temmuz 1999, s. 1-15 (Kıs. Performansa Dayalı Ücret).

Ünal Ayşe; “İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ödüllendirme: Ücret Performans İlişkisi”; **Kamu**

İş-İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C. V, S. 4, Temmuz 2000, s. 1-11, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/542.pdf>, E.T. 10.09.2011 (Kıs. İnsan Kaynakları Yönetimi).