

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

144831

**KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA
SÜRECİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı
Prof.Dr. Eyüp G. İSBİR

144831

Hazırlayan
Emre OĞUZ

Ankara - 2004

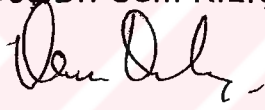
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Emre OĞUZ'a ait "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sürecinde İnsan Kaynakları Yönetimi" adlı çalışma,Jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

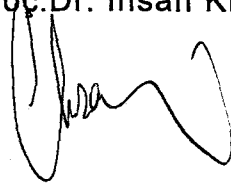
Başkan :
Prof.Dr. Eyüp G.ISBİR



Üye :
Doç.Dr. Cem KILIÇ



Üye :
Yrd.Doç.Dr. İhsan KELEŞ



İÇİNDEKİLER

Sayfa

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	iv
ÇİZELGELER.....	v
ÖZET	vi
ABSTRACT.....	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA

I- YÖNETİM KAVRAMI.....	5
II- KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI.....	7
III-YENİDEN YAPILANMA.....	9
IV- KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMAYI GEREKLİ KILAN NEDENLER.....	12
A- Kamu Yönetimindeki Global Eğilimler ve Karşılıklı Ekonomik Bağımlılık.....	16
B- Devletin Felsefesinde, Fonksiyonlarında Ve Kamu Hizmeti Anlayışındaki Değişiklikler.....	17
C- Merkeziyetçilikten Uzaklaşma-Adem-i Merkeziyetçi Anlayışın Gelişmesi.....	19
D- Kamu Yönetiminin Küçültülmesi.....	20
V- TÜRKİYE'DE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI.....	21
A- 1960 Öncesi Reform Çalışmaları.....	21
B- 1960 Sonrası Reform Çalışmaları.....	22
1- Kalkınma Planları.....	24
2- Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesine Yönelik Araştırma Raporları.....	27
a- MEHTAP Projesi.....	29
b- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi-İlkeler ve Öneriler....	30
c- KAYA Raporu.....	32

İKİNCİ BÖLÜM

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

I- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ KAVRAMI VE TANIMI.....	36
II-ÖRGÜT KURAMLARI VE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN	
GELİŞİMİ	41
A- Klasik Örgüt Kuramı ve Personel Yönetiminin Başlangıç Aşamaları	42
B- Neo-klasik (Davranışsal) Örgüt Kuramı ve İnsan	
ilişkilerinin Önem Kazanması.....	44
C- Modern örgüt Kuramları ve insan Kaynakları Yönetimi	
Düşüncesinin Doğuşu.....	47
III-İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ FAALİYET ÇARKI.....	50
IV-İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ FELSEFESİ.....	51
V-İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN AMACI.....	53
VI-İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ İLKELERİ.....	54
A- Yeterlilik İlkesi.....	55
B- Kariyer İlkesi.....	56
C- Eşitlik İlkesi.....	58
D- Güvence İlkesi.....	60
E- Yansızlık İlkesi.....	62
VII-İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ.....	62
VIII-İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ SÜRECİ.....	67
IX-İNSAN KAYNAĞI DÖNGÜSÜ (DEVİR) MODELİ.....	68
X-GELENEKSEL PERSONEL YÖNETİMİ İLE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN	
KARŞILAŞTIRILMASI.....	69
A- Benzerlikler.....	72
B- Farklılıklar.....	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE PERSONEL
YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞİN ÖNEMİ,
ALINMASI GEREKEN ÖNLEMLER VE ÖNERİLER

I- TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ SORUNU.....	75
II- TÜRKİYE'DE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA AÇISINDAN ROLÜ.....	79
III- KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....	83
IV- TÜRK KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN ÖNERİLER.....	85
A- Küreselleşme ve Değişim Yakalanmalı.....	85
B- Kamu Personel Sistemi Yeniden Düzenlenmeli ve Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Sağlanmalı.....	88
C- Yönetimde Toplam Kalite Sağlanmalı.....	99
SONUÇ	102
KAYNAKÇA.....	105

KISALTMALAR

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
a.g.r.	: adı geçen rapor
a.g.t.	: adı geçen tebliğ
A.İ.D.	: Amme İdaresi Dergisi
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
Haz.	: Hazırlayan
İKY	: İnsan Kaynakları Yönetimi
İ.Y.D.	: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
m.	: Madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
Ö.İ.K.	: Özel İhtisas Komisyonu
PY	: Personel Yönetimi
S.	: Sayı
s.	: sayfa
T.İ.D.	: Türk İdare Dergisi
T.İ.S.K.	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TKY	: Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
Y.	: Yıl

ÇİZELGELER

ÇİZELGE I. İnsan Kaynakları Faaliyet Çarkı.....	50
ÇİZELGE II. İnsan Kaynağının Yönetim Süreci.....	68
ÇİZELGE III. İnsan Kaynağı Döngüsü Modeli.....	69
ÇİZELGE IV. Personel Yönetimi ve İnsan Kaynağının Yönetimi Arasındaki Temel Farklılıklar.....	74



ÖZET

“Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sürecinde İnsan Kaynakları Yönetimi” başlıklı bu tez, şu temel düşünce üzerine kurulmuştur: İçinde bulunduğumuz zaman diliminde dünyada ve ülkemizde gerçekleşen teknolojik, siyasi, toplumsal ve ekonomik gelişmeler yönetim anlayışında dolayısıyla da kamu yönetimi anlayışında değişimi zorunlu hale getirmiştir. Günümüz dünyası, kamu hizmetinden beklenenleri nitelik olarak arttırmış, bu da kamu yönetiminin çağdaş bir şekilde yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir.

Ülkemizde genel olarak kamu yönetiminde, özel olarak da kamu personel yönetimimizde aşırı bürokratik, hantal, verimsiz bir yapı söz konusu olmuştur. Bu nedenle tezimizde daha iyi işleyen bir kamu hizmeti sunumu için kamu yönetimimizin yeniden yapılandırılmasında en önemli kaynak olan insan kaynağının geleneksel işlevleri yerine daha etkili, verimli ve çağdaş bir anlayıştaki insan kaynakları yönetiminin yerleştirilmesine ve hayata geçirilmesine yönelik olarak yapılabilecek yeniden yapılanmanın kazandırdıklarının ortaya konulmasını amaçladık. Çalışmamızın öncelikle birinci ve ikinci bölümde yeniden yapılanma ve insan kaynakları yönetiminin ne anlama geldiğine kısaca değinilerek kamu yönetimi ile kavramsal bağlantı kurulacak, ardından kamu personel yönetimimizin aksayan yönleri üçüncü bölümde ele alınacak, ardından dördüncü bölümden kamu yönetiminde yeniden yapılanma bakımından insan kaynakları yönetiminin rolü ve bu arada ülkemiz bakımından önem taşıyan noktalara değinilecektir.

ABSTRACT

This thesis which is titled "Human Resources Mannagement In The Process Of Restructuring Public Administration " based on the following idea: technological, political, social and economical improvements of our time has created a sense of change in the concept of Public Administration necessarilly.

In today's world, the quality of expectations from the public services has increased immensely.

Generally, in our country, especially in Public Personel Mannagement as well as in the Public Administration, there is highly a bureaucratic, clumsy and unproductive structure. Consequently, in this thesis, it was aimed to prove that to provide rublic with a better working system in public administration and human factor, as the most important source of restructuring it instead of the traditional functions, more productive, effective and modern version of Human Resources Mannagement and benefits of it will be implied.

Primarily, in the first and the second part of our work, what restructuring means will be touched and linked with the Public Administration conseptionally and then the problems and faults of our Public Administration will be dealt with, then in the fourth part, the role of Human Resources Mannagement in terms of restructuring in Public Administration will be pointed out by regarding its important points for our country.

GİRİŞ

Günümüzde, geleneksel yönetim anlayışı yetersiz hale gelmekte ve gittikçe daha fazla yetersizleşmektedir. Bu yetersizleşmenin ana faktörlerinden birisi de değişimdir. Değişimin hızlı bir şekilde yaşandığı bilgi toplumunda yönetici kullanacağı araç, yöntem, teknik ve donanacağı becerilerin bu hız oranında kendisini dönüştürmesini bilmelidir. Günümüz dünyası, özellikle hizmetten yararlananların beklentilerindeki artış ve değişim ile teknolojik yeniliklerdeki baş döndürücü hız başta olmak üzere, örgütlerin karşısına aşılması güç sorunlar çıkarmıştır. Hızlı değişim ile yönetim sistemlerinde de içinde bulunulan değişim ve rekabet ortamına uygun olarak bir dönüşüm gözlemlenmiştir. Klasik yönetim yaklaşımı bağlamında en temel vurgu, iş veriminin artırılması için faaliyetlerin farklılaştırılması ve bölümlendirilmesi (iş bölümü ve uzmanlaşma) iken, hızlı teknolojik gelişmeler bu bölümlenmiş işlevlerin koordinasyonunu ve bütünsel bir açıdan düzenlenmesini gerekli kılmaktadır ¹.

Dünyanın içinde yaşadığı küreselleşme süreci, büyük toplumsal ve politik dönüşümler, teknolojik devrim ve benzeri olgular dünyanın her yerinde kamu yönetiminin yeniden değerlendirilmesine yol açmıştır. Yeni dünya düzeni olarak düşünülen "küreselleşme" süreci, üstlendiği fonksiyonlar gereği ekonomik olması yanında, hem siyasi bir içerik taşımaktadır². Yönetişim (governance) paradigması, kamu yönetiminin kamu işletmeciliğine (public management) dönüşümü sözü edilen yeniden değerlendirmenin akademik söylem alanındaki yansımalarına örnek olarak verilebilir. Bu yaklaşımlar, insan ögesini esas alan "toplam kalite yönetimi" (total quality management) ile bütünleşme eğilimi göstermekte; yeni tartışma konuları kamu yönetimi ile ilgili akademik alanda da giderek ön plana

¹ ÖĞÜT, Adem; Bilgi Çağında Yönetim, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2001, s. 68.

² TOPRAK, Zerrin: "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", TİD, Yıl: 67, S: 409, Aralık 1995, s.43

çıkılmaktadır. İşte son günlerin moda kavramları olan, insan kaynakları yönetimi veya toplam kalite arayışlarının özünde, örgütünün elinde bulunan insan sermayesinin ve onun düşünsel ve yaratıcı gücünün geliştirilmesi yatmaktadır. Bu nedenle örgüt yapıları değişmekte, hiyerarşiler ortadan kalkmakta, emir-kumanda zinciri dağılmakta, çalışma saatleri esnekleşmekte, çalışma süresi parçalanmakta, çalışanlar örgüte ortak edilmektedir³.

"İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY-Human Resources Management)" kavramı, son yıllarda, çalışma hayatında geniş yankı uyandıran bir yönetim yaklaşımı olmuştur. Tarihsel perspektifine bakıldığında, Bilimsel Yönetim yaklaşımı ile başlayan yönetim felsefesi, günümüzde İnsan Kaynakları Yönetimi aşamasına ulaşmıştır. Modern bir yönetim anlayışını ifade etmekte olan İnsan Kaynakları Yönetimi; örgütlerde çalışan bireylerin ihtiyaçları, eğitim ve geliştirilmeleri gibi konulara odaklanmış olup insan odaklı bir anlayışı benimsemektedir. Bunun en önde gelen nedenleri arasında, "Klasik Yönetim Anlayışından" sonra, 1940'lı yıllarda "İnsan İlişkileri Yaklaşımının" insan odaklı yaklaşımının yeniden keşfedilmiş olması sonucu, örgütün en önemli unsurunun insan unsuru olduğunun yeniden anlaşılmış olmasıdır.⁴

İnsan Kaynakları Yönetimi, personel yönetimi anlayışına da birtakım yenilikler getirmiştir. Personel yönetimi sürecinde, çalışanlarla ilişkiler geliştirici ve işbirliğine dayalı, problem çözümünde iş görenlerin katılımına başvuran, değerlerde çalışanlara ve müşteriye odaklanan bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bu dönüşümle birlikte, klasik personel yönetim anlayışının yerini modern bir yönetim yaklaşımı almıştır. Toplumsal ve örgütsel boyutlu bu gelişmeler sonucunda, örgütlerde bulunan en alt kademededen,

³ ALİM, Aydın,:"İnsan Kaynakları Yönetiminin Değişen Yüzü : Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi Modu", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Öneri Dergisi,Cilt 3,Sayı 13,Ocak 2000,s.2

⁴AYKAÇ, Burhan : İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlanması,Nobel, Dağıtım,Ankara1999,s. 1

en üst kademeye kadar, örgüt personelinin örgütün insan kaynakları olarak algılanması ve “Personel Birimlerinin” de, yeni bir anlayışla ; bütün görev yetki ve sorumlulukları ile birlikte “İnsan Kaynakları Yönetimi” birimleri olarak ele alınma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Piyasa ekonomisinin benimsenmesi, özellikle özel kesimde; müşteri, rekabet ve değişim odaklı bir yönetim anlayışının giderek yaygın bir biçimde benimsenmesi, gelecekte “Personel Yönetiminin” geleneksel işlevlerini “İnsan Kaynakları Yönetimine” tamamen bırakacağının işaretleri olarak değerlendirilebilir.

İnsan kaynakları yönetimi özel sektör içinde gelişen ve yaygınlık kazanan bir konudur. Bugün kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik yönünden istenen bir düzeye gelebilmesi için, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, daha iyi hizmet sunulabilmesi amacıyla kamu personel yönetiminin özel sektör deneyimleriyle daha esnek ve amaca uygun hale getirilmesi konusunda yoğun çalışmalar yapılmaktadır. Ancak farklı amaç ve ilkelere sahip olan kamu yönetimine uygun olup olmadığı tartışmalıdır. Tartışmanın temel eksenini ise Yeni Kamu Yönetimi akımı doğrultusunda piyasa veya özel sektör kurumlarının kamu yönetimine aktarılması düşüncesi ile bu düşüncenin kamu yönetiminin ilkelerine uymadığı yolunda karşı düşünce oluşturmaktadır. Bu konuda herhangi bir düşünce tercih edilmeden günümüz örgütünün en değerli kaynağı insanı ele alan insan kaynakları yönetimini kamu yönetiminin yararlanması gereken bir araç olarak ele almaktayız. Piyasa mekanizmasının sağladığı imkanlardan kamu yönetiminin yararlanmaması da elbette ki düşünülmez. Bu nedenle çalışmamızda insan kaynakları yönetiminin kamu yönetimine uygunluğu üzerinde durmaktan kaçınılmıştır. Bunun yerine insan kaynakları yönetiminin kamu yönetimine sağlayabilecek temel faydaları üzerinde durulacaktır. Çünkü verimlilik, etkinlik ve ekonomi kamu yönetiminin göz ardı edeceği

konular değildir. Özellikle de kamu hizmetlerine olan yoğun talep devletin bu alanlara dikkat etmesini zorunlulaştırmaktadır. Bu nedenle çalışmamızın öncelikle birinci ve ikinci bölümde yeniden yapılanma ve insan kaynakları yönetiminin ne anlama geldiğine kısaca değinilerek kamu yönetimi ile kavramsal bağlantı kurulacak, ardından kamu personel yönetimimizin aksayan yönleri üçüncü bölümde ele alınacak, ardından dördüncü bölümde kamu yönetiminde yeniden yapılanma bakımından insan kaynakları yönetiminin rolü ve bu arada ülkemiz bakımından önem taşıyan noktalara değinilecektir.

İçinde bulunduğumuz zaman diliminde dünyada ve ülkemizde gerçekleşen teknolojik, siyasi, toplumsal ve ekonomik gelişmeler yönetim anlayışında dolayısıyla da kamu yönetimi anlayışında değişimi zorunlu hale getirmiştir. Günümüz dünyası, kamu hizmetinden beklenenleri nitelik olarak arttırmış, bu da kamu yönetiminin çağdaş bir şekilde yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir. Ülkemizde genel olarak kamu yönetiminde, özel olarak da kamu personel yönetimimizde aşırı bürokratik, hantal, verimsiz bir yapı söz konusu olmuştur. Bu nedenle tezimizde daha iyi işleyen bir kamu hizmeti sunumu için kamu yönetimimizin yeniden yapılandırılmasında en önemli kaynak olan insan kaynağının geleneksel işlevleri yerine daha etkili, verimli ve çağdaş bir anlayıştaki insan kaynakları yönetiminin yerleştirilmesine ve hayata geçirilmesine yönelik olarak yapılabilecek yeniden yapılanmanın kazandırdıklarının ortaya konulmasını amaçladık.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA

I- YÖNETİM KAVRAMI

Yönetim ve idare sözcükleri, çoğunlukla aynı anlamı içeren ve birbirlerinin yerine kullanılabilen kelimelerdir.

Yönetim (idare) Türk Dil Kurumu yayınlarında “ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin tümü”⁵ olarak ifade edilmiş olup bazen örgüt, bazen idari faaliyetler, bazen de yönetme anlamında kullanılmaktadır.

Yönetimi “kamu hizmet ve görevlerinin devamlı olarak, aksatılmadan yürütülmesi için bir araya gelmiş bulunan insan, araç ve gereç topluluğuna işlerlik kazandırılarak, koordine ve organize edilmesi”⁶ olarak açıklayabiliriz.

Yönetim bilimi, özel sektörde ve kamu sektöründe birbirinden ayrı ve tamamen kopuk iki ayrı disiplin olarak ortaya çıkmış ve gelişimini sürdürmüştür. Amerikalı mühendis Frederick W. Taylor ve yine bir mühendis ve sanayici olan Henry Ford’un fikirleri ile “İşletme Yönetimi” bilimi doğmuştur. Kısaca Taylorizm ve Fordizm olarak adlandırılan yönetim felsefesi yüzyılımızın başlarından hemen hemen ikinci yarısına de in dünyada genel kabul görmüştür. Kamu yönetimini ise bilimsel düzeyde ilk inceleyen ki i Alman sosyal bilimci Max Weber’dir. Weber’in kamu yönetimi alanında çalışmalarını yürüttüğü tarihlerde Henry Fayol adında bir başka bilim adamı da yine bu alanda çalışmalarını yürütmekteydi. Max Weber, bürokrasi olarak adlandırdığı

⁵ Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayını, 1. Cilt, 7. Basım, Ankara 1983, s.560

⁶ KUYAKGİL, Ali Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları (1945 - 1963), 1.Baskı, DER Yayınevi, İstanbul 1994, s.7.

yeni bir örgütün nasıl yönetilebileceğine ilişkin çalışmalar yapmıştır. Weber'e göre bürokrasi ve devlet yönetimi için başlıca şu ilkeler önem taşımaktadır: ⁷

- Otorite ve sorumluluğun örgütte açık olarak belirlenmesi,
- Görevlerin ve yapılacak işlerin önceden tespit edilmesi ve planlanması,
- Sürekli kontrol ve teftiş,
- Örgütte yazılı kuralların oluşturulması ve saklanması,
- Yöneticilerin seçimle değil, atama yoluyla işbaşına getirilmesi,
- Emir ve komuta zinciri içerisinde hiyerarşik bir örgüt yapısı oluşturulması,
- Çalışanların resmi bir sınavdan ve belirli bir eğitim seminerinden sonra işe kabul edilmesi.

Weber dışında kamu yönetimi biliminin ilk temsilcilerinden biri olarak kabul edilen Henry Fayol 1892 yılında yayınladığı "Yönetim İlkeleri" adlı eserinde Max Weber gibi devlet yönetiminde merkeziyetçilik, otorite ve hiyerarşinin önemi üzerinde durmuştur. Fayol'un literatürde Resmi Örgüt ve Yönetim Teorisi ya da kısaca Fayolizm olarak bilinen yönetim anlayışında şu ilkeler geçerlidir: ⁸

- İş bölümü ve uzmanlaşmaya dayalı yönetim yapısı,
- Yönetimin otorite ve sorumluluğa sahip olması,
- Yönetimde disiplinin hakim olması,
- Çalışanların bir kişiden alacakları emir ve talimat doğrultusunda hareket etmeleri,

⁷ AKTAN, Coşkun Can, Değişim ve Yeni Global Yönetim, MESS Yayını, İstanbul 1997,s.23

⁸ AKTAN, Can:, a.g.k.,s.22

- Örgütteki ünitelerin ya da birimlerin tek bir hedef ve plan doğrultusunda hareket etmeleri,
- Örgüt çıkarlarının her şeyin üzerinde tutulması,
- Örgütte kararların merkezden alınması,
- İş gücünün istihdamında sürekliliğin sağlanması; sık sık işten çıkarmaların söz konusu olmaması,
- Çalışanların yaratıcılığının ön plana çıkarılması,
- Çalışanlara adalet ve eşitlik ilkeleri doğrultusunda davranılması,
- Örgütte işbirliği ruhu içerisinde birlikte çalışma sisteminin yerleştirilmesi.

Max Weber ve Henry Fayol'un bürokrasi ve devlet yönetimine ilişkin görüşleri birçok ülkede genel kabul görerek uygulandı. Zaman içerisinde bu iki anlayış çerçevesinde kamu yönetiminde merkeziyetçilik, hiyerarşi, "eşit işe eşit ücret", kuralcılık, kıdem ve sicil esasına dayalı yükselme, rutin teftiş ve denetimler yaygınlık kazandı. Şüphesiz, Weber ve Fayol'un yönetim anlayışında bugünkü çağdaş yönetim için geçerli olan bazı ilkeler de mevcuttu. Bununla birlikte, her iki yaklaşım, yönetim uzmanları tarafından şiddetle eleştirildi ve böylece geleneksel kamu yönetimi anlayışı zaman içerisinde yıkılmaya yüz tuttu. Kamu yönetimindeki sorunların giderek artması yeni bir yönetim anlayışına olan ihtiyacı artırdı.

II- KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Kamu yönetimi, siyasal yapılanmanın yürütme ile görevli organı emrinde, Anayasanın devlete yüklediği kamu hizmetlerini yine Anayasada belirtilen

temel ilkeler çerçevesinde ve yasaların tanıdığı imkanlar içinde yürütmekle yükümlü kurum, kuruluş ve örgütler bütünüdür.

Anayasal çerçevede tanımını bu şekilde yaptığımız kamu yönetiminin tanımında bir “kimlik bunalımı” söz konusudur⁹. Müstakil bir disiplin olarak İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan bu kavram, çalışma alanının belirlenmesi noktasında hukuk, siyaset, ekonomi ve sosyoloji ile işbirliği noktasında disiplinler arası bir görünüm arz etmektedir.

Kamu yönetiminin yeni bir kavram olması dolayısıyla, tanımı ve ilgi alanı noktasında da çeşitli tanımlamaların yapılmasına gerek duyulmaktadır.

Kamu yönetimini genel anlamıyla şöyle tanımlamak mümkündür: Devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç-gerecin örgütlenmesi ve yönetimidir¹⁰. Bir başka tanım da şudur: Kamu yönetimi, devlet etkinliklerinin gerçekleştirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimidir. Belirli bir amaca yönelik olarak bir örgütün kurulması, örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikler, kaynakların bir araya getirilmesi, eşgüdüm sağlanması, izlenecek yöntem ve denetimi kapsayan genel yönetim anlayışı evrensel bir tanımdır ve hem kamu kesimi, hem de özel kesim için geçerlidir¹¹. Ancak, kamu kesimindeki yönetimi, özel kesimden ayırmak için kamu yönetimi kavramı kullanılmaktadır.

Tanımı tam olarak yapılmayan ve günümüzde disiplinler arası bir disiplin olarak algılanan kamu yönetiminin çalışma alanında belirsizlikler ve farklı anlayışlar söz konusudur. Kamu yönetiminin örgüt biliminin etkisi altına

⁹ ERGUN, Turgay: “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Yeni Gerçekler”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, I. Cilt, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s.7

¹⁰ DWIGHT, Waldo: The Study of Public Administration, New York, 1955

¹¹ GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref: Yönetim Hukuku, S Yayınları, Ankara, 1998, s.1

girdiğini, dolayısıyla işletme yönetiminin kavram ve anlayışlarının kamu yönetimini ziyadesiyle etkilediğini; örgüt modelleri, örgütsel davranış kalıpları, liderlik, verimlilik, toplam kalite yönetimi, vatandaş müşteri olarak algılamının kamu yönetimini işletme yönetimine kaydırması ifade edilmektedir¹².

Buna karşılık bir başka görüşte şöyle ifade edilmektedir; Kamu yönetimi disiplini, işletme yönetimi disiplininden yararlanabilir. Ancak, kamu yönetiminin devlete ait olma özelliği nedeniyle, siyasal bir temeli olduğu unutulmamalıdır. Siyasal boyut, kamu yönetiminin siyaset biliminden daha fazla yararlanmasını gerektirmektedir.

“Kamu yönetimini, işletme yönetimi veya siyasal iktidarla olan hiyerarşik ilişkilerin oluşturduğu bir yönetim şeklinde algılamak, kavramı doğru tarif etmemizi zorlaştırmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu yönetimine işletmecilik açısından bakmayı, diğeri ise siyasal açıdan bakmayı öngörmektedir. Artık kamu örgütlerinin moral ve politik temellerini, bu örgütlerin siyasal iktidarla olan hiyerarşik ilişkileri içine kapatmak imkansızdır ve öte yandan kamusal politikaların özel kesim örgütlenmelerinden etkilenmeleri bir gerçek olmakla birlikte, özel kesim değerlerinin tümüyle kamu örgütlerine aktarılması da imkansızdır”¹³.

III- YENİDEN YAPILANMA (DÜZENLEME-İDARİ REFORM)

Reform sözcüğü şimdiye kadar meydana gelen aksaklıkları ortadan kaldırabilmek amacıyla yönetimde yapılan iyileştirme ve düzenleme çalışmalarını ifade etmek amacıyla kullanılmıştır.

¹² GÜLER, Birgül Ayman: Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt: I, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s.1

¹³ ERGUN, Turgay: a.g.y., s.13

Ancak , yönetimde yapılacak düzenleme ve çalışmaların çok geniş kapsamlı olarak ele alınması gerektiğinden, reform sözcüğü yeterli olmamaktadır.

Burada önemli olan yeniden düzenleme mi yoksa yeniden yapılanma mı istendiğine karar verilmesidir. Birbirine çok yakın görünen bu iki kavram, aslında bir o kadar birbirinin karşıtıdır. Çünkü yeniden düzenleme, varolan sistemdeki aksaklıkların ortadan kaldırılması için yapılacak çalışmaları içerirken, yeniden yapılanma ise, tüm sistemin yeniden kurulmasını ifade etmektedir.

Bunun yanı sıra, idari reform kavramı, çok geniş bir alanı kapsamasına rağmen yapılan reform çalışmaları istenen seviyede başarılı olamamıştır¹⁴.

Diğer bir ifade ile, ileride değineceğimiz üzere, idare reformlar peşinde koşan yönetim bir noktaya varamamıştır. Dolayısıyla devlet artık kürek çeken devlet olma yerine dümen tutan devlet olmalıdır. “Dünya ekonomisinde imalat temelinden hizmet temeline, ulusal temelden global temele, geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler anlayışından sınırlı kamusal yükümlülükler anlayışına doğru bir kayış dikkati çekmektedir¹⁵.

Öte yandan yeniden yapılanma sürecinde yönetimin hukuka uygunluğu için uyulması gereken kurallar bulunmaktadır. Yani hukuk devleti olmanın şartlarını;

- Temel hak ve özgürlüklerin güvenliği,
- Idarenin kanunla düzenlenmesi,
- Demokratik siyasi rejim,
- Idarenin yargısal denetimi,
- Kuvvetler ayrımı,

¹⁴ AR,A.Fikret:“Türkiye ve ABD’de Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları”, AİD,C:16, Sayı: 3,Y.1983, s.7.

¹⁵ TUTUM, Cahit: **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, Ankara, 1997, s.27

- Kanunların genelliği,
- Kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi,
- Kanunsuz suç ve ceza olmaması,
- Devletin mali sorumluluğu,
- Kazanılmış haklara saygı”¹⁶

olarak sıralayabiliriz.

Devletin faaliyetlerinin belli hukuk kurallarına bağlı olarak yürütülmesi, hukuk devleti anlayışının temelini oluşturmaktadır.

Hukuk devletinin amacı, kişiyi devlet iktidarına karşı korumaktır.

Yönetimde reform üç yolla yapılabilmektedir. Bunlar:

- Kurumsal reform yöntemi,
- Zorlayıcı reform yöntemi,
- Deneysel yöntemdir.¹⁷

Burada bu yöntemlerin açıklamasına girilmemiştir.

Buraya kadar değinilen hususları bir araya getirirsek; günümüzde yeniden yapılanma terimi köklü reform girişimleri anlamında da kullanılmaktadır. Ve bu kavram değişimden çok farklı anlamdadır. Yeniden yapılanma belli amaçlarla girişilen planlı ve bilinçli değişme hareketidir. Değişim ise mevcut yönetsel “biçimlerin” ve yöntemlerin teknolojik değişime uygulanmasıdır.

¹⁶ KUYAKGİL, Ali: a.g.k., s.31-41.

¹⁷ TORTOP, Nuri :Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, TODAİE Yayını, No:234, Ankara 1990, s.183-196.

Değişim konusu yönetim olunca, yönetim ve kamu yönetiminden neyin kastedildiğinin açıklanması gerekmektedir. Geniş anlamda kamu yönetimi, devletin tüm etkinliklerini içerir. Dar anlamda ise güçler ayrılığı ilkesinde söz edilen üç güçten birisi olan yürütme alanı ile ilgilidir.

Bu açıdan kamu yönetiminde yeniden yapılanma denilince “siyasal ve yönetsel kurumların görevlerinde, amaçlarında ve yapısında köklü değişiklikler”akla gelmektedir¹⁸.

IV- KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMAYI GEREKLİ KILAN NEDENLER

Yönetsel kuruluşlar ne kadar iyi düzenlenmiş olursa olsun, kurulduğu zaman iyi ve ideal olan bu kuruluşlar zamanla yeni gelişmelere cevap verme imkanından yoksun olurlar. Bunun en önemli nedeni, çağımızdaki baş döndürücü ve hızlı gelişmelerdir. Gerçekten teknik, ekonomik, sosyal ve kültürel alandaki gelişim yeniden düzenlenmeyi gerektirmektedir. “Değişen şartlar dolayısıyla, kuruluşların görev ve yetki dağılımı, uygulama usulleri, gelişmeler, devlet kuruluşlarının bu gelişmelere paralel olarak çalışma biçimleri, kullandıkları araç ve gereçler, yeni ihtiyaca cevap verememektedir. Bu nedenle kurulmuş örgütlerin yeni durum ve gelişmelere göre, yeniden yapılandırılmaları zorunluluğu doğmaktadır”¹⁹.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyulduğu her kesimce bilinen ve söylenen bir gerçektir.

¹⁸ TUTUM, Cahit :Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, 1. Baskı, TESAV Yayını, No:3, Ankara 1991, s. 4-6

¹⁹ TORTOP, Nuri: a.g.e., s.180-181

“Bir ÷lkede reform ya da yeniden yapılanma gereksinmesi olup olmadığı nasıl anlaşılabilir?

Reform gereksinmesini doğuran nedenler bir araştırma raporunda şöyle ifade edilmektedir:

Kamu hizmetlerinden yararlananların artması ve bunun sonucu olarak hizmet genişlemesi ve çeşitlenmesi. İhtiyaç ve koşullarda meydana gelen değışiklikler kamu hizmeti tercihlerinde meydana gelen değışiklikler, teknolojik değışiklikler.”²⁰

Gör÷leceği üzere yeniden yapılanmanın özünde yatmakta olan “değişim”dir. Yani bu gereksinimleri doğuran gelişim baskılarıdır. Bunları:

Daha iyi, daha ucuz, daha ekonomik yönetim isteklerini içeren PRAGMATİK baskılar,

Devletin büyümesini tehlikeli bulan ve daha az yönetim isteklerini ön plana çıkaran İDEOLOJİK baskılar,

Devletin ticari etkinliklerde bulunmaması gerektiği öne sürenlerce yapılan TİCARİ baskılar,

Kamu sektörünün aşırı biçimde kurumsallaştığı, bürokratikleştıği ve profesyonelleştığini savunanların POPÜLİST baskıları olarak özetleyebiliriz.

Günümüzde devletleri radikal değışikliklere zorlayan evrensel nitelikli gelişmeler olmaktadır. Ayrıca her ÷lkede farklılık gösteren nedenler de yeniden yapılanmayı zorunlu hale getirmiştir. Yani gelişmiş veya gelişmekte olan ÷kelere göre nedenler farklılıklar göstermektedir.

²⁰ TUTUM, Cahit : a.g.k., s.6-9.

“Bu aşamada üç gelişmiş ülkede (İngiltere, Avusturya, Yeni Zelanda) kamu sektöründe reform gereksinimini doğuran faktörler; ekonominin gerilemesi, küreselleşme, bu gerilimin ve refah devleti gereklerinden doğan istemlerin kamu kaynakları üzerinde yarattığı baskı, kamu hizmetlerinin kalitesinden genel hoşnutsuzluk, kamu kesiminde pazar- yönelimli yaklaşımları savunan YENİ SAĞ’ın iktidara gelişi²¹ olarak gösterilmektedir.

Dünyada yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişimler, ülkelerin siyasi ve yönetim yapılarını etkilemeye ve değişmeye zorlamaktadır. Değişim baskılarının hedefi devlet olgusudur²². Özellikle ekonomik yapıda meydana gelen değişiklikler ve beraberinde getirdiği talepler, devletin ekonomik anlamda küçülmesini, işlemlerin basitleştirilmesini kısaca görev ve fonksiyonları sınırlı bir devlet talep etmektedir.

Dünyada yaşanan değişim ülkemizi de etkilemiştir. Devletin yapısı ve kamu yönetiminin işleyişinde ortaya çıkan kriz ve tıkanıklıklar, ülkemizde de yeni anlayışları gündeme getirmiştir. Yeniden yapılanma ihtiyacının ve neler yapılması gerektiği konusuna geçmeden önce, yönetim olgusuna ve bu olgunun değişimine neden olan faktörlerin açıklayıcı bir yaklaşım modeline ihtiyaç vardır. Yönetim olgusuna yaklaşan çeşitli yaklaşımlar arasında bu çalışmada bizim tercih ettiğimiz model “ekolojik yaklaşım” olacaktır.

Bu modele göre yönetim sistemi, toplumda var olan öteki sistemlerle sürekli bir etkileşim içindedir. Yönetim sistemi esas itibarıyla içinde yer aldığı ekonomik, siyasal ve sosyal çevrenin bir fonksiyonudur. Yani yönetim çevresi

²¹ TUTUM, Cahit :a.g.k., s.9.

²² TUTUM, Cahit :a.g.k. s.135

ile bir bütündür. Kamu yönetimini değişime zorlayan faktörler kendi iç yapısından ziyade, dış faktörlerin etkisinde oluşmakta ve dış faktörler genelde yönetime yön ve biçim vermektedir²³.

Bu düşünceleri bir yönetim bilimcisi şöyle özetliyor: Bürokrasinin çevresi, ortasında bürokrasinin yer aldığı iç içe bir seri daireler biçiminde düşünülebilir. Dairelerin en küçüğü, genellikle en kesin etki gücüne sahip olanıdır. Daha geniş daireler ise bürokrasiyi etkileme derecesine göre azalan bir önem sırasını temsil ederler. Dıştaki en büyük dairenin tüm toplumu ya da genel sosyal sistemi temsil ettiği varsayılabilir. Onun altındaki daire, ekonomik sistemi ya da başka bir deyişle siyasal sistemin ekonomik yönünü temsil eder. Daha sonraki daire ise siyasal sistemdir. Bu sistem kendi unsurlarından biri olarak yönetsel alt sistemi ve bürokrasiyi çevreler²⁴.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması konusunda yukarıda ifade ettiğimiz model bir analiz aracı olarak kullanılacaktır. Kamu yönetiminin yakın çevresini o ülkedeki siyasi, ekonomik ve toplumsal yapı oluşturmaktadır. Uzak çevreyi ise Avrupa ve dünyadaki diğer değişimler etkileyici unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetimi devletin uygulama aracı ve teknik yönüdür. Devlet yapısını etkileyen faktörler, otomatik olarak kamu yönetimini de etkilemektedir. Bu çerçevede devleti değişime zorlayan global baskılar ve bunun yönetimlere yansması üzerinde durmak gerekmektedir. Devletin ve dolayısıyla kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını incelerken, yeniden

²³ TUTUM, Cahit : a.g.m., s.135

²⁴ HEADY, Ferrel: **Public Administration, Comparative Perspective**, New Jersey, Prentice Hall Inc., 1966, s.24, nakleden TUTUM, Cahit: a.g.m., s.135

yapılanmanın nasıl olacağından önce niçin yeniden yapılanmaya gerek olduğunun ortaya konulması gerekmektedir²⁵.

Tüm dünyada meydana gelen bu değişim fırtınasının kamu yönetimine yansımaları dört noktada inceleyebiliriz:

A- Kamu Yönetimindeki Global Eğilimler ve Karşılıklı Ekonomik Bağımlılık

Batı Avrupa'da 1980'lerden itibaren devletin rolü ve işlevi konusunda devletler üzerinde büyük baskılar oluşmuştur²⁶. Bu baskıların odak noktasını devletin yeniden yapılanması teşkil etmektedir. Ekonomi dünyasında meydana gelen değişiklikler ve özellikle demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler de yönetime yansımaktadır.

Dünya ekonomisinde 1980'lerden itibaren bilgi teknolojisinin yaygınlaşması ve finansal sektörde meydana gelen değişiklikler, uluslararası yatırım ve sermayeyi ön plana çıkardı. İletişim ve ulaşım masrafları düşerken, daha ucuz yerli ve yabancı sermaye piyasaları ortaya çıktı. Uluslar üstü diyebileceğimiz bu şirketler hem sayıca hem de kapasite itibarıyla büyüdüler ve uluslararası ortaklıklar oluşmaya başladı. Bu gelişme ülkelerin özel sektörleri yanında kamu sektörünü de etkileyerek, başta hudut ötesi yönetsel eşgüdüm sorunları olmak üzere çok uluslu dev şirketlerin ulusal kimliklerinde belirsizliklere neden oldu. Yabancı-yerli, kamu-özel kimlikleri birbirine karışmaya başladı. Bu tür şirketlerin denetimi, vergilendirilmesi ve tabi

²⁵ AKTAN, Coşkun Can: "Devlet Niçin Yeniden Yapılanmalı ve Küçültülmeli", Doğu-Batı Dergisi, S: 1, 1997, s.31

²⁶ AKTAN, Coşkun Can: **Değişim ve Devlet**, TÜGİAD Yayınları, İstanbul 1998 s.41

olacakları kurallar, ulusal devletleri ve kamu yönetimlerini büyük ölçüde zorlamaya başladı²⁷.

B- Devletin Felsefesinde, Fonksiyonlarında Ve Kamu Hizmeti Anlayışındaki Değişiklikler

Gelişmekte olan ülkelerde zaten varolan devletin ya da kamu sektörünün kamu hizmetlerini sunma noktasındaki yetersizliği, günümüz dünyasında gelişmiş kabul edilen batılı ülkelerde artık son yılların tartışma konusu haline gelmiş ve devletin rolünün azaltılması bağlamında yeni yaklaşımların geliştirilmesi gündeme gelmiştir²⁸.

Ekonomik alanda oluşan yapının yansımaları yönetimi de değiştirmeye zorladı. Avrupa'da 1980'li yıllarda ekonomide Keynes'cilikten monaterizme-neo-liberalizme, açık ve örtülü müdahaleden pazar ekonomisine dayalı çözümlemelere, refah devleti-sosyal devlet anlayışından, sınırlı devlet anlayışına doğru bir dönüşüm oluşmaya başladı. Büyüyen devlet yapısına ve bürokrasiye karşı görüşler yaygınlaşmaya ve devletin bir çok sahadaki rolü radikal bir biçimde sorgulanmaya başlandı. Kaynakların kullanılmasında ve hizmetlerin sunulmasında devletin ve kamu sektörünün hizmet kalitesi ve verimliliğinin yeniden değerlendirilmesi gerektiği tartışılmaya başlandı. Devletin görev ve fonksiyonlarının bir sınırı olması gerektiği ve kamu yararı sağlamak iddiasıyla her türlü ekonomik faaliyette bulunamayacağı düşünülmeye başlandı.

²⁷ TUTUM, Cahit: a.g.m., s.135

²⁸ ÇEVİK, Hasan Hüseyin: "Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Devletin Çoğulculuğu: Devletin Rolü Azalıyor mu", **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Devlet: Süreç ve Kavramlar Grubu Bildirileri, s.3 vd.

Daha önceleri doğrudan kamu tarafından yürütölen bir çok hizmet bugün artık özel sektör tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca devlet gözetimi altında, ancak özel sektör tarafından da bir çok hizmet yürütölmektedir. Özel sektördeki verimliliğe dayalı işletmeci anlayışın bir çok konuda devlete örnek olması gerektiği ve hizmetlerin halka sunulmasında vatandaşa müşteri muamelesi gösterilmesi gerektiğini ifade edilmektedir. Neo-liberal ekonomi ve siyasal görüşe göre vatandaş; bireysel bir tüketici ya da kamu hizmetlerinin saygın müşterisi olup bu sıfatla devletten belli standartta hizmet isteme hakkına sahiptir. Bu bir anlamda devletin rolü ve görevleri ile ilgili kamusal imajın değişmesi demektir. Halk hizmet isterken, devletten ve kamu yönetiminden aldığı hizmetin maliyetinin de düşük olması hakkına sahiptir.

Bu gelişme, beraberinde bazı sorunları da getirmektedir. Devletin adalet, hakkaniyet ve sorumluluk sahasının daralması sonucunda, kamu niteliği ağır basan bazı hizmetler üzerinde devletin etkili bir yönetim ve denetim kuramamasını beraberinde getirmektedir. Yani kamudaki hizmet tekelinin özel sektörde oluşması gibi.

Devletin hizmet sahasının daralması, bazı hizmetlerin özel sektöre ve bazı hizmetleri de üçüncü sektör dediğimiz kâr amacı gütmeyip, hizmet amacı güden vakıf ve benzeri örgötlere devredebilmesi ile birlikte, devletin müdahale etmesi gereken yeni alanlar da ortaya çıkmaktadır. Çevre kirlenmesi, uyuşturucu ve aids'le mücadele, çalışan anne-babanın çocuklarının korunması vb. hizmetler.

Devletin ve kamu yönetiminin görev ve misyonunun ne olması gerektiği konusu tüm ölkelerde tartışılır bir sorun olmaya devam etmektedir.

C- Merkeziyetçilikten Uzaklaşma-Adem-i Merkeziyetçi Anlayışın Gelişmesi

Dünyadaki değişimin yönlerinden biri de merkeziyetçi ve bürokratik yönetim yapılarından uzaklaşma eğilimidir. Bu eğilimin temelinde yerel hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından da yerine getirilmesi “subsidiarite”²⁹, halkın yönetime katılması, hizmetlerde verimlilik ve etkinlik sağlanması gibi düşünceler yatmaktadır. Merkezi yönetimlerin halka hizmet üretmedeki ağır işleyen bürokratik yapıları, bu eğilimi güçlendiren en önemli faktördür.

Toplumsal gelişme ve onun yarattığı ihtiyaçların farklılaşması karşısında, merkeziyetçi yapılanma biçimlerini ve fonksiyonlarını değiştiremeyen bürokratik örgütlenmeler, özellikle hızlı bir toplumsal değişim yaşanan zamanlarda, varlık nedeni olan kamu hizmetlerinin yerine getirmek noktasında, işlevlerini yerine getirmemek durumunda kalmaktadır. Kamu yönetiminin hiyerarşik, toplumsal denetime kapalı içe dönük yapıları ve büyük örgütlenmeleri dolayısıyla bu değişime ayak uyduramamaktadır.

Ekonomisi az gelişmiş, sosyal yapısı farklılaşmamış toplumlarda, devletin kurumsallaşması ve bir siyasal rejimin kuruluşu aşamasında, toplumu siyasi iktidarın projeleri doğrultusunda yönlendirmek, ekonomik kalkınmayı sağlayabilmek ve modernleşme sürecini başlatabilmek açısından, merkeziyetçi bir yönetim yapısı olumlu ve etkili işlevler görebilir.

²⁹ **Subsidiarite:** Yetkinin görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin, yetkisini üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesidir. ÜSKÜL, Zafer: “Subsidiarite” İlkesi Üzerine Düşünce Aıştırmaları”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S: 4, s.23

Ancak uzun vadede merkeziyetçi bir kamu yönetimi, siyasal rejimin demokratikleşmesini engelleyici bir rol oynayabilmektedir. Merkeziyetçi bir kamu yönetiminin tüm toplumu saran bürokratik örgütlenmesi, toplumsal gelişmeler oldukça, üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirmekte zorlanmaya ve kamu yönetimi tıkanmaya başlamaktadır.

Hizmet götürmekte zorlanan, kaliteli hizmet sunamayan bu yapı, zaman içerisinde toplumun gerisinde kalmaya ve gelişmeyi engelleyici bir rol oynamaya başlamaktadır. Çünkü, ağırlıklı olarak merkeziyetçi bir anlayışla düzenlenmiş olan kamu yönetimi sistemi, toplumda siyasal katılmaya yönelik örgütlenmeleri engelleyerek, siyasal katılma mekanizmalarının oluşumunu ve çoğulcu-katılımcı siyasal kültürün gelişmesini engellemektedir.

D- Kamu Yönetiminin Küçültülmesi

Devletin artan işlev ve fonksiyonları, zaman içerisinde hem örgüt, hem personel, hem de araç-gereç ve bina anlamında kamu yönetimlerini aşırı ölçüde büyütülmüştür. Bu aşırı büyümeye karşı özellikle 1970'li yıllardan beri devletin kamusal hizmet sahalarının sınırlarının ne olması gerektiği tartışmasını getirmiştir. Özellikle batıda gelişen bu anlayış, devletin daha etkin ve verimli işleyebilmesi için küçültülmesini, ekonomik ve ticari sahadan çekilmesini öngören politikaları gündeme getirmiştir. Bu politikaların yönetime yansımada da üç temel amaç ön plana çıkmaktadır:

- Devletin neyi yapması, özellikle neleri yapmaması konusu, sınırlarının belirlenmesi,

- Kamu örgütlerinin mümkün olduğu ölçüde daraltılması (ekonomik, ticari, sosyal ve kültürel anlamda)

- Sunulan hizmetlerin kalitesinin, etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması.

Devletin ve kamu yönetimlerinin fonksiyonlarının sınırlandırılması düşüncesinden hareketle, kamu yönetiminin küçültülmesi olarak ifade edilen kavram, özünde merkezi yönetimin örgüt ve hizmet anlamında daraltılmasını, yetkilerin mahalli yönetimlere devrini, iktisadi işletmelerin özelleştirilmesini, özetle daha etkin ve iyi işleyen bir kamu yönetimi kurulmasını amaçlamaktadır.

Kamu yönetimlerini icrai bir pozisyondan kurtarıp, yöneten bir pozisyona getirilmesi hedeflenen bu politikalarda, iktisadi anlamda özelleştirme, yönetim anlayışında ise kamu hizmetlerinin tanımının ve sahasının yeniden belirlenmesi söz konusudur.

Yönetim alanında karşılaşılan ve çözümlenmeye çalışılan sorunun temelinde yatan ana sebep, devletin örgütlenme biçiminde yatmaktadır. Demokrasi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkeziyetçiliğin azaltılması, insan hakları vs. gibi sorunlar, bu temel sorunun uzantısıdır, yansımasıdır. Gündeme getirilen bu görüşler karşısında devlet ve kamu yönetiminin, özellikle örgütlenme sahasında küçültülmesi kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

V- TÜRKİYE'DE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI

A- 1960 Öncesi Reform Çalışmaları

Cumhuriyet dönemi kamu yönetimi esas itibariyle Osmanlı İmparatorluğundan devralınan sistemin yeni şartlara uydurulması suretiyle yapılan değişikliklerle ortaya çıkmıştır. Ancak bu değişiklikler belirli ilkelere

dayanmadığından, iş bölümü ve koordinasyon bakımından tamamen yetersiz ve güç çalışır bir kuruluş meydana gelmiştir³⁰.

Cumhuriyet döneminde meydana gelen sosyal ve ekonomik değişiklikler idari yapıda da değişiklik yapılmasını zorunlu kılmıştır. Ancak 1946 yılına gelinceye kadar ciddi bir çalışma yapılmamıştır. İdarede reform yapılması kavramı daha çok planlı kalkınma dönemlerine girilmesi ile birlikte gündeme gelmiş ve özel bir önem kazanmaya başlamıştır³¹.

II. Dünya Savaşından çıkan ülkeler, savaşın yaratmış olduğu yıkım ve tahribattan kurtulmak ve özellikle kalkınma çabalarında, idarenin yeniden düzenlenmesi gerektiğini hissetmişlerdir. Ülkemizde bu konudaki ilk çalışma 1947 yılında başlamış, bilahare yabancı uzmanlara raporlar hazırlattırılmıştır. Bunlar Neumark, Barker ve Martin ve Cush Raporlarıdır. Ancak bu dönemde yapılan en önemli çalışma 1952 yılında TODAİE'nin kurulmasıdır. Kamu yönetiminin geliştirilmesinde önemli bir köşe taşıı teşkil eden Enstitü, 1960 yılına kadar yöneticilerin yetiştirilmesi, araştırma, örgüt ve metot çalışmalarıyla kamu yönetiminin düzenlenmesinde görev yüklenmiştir.

B- 1960 Sonrası Reform Çalışmaları

1960 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine yönelik çabalar yoğun bir şekilde devam etmiştir. Bunları genel hatlarıyla şöyle sıralamak mümkündür:

³⁰ DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yayını, Ankara 1963, s.80

³¹ İdari Reform ve Organizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yayını, Ankara, 1962, s.14

- 1961 yılında Devlet Planlama Teşkilatı marifetiyle, Milli Birlik Komitesinin talebi üzerine TODAİE tarafından hazırlanan “İdari Reform ve Re örgüt Hakkında Ön Rapor”,

- Memuriyet rejiminin incelendiği ve Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayelerinin İncelendiği MOOK Raporu,

- Devlet hizmetlerinde memur seçimi, yeterlik ilkesi ve sınav şekli hakkında hazırlanan J.F. FISHER Raporu,

- “Bir yabancı Gözüyle Yirminci Yıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi” adı altında Türk kamu yöneticilerini inceleyen PODOL Raporu,

- Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında merkezi hükümet görevlilerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışı kamu hizmetlerinden en verimli biçimde gerçekleştirmesine imkan sağlayıp sağlamadığını inceleyen 1963 tarihli MEHTAP Raporu,

- Personel rejimini inceleyen 1962 tarihli “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor”,

- 1966 tarihli İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu çalışmaları,

- Daha önceden hazırlanmış raporları inceleyen ve değerlendiren “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”,

- 1982 tarihli “Kamu Personel Rejimi Komisyonu Çalışmaları”,

- 1991 yılında hazırlanan ve daha önceki tüm çalışmaları değerlendiren KAYA Projesi.

1- Kalkınma Planları

Kalkınma planlarında sosyal ve ekonomik konuların yanında özellikle birinci ve ikinci kalkınma planlarında başlayarak kamu yönetiminin temel sorunlarına ve çözüm yollarına ilişkin görüşlere yer verildiğini görmekteyiz. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “İdarenin yeniden düzenlenmesi” başlığı altında “plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için, planların uygulanmasında en önemli araç olan devlet idaresinin, kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesi şarttır. Bunu yerine getirmek üzere idarede yeniden düzenleme yapılacaktır”³² şeklinde ifadeler yer verilmiştir.

İkinci beş yıllık kalkınma planında ise yeniden düzenleme çalışmaları adı altında “zamanla devlet görevlerinin mahiyet ve şümulunun değişmesi, planlı kalkınmanın başarıya ulaşmasının kamu kuruluşlarının kendisinden bekleneni tam olarak yapmasına bağlılığının en önemli unsur olarak belirmesi merkezi idarede, mahalli idarelerde ve iktisadi devlet teşebbüslerinde uzun süreli ve köklü yeniden düzenleme tertip ve tedbirine başvurulmasını zorunlu kılmıştır”³³ denilmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında bu konu “Kamu Kesimi Reformu” başlığı adı altında düzenlenmiştir. Kamu yönetiminin görevlerini hızlı, nitelikli, verimli ve tutumlu bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak; kamu kuruluşlarını gelişen ve değişen ihtiyaçlara göre kendini yenileyebilen dinamik ve etkin bir sistem haline getirmek; kamu kesimini “sanayileşerek kalkınma” ulusal tercihinin gerektirdiği bilgi ve teknik ile donatarak, ekonomiye yük olmaktan

³² DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1963, s.79

³³ DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1967-1972), DPT Yayını, Ankara, 1968, s.623

ıkarıp kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcısı, sosyal ve kültürel bütünleşmenin önderi durumuna getirmek; yüksek yetenekli bir yönetici kadrosu ve nitelikle personel yetiştirme amacıyla kamu yönetimi reformlarına başlanacağı ifade edilmekte ve bu reformun tüm kamu kesimini (merkezi idareyi, taşra yönetimini, mahalli idareleri ve kamu teşebbüslerini) yapısı, işleyişi, donatımı ve personeli ile kapsayan bir bütün olarak ele alınacağı” belirtilmiřtir³⁴.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında ise “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi” başlığı adı altında, daha önceki planlarda ifade edilen görüşlerin hayata geçirilemediği ve dolayısıyla planlı kalkınma hedeflerine ulaşılamadığını, bundan dolayı kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasının gerekliliği önemle belirtilmekte ve bu işleri yapacak merkezi bir kurumun kurulması gerektiği ve bu görevin de Devlet Personel Dairesi tarafından yürütülmesi gerektiği ³⁵ ifade edilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ilk defa “Yönetimin İyileştirilmesi” kavramına yer verilmektedir. Bu çerçevede “kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek şekilde dağıtılmasının esas alınması, yetki devrinin esas alınması, bürokratik işlemlerin azaltılması, personel yönetiminin verimlilik esasına göre düzenlenmesi, insan gücü planlaması yapılması, bütün kamu kuruluşlarının tasarruf sağlayacağı önlemlerin alınması, APK birimlerinin verimli çalıştırılması ve vali ve il koordinasyon kurullarının kaynakları daha akılcı kullanılması gerektiği şeklinde sıralanmaktadır³⁶.

³⁴ DPT, **nc Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, DPT Yayını, Ankara, 1973, s.117-915

³⁵ DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, DPT Yayını, Ankara, 1979, s.296-301

³⁶ 2001 Hedefleri Doğrultusunda; 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’nin Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı lkelerdeki Uygulamalar, Araştırma Raporları II, T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 1994, s.67

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında ise “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” adı altında kamu yönetimi, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir teşkilat yapısına kavuşturulacak ve taşra birimleri bu esaslar çerçevesinde güçlendirilecektir denilmekte ve kamu yönetiminde modern yönetim tekniklerinin kullanılması, devlet-vatandaş ilişkilerinde beyanın esas alınması, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi ve vatandaşa yönelik rehber kitaplar çıkarılması gerektiği ifade edilmektedir³⁷.

Kamu yönetimi ve kamu hizmetleri açısından Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında çok geniş ifadelere yer verilmiştir. Belirlenen politikalar ve yeniden düzenleme ile ilgili ilkeler şunlardır:

- Devletin rolü, küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanacak, tüm kamu kurum ve kuruluşları üstlendikleri görevle uyumlu bir teşkilat yapısına kavuşturulacaktır.

- Devlet ekonomik faaliyetlerini en aza indirecek, subvansiyon dağıtan bir yapıdan uzaklaştırılacak, mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmayacak, etkin kaynak tahsisi için uygun makro ekonomik ortamı oluşturacak, kural koyucu ve orta vadede belirsizlikleri giderici bir yönlendirme görevi üstlenecektir.

- Kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünde gözden geçirilecektir.

³⁷ 2001 Hedefleri Doğrultusunda a.g.e., s.68

- Kamu personel rejimindeki sorunların çözümü için ilgili tüm kurumların katkısı ile kariyer ve liyakati esas alan, geniş kapsamlı bir reform paketi hazırlanarak uygulamaya konulacaktır.

- Kamu yönetiminde etkinliğin artırılması amacıyla görev tanımları yapılacaktır. Bu kapsamda, denetleme kurumları ile kurum ve kuruluşların denetim birimlerinin fonksiyonlarının yeniden değerlendirilmesi yapılarak performans denetimine geçilebilmesi için gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

- Kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde, istihdamın sayısı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilecektir³⁸.

- Kamu personeli reform paketi hazırlanarak uygulamaya konulacaktır.

- Yönetimi yargı dışından denetleyen ancak yönetime de bağlı olmayan Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulacaktır.

- Mevzuat kodifikasyonuna gidilecektir.

- Devlet-vatandaş ilişkilerinde halka dönük bir yönetim anlayışı ile açıklık ilkesi esas alınacak, beyan esasına dayalı uygulamalara geçilecek ve gereksiz formalitelerin ayıklanması sağlanacaktır³⁹.

2-Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesine Yönelik Araştırma Raporları

1960 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminden sonra kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi konularında bizzat siyasi iktidarlar tarafından yaptırılan araştırma raporları, kamu yönetiminin

³⁸ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayını, Ankara, 1996, s.14

³⁹ AKIN, Cengiz: "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme İhtiyacı", TİD, S: 419, 1998, s.99

araştırılması açısından bir dönüm noktası teşkil etmektedir. 1960 sonrası yeni bir anayasanın yürürlüğe girmesi, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığının kurulması, 1958 yılında yasal statüye kavuşturulan TODAİE gibi kurumlar, bilimsel araştırmalar için elverişli bir altyapı oluşturmuşlardır. 1962'den günümüze bu konuda 7 temel araştırma yapılmıştır. Bunlar tarih sırasıyla şöyledir⁴⁰:

- 1- Devlet personel Rejimi Hakkında Ön Rapor (Devlet Personel Dairesi-1962)
- 2- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP-1963)
- 3- Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme (Arif Payaslıoğlu-1965)
- 4- Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma (Fehmi Yavuz-1966)
- 5- İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyon Hakkında Rapor (1968)
- 6- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu-1972)
- 7- Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor (KAYA-1991)

Bu çalışmaların yanında değişik konularda da araştırma ve raporlar düzenlenmiştir. Bunlar: İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961), Mook Raporu, J.F. Fisher Raporları, R. Podol Raporu, Devlet

⁴⁰ TUTUM, Cahit:a.g.e.s.86

Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor (1962), Kamu Personel Rejimi Komisyonu Çalışmaları (1982)'dir.

Bu çalışmamızda sadece MEHTAP, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler ve KAYA Raporu üzerinde durulacaktır.

a- MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi)

24 Nisan 1963 tarihinde tamamlanan rapor, Türkiye merkezi hükümet teşkilatına dair bakanlık, daire ve müesseseler arasında merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışı kamu hizmetlerinde en verimli bir şekilde gerçekleşmesine imkan sağlayıp sağlamadığını incelemiş ve sonuçta çeşitli teklif ve tavsiyelerde bulunmuştur. Bu çalışmada TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Emniyet, Üniversiteler ve iktisadi devlet teşekkülleri araştırmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

Raporda, idareyi geliştirme konusunun her bakanlık ve kurumun kendine düşen bir görev olduğu ve her kurumda "İdareyi Geliştirme Komitesi" kurulması öngörülmüştür. Ayrıca uygun görülecek bakanlık ve kurumlarda "Organizasyon ve Metot" birimleri kurulması teklif edilmiştir⁴¹.

İdareyi geliştirme konusunda genel sorumluluğu taşımak üzere Başbakanlığa bağlı ve sınırlı genişlikte bir merkezi birim kurulması gerektiği, bu birimin genel idare ile birlikte mahalli idareleri ve iktisadi kamu teşebbüslerini de içine alması gerektiği ifade edilmiştir. Bu merkezi birimin görevleri ise şu şekildedir: İdareyi geliştirme politikasının ve hedeflerinin tespitine yardımcı olmak, geliştirme faaliyetlerinin genel planlamasını yapmak

⁴¹ 2001 Hedefleri Doğrultusunda...,a.g.e.,s.44

ve koordinasyonunu temin etmek, uygulamaları izleyerek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak.⁴²

Raporda söz konusu birimin küçük olması, Başbakanlığa bağlı olması, Başbakanlıkla aradaki bağlantının doğrudan doğruya veya Devlet Planlama Teşkilatının vasıtasıyla sağlaması, TODAİE ve benzeri kuruluşlardan faydalanılması, idarede meydana gelen değişikliklerin "T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi"nde gösterilmesi gibi konular belirtilmiştir. Söz konusu raporda personel sistemine ağırlıklı olarak yer verilmiştir.⁴³ Bu çerçevede işlerin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi, personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi, adil bir ücret sistemi, kadro standardizasyonu gibi konularda tekliflerde bulunmuştur.

Rapordaki öneriler doğrultusunda zaman içerisinde bir çok uygulamalar yapılmıştır. Fakat en önemlisi bugün Başbakanlık bünyesinde bulunan "İdareyi Geliştirme Başkanlığı"nın kurulmuş olmasıdır.

b- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi-İlkeler ve Öneriler

12 Mart 1971'de yaşanan siyasal bunalımdan sonra kurulan hükümetin programında idareyi geliştirme konusuna büyük önem verilmiştir.

Bu dönemde merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler, personel yönetimi, mali yönetim, kamu iktisadi teşebbüsleri bütünüyle gözden geçirilerek, bu alanlarda yapılacak reformun yön ve stratejisini tespit için büyük çaba sarf edilmiş ve bir Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Kurul, yeni bir araştırma yapmamış, idarenin yeniden

⁴² Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP), TODAİE Yayını, Ankara, 1963, s.422

⁴³ 2001 Hedefleri Doğrultusunda..., a.g.e., s.44

düzenlenmesi konusunda daha önce hazırlanan raporla ilgili çalışmaların bir değerlendirmesini yapmış ve bir rapor hazırlamıştır.⁴⁴

Raporda idari reformun anlamı, yapılan çalışmalar ve sonuçları değerlendirilmiştir. Raporda 1970 yılına kadar yapılan idari reform çalışmalarında çeşitli kuruluşların görev aldığı ancak, bunların kuruluş amaçları, görevleri, personeli ve örgütsel yapıları yönünden bu işi başaracak imkanlara sahip olmadıkları belirtilerek, çalışmaların bütününden sorumlu olan bir örgüt bulunmamasının başarıya ulaşmayı engellediği sonucuna varılmıştır. Bu sebeple İdareyi Geliştirme çalışmalarını bütün olarak ele alacak merkezi bir birime ve bununla işbirliği içinde çalışacak birimlere ihtiyaç vardır. Bu yüzden bir merkezi idareyi geliştirme birimi kurulmalıdır⁴⁵.

Birim genel olarak idareyi geliştirme politika ve hedeflerinin tespitinden, çalışmaların planlanmasından, uygulamaların izlenmesinden, gereken önlemlerin alınmasından, merkezi düzeyde yapılması gereken idareyi geliştirme hizmetlerini yerine getirmekten sorumlu olmalıdır. Raporda ayrıca birimin nasıl örgütleneceği ve görevlerinin neler olacağı ve Başbakanlığa bağlı olması gerektiği de ifade edilmiştir. Birimin örgütlenmesi sırasında genel idare, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri için ihtisas birimleri oluşturulması ve personel, bütçe, organizasyon ve metod konularında alt birimlerin kurulması teklif edilmektedir.

⁴⁴ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu:İdarenin Yeniden Düzenlenmesi-ilkeler ve Öneriler,TODAİE Yayını,Ankara,1972,s.1-2

⁴⁵ 2001 Hedefleri Doğrultusunda...,a.g.e.,s.48

c- KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması)

TODAE tarafından 1991 yılında hazırlanan bu çalışmanın amacı şöyle ifade edilmektedir: “Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir”⁴⁶.

Proje kapsamına merkezi idareyi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra ve yurtdışı teşkilatı, mahalli idareler ve kamu kurum ve kuruluşları da alınmıştır.

Kamu yönetimi sistemini geliştirmek için yapılan çalışmaları, bunların uygulanmasını, ortaya çıkan problemlerin tespit edilmesini ve gerekli idari düzenlemeleri belirlemeyi amaçlayan KAYA Projesinin; yönetimin yapı ve işleyişine global açıdan yaklaşarak sistem içi idari tutarlılığı sağlamaya çalıştığı, etkili ve verimli bir yönetimi gerçekleştirmeye yönelik bir rapor ortaya koyduğu görülmektedir⁴⁷.

KAYA Projesinde kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik bir çok teklif yer almaktadır. Bunlar ana başlık halinde özetle şunlardır:

⁴⁶ KAYA_Genel Rapor,s.3

⁴⁷ 2001 Hedefleri Doğrultusunda...,a.g.e.,s.48

Bakanlar Kurulu: Bakanlar Kurulunun görev sahası sadece hükümetin ortak sorumluluğunu gerektiren konularla, ortak siyasetin yürütülmesine ilişkin olmalı ve bugünkü haliyle daraltılmalıdır.

Başbakanlık: Zaman içerisinde Başbakanlığa bağlanan bağlı ve ilgili kuruluşlar, Başbakanlığı bir koordinasyon makamı olmaktan çıkarıp bir hizmet bakanlığına dönüştürmüştür. Bundan dolayı Başbakanlığa bağlı bir çok kuruluşun diğer bakanlıklarda toplanması sağlanmalı ve Başbakanlığa bağlı ya da ilgili kuruluşun tespitinde bazı temel ilkeler dikkate alınmalıdır.

Başbakanlık Merkez Örgütü: Başbakan ile bakanlar arasında işbirliği sağlayacağı, genel hükümet siyasetinin yürütülmesinin gözetileceği bir anlayışla yeniden yapılandırılmalı ve bu yapılandırmada temel ilke uzmanlık gerektiren hizmetlerin “Başkanlık” türünde örgütlenmesi olmalı ve Başbakanlık merkez örgütünde uzmanlık hizmetini ön plana çıkarıcı bir model anlayışı benimsenmelidir.

Devlet Bakanları: 1982 Anayasasından sonra çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Çalışma, Görev ve Esasları ile ilgili Kanun ile, tüm bakanlıkların kuruluşunda bir model oluşturulmuştur. Bundan sonra bu modele uygun olarak her bakanlık için ayrı ayrı kuruluş ve görev yasaları çıkarılmıştır.⁴⁸

Bu yasa gereği oluşturulan devlet bakanları zamanla artmış ve 17'ye kadar yükselmiştir. Ve bu bakanların temel görevi Başbakana yardımcı olmaktan çıkıp, hizmet bakanlıklarına dönüşmüş ve adı da devlet bakanlığı şeklinde ifade edilmiştir.

⁴⁸ Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 1993, s.40

Rapor, devlet bakanlarının sayısının azaltılmasını, görev sahalarının dışına çıkılmamasını, görevlerinin özel önem taşıyan konular ile hükümet ve TBMM arasındaki ilişkilerde Başbakana yardım etme, çeşitli konularda hükümet içi eşgüdüm sağlama ve bilgi ve deneyimleriyle hükümetin alacağı kararlarda Bakanlar Kurulu üyelerine yardımcı olma konularıyla sınırlandırılmasını önermiştir.⁴⁹

Ortak Görevler: Raporda bu başlık altında şu öneriler sıralanmaktadır:

- Kamu yönetiminde işbirliği ve eşgüdüm düzeninin sağlanabilmesi için, öncelikle sistem temelinde etkili bir işbirliği ve uyumlu çalışma anlayışı üzerinde durulmakta ve merkezi düzeyde gerekli koordinasyonun sağlanmasından başlıca sorumlu, Başbakan ve Bakanlar Kurulu olmalıdır, denilmektedir.

- Kurumlarda etkililik denetimine önem verilmeli ve iç denetim organları etkililik denetimi yapabilecek bir düzeye yükseltilmeli ve yerel yönetimler için hesap denetimi yapmak üzere, Sayıştay benzeri bir denetim organı kurulmalıdır.

- Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler uygulamasının belirli bir anlam kazanarak, gelişme gösterebilmesinin ön şartı, yönetimin kendisini halkın hizmetinde bir araç olarak görmesi ve bunun gerekleri yerine getirilmelidir.

⁴⁹ Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme, a.g.e., s.15

- Yönetimlerin ancak etkili ve sistemli halkla ilişkiler kurması sonucunda halkın katılım, destek ve işbirliğini sağlayabileceği ve kamu yönetiminin örgütsel açıklık, bilgi edinme hakkı, yansızlık ve nesnellik gibi ilkeler üzerine kurulması gerektiği ifade edilmektedir⁵⁰.

⁵⁰ Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme, a.g.e., s.17

İKİNCİ BÖLÜM

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

İ- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ KAVRAMI VE TANIMI

İnsan kaynakları kavramı günümüzde, örgütlerin hedeflerine ulaşmak amacıyla kullanmak zorunda oldukları kaynaklardan birisi olan insanı ifade etmektedir. Bu terim örgütün bünyesinde bulunan iş gücünü kapsadığı gibi örgütün dışında bulunan ve potansiyel olarak yararlanılabilecek iş gücünü de ifade etmektedir.⁵¹ İnsan kaynakları yönetimi kavramı ise, İngilizce “Human Resource Management”, Fransızca “Gestion Des Ressources é Humanies” karşılığı olarak kullanılan bir kavramdır. Türkçe’de “İnsan Kaynağı Yönetimi” “İnsan Kaynağının Yönetimi” veya çoğul olarak “İnsan Kaynaklarının Yönetimi” şeklinde kullanılmaktadır.⁵²

İnsan kaynakları yönetimi, geniş anlamda örgütün en değerli varlığı olan, bireysel ve toplu olarak örgütsel amaçlara ulaşılmasına katkıda bulunan, çalışanların yönetimine stratejik ve kapsamlı bir yaklaşımdır. Bu nedenle örgütle çalışanlar arasındaki ilişkileri etkileyen tüm yönetsel kararları ve eylemleri içerir.⁵³

Örgüt ile çalışanlar arasındaki ilişkilerin dengelenmesi, bireysel beklenti ve ihtiyaçların örgütsel hedeflerle koordinasyonu süreci, tek boyutlu bir bakış açısıyla ele alınamayacak kadar karmaşıktır. Karmaşıklığın doğasını oluşturan unsurlar, psiko-sosyal, kültürel, teknolojik vb. dinamiklerden beslenmektedir. Bu nedenle insan kaynakları yönetimi kavramını sadece insan ilişkileri kapsamında ele almak eksik bir nitelendirme olacaktır.

⁵¹ ARGON, Türkan: İnsan Gücü Yönetiminin Yeni Paradigması: İnsan Kaynakları Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s. 16-17

⁵² AYKAÇ, Burhan: a.g.e., s.17

⁵³ CANMAN, Doğan : İnsan Kaynakları Yönetimi, Yargı Yayın,Ankara 2000,s.62

İnsan kaynakları yönetimi, “insan ilişkileri yaklaşımı” olarak bilinen yönetim anlayışından farklı bir anlamda, örgütteki insanları dikkate alarak yönetim faaliyetlerinde bulunulmanın ötesinde yöneticilerin örgütteki insanlarla birlikte yönetmelerini, hatta örgütte bulunan her insanın kendini yönetmesi gerektiğini kabul eden bir yaklaşım özelliğini taşımaktadır.⁵⁴ bu özelliği ile insan kaynakları yönetimi, genel anlamda kurumlarda çalışan bireylerin ihtiyaçlarının giderilmesine yönelmiştir.⁵⁵

İnsan unsuru örgütte başlıca kaynak olduğundan, örgütsel başarı için insan potansiyelinin rasyonel kullanımı esastır. Bu görüşü en iyi vurgulayan kavram ise insan kaynakları yönetimi kavramıdır.⁵⁶ Dolayısıyla, insan kaynakları yönetimi kavramı, insanı temel alan ve onun daha etkin, verimli, yararlı ve üretken olması, diğer yandan iş doyumuna sahip ve mutlu olabilmesi için gereken düzenlemelerin tamamını kapsar.⁵⁷

İnsan kaynakları yönetimine ilişkin bazı tanımlar şu şekilde ifade edilebilir⁵⁸:

“ İnsan kaynakları yönetimi, örgütsel ve bireysel amaçlara ulaşılmasını sağlayacak biçimde, örgütün insan unsurundan etkili ve verimli bir biçimde yararlanılmasına ilişkin kuram, ilke, sistem ve faaliyetlerdir.”

“ İnsan kaynakları yönetimi, örgütteki insan kaynaklarına odaklanmış stratejik ve operasyonel faaliyetlerin yönetimidir.”

“İnsan kaynakları yönetimi, örgütün anahtar kaynağı olan insanları tedarik etme, geliştirme, güdüleme ve onların bağlılıklarının kazanılmasına yönelik stratejik bir yaklaşımdır.”

⁵⁴ AYKAÇ, Burhan: a.g.e.,s.19

⁵⁵ FINDIKÇI, İlhami : İnsan Kaynakları Yönetimi, Alfa Yayın Dağıtım, İstanbul 2000,s.5

⁵⁶ CANMAN, Doğan : a.g.e., s.63

⁵⁷ FINDIKÇI, İlhami : a.g.e., s.23

⁵⁸ ARGON, Tükan: a.g.e., s. 14

“ İnsan kaynakları yönetimi, kültürel, yapısal ve personel teknikleri gibi unsurları bütünleştirerek kullanmak suretiyle, yüksek düzeyde nitelikli ve belirlenmiş iş gücünün stratejik açılımı aracılığıyla, rekabette başarıya ulaşmayı amaçlayan iş gücü yönetimine farklı bir yaklaşımdır.”

“ İnsan kaynakları yönetimi, örgütlerde kayıt tutma, eğitim, gelişim, motivasyon ve iş gücünün sağlanmasından oluşan bir fonksiyondur.”

Görüldüğü gibi insan kaynakları yönetimi kavramının tanımlanmasında bir kargaşa yaşanmaktadır. Bu kavramın tanımlanmasına farklı dört bakış açısı getirilmektedir⁵⁹. Bunlar;

1- İnsan kaynakları yönetimi, bir anlamda personel yönetiminin yeniden isimlendirilmesidir. Esas itibariyle de geleneksel personel yönetimi fonksiyonlarından çok da farklı bir oluşum değildir.

2- İnsan kaynakları yönetimi, personel yönetimi ve endüstriyel ilişkilerin birleşiminden doğan ve yönetim tarafından öne sürülen yeni bir oluşumdur.

3- İnsan kaynakları yönetimi, geniş bir alanda istihdam ve iş ilişkilerini temsil eden, daha çok bireysel iş ilişkilerinin gelişmesine katkıda bulunacak örgütsel entegrasyonu gerçekleştirmeye çalışan yeni bir işçi-yönetici ilişkiler zinciridir.

4- İnsan kaynakları yönetimi, örgüt politikalarının oluşturulması esnasında göz önünde tutulması gereken önemli bir stratejik yönetici fonksiyonudur.

Bu düşünceler çerçevesinde insan kaynakları yönetimi, “ İnsan kaynağının sahip olduğu niteliklerin madde kaynağı ile birlikte, sistematik ve dengeleyici bir

⁵⁹ ARGON, Türkan:a.g.e., s. 16-17

yaklaşım ile ele alınarak örgüt amaçları doğrultusunda verimliliğe dönüştürülebilmesi için faaliyet gösteren yönetsel bir fonksiyonlar bütünü" olarak tanımlanabilir.

Örgütler için rekabet kavramı, geleneksel dar kalıplara sığdırılmış tanımlamasının ötesinde bir şeyler ifade etmeye başlamıştır. Esas itibarıyla, rekabet stratejileri, dengeli ücret politikası ve verimlilik ilişkisini aşarak, yüksek üretim kalitesi, ürün çeşitlemesi, yaratıcılık ve pazarda hızlı hareket edebilme gibi yeni konseptleri kapsamaya başlamıştır. Böylece, yeni rekabet anlayışı beraberinde insan kaynakları politika ve uygulamalarında önemli bir organizasyonel değişimi getirmiştir.⁶⁰ Bu noktada örgütlerin başarılı bir yaşam geçirmelerinin, insanın artan önemini dikkate alınması şartına bağlı olduğu görülmektedir. Örgütlerin artan rekabet ortamında başarıyı hedeflemeleri açısından "insan" faktörünün gözden kaçırılmaması düşüncesi çalışma hayatında özellikle son yıllarda kabul görmüş ve bu düşünce örgütlerin misyon ve vizyon gibi temel örgüt kültürü unsurlarında yer almıştır. İnsanın, psiko-sosyal bir varlık olması (bireyin duygu ve düşünceleri ile bir bütün olması dikkate alınırsa) üretim faktörleri içinde doğal olarak farklı bir yere ve öneme sahip olduğu tartışılmaz bir gerçektir. Bu düşünce doğrultusunda örgütlerdeki insan kaynağının yönetimi de ayrı bir önem arz etmektedir.

Örgütsel gelişmelere paralel olarak gelinen aşamada, İnsan Kaynakları Yönetimi konusunun daha geniş bir şekilde analiz edilmesini ve örgütlerde çalışan insan kaynağına daha fazla yatırım yapılmasını gerekli kılan politikaların benimsenmesini desteklemektedir.

Endüstrileşmenin ve teknolojik değişimlerin ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçlar, örgütlerin kendilerini yenilemelerini, yeni çalışma ve üretim teknikleri kabul etmelerini,

⁶⁰ BÜYÜKUSLU, Ali Rıza: " Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetimi ve Gelişimine Kritik Bir Yaklaşım", MESS Mercek Dergisi, Ekim 1998, s.11

çağdaş örgüt ve personel ilkeleri uygulamalarını zorunlu kılmıştır. Teknolojik ve bilimsel gelişmeler ve ilerlemeler sonucu, görülmekte olan işlerin biçim, nitelik, nicelik yönünden önemli değişimlere uğraması, yeni iş ve çalışma alanlarının ortaya çıkmasına, bu alanlarda değişik nitelikte personele gereksinme duyulmasına neden olmuştur. Bunun yanında, örgütler, eldeki personeli değişen çevresel koşullara uyumlu kılabilmek için büyük çaba göstermişlerdir. Çağdaş yönetim ve çağdaş yönetici kavramları bu nedenle büyük önem kazanmıştır, insancıl ilişkiler akımına bağlı olarak da, toplumsal ve endüstriyel psikoloji kuramlarının, bu alandaki araştırma bulgularının ve kurallarının göz önünde bulundurulması ve uygulanması eğilimi giderek artırmıştır. Bunun sonucunda, personel yönetimi, mekanik ve rutin yönlerinden çok dinamik ve yaratıcı yönlerine ağırlık verilen, "toplumun her kesimindeki insanların yaşamına yön ve biçim veren kapsamlı bir yönetsel etkinlik alanı"⁶¹ olarak algılanmıştır.

Personel yönetiminde hizmet kapsamının genişletilmesi, "insan kaynağının yönetimi" (IKY) yaklaşımına yönelmeyi gerektirmiştir. Günümüzde, geleneksel yönetim kültüründen çağdaş yönetim kültürüne - başka bir deyişle, işletme yönetimi kültürüne- geçiş olgusu, aynı zamanda, geleneksel personel yönetiminden çağdaş personel yönetimine (insan kaynağının yönetimine) doğru bir değişimi de anlatmaktadır.⁶² İnsan kaynağının yönetimi yaklaşımı, personel yönetimine çağdaş bir bakış açısıdır, insan kaynağının yönetimi anlayışı, "insan" ögesini örgütün merkezinde gören, onu ön plana çıkaran bir yaklaşımdır, insan kaynağının yönetimi, personel yönetiminin insan kaynağı boyutunda algılanmasıdır. Örgütlerde insan kaynağının veriminin artırılması, yöneticilerin, insan kaynağının yeteneklerini

⁶¹ AÇIKALIN, Aytaç: Çağdaş Örgütlerde İnsan Kaynağının Personel Yönetimi, Pegem, Ankara 1994, s.2

⁶² CANMAN, Doğan: a.g.y, s. 96.

geliştirmeye ve bundan gereği gibi yararlanmalarına ilişkin bilgi ve beceri düzeylerini yükseltmeleriyle olanaklıdır. Bu nedenle, insan kaynağının yönetiminden sorumlu yöneticilerin eylemci birim yöneticileriyle ilişkilerini daha uyumlu biçimde kurmaları, önemlidir.

Gerçekten, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen dönemde modern teknoloji hemen her alanda etkililiğini göstermiştir. İşletme yönetimi, özellikle pazarlama ve müşteri davranışlarının incelenmesinde, matematik ve istatistik yöntemlerden geniş ölçüde yararlanmaya başlamıştır. Siyasal bilimciler de çağdaş teknolojik yöntemlerden yararlanarak "oy verme davranışları" ve "kamu oyu" gibi olguları açıklamaya çalışmıştır. Kamu yönetiminde de, insanların bir sosyal sistem olan örgüt içinde davranış tarzlarının incelenmesi çalışmaları da bu düzende ortaya çıkmıştır.

II- ÖRGÜT KURAMLARI VE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Örgüt kuramlarının incelenmesinde izleme kolaylığı sağlaması açısından ana hatlarıyla üç genel kuramdan söz edilebilir: Klasik, neo-klasik ve modern örgüt kuramları. Bu kuramlar kendi içlerinde farklı yaklaşımlar içerirler: Klasik kuram, bilimsel yönetim, yönetim süreci ve bürokratik yaklaşımları; neo-klasik kuram, insan ilişkileri yaklaşımıyla çevresel-davranışsal yaklaşımı; modern kuram ise sistem, durumsallık ve şekillendirme yaklaşımlarını içermektedir, insan yönetimindeki evrimin ise sırasıyla personel yönetimi, insan kaynakları yönetimi ve stratejik insan kaynakları yönetimi aşamalarından geçtiği görülmektedir, örgüt kuramlarındaki çeşitli yaklaşımların bu gelişmede etkili olduğu gözlenmektedir. Bu açıdan izleyen bölümde her bir yaklaşımın öncüleri ele alınarak insan kaynakları yönetiminin gelişmesine etkilerinin incelenmesine çalışılacaktır.

A- Klasik Örgüt Kuramı ve Personel Yönetiminin Başlangıç Aşamaları

Klasik kuram (geleneksel kuram) sanayileşmenin gelişme gösterdiği on dokuzuncu yüzyılda ortaya çıkmıştır. Temelde klasik iktisat doktrininin kaynaklanan kuram, insanların rasyonel hareket edeceklerini bir varsayım olarak kabul etmiş ve örgütün formel yapısı üzerinde durmuştur.

1800'lere kadar olan dönemde iş hayatında işçiler uzun saatler çalışmak zorunda olan birer köle gibiydiler. Tarımdan sanayie geçen işgücü, sanayide alışkın olmadığı zor koşulları altında ezilmekteydi. Personel yönetimi kavramları henüz gelişmemişti. Personel yönetiminin iş hayatına geçişinde en önemli rolü 19. Yüzyılda gelişen bilimsel yönetim yaklaşımının oynadığını görmekteyiz. Yaklaşımın öncülerinden Frederick W. Taylor, üretimi artırmak için insan kaynağına eğilmiş, işçinin daha iyi organize edildiğinde, eğitildiğinde ve güdülendiğinde daha verimli çalışabileceğini ileri sürmüştür. Taylor "iş"i iş ve zaman etütleri yoluyla inceleyerek basit parçalara ayırmış: işin yapılış şeklini geliştirmeye ve iş için daha iyi araçlar sağlanmaya çalışmış, işini analizlere uygun şekilde yapan verimli çalışan personelin verimsiz çalışandan ayırt edilebilmesi için teşvikli ücret ödenmesini önermiştir. Böylece yüksek ücret ödemeye rağmen personel maliyetlerinin düşürülebilmesi mümkün olmuştur. Taylor'a göre bir işi yapmanın bir çok yolu vardır ama yönetici, ne iş yapılacağı, işin nasıl yapılacağı, işe ne kadar zaman ayrılacağı gibi planlama görevlerini yaparak işi yapmak için mevcut olan en iyi tek yolu belirlemeli ve yetenekli işçileri bu yolu izlemeye güdülemelidir⁶³.

Taylor'dan önce işe alma, eğitim ve işe son verme gibi personel yönetimine ilişkin faaliyetler en yakın amirin elinde idi. İlk kez Taylor, rutin personel faaliyetlerinin

⁶³ Frederick Winslow Taylor, The Principles of Scientific Management, (New York: The Norton Library, 1947). S, 36-39.

yürütülmesi için personel dairesinin kurulmasını önermiş, bilimsel yöntemlerden yararlanarak atıl emeğin değerlendirilmesini, personelin aşırı yorgunluğunun önlenmesini, eğitimle üst kademelere yükselmesine fırsat tanınmasını, kişisel sürtüşmelere yol açabilecek ustabaşı-personel ilişkisi yerine işteki başarıyı sağlamıştır⁶⁴. Böylece bugün dahi personel yönetiminde başarıyla uygulanabilen tekniklerin geliştirilmesi mümkün olmuştur.

Yönetim süreci (genel yönetim) yaklaşımı içinde değerlendirilen Henry Fayol; Taylo'ın üretim hattını incelemesine karşılık örgüt ve yönetim olgusunu ele almış ve bir takım ilke ve yöntemler geliştirmeye çalışılmıştır. Fayol yönetimi planlama örgütlenme, yönlendirme, eş güdüm ve denetim ilkesi geliştirmiştir. Bunlar; iş bölümü, yetki ve sorumluluk, disiplin, kumanda birliği, yönetim birliği, genel çıkarların üstünlüğü, iyi bir ödüllendirme sistemi, merkeziyetçilik, basamaklı yapı, düzen, adil ve eşit davranma, personelin devamlılığı, inisiyatif ve birlik ruhu gibi ilkelerdir. Daha sonraları bu ilkeler bazı değişikliklere uğramışsa da temel görüş, örgütte verimliliğin işçinin çabası yanında, yönetimin geliştirilmesiyle artırılacağı konusunda odaklanmıştır. Bu kavramsal çatı ve yönetim ilkeleri personel yönetiminin örgütlenmesinde ve işlevinin tanımlanmasında etkili olmuş, personel yönetiminde dar anlamda tanımlamadan (işe alma, sınıflandırma, sınav, atama, sicil, yükseltme gibi konularla ilgili bilgi, beceri, yöntem ve uygulamaları kapsayan teknikler) geniş anlamda tanımlamaya (insan kaynağının sağlanması, istihdamı ve geliştirilmesi ile ilgili planlama, örgütlenme, yönlendirme ve denetleme faaliyetlerini içeren bir disiplin) geçiş süreci başlamıştır.

⁶⁴ YÜKSEL, Öznur ve AYKAÇ, Burhan: "Frederick Taylor'un Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım", AİD, Aralık 1994, s. 83-96.

Bürokratik yaklaşım sanayileşen ve gelişen Batı toplumuna eski tip örgütlenmenin yeterli olmadığı, yerine ideal bir örgüt yapısı olan bürokrasilerin geçmesi gerektiği düşüncesinden kaynaklanmıştır. Yaklaşımın öncüsü sayılan Max Weber bürokrasiyi kırtasiyecilik anlamında değil, yönetenlerin yönetim gücünü yasal-ussal yetkiye dayandırdıkları, kişisel eğilimlerden etkilenmeyen (nesnel), yazılı kural ve yasalara uygun ideal bir yönetim yapısı olarak ele almıştır. Bu görüşlere paralel olarak personel yönetiminde yazılı kayıt-belge düzeni geliştirilmiş, memuriyet bir meslek olarak kabul edilmiş, iş gören ya da memurun mesleğin gerektirdiği uzmanlık bilgilerini eğitim ve deneyimle kazanması gerektiği kabul edilmiştir.

Özetle klasik örgüt kuramı, örgütü kapalı, mekanik sistemler olarak ele almış, insan unsurunu rasyonellik açısından incelemiş ve dolayısıyla da işgücü verimliliğini artırıcı yöntemler, dış denetim ve maddi tatmin personel yönetiminin de ana davranış biçimleri olarak gelişmiştir. Ancak, örgütün yalnızca biçimsel yapısı ve biçimsel insan ilişkileri üzerinde durulması örgütün görünmeyen yönünü, iç ilişkilerini ihmal etmesi kuramın en büyük eksikliğidir. Bu iç ilişkilerin doğru bir şekilde teşhis ve yorumlanması neo-klasik görüşün gelişmesiyle mümkün olabilmıştır.

B- Neo-klasik (Davranışsal) Örgüt Kuramı ve İnsan ilişkilerinin önem Kazanması

Chicago'daki Western Elektrik Şirketi'nin Hawthorne fabrikalarında 1923'te başlayan ve 1930'ların ortalarına kadar devam eden araştırmalar, insan ilişkileri akımı için temel oluşturmuştur. Elton Mayo ve arkadaşlarının yürüttüğü araştırmaların temel amacı çalışma ortamında yüksek verimliliğe yol açan faktörleri belirlemektir. Fiziksel şartların insan verimliliğine etkisinin test edilmesiyle başlayan çalışmalarda, beklenenin aksine, fiziksel şartların kötüleşmesiyle verimliliğin azalmayıp artmaya

devam ettiği gör÷lmüştür.⁶⁵ Bu sonuçlar, verimliliğin, ekip çalışması ve işbirliğinin derecesi ile doğrudan ilişkili olduğu şeklinde yorumlanmıştır. Ekip çalışması ve işbirliğinin derecesi ise nezaretçi ve araştırmacıların çalışma grubuna gösterdiği ilgi, verimliliği artırmanın ceza ile sağlanmaması, işçilerle ilgili olarak yapılacak herhangi bir değişiklikte işçilerin katılımının teşvik edilmesi gibi nedenlere bağlı bulunmuştur. Bu durum sonradan bazı araştırmacılar tarafından deney grubuna farklı ücret ödendiğinden eleştirilmiş ise de, insana verilen önemle açıklanmış ve yönetimde insan ilişkileri akımının başlangıç adımını oluşturmuş, insan faktörünün ön plana çıkmasına neden olmuştur. Örgütlerde etkililik amacının karşılanmasıyla insan ihtiyaçlarının karşılanmasının belirli bir dengede tutulması gerektiği ileri sür÷lmüştür. Kısaca, araştırmacılar, örgütleri, Taylor'ın tekno-ekonomik sistemler olarak tanımlamasının aksine, sosyal sistemler olarak tanımlamışlar, doğal iş gruplarının iş verimliliği ve tatmini üzerinde etkili olduğunu belirlemişlerdir. Grup davranışı ve çalışanların duygularının üretimle olan ilişkisi çok sayıda kuramsal ve uygulamalı çalışmaya konu olmuş, böylece 1930-1950 tarihleri arasında insan ilişkileri akımı gelişmiştir.

Örgütte beşeri yönün önem kazanması insana bakış tarzında meydana gelen değişimden kaynaklanmıştır, insanı bir araç olarak gören olumsuz bakış açısı, klasik örgüt kuramında uygulama alanı bulurken, insanı bir amaç olarak gören olumlu bakış açısı da neo-klasik örgüt kuramında yerini almıştır.

Daha sonra geliştirilen araştırmalar ve kuramsal çalışmalar, insanın örgütteki konumunu açıklamaya yöneliktir. Çalışmalarda örgüt içindeki doğal gruplara yönelinmiş, dikey ve yatay haberleşme yoluyla karar alma sürecine astların katılımıyla bir güven ortamının yaratılması önerilmiştir, işlerin duygular üzerinde etkili

⁶⁵ CANMAN, Doğan : Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara1995,s.12

olduğu gibi duyguların da işler üzerinde etkili olduğu belirlenmiş; uygulanan çeşitli sosyometrik ve psikolojik testlerle, insana ve insan ilişkilerine verilen önemin ortaya çıkarılmasına çalışılmıştır. Sorumluluk almasının kişiyi olgunlaştırdığı, hem kendisi için hem de örgüt için daha yararlı olmasına imkânı verdiği, bu nedenle örgütlerde çalışanlara kendilerini ve çevrelerini kontrol etme şansı tanınması gerektiği ileri sürülmüştür. Güç ile otorite arasındaki ayırma işaret edilerek; (yetkinin işgal edilen mevkiden, gücün ise insanın kendinden meydana gelmesi), insanların emir almaktan hoşlanmadıkları, bu nedenle amirlerin emri kişiselleştirmekten çıkarıp, işin gerektirdiği durum ve şartlar nedeniyle verildiğinin astlara anlatılması gerektiği vurgulanmıştır.

İşçiler mutlu edilirlse verimliliklerinin de artacağı düşünüldüğünden, şirket piknikleri, danslı partiler düzenlenmiş, işçilere çay, kahve içebilecekleri yerler ayrılmış, yeni statü sembolleri yaratılmış, böylece örgütün sosyal yönünün geliştirmesine, daha iyi bir sosyal çevre oluşturulmasına, doğal örgütün tanınmasına çalışılmıştır. Fakat, insanları tatmin etmek için yapılan bu tür çalışmaların verimliliği artırdığına dair bulgu elde edilememiş, işten duyulan tatminin yüksek oluşunun üretim artışına sebep olmadığı araştırmalarla tespit edilmiştir. Uygulamaların çoğunun hayal kırıcı olmasının nedeni işçiye gösterilen ihtimamın göstermelik olarak kalmasıdır. Bir çok yönetici insan ilişkilerini, uzun dönemde insan ihtiyaçları ile örgüt ihtiyaçları arasındaki dengeyi kurmak için kullanmak yerine, kısa dönemli amaçları gerçekleştirmek için insanları kamçılamak amacıyla kullanmışlardır. Bunun başlıca nedeni insana yaklaşım yollarının, personel yönetimi uygulamalarının yeterince bilinmemesidir.

Davranışsal kurama göre örgütsel amaçları gerçekleştirmek için amaçlar her bireye bir rol olarak verilir. Böylece belli bir olayda bireyin nasıl davranacağı önceden

belirlenebilir. Ancak durum böyle tahmin edildiği gibi olmamış, çeşitli çevresel ilişkiler, (örneğin grubun birey üzerine etkisiyle oluşan grup ruhu) üretimi sınırlandırmıştır. Böylece doğal iş gruplarının iş verimliliği ve iş tatmini üzerinde etkili olduğu görülmüştür.⁶⁶ İnsan ilişkileri yaklaşımının gelişmesiyle birlikte personel yönetiminin görevleri insan verimliliğini artırmak için yalnızca biçimsel düzenlemelerin yapılması olmaktan çıkmış, doğal örgüt kapsamında da genişlemiştir.

II. Dünya Savaşı esnasında milyonlarca insanın savaş sanayiinin emrine alınmasıyla birlikte, sayısal işgücü azalırken, gittikçe daha az insanla daha çok ürün elde edilmesine çalışıldığından personel yönetimi önemli hale gelmiştir. Teknolojinin gelişmesiyle işverenler makine yatırımlarını teslim edebilecekleri nitelikli işgücünü yetiştirmek için pahalı eğitim programları düzenlemeye başlamışlar, böylece nitelikli işgücünün ücretleri de artmıştır, ikinci Dünya Savaşı'ndan sonra ise insan kalitesinin makine ve teknolojiye daha önemli bir unsur olduğu ortaya çıkmıştır. 1960'lardan itibaren de mutlu işçi efsanesi büyük ölçüde sona ermiştir. Zamanla insanı yönlendirmede yeni yöntemler geliştirilmiştir. Bu yöntemlerin başlıcaları adem-i merkeziyetçilik ve yetki devri, danışmalı ve katılmalı yönetim, iş zenginleştirme, amaçlara göre yönetimdir.

C- Modern örgüt Kuramları ve İnsan Kaynakları Yönetimi Düşüncesinin Doğuşu

1950'lerden günümüze kadar geçen dönem bir gelişme ve sentez dönemidir. Bu dönemde psikoloji, sosyoloji, antropoloji gibi bilimlerin gelişmelerinden ve sistem kuramından yararlanılmıştır. Sistem kuramı tüm örgütü birbirleriyle ilişkili alt sistemlerden oluşan bir bütün olarak görmüş, böylece örgüt fonksiyonlarına

⁶⁶ JUCIUS, Michael J.:Personel Management (9th ed.) (Homewood, Ill., 1979), s. 18-31.

kavramsal bir çerçeve sağlamıştır. Klasik ve neo-klasik kuramların örgütü kapalı sistem olarak incelemelerine karşılık modern örgüt kuramları, örgütü çevresiyle etkileşim içinde bulunan, çevreden sağladığı geriveri ile entropiyi (sistemin kendi kendini sona erdirmesi) yenerek yaşamını sürdürebilen bir açık sistem olarak ele almıştır. Açık sistemlerde, dinamik örgütlerde, örgütün farklı unsurları birbirleriyle ve zamanla daha büyük bir çevre ile etkileşim içine girerler. Bu açıdan bakıldığında personel alt sisteminin örgütün diğer fonksiyonlarından ayrı düşünülmemeyeceği ortaya çıkmıştır. Sonuçta, sistem yaklaşımıyla ele alındığında personel sorunlarının örgütün diğer fonksiyonlarıyla ilişkilerinden soyutlanarak incelenemeyeceği, örgütte çalışan bireyin örgüt için yalnızca bir maliyet unsuru değil, diğer kaynaklar gibi bulunup geliştirilmesi, etkinliğinin artırılması gereken , başarısı örgütün bütününün başarısını tümüyle etkileyen bir unsur olduğu kabul edilmiştir.⁶⁷

Durumsallık yaklaşımı sistem kuramının genel ve soyut düzeninin somut olaylara uygulanmasını mümkün kılmıştır. Bu yaklaşım, sorunlara çözüm bulmak için hem analitik hem de duruma göre değerlendirme yapılmasını öngörmektedir. O halde her bir yönetim fonksiyonunun ve aynı zamanda da insan kaynakları yönetiminin başarısı genel durumun analizi ile yakından ilişkilidir. Bu yaklaşıma göre klasik ve neo-klasiklerin önerdikleri gibi "her zaman her yerde geçerli" kurallardan söz edilemez; çünkü, örgütlerle ilgili her şey, içinde bulunulan koşullara ya da duruma bağlıdır, örgütün yapısı çeşitli dış çevre etmenleri ile iç etmenlerden (örgüt amaçları, işin niteliği, kullanılan teknoloji, ve personelin özellikleri gibi) etkilenmektedir, öyleyse, personel yönetimi uygulamaları da içinde bulunulan durumun, koşulların analiziyle elde edilecek verilerle uyumlu olmalıdır.

⁶⁷ CANMAN, Doğan: a.g.e., s.15

Sistem ve durumsallık yaklaşımlarının koşullara ilişkin değişkenlerle örgütsel değişkenler arasındaki neden-sonuç ilişkilerini ya da uyumu açıklamakta yetersiz kaldıkları görülmüştür.⁶⁸ Uyumun daha çok şekillendirme yaklaşımında açıklanabildiğini görmekteyiz. Uyum veya uygunluk bir örgüt unsurunun ihtiyaç, istek, amaç, hedef ve/veya yapısının diğer bir örgüt unsurunun ihtiyaç, istek, amaç, hedef ve/veya yapısıyla tutarlı olmasıdır.⁶⁹ Uygunluk kuramı taraftarlarına göre örgütsel ve çevresel unsurlar arasındaki uygunluk arttıkça çeşitli örgütsel düzeylerde daha "etkin" örgütsel davranış gerçekleşir.

İnsan kaynağının yönetimi konusunda çeşitli uyum örnekleri verilebilir, örneğin örgütte çalışan insanın amaçları ile örgüt amaçlarının uyumlu olması beklenir. İş gören bulma, seçme, iş tasarımı gibi geleneksel personel yönetimi araçlarının, başarı değerlendirme, değişimin yönetimi gibi daha yaratıcı personel faaliyetleriyle uyumlu olması gerekir. Personel faaliyetlerinin çeşitli unsurları, personel faaliyetlerinden beklenen kalite, esneklik ve personelin örgüte bağlılığı gibi çıktıları sağlayabilecek şekilde uyumlaştırılmış olmalıdır. Diğer taraftan bu çıktıların da örgüt politikalarıyla uyumu sağlanırsa örgütsel başarı geliştirilebilir ve böylece düşük işgücü devriyle maliyet etkinliğinde iyileştirme sağlanabilir.

Yalnızca uygunluk da başarıyı her zaman garantilemez, örgütlerin etkinliğe ulaşmasında uyum tek başına yeterli olmayıp aynı zamanda "esneklik"e de ihtiyaç vardır.⁷⁰

⁶⁸ SCHOONHAVEN, C.B., "Problems with Contingency Theory: Testing Assumptions Hidden in the Language of Contingency Theory", Administrative Science Quarterly, Vol. 26, 1981, s. 346-77.

⁶⁹ BAIRD, L. and MESHOULAM, I., "Managing Two Fits of Strategic Human Resource Management, Academy of Management Review, 1988, 13: 116-128.

⁷⁰ MILLIMAN John, GLINOW Mary Ann Von, NATHAN Maria, "Organizational LifeCycles and Strategic International Human Resource Management in Multinational Companies: Implications for Congruence Theory", Academy of Management Review, 1991, Vol. 16, No. 2, s. 318-339.

Örgütteki insanların ihtiyaç ve istekleri birbirinden farklıdır, örgüt etkinliğine katkısının maksimize edilebilmesi için insanın potansiyel gücünün ortaya çıkartılmasında bu farklılıkları dikkate alacak esnek bir yapının oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Uyumlu ve esnek bir yapının nasıl gerçekleştirilebileceği konusu şekillendirme yaklaşımına tartışmaya açılmıştır.

Şekillendirme yaklaşımı oldukça yeni bir yaklaşım olup temelde durumsallık kuramının bir uzantısıdır.⁷¹ Ancak durumsallık kuramının aksine şekillendirme yaklaşımı örgüt hakkında toplanan bilginin analizi yerine sentezini yapmaya çalışan bütüncül (holistic) bir bakış açısı getirmektedir. Yaklaşım, hiçbir etkenin örgütü tek başına sürükleyemeyeceği düşüncesinden hareketle örgütleri birer değişkenler kalıbı olarak görmekte ve iç ilişkiler arası etkileşim üzerinde durmaktadır.

III- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ FAALİYET ÇARKI

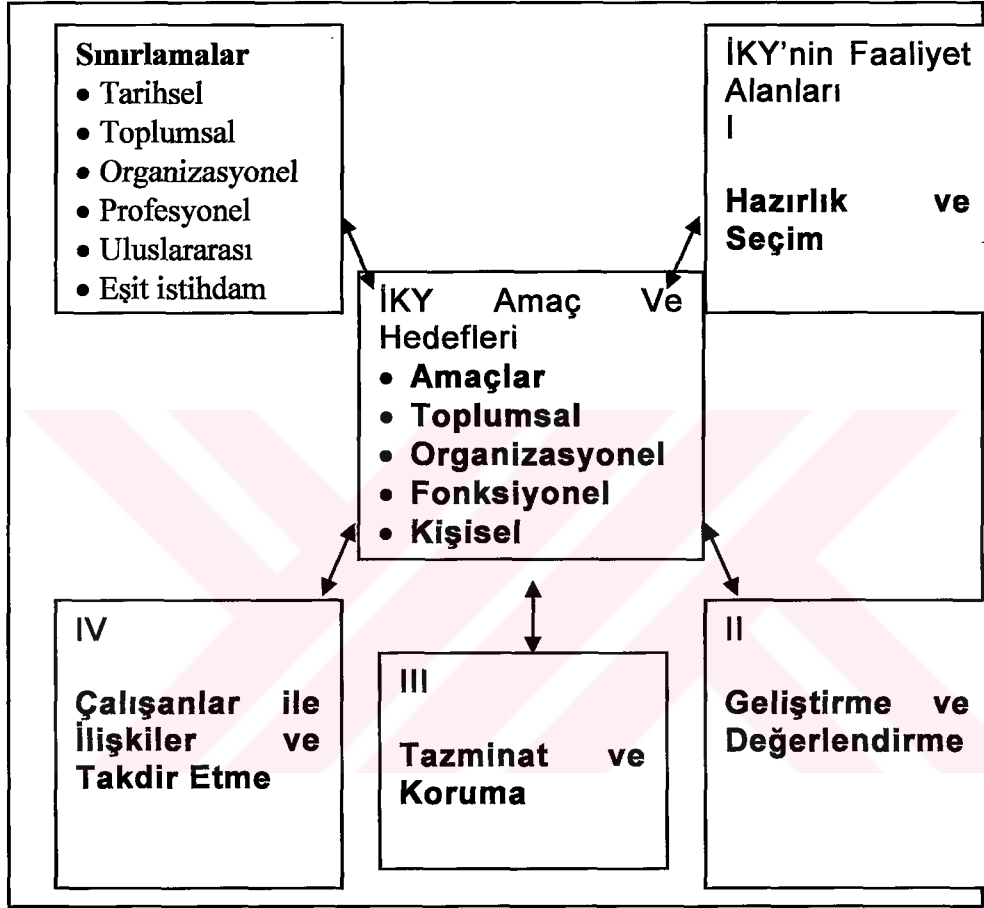
İnsan Kaynakları Departmanları insanlara ve örgütlere amaçlarına ulaşmada yardımcı olmak için mevcuttur. Çalışanlar örgütün ve toplumun taleplerinden doğan sınırlamalarla yüz yüze gelirler. Yerel ve uluslararası çevreler, işgücünün artan çeşitliliği ve işlerin globalleşmesinden dolayı düzensizdirler. Sınırlamalar, özellikle eşit istihdam fırsatı ihtiyacını kapsayan kanunlar gibi sürekli değişimin sonucudur. Bu kıstaslar içerisinde, İnsan Kaynakları Departmanı, örgütün amacına hem etik hem de sosyal sorumluluk içerisinde katkıda bulunmalıdır. ÇİZELGE-1'de örgütün amacı,

⁷¹ DUBERLEY Joanne P. and BUMS Neil D., "Organizational Configurations, Implications for the Human Resource/Personnel Management Debate," Personnel Review, Vol. 22, No. 4, 1993, s. 26-34. Yazarlar şekillendirme (configuration) yaklaşımının şu eserlerden kaynaklandığını ifade etmektedir: H. Mintzberg, Mintzberg on Management, (New York: Free Press, 1989); R. Miles and C. Snow, Organization Strategy, Structure and Process, (New York: McGraw-Hill, 1978); D. Miller and P. Friesen, Organizations-A Quantum View, (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1984).

hedefleri ile sınırlamaların ilişkisi açıklanmakta ve İKY faaliyet alanları şematik olarak belirtilmektedir⁷².

ÇİZELGE 1

İnsan Kaynakları Faaliyet Çarkı



Kaynak: AYDOĞDU, Hasan, a.g.y.,s.6

IV- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ FELSEFESİ

Örgütsel amaçlara çalışanlarla ulaşılır. Şu halde, çalışanlara, değişen maliyet ögesi olarak değil, yatırım yapılan değerli kaynaklar (varlıklar) olarak bakmak gerekmektedir. Yatırım yapılarak, yani eğitilerek, varolan değerleri artırılır.

⁷² AYDOĞDU, Hasan; İnsan Kaynakları Yönetiminin Etkinliği, Personel Okulu Komutanlığı Matbaası,Konya,200,s.6

Örgütsel etkililik, bütünleşmiş örgüt ve insan kaynağı stratejilerinin geliştirilmesine ve örgütsel kültüre biçim verilmesine yakın ilgi ve dikkat göstermekle artırılabilir. Çalışanları yönetmekte ve uygun bir bütünleşmiş kültür geliştirmekte uzun soluklu bakış açıları önemlidir. Personel yönetiminin her yönü, örgüt yönetimiyle bütünleşmeli ve istenen örgüt kültürünü güçlendirmelidir.

İnsan kaynaklarından optimum düzeyde yararlanma, tutarlı ve uyumlu politikalar geliştirmekle olanaklıdır. Böylece, personelin örgüte bağlılığı artar. Performansı iyileştirici önlemler arasında, personelin yaratıcılığını ve enerjisini gösterebilmesine olanak sağlamak da düşünülür. Çalışanların ve çalıştırmanın ortak çıkarlarının gözetilmesi, örgütün başarısı için ön koşuldur.

İKY, bireyi, örgüt içinde ve dışında tüm boyutlarıyla sorgulayıp işe koşmayı amaçlar. Bu süreçte, çağdaş insan felsefesinin çağdaş örgüt yönetimini biçimlendirmesi, personel yönetiminin bu yaklaşımla çağdaşlaştırılması öncelik kazanmaktadır".⁷³ İKY kapsamında birey, yalnızca örgüt içindeki konumuyla değil, tüm varlığı ve yaşantısıyla bir "durum" olmaktan çok bir "süreç" olarak kabul edilmektedir.

⁷³ AÇIKALIN, Aytaç, a.g.y, s. 5-9.

V- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN AMACI

İnsan Kaynakları Yönetiminin amacı, insanların örgüte katkılarını stratejik, etik ve sosyal sorumluluk ile arttırmaktır. Bu amaç genelde personei yönetimi olarak bilinen İnsan Kaynakları Yönetiminin incelenmesi ve uygulanmasına rehberlik etmektedir. İnsan katkısını arttırmak öyle elzem ve önemlidir ki; küçük firmalar hariç, tüm firmalar bir uzman personel veya İnsan Kaynakları Bölümü oluşturmuşlardır.

Bu çok önemlidir. Çünkü; İnsan Kaynakları Bölümleri sermaye,malzeme, prosedür gibi çalışanların katkısını şekillendiren bir çok faktörü kontrol etmektedir. Bölüm her ikisini oldukça etkilemesine rağmen ne stratejinin belirlenmesinde ne de çalışanların davranışlarında direkt karar vermektedir. Kısaca İnsan Kaynakları Bölümü yöneticilere ve çalışanlara örgüt stratejilerini gerçekleştirmede destek olmak için vardır. Ancak, birçok faaliyetine rehberlik etmek ve örgütün diğer bölümlerini yöneten yöneticilere destek olmak için, İnsan Kaynakları Bölümünün hedefleri olmalıdır.

İKY'nin amaçları, İKY felsefesinden kaynaklanmakta olup şu şekilde belirtilebilir:⁷⁴

- Örgütsel amaçlara çalışanlar sayesinde ulaşılabilceği konusunda yönetimi bilinçlendirmek,
- Çalışanların kapasitesinden gereği gibi yararlanmak, potansiyellerini ussal biçimde değerlendirmek,
- Çalışanların ve örgütün performansını artırmak; çalışanların örgütsel başarıya katkıda bulunmalarını sağlamak,

⁷⁴ ARMSTRONG, Michael: a.g., s. 15-16.

- İnsan kaynağı politikaları ile örgüt planlarını bütünleştirmek, uygun bir kültürü güçlendirmek ya da gerekirse uygun olmayan kültüre yeni bir biçim kazandırmak,

- Kaynakları örgütün gereksinmelerine uyumlu duruma getirmek ve performansı iyileştirmek için örgüt stratejilerini ortaklaşa güçlendiren bir dizi uyumlu personel ve istihdam politikaları geliştirmek,

- Çalışanların enerjilerini ve yaratıcılıklarını ortaya koyabilecekleri bir ortam hazırlamak,

- Yenilikleri, ekip çalışmasını ve toplam kaliteyi özendirecek uygun koşullar yaratmak,

- Uyumlu örgüt ve yetkinlik için çaba sarf etme yararına esnek hareket etmeye istekliliği özendirmek,

İnsan kaynağının yönetimi, yarışma ortamında üstünlük kazanılması amacıyla, örgütün tüm kaynaklardan katma değer elde etmesi için çalışanların yönetimine ilişkin örgüt yönetimi yönelimli bir yaklaşımdır.

VI- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ İLKELERİ

İlkeler örgütte insan kaynağına ilişkin faaliyetlerin belirli bir bütünlük ve istikrar içinde yürütülmesine imkân verir, örgütten örgüte farklılık göstermekle ve zamana göre değişmekle beraber, insan kaynağının yönetimi alanında bazı ortak ilkeler geliştirilmiştir. Bunların başlıcaları yeterlik (liyakat), kariyer, eşitlik, güvence ve yansızlık ; ilkeleridir.⁷⁵

⁷⁵ CAN, Halil, AKGÜN, Ahmet, KAVUNCUBAŞI, Şahin, Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi, H. Ü., İİBF Yay. No. 18, Ankara, Mart 1994, s. 15-20.

A- Yeterlilik İlkesi

Uygulamada liyakat ilkesi olarak da adlandırılmaktadır. Liyakat, bir görevi başarı ile yapabilme gücü olarak tanımlanır. Lâyük olma, hak ediş kavramını da içermektedir. O halde liyakat ya da yeterlik ilkesi, başarılı olma karşılığında hak etme anlamını taşımaktadır. Yeterlik ilkesi dar ve geniş anlamda ele alınabilir. Dar anlamda yeterlik ilkesi her görev için en yetenekli elemanın seçilmesidir. Bu ilkeyi gerçekleştirebilmek için herkese açık yarışma sınavları düzenlenmeli, sınavlar herkesin duyabileceği şekilde ilan edilmeli, ilgilenen herkese başvurma fırsatı sağlanmalıdır. Ayrıca aranan koşulların gerçekçi olması; saptanan standartların ayrımcılığa yol açmayacak, sadece bireyin yeteneği ile ilgili unsurları içermesi, adayları yetenek ve işe uygunluk derecelerine göre sıralamaya imkân verecek bir sınav sisteminin uygulanması ve kazansın kazanmasın sınava katılan herkese bilgi verilmesi yeterlik kavramının gerçekleştirilmesini sağlayan unsurlardır.

Geniş anlamda yeterlik ilkesi "etkin ve verimli bir personel sisteminin kurulmasına olanak veren kural ve uygulamaların bütünü"dür. Geniş anlamda yeterlik ilkesi yalnızca örgüte girişi değil, örgüte girdikten sonra, etkinliği sağlayıcı uygulamaları da içermektedir, örgüte girişte ve örgütte yükselmede ırk, din, dil, medeni durum, cinsiyet, yaş, bedensel özür, siyasal eğilimler dikkate alınmadan yalnızca işin gerektirdiği bilgi, beceri, yetenek ve başarının dikkate alındığı bir sistem uygulanmalı, eşit işe eşit ücret ödenmelidir.

Görülüyor ki ister geniş ister dar anlamda olsun yeterlik ilkesi, insan kaynakları yönetiminde başarı dışında ölçütlerin kullanılmasının ayrımcılığa ve dolayısıyla adaletsizliğe yol açabileceğini vurgulamaktadır.

B- Kariyer İlkesi

Kariyer bir kişinin iş yaşamında sahip olmak ve ulaşmak isteyeceği uzmanlık ve iş başarısıdır, insan kaynakları yönetiminin personeli yalnızca işe alırken bilgi ve yeteneğe göre seçim yapması yeterli olmayıp ayrıca bu yetenekli kişileri örgütte tutulabilmesi gerekir. Bu nedenle kişiye uygun çalışma ve yükselme olanakları sağlanmalıdır. O halde kariyer kavramı bir taraftan bireyin kendisini ilgilendirirken, diğer taraftan da kimlerin yükseleceği, kimlerin yönetsel mevkilerde yer alabileceği gibi konulara cevap vermesi açısından da örgütün ilgi ve görev alanı içinde yer alır.⁷⁶ Yetenekli kişilere örgütte kariyer yapma fırsatı tanınırsa, onları örgütte sürekli tutabilmek ve etkinliği artırabilmek mümkün olur. Kariyer sistemini işe veya kişiye yönelik kariyer sistemi olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.

Pozisyon, görev veya kadro sistemi de denilen işe yönelik kariyer sisteminde, işe alınacak kişinin atanacağı görevin ya da kadronun gerektirdiği tüm nitelikleri hizmete girmeden önce kazanmış yani uzmanlaşmış olması öngörülür. Yapılacak "iş" önemli olduğu için işe girişte kişinin yaşı veya kıdemi değil, işle ilgili olarak geliştirdiği bilgi, beceri ve uzmanlık, ya da deneyim önem kazanır. Kişi görevin gerektirdiği nitelik ve yeteneklere sahip ise örgüte her zaman ve her düzeyden girebilir. Kişiye ödenecek ücret de işin güçlük ve sorumluluk derecesine göre belirlenir.

İşe yönelik kariyer sisteminin sağlayacağı yararların başında ayrımcılığa yer vermeyen bir nesnellik taşıması gelir. Ayrıca eşit işe eşit ücret ödenmesine imkân tanınması, eleman alımını örgütün gerçek ihtiyaçlarına dayandırması, personel değerlemede nesnel ölçüt sağlaması, uzmanlaşmayı özendirici olması, ayrıntılı görev tanımlarına dayanması nedeniyle yetki ve görev karmaşasına yer vermemesi,

⁷⁶ CANMAN, Doğan: a.g.e.,s.22

sistemin önemli özellikleridir. Diğer taraftan sistem bazı zayıf tarafları nedeniyle eleştirilmektedir. Bunların başında ayrıntılı iş analizleri, iş tanımları, iş gerekleri gibi emek ve uzmanlık isteyen çalışmalara dayalı olduğundan kurulmasının pahalı bir sistem olması, ayrıntılı çalışmalar nedeniyle bazen suni görev ayırımlarına gidilmesi, personel hareketliliğini kısıtlaması, yükselme ya da ücret artışının mutlaka kadroya bağlı olması gibi sakıncalar gelmektedir.

Rütbe sistemi adı da verilen kişiye yönelik kariyer sisteminde görevden çok, kişi önemli hale gelmektedir. Rütbe ile görev düzeyi arasında bir ilişki olmayıp rütbe; hizmet süresine, grup içi ilişkilere ve genel yeteneklere göre kazanılmaktadır. Birey işe alınırken belirli bir görev için değil, belirli bir meslek veya kariyerde yükselmek için seçilir. Böylece yıllar içinde rütbesi yükselir. Ancak aldığı görevlerin rütbesiyle paralel olup olmaması önemli değildir. Sistemde, hizmete girişte genel yeterliliğe bakılır, bu nedenle öğrenim düzeyi ile hizmete giriş arasında bir ilişki mevcuttur. Bireyin alanında uzman olması aranmaz, meslek yaşamı boyunca bu uzmanlığa erişebileceği varsayılır. Ücret sistemi de eğitim düzeyine ya da diplomaya bağlanmıştır. Birey aynı zamanda çalıştığı rütbe ve derece üzerinde de bir güvenceye, sahiptir. Kadrosu kaldırılrsa bile bireyin özlük haklarına zarar gelmez. Kişiye yönelik kariyer sistemini ülkemizde devlet memuriyetinde görmekteyiz.

Kişiye yönelik kariyer sisteminin de yararlı ve sakıncalı yönleri vardır. Yararlı yönlerinin başında yöneticiye her işte kullanabileceği esnek bir işgücü sağlaması gelir. Ayrıca sistem geniş bakış açılı ve tasarım gücüne sahip yöneticiler yetiştirdiğinden üst düzeylerde yöneticilerin bir kurumdan diğerine geçişi mümkün olur. Diğer taraftan sistem bireye işinde tam bir güvence sağlar. Siyasal baskılardan etkilenmeyen, dış etkilere karşı dayanıklı, meslek ölçütlerine bağlı güçlü bir kadro

sistemi bireyin örgüte bağlılığını artırır, düzenli yükselme olanaklarının sağlanması kendini geliştirme hususunda bireyi teşvik eder.

Sistemin sakıncalı yönleri ise yetenekli gençlere hızlı yükselme imkânı sağlamaması, teknolojik gelişme ortamında uzmanlaşma ihtiyacını karşılayamaması, iş güvencesinin yeteneksiz kimselerin ayıklanmasını güçleştirmesi, dışa kapalı bir sistem olması nedeniyle giderek dış dünyadan kopuk, sorumsuz bir zümre yaratabilmesi şeklinde ortaya konmaktadır.

Her iki yöntemin de yararlı ve .sakıncalı yönleri nedeniyle tamamen birinin diğerine üstün olduğu ileri sürülemez. Bu nedenle her iki sistemin de birlikte uygulandığı, genelde üst düzeylerde mesleki ve yönetsel hizmetler için rütbe sisteminin, alt düzeydeki işler için ise işe yönelik kariyer sisteminin tercih edildiği görülmektedir.

C- Eşitlik İlkesi

Eşitlik ilkesi işe girişte ve yükselmede dil, din, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç vb. ayrılıkların dikkate alınmaması ve hiçbir kişiye, aileye veya zümreye ayrıcalık tanınmamasıdır. Anayasamıza göre de her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir, hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetilemez (m.70). Dikkat edilirse buradaki eşitlik yasalar karşısındaki eşitlik değil, fırsat eşitliğidir. Diğer bir deyişle herkes insan kaynakları yönetimi tarafından sağlanan olanaklardan herhangi bir engel olmadan yararlanabilmelidir. Bu noktayı destekleyen iki ayrı görüş mevcuttur, insanı örgütün bir sermayesi olarak ele alan görüş ile sosyal adalet görüşü⁷⁷.

⁷⁷ GOSS, David: Principles of Human Resource Management, (London, Routledge, 1994), s. 156-174.

İnsanı örgütün bir sermayesi olarak ele alan görüşe göre, yeteneği olan herkese aynı fırsatlar tanınmalıdır. Aksi halde insan kaynağının önündeki gelişme fırsatları yapay bir engel tarafından kapatılacağından bu durum insan kaynağının optimal kullanımını engelleyecektir. Bu görüş insan kaynağına araç olarak bakan görüşle paralellik göstermektedir.

Sosyal adalet görüşüne göre ise fırsat eşitliği insanlar arasında anlayış ve hoşgörüyü geliştiren, sosyal farklılıkları ortadan kaldıran ahlaki bir yaklaşımdır. Fırsat eşitliğini sağlamak -her ne kadar sonradan ekonomik sonuçlarından yararlanılsa da- insan kaynakları yönetiminin sosyal bir görevidir. Bu görüş de insan kaynaklarına amaç olarak bakan insani görüşlerle paralellik göstermektedir. Eşitliğin üç düzeyde sağlanabilmesi gerekir.

Fırsat eşitliği: Herkese aynı şansın tanınması demektir. Ancak yasalar önünde herkesin eşit kabul edildiği demokratik ülkelerde bile bunun mutlaka uygulanabildiği anlamına gelmez. Çoğu zaman bazı bireylerin karşısına biçimsel olmayan engeller çıkar, örneğin birçok işlerde cinsiyet ayrımı yapılması gibi.

Yükselme eşitliği: Örgütlerde bazı gruplara alt seviyelerde işler verilirken üst düzey işlere yükselmeleri önlenmektedir, örneğin, aile şirketlerinde aileden olmayanların ne kadar yetenekli olurlarsa olsunlar aynı konumdaki (ama daha az yetenekli) bir aile bireyinin önüne geçmeleri oldukça zordur.

Paylaşma eşitliği: Örgütün eşitlik konusunda yasal hükümlerin uygulanmasını kolaylaştıracak politikalar izlemesidir. Örneğin, bazı bankaların işe almadan önce adayları bir kursa tabi tutması ve adayların belli bir kazanımdan sonra yarıştırmaları, öğrenme ve gelişme fırsatlarının paylaşımına bir örnektir.

Genelde kadınların fırsatların paylaşılmasından yeterince pay almadıkları ileri sürülmektedir. Kadınların ev yönetimi ve çocuk yetiştirme sorumlulukları aile ve meslek kariyeri şeklinde ikili bir kariyer geliştirmelerini zorunlu kılmaktadır, örgütler bu durumu gerek insan sermayesi gerekse sosyal adalet yaklaşımıyla ele alıp değerlendirmeli ve mesleki kariyerlerinde kadınlara uygun düzenlemeler yapmalıdırlar, örneğin, çocuk yetiştirmek için birkaç yıl izinden sonra kariyerine devam etme imkânı tanıma, veya iş paylaşma denilen günün belirli saatlerinde bir elemanın kalan saatlerinde ise diğer elemanın çalışmasına imkân veren uygulamalara yer verme, ya da kreş yuva gibi imkânları çoğaltma sayılabilir. Ancak iş paylaşma ya da yarı zamanlı işler kadınları ikinci planda bıraktığı için ev kariyeri yerine iş kariyerini birinci plana alan kadınlar tarafından hoş karşılanmamaktadır. Çünkü tercihlerini zaten işe atılmadan önce yapmış olduklarını, bu nedenle ikinci sınıf işlerde bırakılmalarının eşitliğe aykırı olduğunu ileri sürmektedirler. O halde kadınların tümünü tek bir homojen grup gibi düşünmek yerine onların bireysel ihtiyaçlarına uygun düşecek düzenlemeler yapmakta yarar vardır.

İş Kanununun getirdiği belli sayıda sakat ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu ve çocuk ve kadınların ağır işlerde çalıştırılmayacağına dair hükümler, örgüt açısından sınırlılık gibi görünse de aslında bu kişilere de fırsatlarda eşitlik sağlamaya yönelik düzenlemelerdir. Görülüyor ki, insan kaynakları yönetimi fırsat eşitliği şartlarını hazırlamak istiyorsa, örgütte sosyal eşitsizlikleri önleyecek önlemleri almalıdır.

D- Güvence İlkesi

Güvence ilkesi kariyer ilkesi ile yakından ilişkilidir. Çünkü bir işte kariyer yapabilmek için o işte uzun süre kalabilme imkânının tanınması gerekir, iki tür güvenceden bahsedilebilir: iş güvencesi ve makam güvencesi, iş güvencesi bireyin

haklı nedenler olmadan işten atılamaması ve makam güvencesi ise yükseldiği makamdaki görevini koruyabilmesidir. Tüm çalışma yaşamını örgüte adayan bir kimse, karşılığında hizmet güvencesi arar; ağır bir kusur - işlemedikçe işten atılmayacağından emin olmak ister. Japon şirketlerinin çoğunda görülen yaşam boyu istihdam ilkesi, Batıda ve ülkemizde kamu sektörü dışında pek itibar görmemektedir. Bunun karşılığında iş güvencesinin yasalarla ve toplu sözleşmelerle sağlanmasına çalışılmaktadır. Makam güvencesi ise kamu ve özel sektörde de sağlanmamıştır.

Ülkemizde İş Kanunu'nun 17. Maddesi özel sektörde haklı nedenlerle işten çıkarmayı düzenlerken, 13. Maddesi de belli bir süre önceden haber vermek ve kıdem tazminatını ödemek koşuluyla işverene işçiyi istediği an işten çıkarma hakkını tanımıştır. Bu hakkın Kötüye kullanımını engellemek için de 1975 yılında yapılan yeni bir düzenleme ile işten çıkarılan işçinin yerine altı ay süre ile yeni işçi alınmaması esası getirilmiştir, işveren bu süre içerisinde işçi almak istediği takdirde öncelikle işten çıkardığı elemana işi teklif etmek durumundadır. Kamu sektöründe ise, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu' nün 125. Maddesi uyarınca devlet memurluğundan çıkarılma ancak belli disiplin cezalarına bağlanmış olup, çıkarmayı gerektiren durumlar tek tek sayılmıştır. Ayrıca iki kez üst üste olumsuz sicil alan memur başka bir amirin emrine atanır, burada da olumsuz sicil alırsa işten çıkartılır.

Güvence ilkesi çalışanın örgüte bağlılığını artırmakla birlikte giderek kapalı bir sistem haline gelmesi, yönetsel etkinliği azaltması ve baş edilmez bir bürokrasi yaratması gibi sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Verimsiz elemanların ayıklanmasını mümkün kılacak yöntemlerin geliştirilmesiyle bu sistem insan kaynaklarından daha iyi yararlanmayı sağlayabilir.

E- Yansızlık İlkesi

Yansızlık ilkesi, genelde siyasal amaçlı atamalardan korunmayı amaçlamaktadır. Yönetimin siyasal iktidarlara bağımlılığı özellikle kamu kesiminde sorunlar yaratmaktadır. Bu nedenle kamu kesiminde çalışanlara siyasi partiye üye olma, seçim kampanyalarına katılma, siyasi amaçlı gazete çıkarma, memurluk dolayısıyla elde edilen bilgileri siyasi amaçlarla sızdırma vb. alanlarda bazı yasak ve kısıtlamalar getirilmiştir. Burada amaç, memurun yansızlığını sağlamaktır.

Yansızlık diğer yandan yönetimin astlara karşı tutumu olarak da ele alınmaktadır. Her tür örgütteki yönetimler çalışanların birer vatandaş olarak sahip oldukları siyasi düşünceler veya kullandıkları oy dolayısıyla taraf tutmamalıdır.

VII- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

İnsan kaynağı yönetimi (İKY) yaklaşımının özellikleri aşağıda belirtilmektedir. Ne var ki, bu özellikler değişik örgütlerde değişik biçimlerde yaşama geçmektedir. Bunda, geçimsel (ekonomik) ve siyasal çevre koşullarının, endüstriyel ilişkiler atmosferinin ve ilgili ülkenin uygulamasının büyük rolü vardır. İKY yaklaşımı, ülkelerin kültürlerine, geleneklerine, örgütün çok uluslu şirketlerin bir bölümü olup olmamasına, örgüt yapısına, teknolojilere, ürünlere ve pazarlara göre farklı biçimlerde uygulanabilmektedir.

Bu özellikler üzerinde dururken, bunların nasıl uyguladıklarına veya uygulanabildiklerine ilişkin bir dizi varsayım geliştirmek ve bunların doğruluğunu sınamak gereklidir.

Bundan başka, örgütlerin, bir İKY kültürünün kapsamını belirlemeden önce bir dizi çekinceyi göz önünde bulundurmaları gerekmektedir.

İKY'nin en tipik özelliklerine gelince, bu özellikler şunlardır:⁷⁸

- Tepe yönetiminin güdümünde bir etkinliktir.
- İKY'nin yürütülmesinden sorumluluk eylemci birim yöneticilerine aittir.
- Stratejik elverişliliğe olan gereksinme üzerinde durur. Başka bir deyişle, örgüt ve personel bütünleşmesini sağlamak, İKY'nin amacıdır.
- Kapsamlı ve uyumlu bir yaklaşımı, istihdam politikaları ve uygulamaları için kabul etmiştir.
- Güçlü kültürle ve değerlere önem verir.
- Çalışanların tutumsal ve davranışsal özelliklerine büyük önem verir.
- Çalışma ilişkileri çoğulcu olmaktan ziyade tekçidir, kolektif olmaktan çok bireyseldir, düşük güvenden ziyade yüksek güven üzerinde durur.
- Örgütlendirme ilkeleri organik ve yerelleşmiştir. Esnek roller ve ekip çalışması önem taşır.
- Ödüller, performans, beceriye ve yeteneğe göre farklılık gösterir.

Başka bir kaynağa göre ise insan kaynakları yönetiminin özellikleri şöyledir;⁷⁹

- İnsan Kaynakları Yönetimi Günümüzde yaşanan hızlı değişim, gelişim ve bilgi artışının yol açtığı bireylerdeki bilgi eskimesini engellemeye ve çalışanların bireysel gelişimlerini sağlamaya çalışır.

⁷⁸ CANMAN, Doğan: a.g.e., s. 58

⁷⁹ AYDOĞDU, Hasan: a.g.e., s.3

- İnsan Kaynakları Yönetimi, her olayın, işin en önemli bileşeni olan insan unsurunun yönetimi, insan ilişkileri, personel yönetimi, endüstri ilişkileri, çalışanların tatmini, motivasyonu, kariyer planları, performans değerlendirmesi, işe alım, uyum programları, eğitim ve geliştirme çalışmaları gibi insan merkezli işlevleri kapsamaktadır.

- İnsan Kaynakları Yönetiminin amacı, kurumun amaçlarına başarının bir biçimde ulaştırılmasıdır. Bu amaçla İnsan Kaynakları Yönetimi, personel yönetimi ve endüstri ilişkilerini birleştirerek eğitim, psikoloji ve davranış bilimlerinin verileri ışığında çalışanların yönetimiyle bir bütün olarak ilgilenir.

- İnsan Kaynakları Yönetimi personel yönetimi gibi çalışanların kurumla ve devletle olan ilişkilerini düzenleyen teknik bir iş olmakla sınırlı değil; bu işlevi de içeren ve muhasebe, pazarlama, üretim gibi kurum fonksiyonlarına kadar örgütün yönetimine katkıda bulunan bir işlevdir.

- İnsan Kaynakları Yönetimi örgütsel ortam içinde çalışanların aralarındaki bağlılığın geliştirilmesini, kurumsal kültürün yerleştirilmesini sağlamaya çalışır.

- İnsan Kaynakları Yönetimi, felsefesi, teknik özellikleri uygulamaları ile 1980'li yıllarda ortaya çıkmış, iş ilişkilerine farklı bir bakış getirmiş, insanı merkez alan bir disiplindir.

- İnsan Kaynakları Yönetimini somuta indirgeyip tanımlamak oldukça zordur. Çünkü, bu disiplinin uğraşı alanı olan insan ilişkileri bir süreklilik arz eder. Bu sürekliliğe bütünsel bir bakışla yaklaşarak her olayın kendi ortamı içinde ele alınması gereklidir. Hangi açıdan bakılırsa bakılsın İnsan Kaynakları Yönetiminin temelinde çalışanların ilişkilerinin yönetilmesi (koordinasyonu) yer almaktadır.

- İnsan Kaynakları Yönetimi; kurumdaki iş bölümü sonucu çalışanlar arasında çıkan gerilimler, çatışmalar ve beklentiler ile ilgilenir. İş görenler ile kurumun farklı beklentilerde menfaatler için değil, ortak hedefler etrafında buluşmalarını sağlamaya çalışır.

- İnsan Kaynakları Yönetimi kurumsal ortamda insan ilişkilerini parça parça olarak değil bir bütün halinde incelemeye çalışır. Yani İnsan Kaynakları Yönetimi örgütün bütününe göz ardı etmeden örgütteki ayrıntıları anlamaya ve incelemeye çalışır.

- İnsan Kaynakları Yönetiminin temel iki amacından birincisi bireyin ihtiyaçlarına cevap vermek, onun mesleki gelişimine katkıda bulunmaktır. İkincisi ise, İnsan Kaynaklarını organizasyonunun hedefleri doğrultusunda en verimli biçimde değerlendirmektir.

- İnsan Kaynakları Yönetiminin gelişmesini hızlandıran gerçekler arasında devlet düzenlerindeki değişiklikler ve sık biçimde yaşanan krizler,ulusal ve uluslar arası düzeyde gerçekleşen siyasal ve ekonomik sorunlar, temel bazı kaynakların (kömür, Petrol vb.) azalması ve bütün bunların sonucu olarak iş gücünün yapısı ve işlevinde meydana gelen değişimler öncelikle sayılabilir.

- İnsan Kaynakları Yönetimi kurumdaki insan kaynağının motivasyonunu sağlamaya yönelik çalışmaları gerçekleştirerek; insana yönelik yönetim anlayışı ile örgütsel değişmeyi sağlar. Çünkü örgütsel değişimin lokomotif, insan kaynağının değişime hazır ve istekli olmasıdır.

- İnsan Kaynakları Yönetimi iletişimi, örgüt içinde motive edici bir unsur olarak kullanır. Dolayısıyla örgüt içinde sağlıklı bir iletişim gerektirdiği bilgi akışı mekanizmasının oluşturulması gereklidir.

- İnsan Kaynakları Yönetimi kurumun sürekliliğini sağlayacak ortak amaçlar belirleyerek, çalışanlar arasında paylaşılan ve kabul gören görüşler oluşturmaya, böylece kurumun kendisine has değerleri ve normlarının oluşturulmasına zemin hazırlar. Zamanla oluşan kurumsal kültürün paylaştırılmasını ve kuruma bağlılığı sağlar.

- İnsan unsurunun öneminin artmasına paralel olarak İnsan Kaynakları Yönetimi, örgütün vazgeçilmez bir parçası haline gelmektedir. Bu durum, insan kaynakları yöneticisine yönelik beklentilerin giderek artmasına yol açmıştır.

- İnsan Kaynakları Yönetimi, tüm çalışanların optimal performans düzeyine ulaştırılmalarını hedefler. Bunun için çalışanların; kuruma ve işlerine uyumları, uyumsuzlukları, sorunları ve iş tatminleriyle ilgilenir.

- İnsan Kaynakları Yönetimi, bilgi toplumu, postmodern toplum, globalizasyon, iletişim toplumu ve benzeri biçimlerde tanımlanan toplumsal dönüşümün kişi ve kurum düzeyinde gerçekleştirilebilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirir. Çünkü dönüşümün temelinde “insan” ve “Onun dönüşümü” yer almaktadır. Diğer bir ifade ile örgütsel değişim için öncelikle kişilerin davranışlarında değişiklikler yapılması gerekir.

- Günümüz örgütlerinin hiyerarşik yapılanmasında gücün kaynağı değişmiştir. “Otoriteye Dayalı Yönetim”, “Yönetimsel pozisyonlar”, “Görevler ve Roller” tartışılır hale gelmiştir. Uzmanlık alanı, takım çalışması ve karşılıklı iş birliği ön plana çıkmıştır. İnsan Kaynakları Yönetimi bu işbirliğinin gereklerini ve koşullarını sağlamaya çalışır.

- Günümüz insanı giderek daha çok bilgi ile uğraşmaya başlamaktadır. Dolayısıyla çalışanların bilgi insanı olmaları gelecekteki örgüt yapısının temel özelliği olacaktır. İnsan Kaynakları Yönetimi, bilgi örgütlerini oluşturacak insan kaynağının

yetiştirilmesine ortam hazırlar. Bunu yaparken de bilgi insanın esiridir mantığından hareketle insana daha büyük önem verir ve bilgiyi değil insanı temel kaynak olarak ele alır.

VIII- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ SÜRECİ

İnsan kaynağının yönetimin (İKY) temel etkinlikleriyle strateji oluşturma'nın temel süreci arasındaki bağlar aşağıda ÇİZELGE 2'de gösterilmektedir. ÇİZELGE'de, içsel tutarlılığı olan ve ikili ilişkilere dayanan bir İnsan Kaynağı Yönetimi sisteminin geliştirilmesiyle ilgili şu noktalar yer almaktadır.

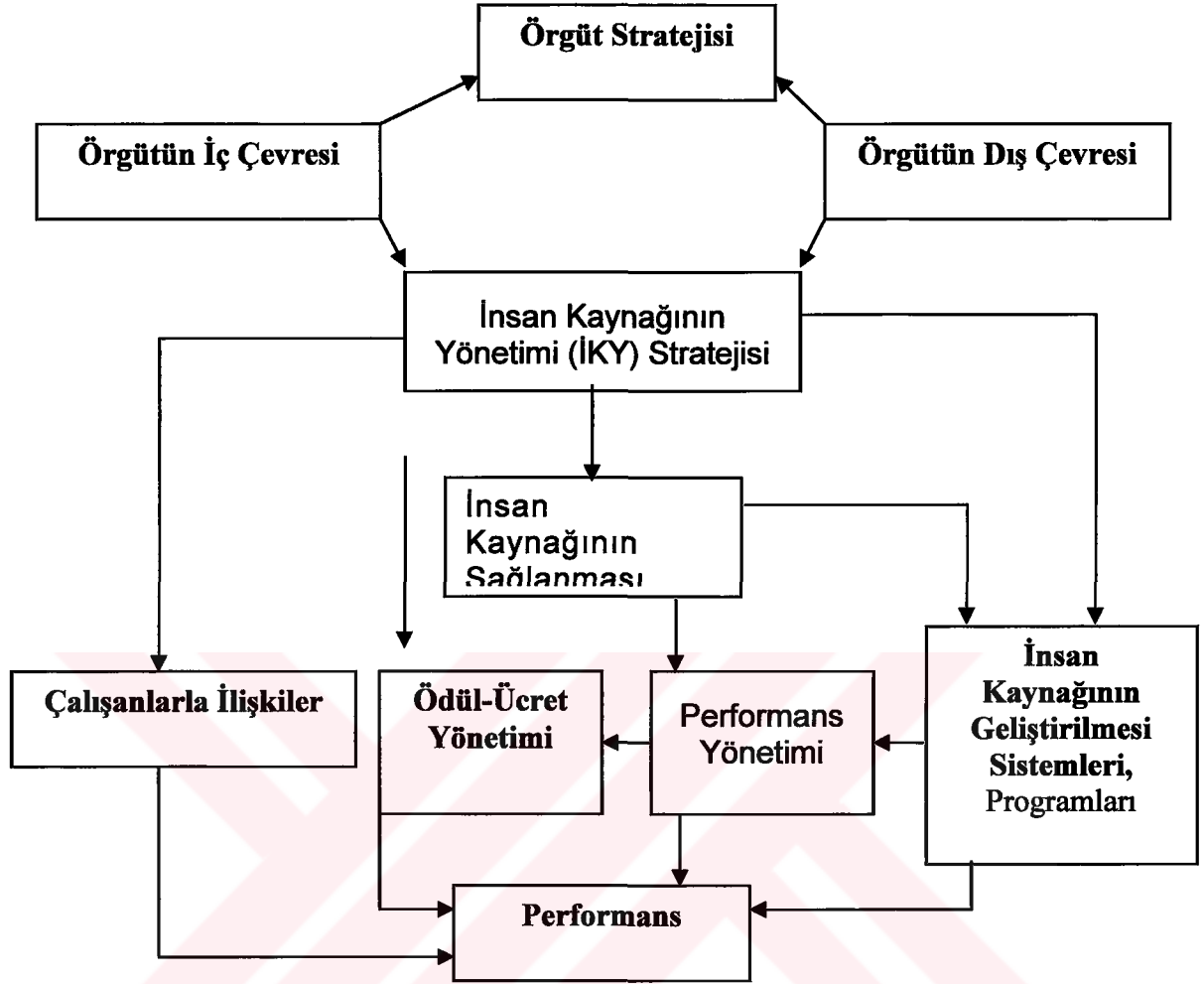
Gerekli becerileri ve yeterliği olan personelin sağlanması için geliştirilen İKY stratejileri ile çalışanlarla ilişkiler, insan kaynağının geliştirilmesi sistemleri ve programları, örgüt stratejisinden kaynaklanmaktadır. ÇİZELGE'de gösterildiği gibi, örgüt ve İKY stratejileri, örgütün iç ve dış çevre koşullarından etkilenmektedir.

İnsan kaynağının sağlanması stratejileri, performans için gerekli becerileri ve standartları göstermektedir. Bu nedenle, performans yönetimi ve insan kaynağının geliştirilmesi sistemleri ve programları ile ilişkili olarak ÇİZELGE'de gösterilmiştir.

Performans yönetimi, sadece bireyin doğrudan geliştirilmesi ve dolayısıyla örgütün performansı için değil, aynı zamanda personelin ortaya koyduğu farklı sonuçlara göre ödüllendirilmesi ve eğitimi (geliştirilmesi) için de bir temel oluşturmaktadır.

İnsan kaynağının sağlanması, performans yönetimi, ödül - ücret yönetimi, insan kaynağının geliştirilmesi ve çalışanlarla ilişkiler etkinlikleri, hep birlikte performans düzeyleri üzerinde etkili olmaktadır.

ÇİZELGE 2
İnsan Kaynağının Yönetim Süreci



Kaynak: Michael Armstrong, **Human Resource Management - Strategy and Action**, (London: Kogan Page, 1993), s. 216'dan aktarıyor: N. M. Tichy, CJ Fombrun ve M. Ab Devanna, "Strategic Human Resource Management", **Sloan Management Review**, (Winter, 1982).

IX- İNSAN KAYNAĞI DÖNGÜSÜ (DEVİR) MODELİ

İnsan kaynağı döngüsünde, Personel Seçimi, Değerlendirme, Ödüllendirme ve Geliştirme olmak üzere dört süreç vardır. Bunlara, "insan kaynağı sisteminin elemanları" da denebilir. Bu elemanlar, bireysel ve örgütsel performans üzerinde etkilidir. Bu modelde performans, diğer İnsan Kaynağı Yönetimi süreçlerini etkileyen

İnsan Kaynağı Döngüsüne İlişkin Model; aşağıda ÇİZELGE 3'de gösterilmektedir.



```
graph LR; A[Personel Seçimi] --> B[Performans]; B --> C[Değerlendirme]; C --> D[Ödül]; C --> E[Geliştirme]; E --> C;
```

The flowchart illustrates the performance management process. It begins with 'Personel Seçimi' (Personnel Selection), which leads to 'Performans' (Performance). 'Performans' then leads to 'Değerlendirme' (Evaluation). From 'Değerlendirme', the process branches into two paths: one leading to 'Ödül' (Reward) and another leading to 'Geliştirme' (Development). 'Geliştirme' has a feedback loop that returns to 'Değerlendirme'.

Kaynak: Michael Armstrong, a.g.y. s.28

X- GELENEKSEL PERSONEL YÖNETİMİ İLE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

69

olmuştur. İnsan Kaynakları Yönetimi kavramı, önceleri yeni bir anlam katılmadan sadece personel yönetimi kavramının yerine kullanılmıştır⁸⁰.

Çalışanlar hakkında kayıt tutma faaliyeti olarak görülüp personelin ücreti, yan ödemeleri, sigorta kesenekleri, izinler, raporlu olduğu gün sayısı, işe devamsızlık ve geç kalma gibi konularda kayıt tutmadan öteye gitmeyen Personel Yönetimi,⁸¹ günün şartlarına ve değişimine ayak uydurmada yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla işgücünün yapısal değişimine de hizmet verebilecek yeni personel politikalarının oluşturulması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Örgütlerin çevrelerinde ve içlerinde meydana gelen bu değişiklikler, çalışanların yönetim ile ilgili sorunlarda geleneksel personel yönetimi kavramlarının yetersiz kalması ve insan kaynakları adı altında yeni bir dizi kavramların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu gelişmelerle örgütlerde, geleneksel personel yönetiminden, modern personel yönetimine yani insan kaynakları yönetimine geçiş yaşanmıştır. Bu geçiş sürecinde örgütlerin ölçeğinin de etkili olduğu gözden kaçırılmaması gerekmektedir. Özellikle büyük ölçekli örgütlerde bu geçişin başarılı bir şekilde yaşandığı söylenebilir. Küçük ve orta ölçekli (KOBİ) örgütlerde özellikle küçük aile örgütlerinde işgücünün eğitim ve geliştirilmesi ve insan kaynakları yönetiminin diğer fonksiyonlarının yerleşmesi zaman alacaktır Bu nedenle büyük örgütlerde personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş felsefesinin uygulama ile örtüştüğü görülürken; küçük ve orta ölçekli örgütlerde ise bu geçişin sadece görüntüyle sınırlı kaldığı, ancak uygulamaya yansımadığı söylenebilir.

⁸⁰ SELAMOĞLU, Ahmet: İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi, TÜHİS Yayını, Ankara 1998,s.57

⁸¹ YÜKSEL, Öznur: a.g.e., s.9

Zaman zaman, İnsan kaynakları yönetimi ile personel yönetimi kavramlarının kullanımında eşanlamlı telaffuz edilmesine karşın; uygulamada aralarında önemli farklar bulunduğunu söylemek mümkündür. İnsan kaynakları yönetimi örgüt stratejisinin belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi gibi konularda işlevde bulunmasına karşılık personel yönetimi, sadece bireye ait bir takım işlemlerin yapıldığı bir birim olmaktan ileri gidememiştir. Yapılan araştırmalar sonucunda insan faktörünün örgütlerde özellikle verimlilik konusunda öneminin anlaşılması ve bu konunun gelişmesi personel yönetimi disiplinini insan kaynağı disiplinine dönüştürmüştür.⁸²

Her ne kadar her iki kavram birbirinin yerine kullanılmakta olsa da aralarında önemli derecede farkların bulunduğu görülmektedir. ÇİZELGE 4 de personel yönetiminin dayanağını çalışanlarla muhalefetçi yaklaşım, emir-eşlik uyumu gibi geleneksel yaklaşımlar oluştururken; insan kaynakları yönetiminde eğitim-geliştirme, iş odaklı ve problem odaklı yaklaşım gibi birtakım modern yönetim kavramlarının var olduğu görülmektedir.

Personel yönetiminde yönetimin uygulamaları prosedürlere bağlı iken, İnsan Kaynakları Yönetimi'nde esnek ve örgütün gereksinimlerine endeksli bir anlayış geçerlidir. Diğer yandan personel yönetiminde karar alma süreci oldukça yavaş işlerken, İnsan Kaynakları Yönetiminde hızlı işlediği görülmektedir. Görüldüğü üzere personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi yaklaşımı arasında önemli farklar mevcuttur. Bu noktada, örgütteki bireye verilen değer, örgütün misyonu ve vizyonu gibi örgütsel kültür gibi pek çok yeni yaklaşım personel yönetiminden insan kaynakları yönetime geçişi ifade eden yenilikler olarak ortaya çıkmaktadır.

⁸² SEYMEN, Recep: Personel Yönetiminden İnsan Kaynağı Yönetimine, TÜHİS Yayını, Ankara 1998, s.593

Dolayısıyla personel yönetiminin sadece personelin örgütle ilgili işlemlerinin dikkate alındığı yapısından farklılaşma yaşanarak, bireyin her türlü problemi, eğitimi, geliştirilmesi ve kariyer planlamasını yapılması gibi pek çok örgütsel stratejilerin uygulanmaya başlandığı modern personel yönetimine (insan kaynakları yönetimine) geçilmiştir. Artık personel yönetimi sadece personel departmanı ile sınırlı kalmamakta tüm örgüt kademeleri ile koordinasyon içinde olan bir yapıya bürünmektedir.

A- Benzerlikler⁸³:

- Her ikisinin stratejisi de örgüt stratejisinden kaynaklanmaktadır.
- Her ikisi de, eylemci birim yöneticilerinin personelin yönetiminden sorumlu olduğunu, personel işlevinin, yöneticilerin sorumluluklarını yerine getirmelerinde öneri ve destek hizmeti sağladığını kabul eder.
- Personel yönetiminin değerleri ile en azından İKY'nin esnek açıklamaları "bireye değer verme" noktasında özdeştir. Yani örgütsel ve bireysel gereksinimleri dengeleme, bireyin yeterli derecesinin artırılması amacıyla geliştirilmesi. Böylece, hem bireylerin iş doyumları, hem de örgütün amaçlarına ulaşmasında kolaylaştırıcılık sağlanmış olur.
- Herkesi kendi mesleki bilgi ve uzmanlık alanında çalıştırmak, her ikisinin de ortak amacıdır. Böylece, örgütün insan kaynakları, her zaman değişen örgütsel gereksinmelere uyum sağlayabilir.
- Eleman seçme, değerlendirme, eğitim, yönetimi geliştirme ve ücret yönetimi teknikleri her ikisinde de izlenmektedir.

⁸³ YÜKSEL, Öznur: İnsan Kaynakları Yönetimi, Volkan Matbaacılık, Ankara 1997, s.9

- İnsan kaynağı yönetiminin esnek tanımı gibi, personel yönetimi de, çalışma ilişkileri sisteminde iletişim ve katılma süreçlerine önem verir.

B- Farklılıklar⁸⁴:

Personel yönetimi ile insan kaynağının yönetimi arasındaki farklılıklar özde olmayıp, daha çok üzerinde durulan konular ve izlenen yaklaşımlarda söz konusudur. Farklılıklar, esasında teknikler arasında olmaktan çok yönetim tarzı ve örgütlenme biçiminde kendini gösterir. İnsan kaynağının yönetimi, personel yönetimine insan odaklı bir bakış açısidir; personel yönetiminin kendisi değildir. İKY, teknikler üzerinde durmaktan çok süreçler, inanışlar üzerinde durmaktadır.

ÇİZELGE 4, Personel yönetimi ve İKY arasındaki temel farklılıkları göstermektedir.

ÇİZELGE 4

Personel Yönetimi ve İnsan Kaynağının Yönetimi Arasındaki Temel Farklılıklar

Öğeler	Personel Yönetimi	İnsan Kaynağı Yönetimi
Çalışanlarla ilişkiler	Muhalif bir tutum	Gelişmeci ve işbirlikçi
Yön Verme	Tepkici ve parçacı	Etkin ve örgüt odaklı
Örgütlenme	Ayrı ayrı işlevler	Bütünleşmiş işlevler
İş Sahipleriyle ilişkiler	Yönetim söz sahibi	Yönetim ile personel söz sahibi
Değerler	Emir nitelikli, denkser ve bağdaşık	İş sahipleri ve sorunlar üzerinde duran uyumlu çözüm biçimleri
Uzmanın rolü	Düzenleyici ve kaydedici	Sorunlara duyarlı, uyumlu çözümler önerici
Eylemci birimlerin rolü	Edilgen	Etkin (Aktif)
Tüm çıktı	Kategorileşmiş düşünce ve eylem başatlığı	Örgütün gereksinimleri ile bağımlı değişik insan kaynağı düzenekleri

Kaynak: Michael Armstrong, a.g.y., s. 36'da aktarıyor: A.M. Pettigrevv and R. VVhipp, Managing Change for Competitive Success (Oxford : Blackvvell, 1991).

⁸⁴ ÖZNUR, Yüksel: a.g.e.,s.10

Bir görüşü göre⁸⁵ Üç noktada, PY ile İKY birbirinden farklılık göstermektedir.

Bunlar:

- Personel yönetimi öncelikle yönetici olmayan personel üzerinde duran bir etkinliktir. Oysa İKY, bu personelden daha çok yönetici personele ilgilenir.
- İKY, daha çok bütünleşmiş eylemci birimin etkinliğidir. Oysa, Personel Yönetimi eylemci, birim yönetimini etkilemenin yollarını araştırır.
- İKY; kültür yönetiminde üst düzey yönetimin önemi üzerinde durur. Oysa, Personel Yönetimi, örgütsel gelişme konusunda daha çok şüpheli olmuştur; bütüncü, sosyal psikolojiye yönelik düşüncelerle ilgilidir. İnsan kaynağı yönetimi, yönetim ve örgüt odaklı bir felsefeye dayanır. Merkezi, üst yönetimin yönlendirdiği stratejik bir etkinliktir. Örgüt ve personel çıkarlarının artırılması amacıyla geliştirilir ve yürütülür.

⁸⁵ K. LEGGE, "Human Resource Management: A Critical Analysis, " **New Perspectives on Human Resource Management**, J. Storey (ed) London: Routledge, 1989).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞİN ÖNEMİ, ALINMASI GEREKEN ÖNLEMLER VE ÖNERİLER

I- TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ SORUNU

Türk kamu personel sisteminin bütün işlevini yitirdiği ve çöktüğü, bu alanda ciddi bir yeniden yapılanma gereksinmesi ile karşı karşıya kalındığı bugün paylaşılan ve yaygınlık gösteren bir görüştür.

Bugünkü hali ile Türkiye’de devletin ilk göze çarpan özelliklerinden birinin görelî büyüklük ve karmaşıklık olduğu söylenebilmektedir. Türkiye, gelişmekte olan bir ülkedir, yani uzun bir süreden beri ciddi bir değişim, dönüşüm süreci içinde yaşamaktadır. Bu dönüşüm, kaçınılmaz olarak yasa-düzen, maliye, dış ilişkiler vb. geleneksel devlet işlevlerine ek olarak kamu kesiminin çok sayıda yeni işlev yüklenmesine yol açmıştır. Minimal devlete dönüş söyleminin ideolojik etkinliği ne kadar büyük olursa olsun görelî büyüklük ve karmaşıklığın uygulamada devam edeceği söylenebilmektedir. Nitekim sözü edilen ideolojinin en uç yandaşları arasında yer alan kurumların da bunu kabul ettikleri öne sürülebilmektedir. Örneğin Dünya Bankası’nın, özellikle kalkınma sorunu ile karşı karşıya kalan ülkeler için minimal devlet önerisinden vazgeçtiği; Banka tarafından yayınlanan ve bankanın resmi görüşünü yansıtan raporlarda (Annual Development Reports) devletin işlevsel katkılarının altı çizildiği görülmektedir. Bir başka bir deyişle Türkiye ve benzer konumda ülkeler için devletin radikal bir küçülmeye gitmesinin gerçekçi olmadığı görüşü kabul görmüştür. Gelişmiş toplumlarda da devlet ya da kamu kesimi büyüklük ve karmaşıklık yönünden ciddi bir daralma yaşamamıştır.

Kısaca ifade etmek gerekirse Türkiye'de kamu kesimi binlerce, farklı beceri ve uzmanlığa sahip insan çalıştırmakta; bu insanlar eliyle küçümsenmeyecek oranda kaynak kullanmaktadır. Ancak bu noktada kısa bir parantez açmak ve bazı abartılardan söz etmek gerekmektedir. Örneğin ülkemizdeki çok yaygın bir görüşe göre kamu kesimi çok büyüktür; bu büyüklüğü çerçevesinde toplumsal kaynakların yine büyük bir bölümünü verimsiz bir biçimde kullanmaktadır. Kamu kesiminin, konjonktürel koşullara ve siyasal güç dengelerine bağlı olarak büyük oranda kaynağı verimsiz bir çerçevede kullanmakta olduğu doğrudur iç harçlar [borçlar olacak herhalde] ve yüksek faiz politikası. Ama kamu kesiminin yapısına bakıldığında, toplumdan çekilip alınan temel kaynağın vergi yükü olduğu söylenebilmektedir. 1977 Dünya Bankası Gelişme Raporu'na göre Türkiye'de toplam vergi yükünün GSMH'ya oranı %14.3'tür. Bu oranın çok düşük olduğu örneğin diğer OECD ülkeleri için yüzde 25'lerin, % 30'ların üstüne çıktığı söylenebilmektedir.

Türkiye ile ilgili bir diğer abartılmış önyargı kamu kesiminin bir işgücü deposu konumuna geldiğidir. Bunun için kamu görevlilerinin toplam işgücü içindeki oranı % 15-16 civarında iken bu oranın örneğin Thatcher sonrası İngiltere'de bile % 30'ların, (Fransa ve Almanya için de buna çok yakın oranlar söz konusudur), ABD'de % 18'lerin üzerinde olduğu göz önüne alınsa Türkiye'de abartılmış ve yanıltıcı bir söylemin egemenlik kazandığı ileri sürülebilmektedir. Bununla beraber, değinilen abartılı yanılmalar bir yana bırakılacak olsa bile Türkiye'de çok ciddi bir kamu personel sorunu ile karşı karşıya kalınmış olduğu söylenebilmektedir.

Birinci olarak değinilmesi gereken nokta kamu çalışanlarının yetersizliği; ya da bir başka deyişle her türlü karşılaştırmalı verimlilik değerlendirmesinde ortalama Türk kamu görevlilerinin çok düşük bir verimlilik içinde çalıştıklarıdır. Bu durum ülkenin geleceği açısından son derece önemli bir paradoksu gündeme getirmektedir. Türkiye,

kalkınması için yaşamsal önem taşıyan, olmazsa olmaz sayılabilen birçok hizmeti giderek daha yetersiz kamu görevlisi ile üretmek zorunda kalmaktadır. Çalışma koşulları ve özellikle son derece düşük maaşlar kamu kesiminin insan kaynağı alanındaki yarışmacılığını büyük ölçüde azaltmıştır. Bu sorunun ülkenin toplam ekonomik performansı açısından çok ciddi bir darboğaz oluşturduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

İkinci olarak, kamu personeli açısından en büyük sorunlardan birinin liyakat ilkesinin işlevini büyük ölçüde yitirmiş olduğu söylenebilmektedir. Hizmete girişte ve yükselmede liyakat ilkesi, tüm kamu kesimi içinde birkaç adacıkta işlemektedir. Kamu bürokrasisinde liyakat ilkesinin çöküşüne, başat siyaset yapma biçiminin ya da bir başka deyişle patronaj türü ilişkilerin neden olduğu söylenilmektedir. Patronaj ya da "clientalist" politika yapma biçimi, iktidarı kullanarak çıkar elde etme ve dağıtmayı ifade etmektedir. Patronajın siyaset yapma biçimine egemen olması, siyasi partilerin örgütsel olarak çıkar elde etmeye yönelik gruplardan oluşması anlamına gelmektedir. Çıkar dağıtma süreci, esas olarak kamu gücü ve olanaklarının kullanılmasına dayalı olarak yürütülmektedir.

Siyasal süreç içinde patronajın giderek ağırlık kazanması, kamu bürokrasisine giderek partizanlaşmanın egemen olması biçiminde yansımaktadır. Bir başka deyişle, kamu görevlilerinin seçiminde, atanmasında, yükselmesinde liyakat ilkesi değil, "bizden olma" ölçütü ön plana çıkmaktadır. Bu, kuşkusuz bir gecede ortaya çıkan bir süreç değildir; örneğin çoğulca siyasete dönüşüm ile birlikte, giderek ağırlığını artıran bir eğilim özelliği taşımaktadır. Liyakat ilkesinin, giderek çöküşü ve bu oluşumun bir zaman diliminde giderek belirgin hale gelmesi, bekleneceği üzere kamu personel sisteminde reform gerekliliği söylemine de süreklilik kazandırmıştır. Nitekim kamu

personel yönetimi sisteminde kapsamlı ve radikal reform gereksinmesi söylemi hep gündemde olmuştur.

Yukarıda da değinildiği gibi Türkiye gibi kalkınma sorunu ile karşı karşıya bulunan bir ülkede, egemen siyasal ideoloji ve tercih ne yönde olursa olsun kamu kesiminin rakipsiz olarak yerine getirmek zorunda olduğu birçok hizmet ya da işlevden söz edilebilmektedir. Kamu hizmetleri alanını marjinalleştirmek olanaklı gözükmemektedir. Yasa ve düzen, eğitim, sağlık gibi geleneksel işlevlere ek olarak altyapı inşası, çevre ve doğal kaynakların korunması ya da başka bir deyişle etkin bir regülasyon işlevi gibi alanlarda devletin alternatifi yoktur. Bu kamu hizmetleri alanı ciddi ölçekte kaynak kullanacaktır ve bu kaynağı kullanacak insan malzemesinin yeterliliği çok büyük bir önem kazanmaktadır. Kamu personel yönetiminde, dışişleri gibi birkaç adacık dışında liyakat ilkesinin çökmesi gelecek açısından mutlaka aşılması gereken bir darboğaz oluşturmaktadır.

Üçüncü olarak altı çizilmesi gereken sorun alanı etik darboğazı ya da bir başka deyişle giderek yoğunlaşan yolsuzluk tutum ve davranışlarıdır. Giderek yoğunlaşma eğilimi gösteren, yolsuzluk kategorisine giren tutum ve davranışların sadece Türk kamu görevlilerine özgü olmadığı açıktır. Gelişmiş, demokratik ülkeler dahil, dünyanın her yöresinde yoğun bir yolsuzluk dalgasının yükseldiği görülmektedir. Bu, hiç kuşkusuz ayrı bir tartışma konusudur; burada sadece bir saptama yapmak yeterli olacaktır. Kamu görevlileri için evrensel bir yolsuzluk dalgasının yükseldiğini görmek ve saptamak, örneğin bu sorun ile ilgili olarak Türkiye'de bir şey yapmamak anlamına gelmez. Giderek aciliyet kazandığı açık olan bir kamu personel yönetimi reformunun ayıplarından biri yolsuzluk olarak nitelenen tutum ve davranışların minimuma indirilmesi olacaktır.

Görüldüğü gibi, birbirlerini tamamlayan nedenlere bağlı olarak Türkiye'deki kamu personel yönetimi sistemi ciddi bir bunalım yaşamaktadır ve kapsamlı bir reform gereksinmesi aciliyet kazanmıştır. Bu konuda tam bir görüş birliği vardır. Sorun ile ilgilenen çevreler, akademisyenler, bütün siyasi partiler acil bir yeniden düzenleme gereksinmesinin altını çizmektedirler. Aslında sözü edilen bunalım totaldir; bir bakıma toplumu ve devleti kapsayan bir yeniden yapılanma gereksinmesi gündemdedir.

II-TÜRKİYE'DE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA AÇISINDAN ROLÜ

Türkiye'de daha çok bir modaya uyum olarak görülen ve personel müdürlüklerinin kapılarındaki levhalar değiştirilerek gereğinin yerine getirildiği ve globalleşen dünyadaki değişimlere ayak uydurulduğu insan kaynakları çalışmaları ekonomik gelişimini tamamlamış ülkelerde iş verimliliğini artırdığı ön kabulü ile yer bulmaya başlamıştır.

Kamu yönetiminde belki de en az önem verilen konulardan birisi insan kaynaklarının yönetimidir. İnsan kaynaklarının seçimi, işe yerleştirilmesi ve işte yükseltilmesi ile ilgili kurallar liyakat ilkesine hiç uygun değildir. Ayrıca insan kaynaklarının motivasyonu ve ödüllendirilmesi kamu yönetiminde önemsiz bir konu olarak düşünülmektedir.

Türkiye'de değişimci ve yenilikçi bir yönetim anlayışının benimsenmesi konusunda özel kesim bakımından bir sıkıntı olduğu söylenemez. Dışa açılım, rekabet edebilme, yabancı şirketlerle ortaklıklar ve yabancı yatırımcılar; özel sektörü değişimciliğe ve yenilikçiliğe zorlamaktadır.⁸⁶

⁸⁶ AYKAÇ, Burhan : a.g.e., s. 6

Değişim ve yenilikçilik konusunda sadece ülkemizde değil; diğer ülkelerde de, esas sıkıntı kamu kesiminde yaşanmaktadır. Siyasal rant elde etme, oy kaybetme endişesi yeniliğe karşı direnmeyi bir meziyet olarak kabul etme, merkeziyetçilik, gelenekçilik, mevzuat, kaynak sıkıntısı, rekabet ortamını bulunmaması, eğitim düzeyinin düşük olması, hizmet sunumunda tekelcilik, değişim ve yenilikçilik konusunda yeterli bilgi sahibi olmama gibi nedenlerden dolayı kamu kesiminde yoğun bir mevcut durumu koruma eğilimi bulunmaktadır.

Ülkemizde özel kesim kuruluşlarının örgütsel değişim hızlarının, toplumsal değişim hızının önünde olmasına karşılık; kamu kesiminde, örgütsel değişim hızının, toplumsal değişim hızının çok gerilerinde olması, bu kesimde köklü değişiklikler yapılmaksızın, olumlu sonuçlar beklemenin anlamsız olacağını ortaya koymaktadır. Nitekim, kamu kesiminde iki yüzyılı aşkın bir süreden beri, yapısal ve fonksiyonel iyileştirme çabaları, istenen sonuçları verememiştir. Hatta, bazı dönemlerde yönetimin iyileştirilmesi devletin en önemli ve en üst düzeyde ele alınan bir sorunu olarak değerlendirilmesine karşılık, yapılan girişimler sonuçsuz kalmıştır. Kamu kesiminde, yeniden yapılanma girişimlerinden istenen sonuçların alınamaması büyük ölçüde, değişimin boyutunun sınırlı tutulması ve zihniyet değişikliğini sağlayacak bütüncül bir yaklaşımın benimsenmemesine bağlanabilir.⁸⁷

İnsan Kaynakları Yönetimi, ülkemizde daha yeni yeni incelenmeye başlanmış bir konudur. Bu bakımdan hem kamu, hem de özel kuruluşlar bakımından ayrı bir önemi bulunmaktadır. Değişen ve gelişen günümüz koşullarında kamu kuruluşlarının uluslar arası kamu hizmeti standartlarında nitelikli hizmet sunabilmeleri, hem ülke içerisinde, hem de uluslararası düzeyde rekabet koşullarına uygun kaliteli mal veya

⁸⁷ AYKAÇ, Burhan : "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", AİD,C.24, S.2, Haziran 1991, s.121-122

hizmet sunabilmeleri, İnsan Kaynakları Yönetimi alanında, dünyadaki gelişmeleri izleme ve uygulayabilmelerine bağlıdır.

Kamu kesiminde hizmetin gerektirdiği bilgi ve becerilere sahip, iyi yetişmiş insan kaynağının verimli olarak kullanılmasının önemi büyüktür. Bununla birlikte, bu konuda çeşitli sorunların bulunduğu da kesindir. Bir yandan insan kaynağının yerinde kullanılmaması, diğer yandan da bazı hizmet alanlarında ve istenen yerlerde istenen ölçüde ya da nitelikte personel bulunamaması sorunları ile karşılaşmaktadır. Kamu kesiminin uyguladığı ücret politikasının büyük ağırlığını eğitim düzeyine vermesi, buna karşılık eksikliği duyulan personele (görev yerlerine, hizmet özelliklerine göre) istihdamlarını sağlayacak düzeyde ücret ve diğer sosyal imkanların sağlanmaması kamu kesiminde insan kaynağının dengesiz dağılımına neden olmaktadır.

Kamu kuruluşlarının personel politikalarında bilimsel verilere uygun bir planlamayı gerçekleştirmemiş, olmaları sorunların artmasına yol açmaktadır. Devlet Personel Başkanlığı'nın bu konuda gereken çalışmaları yapması ve kamu kesiminde iş analizleri, unvan standardizasyonu, görev tanımlarının yapılmasıyla, gerekli olan kadro sayılarının belirlenmesi, bunun sonucunda da kamu kesiminde insan gücü planlamasının bilimsel verilerin ışığında yapılması gerekmektedir.

İnsan kaynağı yetiştirilmesi ve istihdamına yönelik politika, ilke ve tedbirlerin uygulamaya konulması için, yeterli araştırma, inceleme ve tartışmaların yapılması da bir zorunluluktur.

Kamuda İnsan kaynakları denildiğinde, kamu görevlerinin yerine getirilmesi, ülkenin kalkınması ve gelişmesine, diğer kaynaklarla birlikte mevcut veya potansiyel kapasiteye katkı vurgulanmaktadır.

Kamu yönetiminde hizmet kalitesinin yükseltilmesi için kamu yöneticilerinin insan kaynakları yönetimini yeniden düşünmeleri gerekmektedir. Kamudan kaliteli bir hizmet beklentisinin olduğu bir toplumda geleneksel, bürokratik hiyerarşik ve katı bir yönetim tarzının yeterli olmayacağı açıktır.

Kamu sektöründeki bir çok örgütün insan sermayesinden yeterince yararlandığını veya böyle bir mekanizmayı başarılı bir şekilde çalıştırdığı söylemek zordur. Bunun nedeni aslında çok basittir: İnsan kaynakları yönetimini kurmak zordur ve çok zaman gerektirir. Kısa dönemde verimliliği artırmanın en kestirme yolu yeni teknolojileri kullanabilmek veya bu süreci başlatabilmektir. Ancak, uzun dönemde daha zor olan ama mutlaka yapılması gerekmen, her bir çalışmanın bireysel kapasitesini ve mümkün olan en üst düzeyde çalışma arzusunu artırmaktır. Gerçek anlamda verimliliği artırmak için en önemli unsur budur.

Çalışanların potansiyelini üst seviyelere çıkarmak için ödüllendirme önemli bir fonksiyon görür. Özellikle uygulamada insani yaklaşımlı prosedürel mekanizmaların, mali veya teknolojik faktörlerin verimlilik üzerindeki etkisine benzer bir etkileme gücüne ulaştığı söylenebilir. Aslında gerek Avrupa gerekse, ABD’de ödül sisteminin yoğun bir şekilde uygulanmasının ardındaki gerekçe budur. Verimliliğin, hizmeti alan vatandaşla en yakın personelin aletleri kullanımına, verileri girmesine ve halkın problemlerini çözmeye gayret sarf etmesiyle yakından ilgili olduğu bilinen bir konudur.

İyi düşünölmüş kapsamlı bir insan kaynakları yönetimi özellikle kamu sektörü bakımından önemlidir. Çünkü devletin çok kapsamlı ve pahalı yatırımları içinde personelin payı oldukça büyüktür. Bir çok kamu örgütü %50 ile %85 arasında bütçelerinden payı çalışanlarına maaş ve ikramiye olarak vermektedirler. Bundan dolayı kamu bürokrasileri halka karşı sorumluluk bakımından iyi organize edilmiş bir insan kaynakları pratiğini benimsemeli ve otoriteryen bürokratik yönetim tarzından uzak durmalıdırlar. Kamu örgütleri, verimliliğin sağlanması için beşeri aynı zamanda çalışanların insani ihtiyaçları üzerinde de durulması gerektiğini unutmamalıdırlar.

III- KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

Teknolojiden bilime, ekonomiden siyasal sistemlere, birçok alanda büyük bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişimden kamu kesimi yönetimini de etkilenmektedir. 1980'lerden itibaren, özellikle gelişmiş batı ülkeleri, kamu yönetimlerini yeniden inşa etmeye başlamışlardır. Birçok alanda olduğu gibi bu konuda da Türkiye, olayı geriden takip etmek zorunda kalmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, gelişmiş Batı ülkelerinde yaygın bir şekilde uygulanan Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışına dayanmaktadır. 'Personel Yönetimi' Yerine 'İnsan Kaynakları Yönetimi', uzun süredir varlığını sürdürmektedir.

Bu tasarıda, birçok alanda olduğu gibi, kamu personel rejimi ile ilgili olarak da önemli yenilikler öngörülmektedir. Bunun göstergelerinden birisi 'insan kaynakları yönetimi' kavramının kullanılmasıdır. Bu, Türk kamu yönetimi için yeni bir yaklaşımdır. Özellikle son yirmi yılda Batı ülkelerinin

kamu yönetimi yapısı ve işleyişinin yanında, personel sisteminde de önemli gelişmeler meydana geldi. Bu değişikliği ifade etmek için, 'personel yönetimi' yerine, orijin itibarıyla özel sektöre ait olan 'insan kaynakları yönetimi' kamuda da kullanılmaya başlandı.

46. maddede, kamu hizmetlerinin 'memurlar', 'işçiler' ve 'tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri' eliyle yürütüleceği öngörülmektedir. İşçi ve memur kavramı mevcut sistemde olmasına rağmen, tam zamanlı veya kısmi zamanlı kamu görevlileri kavramları yeni bir olgudur. Mevcut sistemdeki sözleşmeli personel ve geçici personel yerine tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlisi kavramı kullanılmaktadır. Fakat birçok konuda olduğu gibi bu konuda da söz söylemek için bu konuyla ilgili düzenlemeleri beklemek gerekmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı, birçok konuda önemli yenilikler ve değişiklikler getirmektedir. Fakat bunların önemli bir bölümü ya ilke düzeyindedir ya da çok kısa olarak değinilmiştir. Bu yeni yapılanma ile ilgili daha net düşünceleri ortaya koymak için daha sonraki düzenlemeleri beklemek gerekmektedir.

Bu tasarı, gerekçesinden de anlaşıldığı gibi, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda hazırlanmıştır. Tasarı gerek dil gerek içerik bakımından geleneksel yöntemlerden oldukça farklıdır ancak mevcut haliyle geleneksel zihniyeti değiştirmeyi amaçlayan bir çerçeve olarak ortaya konmuştur.

III- TÜRK KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN ÖNERİLER

A- Küreselleşme ve Değişim Yakalanmalı

Küreselleşme sürecinde, rekabet üstünlüğünü sağlamada en önemli faktör olan insan kaynağının çağın şartlarına uygun ve etkin bir şekilde yönetilmesi açısından geleneksel personel yönetimi anlayışından, insan kaynakları yönetimine doğru bir açılım başlamıştır.⁸⁸ İnsanı edilgen bir anlayışla ele alan personel yönetimi anlayışından, insanı bir kaynak olarak gören, onu belirli yöntem ve sistemleri kullanarak geliştiren insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş süreci günümüzde kamu ve özel sektörde hızla devam etmektedir.

Küresel ortamda ve yaşanan değişimler çerçevesinde ayakta kalıp hayatlarını sürdürebilmeleri ve amaçlarına ulaşabilmeleri için örgütler rekabet edebilme özelliklerini artırmak ve rekabet üstünlüğünü ele geçirmek için çaba harcamaktadırlar. Bu bağlamda örgütler çevrelerinde yaşanan değişime örgütsel değişimi gerçekleştirerek cevap vermeye çalışmaktadırlar. Bu kapsamda, çağdaş yönetim yaklaşımları olarak ifade edilen toplam kalite yönetimi, süreç yenileme, öğrenen örgütler gibi yaklaşımlar örgüt değişiminin yönünü belirleyen etmenler olmaktadır. Bütün bu değişim çabaları insan kaynaklarını yönetim sisteminin odak noktasında yer alan, örgütün sahip olduğu en önemli değerler konumuna yükseltmiş olup, insan kaynakları yönetiminin önemini de ön plana çıkartmıştır. Üretim faktörleri içinde hem fiziksel hem de fikri yönüyle örgüt başarısına katkısı olan ve aynı zamanda da diğer üretim faktörlerini organize ederek üretimin gerçekleşmesine imkan sağlayan insan faktörü, başarıya ulaşmayı sağlayan en önemli unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, daha yoğun bir rekabet ortamında ve küresel bir dünyada faaliyetlerini

⁸⁸ BAKAN, İsmail : “ Küreselleşme Rekabet ve İnsan Kaynakları Yönetimi Üçgeni”, Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, C. 18, S: 1-2, Yıl:2004, s. 360

sürdürmek zorunda kalan örgütlerin insan kaynaklarını etkili bir şekilde yönetmeleri gerekmektedir. Örgütlerin rakiplerine göre üstünlük kazanabilmeleri insan kaynaklarını etkili kullanmaları, onların bilgi, beceri ve gelişimlerinden yararlanmaları ile mümkün olacaktır. O halde günümüzde insan kaynakları yönetimi çok önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminin temel hedefi örgüt çalışanlarının yönetimi ve onların kapasitelerinden maksimum düzeyde örgüt amaçlarını gerçekleştirme yönünde faydalanmaktır.

Küreselleşen dünyada örgütlerin en önemli ögesi olarak kabul gören insan kaynaklarının ussal, insancıl, haktanır ve tümleşik bir yaklaşımla yönetilerek bu kaynağın bilgi, beceri ve deneyimlerinden örgütsel amaçlar doğrultusunda yararlanılması gerekir.⁸⁹ Böyle bir yaklaşıma sahip olabilmeleri için örgütler insan ilişkileri, verim ve kalite, temel öğelerinden meydana gelen bir örgüt ve yönetim kültürü oluşturmalıdır. Geleneksel yönetim kültüründen çağdaş yönetim kültürüne bu tarz bir geçiş, örgütün sahip olduğu personeli yönetmede de geleneksel personel yönetimi anlayışından çağdaş insan kaynakları yönetimi anlayışına doğru bir geçişi de gerekli ve zorunlu kılmaktadır.

Hızlı değişimlerin yaşandığı küresel dünyada, örgüt çevresinde meydana gelen değişimlere uyum sağlayacak yenilikçi, yaratıcı, kendini geliştiren ve esnek hareket edebilme yeteneğine sahip çalışanlar profiline sahip olmak ve bu çalışanları etkin şekilde yöneterek rekabet üstünlüğü sağlamak günümüz örgütlerinin başarılı olma yolunda takip etmeleri gereken hususlardır. İnsan kaynakları yönetimi anlayışı çağdaş örgütlerde uygulama alanı bulmuş olup bu uygulama alanlarının daha da yaygınlaştırılması gerekmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken konu; örgütlerde geleneksel personel yönetimi anlayışından çağdaş insan kaynakları

⁸⁹ BAKAN, İsmail : a.g.m, s. 374

yönetimi anlayışına geçiş uygulamaları yalnızca isim değişikliği düzeyinde kalmayıp, çağdaş gereksinimlere cevap verecek ve örgüt stratejilerinde etkinliği hissedilecek anlayış değişikliği düzeyinde olmalıdır.

Küreselleşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkan yeni dünya düzeninde örgütlerin genel ve özel amaçlarına başarıyla ulaşabilmeleri için rekabet üstünlüğünü elde etmeleri gerektiği, bu üstünlüğü sağlayabilmeleri içinde örgütlerin sahip oldukları kaynakları etkin olarak kullanmalarının bir zorunluluk olduğu literatürde sıkça vurgulanılmaktadır. İnsan kaynaklarının örgütlerin sahip olduğu en önemli kaynak olduğu günümüzde hem araştırmacılar hem de uygulayıcılar tarafından kabul edilmektedir. İnsan kaynağı örgütün başarısında bu derece öneme sahip olmasına rağmen yazılı literatürdeki deliller örgütlerin çoğunda bu kaynaktan yeterince ve verimli bir şekilde faydalanılamadığını göstermektedir.

Bu bağlamda örgütlerin yeniden örgütlenmesi çerçevesinde en önemli örgüt kaynağı olarak kabul edilen insan kaynağının yeniden örgütlenmesine duyulan ihtiyacın önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Örgütlerin global olarak dünyada meydana gelen gelişmelerin, kendileri açısından tehditler oluştururken aynı zamanda önemli fırsatları da beraberinde getirdiğinin farkında olmaları ve ortaya çıkan önemli fırsatları değerlendirerek rekabet üstünlüğünü sağlamaları gerekmektedir. Bunu sağlamak konusunda örgütlerin sahip olduğu en önemli kaynak insan kaynağı, en etkin yöntem ise insan kaynakları yönetimidir.

B- Kamu Personel Sistemi Yeniden Düzenlenmeli ve Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Sağlanmalı

Personel rejimi genel olarak personel ile hizmet arasındaki ilişkileri düzenleyen temel politikaların, tekniklerin ve uygulamaların bütünüdür.

Günümüze kadar Türkiye’de personel rejimi konusundaki güçlüklerin, aksaklıkların, tıkanıklıkların ve darboğazların kaynağı, yönetim sisteminin, ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasal yapısında meydana gelen değişim ve gelişmelerin gerisinde kalmış olması gerçeğidir.

Türk kamu personel rejimi, gelişmelere ayak uyduramamış, büyük güçlüklerle ve darboğazlarla karşılaşmıştır.

Personel rejiminin aksayan yönlerini şöyle sıralamak mümkündür.

- Yeterlik (liyakat) ilkesine işlerlik kazandırılmamış olması,
- Kariyerleri geliştirme düşüncesinin gerçekleştirilememiş olması,
- Kamu kesiminde ücret dengesinin kurulamamış olması
- İhtiyaçları karşılayacak bilimsel bir sınıflandırmanın yapılmamış olması,
- Personel rejimini kanunlarla düzenleme ilkesine işlerlik kazandırılmamış olması,
- Profesyonel bir yönetici sınıfının kurulamamış olmasıdır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda oluşturulacak sistemle birlikte o sistemin uygulayıcısı olan insan unsurunun, yani personel sisteminin de yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Ülkemizde personel rejimi konusunda ilk düzenleme 1965 yılında yapılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile oluşturulmuştur. Bu yapı

zaman içerisinde çok sayıdaki değişiklik ile günümüze kadar devam etmiştir. Geçen bu süre içerisinde personel sisteminde iyileştirme ve reform adı altında bir çok düzenleme yapılmış ancak bu düzenlemeler hep maddi konularda ve ücret düzenlemeleri ile sınırlı kalmıştır.

Personel sisteminin kamu yönetim yapısı içerisindeki insan unsuru ve uygulayıcısı olduğu dikkate alınmadan yapılacak her türlü düzenlemenin başarısız olacağını belirtmek gerekir.

Ülkemizdeki yönetim zihniyeti ve uygulamaları, devlet kadrolarını halka hizmet için değil, siyaseten; iş yapmayan niteliksiz insanlarla doldurmuş ve iş yapmamanın da bir cezasını getirmemiştir. Devlet memuru olmanın çok kolay fakat işten çıkarmanın ise adeta imkansız olduğu bir mekanizma kurulmuştur. Adeta iş yapmayan, çalışmayan memurların atılmalarını önleyecek bir mekanizma. Avrupalı bir yönetim bilimcinin deyişiyile "memurlar tepesi olmayan çivi gibidir, bir defa çaktın mı, bir daha çıkarmak mümkün değildir." İşte bu mekanizma bugün iş yapmaktan ziyade iş yapmamanın mazeretlerini üreten bir yapıya dönüşmüştür adeta. Ancak temel sorun kamuda çalışan kişilerde değil, sistemdedir. Yani sıkıntı tek tek memurlarda veya bürokratlarda değil, bürokratik yapıda ve sistemdedir. Binlerce yetenekli, bilgili, enerjik, sorumluluk sahibi, idealist memur ve bürokrat yaratıcılıklarını ve enerjilerini bu sistemin içinde tüketmektedir. Sistem adeta çalışmaya, bilgiye, yeteneğe değil, çalışmamaya ve siyasallaşmaya prim vermektedir.

Genel hatlarını bu şekilde belirlediğimiz bugünkü personel sisteminin temel özelliklerini, yapısını ve sorunlarını şu şekilde tespit etmek mümkündür:

-Kamu çalışanlarının miktarı sayısal olarak artmış ve bu artış üretilen hizmetlerin kalitesi ve verimini artıracak yerde, bozmuştur. Hızlı nüfus artışı ve onun yarattığı işsizliğe en güzel çözümü siyasi iktidarlar bulmuş ve yoksulluk ve işsizliğin yarattığı talebi, en ucuz ve en kestirme yoldan devlet kadrolarına eleman almak suretiyle gidermeye çalışmışlardır. Devlet kadrolarının aşırı ölçüde büyütülmesi halka hizmet anlayışı için değil, siyaseten yapılmış ve niteliksiz binlerce insan devlet kadrolarına atamıştır. Bu şekilde zorlanan sistem, ister istemez ihtiyaç-hizmet dengesinden uzaklaşmıştır. Öte yandan memuriyet sisteminin sağladığı iş güvencesi, memur ücretlerinin düşük tutulmasının da gerekçesi yapılmıştır.⁹⁰

-Siyasi iktidar değişikliklerinde bürokrat ve memur değişikliklerinin adeta yapılması lazım gerekir anlayışın tüm iktidar partilerine yerleşmesi sonucu, partizanlık kurumsallaşmış, memur ve bürokratlar siyasallaşmış ve bu da beraberinde yozlaşmayı getirmiştir.

Liyakat ve kariyerin dikkate alınmadığı bu değişikliklerde görünen manzara hükümet ile uyumlu çalışabilecek bir kadro oluşturmak olarak gözükse de, gerçek adeta devlet imkanlarını paylaştıracak ganimet sistemini (spoil sistem) gerçekleştirecek ekipler şeklinde olmaktadır. "Partiler sisteminin işleyişi, devlet kadrolarını iktidar yarışının tek ödülü olarak gören bir zihniyetin yerleşmesine yol açmıştır. Bu yüzden ülkemizde her dönemde adı konmamış bir "ganimet" sistemi uygulanmıştır"⁹¹.

⁹⁰ TUTUM, Cahit; "Kamu Personel Sorunu", Birinci Ulusal İdare Kongresi, II. Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara 1990, s. 573

⁹¹ TUTUM, Cahit;, a.g.t.,s.573

-Personel rejimini etkileyen bir başka unsur da kamu kesimindeki sendikalaşmaya devletin yaklaşımıdır. "Memurlar hep devletin emrindedir" anlayışı memurların örgütlü olmalarını engelleyen bir zihniyet oluşturmuş ve memurlara, işçilere tanınan sendikal haklar tanınmadığı için ücret yönüyle memurlar işçilerden geride kalmışlardır. "Örgütlenme hakkına ve pazarlık gücüne sahip olmayan memurların aylıkları ve diğer özlük hakları, devlet tarafından tek yanlı olarak belirlenen bir idari rejim haline dönüşmüş ve içinden çıkılmaz bir karmaşaya bürünmüştür. Aynı işi yapanlar, bulundukları kurumlara göre farklı ücret alır hale gelmişlerdir".⁹²

-Personel rejiminin düzenlenmesinde kanuni rejimden, idari rejime geçilmiş ve memurların sosyal ve mali durumları ile ilgili düzenlemeler Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmeye başlamış ve kamuda çalışan personel arasında sosyal ve ekonomik haklar konusu içinden çıkılmaz bir hal almaya başlamıştır.

-Personel rejimini düzenlemeye çalışan uygulamalar sistemi bütünü ile ele almak yerine, günün şartlarına ve taleplere göre parça parça düzenlemeye başlamış ve böylece mesleki sınıflar ve gruplar arasında amansız bir hak alma yarışı başlatılmıştır.

-Personel rejiminin düzenlenmesinde ve uygulamasında yetkili kurum ve kuruluşların(Bunlar Başbakanlık, Devlet Personel Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Bakanlar Kurulu ve Yüksek Planlama Kuruludur). çokluğu konuyu içinden çıkılmaz bir hale sokmuştur.

-Devlet Memurları Yasasının liyakat ve kariyer ilkesinden uzaklaşmıştır. Yürürlükteki personel rejiminde, kariyer ve liyakat temel ilke olarak

⁹² **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi**; DPT, Ö.I.K. Raporu, Ankara, 1994, s.25

benimsenmekle birlikte, uygulama tamamen aksi yöndedir ve özellikle siyasal anlamdaki müdahaleler sistemi adeta keyfi hale getirmiş ve yönetimi siyasallaştırmıştır.

- "Kamu personeli arasında ücret karmaşası mevcuttur. Devlet Memurları Kanununa göre memurların mali hakları gösterge-katsayı sistemi ile gerçekleşmektedir. Ancak bu sistem zaman içerisinde enflasyona yenik düşmüş ve sayıları bir düzineyi aşan ek ödemeler ihdas edilmiştir". Bu durumda da çoğu kez üst kademelerde görev yapan memurlarla, alt kademelerde ki memurlar arasındaki ücret uçurumu büyümüş ve dengesizliklere neden olmuştur.

- Çalışanların yönetime katılmaları sayesinde kendi siyasal ve ekonomik çıkarlarını korumaları ve geliştirmeleri Devlet Memurları Kanununda "Görüşme ve Danışma Kurulları"nın kurulmasını gerektirdiği halde, bu düzenleme bir türlü hayata geçirilmemiştir. Çalışanların yönetime katılmasının özünde kamu görevlilerinin kendi sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumaları ve geliştirmelerini ifade etmektedir. Ancak sendikal hakları olmadığından dolayı bu hakları da göstermelik bir haktır ve kullanılamamaktadır.

- Kamu bürokrasisinde performans ölçülmesi ve verimlilik dikkate alınmadığından dolayı, performans düşüklüğü söz konusudur. Çalışmadan, hizmet üretmeden ve adeta mesaiyi doldurmak anlayışı üzerine kurulan bu yapıda, "verimlilik, hizmetin kalitesi , sorumluluk, duyarlılık" gibi kavramlar adeta anlamını yitirmiştir. Bu beraberinde çalışmadan da ücret alınacağı olgusu ile birlikte ahlaki bir erozyon oluşturmuştur.

-Kadroların görev, yetki ve sorumlulukları ortaya konulamamış, iş tarifleri ve analizleri yapılmadığından dolayı, personelde aranan nitelikler önceden belirlenememiş ve yerinde istihdam gerçekleştirememiştir.⁹³

Genel yapısını ve sorunlarını bu şekilde belirlediğimiz personel sistemini yeniden yapılandırmak gereği açıktır. Bu da genel olarak personel rejiminin kamu yönetiminin yeniden yapılanması içinde ele alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu yeniden yapılanmanın odağında "insan" unsuru olduğu dikkate alınmalı ve kamu hizmetlerini görececek memurların ehliyet ve liyakat sahibi, yetenekli, halkın değerlerine ve demokratik değerlere saygılı, sorumluluk sahibi olması dikkate alınmalı ve görevler, yetkiler ve sorumluluklar önceden belirtilmek suretiyle açıklık, objektiflik, etkililik ve verimlilik esas alınmalıdır.

Kamu personel sistemindeki yeniden düzenlemenin aşağıda sıralanan amaçları gerçekleştirmeye yönelik olarak tasarlanması gerekmektedir:

- Kamu personel yönetimi sisteminde liyakat ilkesini geçerli kılmak; hizmete giriş, atama ve yükselme, maaş ve ödüllendirme gibi personel işlemlerinin salt liyakat ilkesine göre yürütmesini sağlamak;

- Kamusal örgütlerde izlenen istihdam politikalarını, söz konusu örgütlerin etkinlik ve verimlilik ölçütleri içinde faaliyet gösterecek biçimde belirlemek;

- Kamu hizmetlerini gerçekleştiren kamu örgütlerinin, işgücü pazarında yarışmacı olabilmelerini olanaklı kılmak;

Kamu örgütlerinin işgücü pazarında yarışmacı olabilmeleri için kamu görevlilerinin çalışma koşullarının, maaşlarının, sağlık ya da tatil yapabilme gibi olanaklarının düzeltilmesi gerekmektedir. Bunun yanında, moral güdülerin ya da bir

⁹³ Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, a.g.r. s.23

başka deyişle kamuya hizmet etmenin tıpkı cumhuriyetin başlangıç yıllarında olduğu gibi, toplumsal saygınlığının altını çizmek gerekmektedir.

- Kamu personel sisteminin tasarlanması ve işleyişinin saydamlık ilkesi üzerine oluşturmasını sağlamak;

- Kamu çalışanlarının demokratik katılımını gerçekleştirecek yöntemleri ve örgütlenme haklarını yaşama geçirmek.

Kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimine geçiş geç olmadan sağlanmalıdır. İnsan kaynakları yönetiminde önemle üzerinde durulması gereken faktörler ise şöyle sıralanabilir.

-İşgücünün değişken kompozisyonu: Kamu kesiminde çalışanların bir çoğu gittikçe işe daha az uygun eğitim almış kişilerden oluşmaktadır. Nitelikli eleman istihdam edilmemesi sonucunda çalışanların kariyerde ilerleme potansiyelleri ile organizasyonlarındaki etkinlikleri gittikçe düşmektedir.

-Kamu sektörünün doğasındaki değişme: Kamu sektöründeki bir çok yüksek nitelik ve eğitim seviyesi gerektirir. Bu bakımdan kamu kesimi iş gücü eğitimine kaynak ayırmak zorundadır. Gerek yerel yönetimlerde gerekse merkezi yönetimde bütçe sınırlamalarının olması kamu yönetimini uzman personel kullanmaya itmektedir. Çünkü nitelikli ve işi bilen bir uzman yerine çok sayıda niteliksiz eleman çalıştırmak pahalı bir yöntem olacaktır. Ayrıca kamu hizmetlerinin gittikçe teknikleşmesi uzmanlara neredeyse bir bağımlılık oluşturmaktadır. Bu bakımdan kamu sektöründeki iş gücünün niteliğindeki değişim gereksiniminin karşılanması için eğitime yeterince önem verilmelidir.

-Kamu sektöründe çalışmanın prestijindeki aşınma: Bir çok kaliteli aday kariyerlerindeki kamu yönetimini tercih etmemektedir. Çünkü kamu sektörü

cazibesini büyük oranda kaybetme eğilimindedir. Gerek kayırmacılığın artması gerekse politik atamaların yoğun bir şekilde olması insanları kamu sektöründen uzaklaştırmaktadır. Bunlara ücret seviyelerindeki aşınmayı da ilave edecek olursak bu tercih edilmeme durumu daha rahat anlaşılabilir. Bu nedenle hükümetlerin yapması gereken işlerin başında kamu sektörünün imajının değiştirilmesi gelmektedir. Bunun için gerek yeni mezun olmuş gerekse tecrübe sahibi yetenekli kişilerin kamu sektörüne çekilmesi gerekmektedir.

- Örgütsel etkinlikte artış: Eğitim ve geliştirme faaliyetleri yönetici ve diğer çalışanların kendilerini (nitelik ve yetenek bakımından) yeniden keşfetmelerine ve daha yüksek seviyeli performansı olan iş ortamlarının yaratılmasına ihtiyaç gösterir. Hükümetlerin insan sermayesine yatırım yapmaları ve kamu kurumlarının öğrenme merkezlerine dönüştürülmesi sonucunda, kamuda çalışanların nitelik ve gayretlerinde olumlu yönde artış sağlanacaktır. Bunun sonucunda yüksek seviyeli çalışma ortamları gelişecektir.

Kamu kesiminde verimli bir yönetim yapısı oluşturmak için insan kaynaklarından yararlanmak gerekir. Bunun için yapılması gerekenler şöyle belirtilebilir:

İnsan kaynaklarından uygun bir şekilde yararlanmak,

Bu kaynakları sistematik eğitimle geliştirmek ve sürekli kılmak, bunun sonucunda performansı artış bir iş gücü ortaya çıkarmaktır. Bu bakımdan;

İşgücündeki farklılaşmayı kabul etmek,

Çalışanların ihtiyaç duyduğu kapsamlı yardımların yapılması, (hizmet üretimini kolaylaştıracaktır)

Çalışanların ve örgütün çıkarlarının dengelenmesi

Ekip çalışmasının yaygınlaştırılması önem arz eder.

- En İyi ve En Yetenekli Adayların Alınması :

Vatandaşlara yüksek kaliteli ve sorumlu hizmet verebilmek için devlet kurumları yüksek yetenekli ve nitelikli kamu görevlilerini istihdam etme durumundadırlar. İnsan kaynakları yönetiminin en başta dikkat etmesi gereken konu personel alımıdır. Bu nedenle nitelikli ve yaratıcı personelin kamu sektöründe kariyeri seçmelerinin sağlanması gerekir. Bu bakımdan öncelikle hizmete giriş veya çalışmaya başlama devresindeki adayların iyi bir sınav ile seçilmesi gerekir. Bu sınavlarda ihtiyaç duyulan personelin eğitim türü, eğitim seviyesi net olarak ortaya konulmalıdır. Çalıştırılacak personelde eğitim-istihdam ilişkisi mutlaka kurumalıdır.

Bundan sonra yapılması gereken personelin sistemli ve sürekli eğitilmesi ve kendilerini geliştirebilmelerine ortam hazırlanmasıdır. Çalışanlara performanslarının artırılmasında yardımcı olmak son derece önemlidir.

Yeni teknolojileri kullanmak zorunda kalan kamu kurumları bu araçları kullanmak için personeli eğitimden geçirmelidirler. Personelin sürekli eğitime tabi tutulması gerekir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta eğitimcilerin de eğitilmesidir.

Kamu kurumlarının veya herhangi bir örgütün hizmet sunma kapasiteleri personelin işbirliğine bağlıdır. Bu nedenle çalışanların farklı dinden,

mezhepten, kültürden veya ırktan olmaları onların arasındaki işbirliğine engel olmalıdır. Örgütsel kültür kapsamında çalışanlar arasındaki farklılıklardan (cinsel-yaş-ırk vb) doğan sorunlar giderilerek ortak amaçların gerçekleştirilmesinde motive edilmesinin sağlanması gerekir.

Çalışanlar, bireysel veya aile yaşamlarında genellikle krizlerle karşılaşırlar. Sağlık sorunları, yasal sorunlar, finansal sorunlar, ilk etapta akla gelen stres nedenleri onların sıkıntı içinde olmalarına neden olacaktır. Bu olumsuz koşullar onların işlerini de olumsuz yönde etkileyecek ve verimliliklerini düşürecektir. Bundan dolayı örgütlerin nispeten küçük sayılabilecek harcamalarda çalışanların bu türden problemlerini çözmeleri gerekir. Sorunların zm onların moral ve sadakatlerini artıracak, bu ise üretkenliklerini artırarak hizmet kapasitelerini yükseltecektir.

Klasik yönetim literatüründe iş ve işveren arasında bir gerginlik olduğu varsayımı ileri sürülür.

Örgütler çalışanlarla bir ortaklık oluşturmak durumundadır. Çünkü esnek kurallar, çalışanların dinlenmesi, sağlık sorunlarının giderilmesi veya stresin ortadan kaldırılabilildiği ortamlar, performans sınırlayan faktörleri ortadan kaldırır ve verimlilik üzerinde olumlu yönde etkide bulunur. Bu nedenle çalışanların ve orta düzey yöneticilerin yetkilerinin artırılması, esnekliğin sağlanması, desantralizasyon ve bireysel sorumluluğun geliştirilmesi vb. onların üzerinde olumlu etki yaratacak ve işlerini daha iyi yapmalarına neden olacaktır.

Çalışanların ve yöneticilerin işbirliği bu dengelerin sağlanmasında önemli role sahiptir. Başarılı bir ortaklık için temel anahtar toplu iş ilişkileri programının karşılıklı

güven ve saygıya dayandırılmasıdır. Çalışanların yöneticilerin kendilerini ciddiye aldıklarına ve güvendiklerine inanmaları, işlerini daha ciddiye almalarına katkı sağlayacaktır. Yöneticiler ise, karşılıklı güven içinde çalışanların problemleriyle yakından ilgilenecekler ve sonuçta örgütün ve çalışanların çıkarları dengelenecektir.

Devlet yönetiminde performansı artırmak için insan yönelimli bir yaklaşımın ciddi bir şekilde ele alınması ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

-Çalışanlar kendilerini etkileyebilecek kararlarda söz hakkına sahibi olmalıdır.

-Yönetim, çalışanların kendilerini örgütün bir parçası olarak hissetmelerini sağlayacak bir ortam yaratılmalıdır.

-Kişilere kendilerini geliştirmeleri için ortam hazırlanmalıdır.

-Çalışanlar niteliklerini, bilgilerini ve yeteneklerini yaptıkları işte kullanabilmelidirler.

-Yönetim çalışanların bireysel problemlerinin çözümünde destek ve yardım sağlayabilmelidir.

Bu maddelere uyum seviyesi kamu çalışanlarını daha etkili ve verimli yapabilecek, kurumlar daha çok hizmet sunabilecek ve vatandaşlar kendilerine hizmet sunan kamu görevlilerinin, sorumluluklarının bilincinde olduğunu anlayacaktır. Bu nedenle insan kaynakları yönetimi ilkelerinin kamu yönetiminde başarılı bir adaptasyonu, hizmet kalitesinin artmasına ve kamu harcamalarında önemli tasarrufların sağlanmasında yardımcı olacaktır.

C- Yönetimde Toplam Kalite Sağlanmalı

Dünya ölçeğinde meydana gelen hızlı değişimin sorguladığı bir başka konu da sunulan kamu hizmetlerinin kalitesi noktasındadır. İlk önceleri özel sektörde ortaya çıkan bu kavram, kalite olgusunun verimlilikte temel bir unsur olduğu gerçeğinden hareketle, yönetimin sürekli geliştirilmesi gerektiğini savunmuştur. Yönetimde Toplam Kalite, bir örgütte veya kuruluştaki tüm çalışanların faaliyetlerini yüzde yüz müşteri memnuniyeti sağlamak üzere aynı ortak amaç ve hedeflere yönelmelerini, üretilen mal veya hizmetin tüm süreçlerine tüm çalışanların katılmalarını ve kalitenin yükseltilmesini amaçlayan bir yönetim biçimidir⁹⁴. Bu anlayışın temel unsurlarını:

- Müşteri odaklı olma,
- Kalitenin öneminin kavranması,
- Yönetime katılma ve ekip çalışması,
- Sürekli iyileştirme olarak özetlemek mümkündür.

Özel sektörün içinden doğan bu kavramı kamu sektörü ve kamu hizmeti içinde uygulamak mümkündür. Elbette özel sektör ile kamu sektörünün hitap ettiği kitlelerin ve beklentilerinin farklılığına dikkat etmek gerekecektir. Ancak buna rağmen kamu sektöründe hizmet verilen kitlenin (vatandaşların) beklenti ve ihtiyaçlarının dikkate alınmadığını, hizmetlerin kaliteli olup olmadığını ve gerekli performansın gösterilip gösterilmediğinin dikkate alınması gerekmektedir.⁹⁵

⁹⁴ HALDUN, Ersen: Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları İlişkisi, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997

⁹⁵ "Kamu Hizmetinde Kalite, Toplam Kalite Yönetimi" ve Siyasette Kalite", 5. Ulusal Kalite Kongresi, Bildiriler, İstanbul 1996, s.521

Kamu hizmetlerinin kaliteli ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi, her ne kadar özel sektördeki gibi karlılık gibi bir sonuç getirmese de, hizmetin iyi görülmesi sonucu vatandaşın memnuniyeti artacak, kalitenin artması ile verimliliğin artması söz konusu olacaktır. Ancak, dünyada kamu kuruluşlarında yeni olan bu uygulamanın ülkemizde uygulanmasında bazı engellerin de olduğu bir gerçektir. Toplumsal ve siyasal kültürümüzden, devletin, yönetimin, siyasetin yapılanmasından, bürokrasi kültürü ve anlayışından, devlet-vatandaş ilişkisi ve kamu hizmetinin niteliğinden kaynaklanan sorunlar mevcuttur.

Burada özellikle toplam kalite anlayışının müşteri odaklılık ilkesi, kamu yönetimi için bir handikaptır. Hizmeti sunanlar ile hizmetten yararlananların arasında büyük bir anlayış farklılıkları mevcuttur. Vatandaşın devletin ve kamu yönetiminin varlık nedeninin, vatandaşa hizmet ve onun mutluluğunu sağlamak olduğu noktasında yeterli bilinç düzeyinde olması ve hizmeti sunanların da yapılan hizmetin bir "lütuf" değil de bir yükümlülük olduğunu anlamaları gerekmektedir.

Bu yönetim anlayışının ve felsefesinin kamu yönetiminde uygulanmasında şuna dikkat etmek gerekmektedir: Kamu yönetimini oluşturan birimler, özel sektördeki gibi kendi başlarına hareket edebilme, politika belirleme yetkilerine sahip olmadıklarından dolayı, yönetimde ilk dikkat edilmesi gereken unsur, yönetimin kalitesinin artırılması olacaktır⁹⁶. Çünkü yönetim bir çok birimlerden oluşan bir bütündür. Onun için kamu yönetiminde uygulanacak "Toplam Yönetim Kalitesi" olması gerekmektedir.

⁹⁶ TÜKENMEZ, Nevser Mine: TK Uygulamalarına Getirilen Eleştiriler, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 11, Sayı 1,1996, s.,138.

“Bu açıdan bakıldığında toplam yönetim kalitesi, yönetimin tüm işlevlerinde yerine getirmesi gereken bir ölçüt olmaktadır. Yani planlama, örgütlenme, yönetim, eşgüdüm ve denetim safhalarında ve bir bütün olarak uygulanmalıdır”.⁹⁷

Toplam kalite yönetimi, bir teşkilatta dikey hiyerarşi kademelerinin mümkün olduğunca azaltılıp, yatay örgütlenmeye ağırlık verilmesini, birimlerin doğrudan kendi görev alanları ile ilgili konularda kendi kendilerini yönetmelerini, çalışanlara görevleri ile ilgili hesap verme anlayışına dayalı yalın ve etkin bir yönetim anlayışıdır ve toplam yönetim kalitesinin gerçekleşmesi her şeyden önce sistemin bir bütün olarak ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

Başarılı örgütlerin öncelikle üzerinde durdukları şey teknoloji, ürün ya da ekonomik kaygılar değil insan nitelikleridir. İnsanların bir arada neden ve nasıl iyi çalışacaklarıdır. Çalışanlar, her biri kendisini daha iyi şeyler yapmaya cesaretlendiren, kişisel gelişimini teşvik eden, amaç ve görevlerini yerine getiren ve en yüksek ahlaki standartları temsil eden örgütün asli üyesi olduğunda, ellerinden gelenin en iyisini yaparlar⁹⁸. Çalışma hayatının kalitesi de bundan başka bir şey değildir. Bu ilke özel sektör veya kamu sektörü açısından farklılık göstermeyecektir.

⁹⁷ ÖZŞEN, Tayfur: “Toplam Yönetim Kalitesi”, Türk İdare Dergisi, S: 421, s.284

⁹⁸ Palmer, Margaret and WINTERS, Kenneth T.: (Çev. DoğanŞAHİNER) İnsan Kaynakları, Rota, İstanbul 1993,s.14

SONUÇ

Sonuç olarak; dünyada, endüstri toplumu ve buna dayalı ekonomik yapı içerisinde faaliyet gösteren örgütler, ilk belirtileri İkinci Dünya Savaşı'nın ardından görülmeye başlanan yeni bir dönem ile karşı karşıya kalmışlardır. Alt yapısı tamamlanmış olan teknolojik ilerlemeler ve dünyadaki küreselleşme eğilimleri, örgütleri bilgi toplumu olarak adlandırılan bir rekabet ortamı içerisine sokmuştur. Globalleşme süreci; ekonomik faaliyetlerin üretim sektöründeki ağırlığını, hizmet sektörüne kaydırmıştır. Bunun sonucu olarak, dünyadaki hizmet üretiminin, mal üretiminin yedi katına çıktığı görülmüştür. Globalleşmenin bir diğer önemli sonucu da, bireyin değerinin iki yönlü olarak artmış olmasıdır. Globalleşmenin birey açısından kazandığı önlemlerden birisi; bireyin tüketici olarak değerinin artmasıdır. İkinci olarak ise; örgütlerde insan kaynağı olarak bireyin öneminin artmasıdır. Globalleşme ile birlikte rekabet koşullarının zorlaşması, ürün ya da hizmet üretiminde farklılık yaratmak için insan kaynağının kalitesinin ve yaratıcılığının artırılması gereğini ortaya çıkarmıştır.

Bilgi toplumunda artık klasik üretim faktörleri olan sermaye, doğal kaynaklar ikinci plana düşerek insan kaynağı örgütlerin en değerli varlığı haline gelmiştir. Örgütlerin bugünün rekabetçi ortamında başarılı olabilmeleri, insan kaynağından faydalanabilme kapasitelerine bağlıdır. İsabetli tahmin yapabilmek, gelecekteki değişimleri yakalayabilecek planlama ve stratejilerin geliştirilmesi için, örgütlerin gerekli bilgilere en hızlı ve sağlıklı şekilde ulaşabilmeleri gerekmektedir.

Bu bilgileri değerlendirilecek ve karar verecek kişilerin de gerekli eğitimi almış olmaları gerekir. Dolayısıyla teknik alt yapı ile beraber insan kaynaklarının da belli niteliklere sahip olması gerekmektedir.

21. yüzyılda değişim iki boyutta kendini gösterecektir. Birincisi teknolojik boyutudur; kullanılan teknolojinin sürekli olarak kendini yenilemesini ve buna ayak uydurulmasını ifade eder. İkinci boyutu çok daha önemlidir. Teknolojiyi kullanan insan ve örgütün düşünsel, yönetsel alanlardaki değişimini ve bu süreci ifade eder. Teknolojinin onu etkin kullanacak insan gücü olmadığı takdirde hiçbir şey ifade etmeyeceğini unutmamak gereklidir. Örgütsel değişim ve teknolojik değişim birbirine paralel bir şekilde gelişmelidir ki örgütlerde değişime bağlı radikal dönüşümler gerçekleşebilsin. Değişimin bu safhasını “değişimin kurumsallaşması” olarak adlandırabiliriz. Geleceğin dünyasında uzun süre hayatta kalabilmenin sırrı bu alandan kopmamakta yatmaktadır. Her iki boyutta da önemli bir gelişme olmuyorsa örgütün bir süre sonra kişilerden kaynaklanan ciddi bürokratik baskılara maruz kalması kaçınılmaz olacaktır.⁹⁹

Değişimin değişmez bir kural olduğu dünyamızda, teknolojinin etkisiyle değişimin ivmesinin katlanarak artması sonucunda örgütler, ayakta kalabilmek için, bu değişimi bünyelerinde hissetmek ve izlemek zorundadırlar. Bu dönüşümün gerçekleşmesi için ön şart olarak, değişimi fark etmenin gerekli ve en önemli bir faktör olduğu aşıkardır. Bu değişimi fark edebilecek en önemli unsur örgütün insan kaynaklarıdır. Bu nedenle insan kaynakları yönetimine büyük rol düşmektedir. Çünkü, insan kaynakları fonksiyonu, değişimi algılayıp insan kaynakları profilini değişime ayak uyduracak şekilde tasarlayacak; eğitim ihtiyaçları, personel seçimi, işe alımı ve işe yerleştirmesi gibi fonksiyonları yerine getirirken bu değişimi algılamasına göre şekillendirecektir.

⁹⁹ ARSLAN; “Değişime Meydan Okumak: Korkuları Yenmek, Kendine Güvenmek ve Gelecek için Yeniden Yapılanmak”, www.stratejiyonetim.com , 2001, s. 4.

Geleceğin örgüt yapısı insan odaklı bir özellik taşımak zorundadır. Buna bağlı olarak da, geleceğin yönetim anlayışının, örgütün insan kaynağına duyarlı, bunun önemini özümsemiş ve içine sindirmiş bir anlayışı yansıtmak durumundadır.

Dolayısıyla yaşanan hızlı değişim, rekabet ve küreselleşme sürecinde çağın gerisinde kalmış, aşırı bürokratik, toplumsal değişimi çok uzaklardan takip eden örgütsel yapılanmaların ayakta kalmaları imkansız hale gelmiştir.

Kamu yönetimimiz bugün itibariyle kamu hizmetinden beklenenleri veremeyen, hantal, bürokratik bir yapı içindedir. Bu nedenle değişime ayak uydurabilen, daha kaliteli bir kamu hizmeti sunarak hizmetten yararlananların memnuniyetini ön planda tutabilen bir kamu yönetimi anlayışı için mevcut yapının bilimsel ve çağdaş esaslar çerçevesinde yeniden yapılanması gereği mutlak bir gerçektir. Kamu yönetimimizin yeniden yapılandırılmasında günümüz örgütlerinin en önemli kaynağı olarak nitelendirilen insan kaynağından maksimum düzeyde faydalanılabilmesi maksadıyla kamu personel yönetiminin geleneksel işlevleri yerine daha etkili, verimli ve çağdaş bir anlayıştaki insan kaynakları yönetiminin yerleştirilmesine yönelik çalışmalar geç olmadan kararlılıkla hayata geçirilmelidir.

KAYNAKÇA

2001 Hedefleri Doğrultusunda; 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'nin Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar, Araştırma Raporları II, T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 1994

AÇIKALIN, Aytaç: Çağdaş Örgütlerde İnsan Kaynağının Personel Yönetimi, Pegem, Ankara 1994,

AKIN, Cengiz: "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme İhtiyacı", TİD, S: 419, 1998

AKTAN, Coşkun Can, Değişim ve Yeni Global Yönetim, MESS Yayını, İstanbul 1997

AKTAN, Coşkun Can: "Devlet Niçin Yeniden Yapılanmalı ve Küçültülmeli", Doğu-Batı Dergisi, S: 1, 1997

AKTAN, Coşkun Can: Değişim ve Devlet, TÜGİAD Yayınları, İstanbul 1998

ALİM, Aydın,: "İnsan Kaynakları Yönetiminin Değişen Yüzü : Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi Modu", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Öneri Dergisi, Cilt 3, Sayı 13, Ocak 2000

AR, A.Fikret : "Türkiye ve ABD'de Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları", Amme İdaresi Dergisi, C:16, Sayı: 3, 1983

ARGON, Türkan: İnsan Gücü Yönetiminin Yeni Paradigması: İnsan Kaynakları Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004

ARSLAN; “Değişime Meydan Okumak: Korkuları Yenmek, Kendine Güvenmek ve Gelecek için Yeniden Yapılanmak”, www.stratejiyonetim.com, 2001, s. 4.

AYDOĞDU, Hasan; İnsan Kaynakları Yönetiminin Etkinliği, Personel Okulu Komutanlığı Matbaası,Konya 2000

AYKAÇ, Burhan : “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, AİD,C.24, S.2, Haziran 1991

AYKAÇ, Burhan : İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlanması, Nobel Yayın Dağıtım,Ankara 1999

BAIRD, L. and MESHOULAM, I., "Managing Two Fits of Strategic Human Resource Management, Academy of Management Review, 1988

BAKAN, İsmail : “ Küreselleşme Rekabet ve İnsan Kaynakları Yönetimi Üçgeni”, Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi,C. 18, S: 1-2, Yıl:2004

BÜYÜKUSLU, Ali Rıza: “ Türkiye’de İnsan Kaynakları Yönetimi ve Gelişimine Kritik Bir Yaklaşım”, MESS Mercek Dergisi,Ekim 1998

CAN, Halil, AKGÜN, Ahmet, KAVUNCUBAŞI, Şahin, Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi, H. Ü., İİBF Yay. No. 18, Ankara, Mart 1994

CANMAN, Doğan : Çağdaş Personel Yönetimi,TODAİE Yayını, Ankara1995

CANMAN, Doğan : İnsan Kaynakları Yönetimi, Yargı Yayın,Ankara 2000

ÇEVİK, Hasan Hüseyin: “Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Devletinın Çoğulculuğu: Devletin Rolü Azalıyor mu”, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Devlet: Süreç ve Kavramlar Grubu Bildirileri

DİNÇER, Ömer: “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, Türkiye’de Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma, Editörler: Davut DURSUN-Hamza AL, İlke Yayınları, İstanbul 1998

DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yayını, Ankara 1963

DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1963

DPT, ÜçüncüBeş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yayını, Ankara, 1979, s.296-301

DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1967-1972), DPT Yayını, Ankara, 1968

DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), DPT Yayını, Ankara, 1973, s.117-915

DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), DPT Yayını, Ankara, 1973, s.117-915

DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayını, Ankara, 1996

DRUCKER, Peter: Yeni Gerçekler Çev. Birtane KARNAKÇI, 2.Basım, Türkiye İş Bankası Yayınları,Ankara, 1992

DUBERLEY Joanne P. and BUMS Neil D., "Organizational Configurations, Implications for the Human Resource/Personnel Management Debate," Personnel Review, Vol. 22, No. 4, 1993

DWIGHT, Waldo: The Study of Public Administration, New York, 1955

ERGUN, Turgay: "Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler". Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, I.Cilt, TODAİE Yayını, Ankara, 1995

FINDIKÇI, İlhami : İnsan Kaynakları Yönetimi, Alfa Yayın Dağıtım, İstanbul 2000

Frederick Winslow Taylor, ThePrinciples of Scientific Management, (New York: The Norton Library, 1947)

GOSS, David: Principles of Human Resource Management, (London, Routledge, 1994)

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref: Yönetim Hukuku, S Yayınları, Ankara, 1998

GÜLER, Birgül Ayman: Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt: I, TODAİE Yayını, Ankara 1995

HALDUN Ersen,Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları İlişkisi, 2.Baskı,Alfa Yayınları, İstanbul, 1997

HEADY, Ferrel: Public Administration, Comparative Perspective, New Jersey, Prentice Hall Inc., 1966,nakleden TUTUM, Cahit: a.g.m.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu:İdarenin Yeniden Düzenlenmesi-ilkeler ve Öneriler,TODAİE Yayını,Ankara,1972

İdari Reform ve Organizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yayını, Ankara, 1962

JUCIUS, Michael J.:Personel Management (9th ed.) (Homewood, Ill., 1979)

“Kamu Hizmetinde Kalite, Toplam Kalite Yönetimi” ve Siyasette Kalite”, 5. Ulusal Kalite Kongresi, Bildiriler, İstanbul 1996

K. LEGGE, “Human Resource Management: A Critical Analysis, “ New Perspectives on Human Resource Management, J. Storey (ed) London: Routledge, 1989

Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 1993

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi; DPT, Ö.İ.K. Raporu, Ankara, 1994

KAYA_Genel Rapor

KUYAKGİL, Ali Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları (1945 - 1963), 1.Baskı, DER Yayınevi, İstanbul 1994

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP),TODAE Yayını, Ankara,1963

MİLLİMAN John, GLİNOW Mary Ann Von, NATHAN Maria, "Organizational LifeCycles and Strategic Internatinonal Human Resource Management in Multinational Companies: Implications for Congruence Theory", Academy of Management Review, 1991, Vol. 16, No. 2

ÖĞÜT, Adem; Bilgi Çağında Yönetim, Nobel Yayın Dağıtım,Ankara 2001,

ÖZŞEN, Tayfur: “Toplam Yönetim Kalitesi”, Türk İdare Dergisi, S: 421

Palmer, Margaret and WINTERS, Kenneth T.: (Çev. DoğanŞAHİNER) İnsan Kaynakları, Rota, İstanbul 1993

SCHOONHAVEN, C.B., "Problems with Contingency Theory: Testing Assumptions Hidden in the Language of Contingency Theory", Administrative Science Quarterly, Vol. 26, 1981

SELAMOĞLU, Ahmet: İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi, TÜHİS Yayını, Ankara 1998

SEYMEN, Recep: Personel Yönetiminden İnsan Kaynağı Yönetimine, TÜHİS Yayını, Ankara 1998

TOPRAK, Zerrin: "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", TİD, Yıl: 67, S: 409, Aralık 1995

TORTOP, Nuri :Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, TODAİE Yayını, No:234, Ankara 1990

TUTUM, Cahit :Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, 1. Baskı, TESAV Yayını, No:3, Ankara 1991

TUTUM, Cahit: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayını, Ankara, 1997

TUTUM, Cahit; "Kamu Personel Sorunu", Birinci Ulusal İdare Kongresi, II. Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara 1990

TÜKENMEZ, Nevser Mine: TK Uygulamalarına Getirilen Eleştiriler, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 11,Sayı1,1996

Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayını, 1. Cilt, 7. Basım, Ankara 1983

ÜSKÜL, Zafer: ""Subzidiyarite" İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları", Yeni Türkiye Dergisi, S: 4

**YÜKSEL, Öznur ve AYKAÇ, Burhan: “Frederick Taylor’un Görüşlerinin
Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım”, AİD, Aralık 1994**

YÜKSEL, Öznur: İnsan Kaynakları Yönetimi, Volkan Matbaacılık, Ankara 1997

