



**AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**



İsmail Uygur TUL

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN İNSAN KAYNAKLARI AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ: ANTALYA'DAKİ KAMU KURUMLARI ÜZERİNE BİR
ARAŞTIRMA**

**Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi**

Antalya, 2018



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



İsmail Uygur TUL

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN İNSAN KAYNAKLARI AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ: ANTALYA'DAKİ KAMU KURUMLARI ÜZERİNE BİR
ARAŞTIRMA

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi V. Alpay GÜNAL

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2018

T.C.
Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

İsmail Uygur TUL'un bu çalışması, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Doğan BIÇKI (imza)

Üye (Danışmanı) : Dr. Öğr. Üyesi V. Alpay GÜNAL (imza)

Üye : Dr. Öğrt. Üyesi Ayşe Eren ÖZDEMİR (imza)

Tez Başlığı: Türk Kamu Yönetiminin İnsan Kaynakları Açısından Değerlendirilmesi:
Antalya'daki Kamu Kurumları Üzerine Bir Araştırma

Onay: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

Tez Savunma Tarihi : 01/10/2018

Mezuniyet Tarihi : 01/11/2018

(İmza)
Prof. Dr. İhsan BULUT
Müdür

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türk Kamu Yönetiminin İnsan Kaynakları Açısından Değerlendirilmesi: Antalya’daki Kamu Kurumları Üzerine Bir Araştırma” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir, bunu şerefimle doğrularım.

(İmza)

İsmail Uygur TUL



T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
BEYAN BELGESİ



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-Soyadı	İsmail Uygur TUL
Öğrenci Numarası	20145218002
Enstitü Ana Bilim Dalı	Kamu Yönetimi
Programı	Tezli Yüksek Lisans
Programın Türü	(x) Tezli Yüksek Lisans () Doktora () Tezsiz Yüksek Lisans
Danışmanın Unvanı, Adı-Soyadı	Dr. Öğr. Üyesi V. Alpay GÜNAL
Tez Başlığı	Türk Kamu Yönetiminin İnsan Kaynakları Açısından Değerlendirilmesi: Antalya'daki Kamu Kurumları Üzerine Bir Araştırma
TurnItIn Ödev Numarası	1025195372

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 153 sayfalık kısmına ilişkin olarak, 23/10/2018 tarihinde tarafımdan TurnItIn adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orjinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nda belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

alıntılar hariç %14

alıntılar dahil %21 'dir.

(x) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orjinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

() Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orjinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımda yapılmıştır. İlgili tezin orjinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

23/10/2018

(imza)

Dr. Öğr. Üyesi V. Alpay GÜNAL

İÇİNDEKİLER

TABLOLAR LİSTESİ.....	iii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	iv
ÖZET.....	v
SUMMARY.....	vi
TEŞEKKÜR.....	vii
ÖNSÖZ.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ ÜZERİNE KAVRAMSAL BİR İNCELEME

1.1. Yönetim Bilimi.....	6
1.2. Yönetim Biliminin İşlevleri.....	8
1.3. Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetimindeki Değişen Yönetim Anlayışı.....	13
1.3.1. Kamu Yönetimi	14
1.3.2. İşletme Yönetimi ve Temel Kavramları.....	16
1.3.3. Kamu Yönetimi ve Değişim.....	21
1.3.3.1. Kamu Yönetimindeki Değişen Anlayışın Dinamikleri.....	22
1.3.3.2. Kamu Yönetimi Reformları.....	23
1.3.3.3. Kamu Yönetimi Alanındaki Yeni Anlayışlar.....	31
1.3.3.3.1. Yeni Kamu Yönetimi.....	34
1.3.3.3.2. Yönetişim.....	38

İKİNCİ BÖLÜM

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ İLE İLGİLİ ALAN YAZIN

2.1. İnsan Kaynakları Yönetimi.....	44
2.1.1. İnsan Kaynakları Yönetimi Kavramı ve Niteliği.....	45
2.1.2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Ortaya Çıkışı ve Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş.....	46
2.1.3. İnsan Kaynakları Yönetiminin Amaçları.....	51
2.1.4. İnsan Kaynakları Yönetiminin İşlevleri.....	53
2.1.5. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi.....	73
2.2. Kamu Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi.....	75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ANTALYA'DAKİ KAMU ÖRGÜTLERİNİN PERSONEL BİRİMLERİ ÜZERİNE BİR
ARAŞTIRMA

3.1. Merkezi Yönetim Örgütleri.....	82
3.2. Merkezi Yönetimin Uzantısı Niteliğindeki Örgütler.....	88
3.2.1. Bakanlıkların İl Örgütlenmeleri.....	88
3.2.2. Bakanlıkların Bölge Düzeyindeki Örgütlenmeleri.....	99
3.2.3. Bakanlıkların Bağlı ve İlgili Kuruluş Örgütlenmeleri.....	105
3.3. Yerinden Yönetim Örgütleri.....	112
3.3.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi.....	112
3.3.2. İlçe Belediyelerinin Örgütlenmeleri.....	114
SONUÇ	129
KAYNAKÇA.....	135

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1.1 Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Arasındaki Örgütlenme ve Fonksiyonlara İlişkin Farklılıklar.....	33
Tablo 2.1 Personel Yönetimi İle İnsan Kaynakları Yönetimi Yaklaşımları Arasındaki Farklar.....	50
Tablo 2.2 Tedarik Kaynaklarının Avantajları ve Dezavantajları.....	59
Tablo 3.1 Bakanlıklar ve Personel Birimlerinin İsimleri I.....	98
Tablo 3.2 Bakanlıkların Taşra (İl) Örgütlenmeleri ve Personel Birimlerinin İsimleri.....	98
Tablo 3.3 Bakanlıklar ve Personel Birimlerinin İsimleri II.....	104
Tablo 3.4 Bakanlıkların Taşra (Bölge) Örgütlenmeleri ve Personel Birimlerinin İsimleri...	104
Tablo 3.5 Bakanlıklar ve Personel Birimlerinin İsimleri III.....	111
Tablo 3.6 Bakanlık Bağlı Kuruluşları ve Taşra Örgütlenmeleri ile Personel Birimlerinin İsimleri.....	111
Tablo 3.7 Belediyeler ve Personel Birimlerinin İsimleri I.....	122
Tablo 3.8 Belediyeler ve Personel Birimlerinin İsimleri II.....	127

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	Amerika Birleşik Devletleri.
Akt	Aktaran.
ANET AŞ	Antalya Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi.
ANSET Ltd. Şti	Antalya Özel Sağlık ve Eğitim, Kültür, İnşaat, Ticaret Limited Şirketi.
ANTEPE AŞ	Antepe İnşaat ve Ticaret Anonim Şirketi.
ASAT	Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü.
BAKA	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı.
BM	Birleşmiş Milletler.
DB	Dünya Bankası.
DMK	Devlet Memurları Kanunu.
DPB	Devlet Personel Başkanlığı.
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğü.
EKDAĞ AŞ	Ekmek Dağıtım Anonim Şirketi.
IMF	Uluslararası Para Fonu.
İKY	İnsan Kaynakları Yönetimi.
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu.
KGM	Karayolları Genel Müdürlüğü.
KHK	Kanun Hükmünde Kararname.
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı.
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü.
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu.
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi.
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu.
vd	Ve diğerleri.
WHO	Dünya Sağlık Örgütü.
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği.
YKY	Yeni Kamu Yönetimi.

ÖZET

Bu çalışmanın amacı kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimine geçişin hangi aşamada olduğunu incelemektir. Geleneksel personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimine geçiş ilk olarak kamu yönetiminde gerçekleşen yönetim anlayış değişiklikleri ile başlamıştır. Yeni yönetim anlayışları insan kaynakları yönetimi kavram ve felsefesini benimseme yolunda uygun ortamı hazırlayan ilkelerin ortaya çıkmasını sağlamışlardır.

Kamu yönetimindeki yeni yaklaşımlar ile kamu yönetiminde personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimine geçişin hangi aşamada olduğunu incelemeyi amaçlayan çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde yönetim biliminin temel kavramları, kamu yönetimi kavramı, kamu yönetimindeki değişen yönetim anlayışının günümüze kadar gelen süreçte yaşadığı evreler anlatılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümü personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi kavramlarını açıklamaktadır. Son bölümde ise Türk Kamu Yönetiminde insan kaynakları yönetiminin ulaştığı noktayı anlamak amacıyla Antalya ilindeki kamu kurumları üzerine bir araştırma yapılmıştır.

Yönetim bilimi, kamu yönetimi ve işletme yönetiminde aynı işlevleri yerine getiren evrensel bir faaliyettir. Her iki sektör farklı amaçları gerçekleştirmeyi hedefleseler de yönetim biliminin işlevleri benzer biçimde işlemektedir. Aynı zamanda işletme yönetimi ile kamu yönetimi birbirlerinden etkilenmektedirler. İşletme yönetiminin yöntemleri zaman içinde verimlilik ve etkinlik amaçları ile kamu yönetimlerinde de uygulanmaya başlanmıştır. Bu süreçte kamu yönetiminin yönetim anlayışları da değişikliğe uğramıştır. Sonuç olarak görülmektedir ki değişen yönetim anlayışlarından biri de insan unsurunun idaresidir. Kamu yönetimi, işletme yönetiminin felsefesini ve yöntemlerini kullanmaya başladıktan sonra personel yönetimine bakış açısında da gelişmeler meydana gelmiştir. Çağdaş insan kaynakları yöntemlerinden yararlanmaya başlaması da bu gelişmelerden biridir.

Anahtar Kelimeler: Yönetim Bilimi, Kamu Yönetimi, İşletme Yönetimi, Personel Yönetimi, İnsan Kaynakları Yönetimi.

SUMMARY

EVALUATION OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION IN TERMS OF HUMAN RESOURCES: A RESEARCH ON PUBLIC INSTITUTIONS IN ANTALYA

The study, which aims to examine which stage of the transition from personnel management approach in public administration to the human resources management with new approaches in public administration, consists three parts. The transition from traditional personnel management to human resources management, firstly has started with the changes in management approach in public administration. The new management approaches have enabled the emergence of principles that prepare the appropriate environment in order to adopt the concept and philosophy of human resources management. In the first part of the study, the basic concepts of management science, the concept of public administration, the stages of changing management approach in public administration in the process that has survived to the present are explained. The second part of the study explains the concepts of personnel management and human resources management. In the last section, to understand the point reached by the human resources management in Turkish Public Administration, research is conducted on public institutions in Antalya province.

Management science is a universal activity that performs the same functions in public administration and business management. The functions of management science function similarly, although both sectors aim to achieve different objectives. At the same time, business management and public administration are affected from each other. The methods of business management have been started to be applied in public administrations for efficiency and efficiency purposes over time. In this process, the management approaches of public administration have changed. As a result, it is seen that one of the changing management approaches is the administration of the human element. Public administration after starting to use the philosophy and methods of business management, also there have been developments in the perspective of personnel management. One of these developments is that it starts to benefit from modern human resources methods.

Keywords: Management Science, Public Administration, Business Management, Personnel Management, Human Resources Management.

TEŞEKKÜR

Başta bu çalışmanın her aşamasında gerek hoşgörüsü, gerekse abiliğiyle her zaman yanımda olan saygı değer hocam Dr. Öğr. Üyesi V. Alpay GÜNAL'a bir danışmandan çok daha fazlası olduğu için, onunla birlikte değerli katkılarını benden esirgemeyen jüri danışman hocalarım Doç. Dr. Doğan BIÇKI ve Dr. Öğr. Üyesi Ayşe Eren ÖZDEMİR'e; tüm yüksek lisans hayatım boyunca yalnızca sınıf arkadaşlığından daha fazlasını yaşatan tüm yüksek lisans arkadaşlarıma, hayatımda çok büyük yer kaplayan her an destekleriyle yanımda olan bütün arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Bütün okul hayatımda her zaman yanımda olan ve çalışma sürecimin çok daha sakin geçmesini sağlayan annem Serim DEMİRBEL ve bütün aileme; özellikle de ev, iş ve sosyal yaşantım yanında tüm maneviyatımın ayakta durmasını her an sağlayarak, varlığıyla her saniye bana güç veren hayat arkadaşım Eda TUL'a bana her zaman "iyi ki" dememi sağladığı için sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak, her şeyden önce "insan" olmanın önemini bana öğreten, her zaman okumanın ne kadar önemli olduğu anlatan ve sonuna kadar okumamızı isteyen rahmetli babam Ali TUL'a; onun anısında tüm dostça kalanlara teşekkür ederim. Bu çalışma, babam Ali TUL'un yaşayan, sonsuz anısına minnetle hazırlanmıştır.

İsmail Uygur TUL
Antalya, 2018

ÖNSÖZ

Yönetim bilimi özel sektör ve kamu sektörü açısından evrensel niteliktedir ve yönetim bilimi işlevleri sektör fark etmeksizin her tür örgütte işlemektedirler. Her örgüt bir amaca ulaşmak için çaba gösterirler. Özel sektörün işletme kuruluşlarında amaç kar, kazanç, büyüme ve rekabet hedefiyle birlikte yürümektedir. Bu durum işletme yönetimlerini daha dinamik, değişime ve gelişime açık tutmaktadır. Kamu sektörünün örgütleri ise kamu yararına hizmet üretmek amacı ile çalışmaktadırlar. Bu amaç, kamu kurumlarında değişimin işletme yönetimlerine oranla çok daha geriden takip edilmesi sonucunu yaratmıştır.

Örgütün faaliyet gösterdiği alan ne olursa olsun, her örgütün temelinde beşeri unsur olan insan bulunmaktadır. Örgütün başarılı olmasını etkileyen en önemli faktör de insan kaynağıdır. Bu sebeple başarılı ve amaçlarına erişme noktasına yakın örgütlerin insan kaynakları yönetiminin de etkin ve verimli olması gerekmektedir.

Personel yönetiminin geleneksel yapısının yanında, insan kaynakları yönetiminin çağdaş anlayışına dikkat çekmek amacıyla çalışmada incelenen kurum ve kuruluşlar vasıtasıyla; personel birimlerinin en azından isimlerinden yola çıkarak; insan kaynakları yönetimine bakış açılarına ve niteliklerine bir yorum getirilecektir. Türk Kamu Yönetimi açısından merkezi yönetim kuruluşlarının personel birimleri nelerdir? Merkezin taşra teşkilatları olarak il uzantıları, bölge teşkilatları ve idari-mali özerkliğe sahip olan bağlı-ilişkili kuruluşların personel birimleri nelerdir? Yerinden yönetim kuruluşları olarak Antalya ili ölçeğinde belediyelerin personel birimleri nelerdir ve bu kuruluşların diğer merkezi kurumlarla farklılıkları var mıdır? Yukarıda açıklanan konuların, üçüncü bölümde bu gibi sorulara verilen yanıtlarla birleşmesiyle çalışma Türk Kamu Yönetiminin insan kaynakları yönetimine bakış açısı ve mevcut durumunu tespit etmek amaçındadır.

GİRİŞ

Çalışmanın amacı işletme yönetiminde uygulanan yöntemlerin kamu yönetiminde meydana getirdiği değişime paralel biçimde kamu yönetimindeki insan kaynakları yönetimine geçişin hangi aşamada olduğunu incelemektir. Bu aşamayı konumlandırabilmek maksadıyla kamu yönetimindeki değişen yönetim anlayışının benimsediği ilkeler ile insan kaynakları yönetimini personel yönetiminden ayıran temel ilkelerinin benzerliğini ortaya koymak gerekmektedir. Yeni yönetim anlayışlarının benimsediği ilkeler, kamu yönetiminde verimlilik hedefi ile işletme yönetimi tekniklerinin uygulanması noktasında geleneksel personel yönetimi anlayışının terk edilerek çağdaş insan kaynakları yönetimi anlayışının benimsenmesini sağlamıştır.

Yönetim birey halinde yaşayan insanların bir araya gelip örgütlendikleri andan itibaren sistemli olarak işleyen bir faaliyet olarak anlatılmaktadır. Bir faaliyet olmasının yanında yönetim aynı zamanda bir sanat ve bir bilim olarak da görülmektedir. Birey olarak insan da elbette yönetim faaliyetlerini işleterek hayatına devam etmektedir. Bireyin yaşamını sürdürdüğü her anda yönetimin bir faaliyet olarak işlemesi, yönetimin pratikte bir karşılığı olduğunun göstergesidir. Bir bilim olarak yönetim; iki ya da daha çok kişinin bir araya gelerek, hedef edindikleri ortak bir amaca yönelik gösterdikleri çabaların tümünü kapsayan bir fonksiyondur. Bu tanım içerisine birey ve örgütü almaktadır. Yönetim bir bilim olarak bireyden yola çıkarak bir örgütü ve örgütün amaçlarına giden yolda işlettiği tüm faaliyetleri de bünyesinde barındırmaktadır. Barındırdığı tüm farklı faaliyetlerle yürüyen süreçte yönetim kendisine beşeri unsurunu konu edinmektedir.

Çalışmanın Genel Kabulü: Tüm yönetim bilimi yaklaşımlarında öne çıkan unsur, yönetim biliminin konu olarak temeline insanı ve insanların meydana getirdiği her tür örgütü aldığıdır. Burada örgütlerin amaçlarından bağımsız olarak hangi faaliyet alanında çalışırlarsa çalışsınlar yönetim biliminin temelinde insana ve örgüte dair evrensel bir fonksiyon olarak ele alınması gerektiği dikkat çekmektedir. Temelinde insan olan her tür faaliyette insan kaynağına ilişkin tüm idari tutumlar önem kazanmaktadır. Bu tutumlar esasında yönetimin ortaya çıktığı ilk andan itibaren gelişmeye başlamışlardır. Zaman içinde daha sistemli şekilde incelenmeye başlanan her süreç, insan kaynaklarına dair de yeni yaklaşımların gelişmesine zemin hazırlamıştır. Çalışmanın konusu ve varsayımları açısından düşünüldüğünde ise bu yaklaşımlardan öne çıkanlar personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi yaklaşımlarıdır. Çalışmanın şekillendiği temel ve genel kabul ise insan kaynakları yönetimi yaklaşımının personel yönetimi yaklaşımından daha güncel bir aşama olduğudur.

Bireysel veya örgütsel anlamda amaçları gerçekleştirme yolundaki süreçlerin işlemesi açısından yönetim anlatılırken, gözden kaçırılmaması gereken noktalardan biri, amaçların niteliğidir. Nitelik yönünden amaçlar ne tür olurlarsa olsunlar, yönetim biliminin işlevleri açısından bir farklılık bulunmamaktadır. Bu anlamda gerek özel sektör kuruluşları, gerekse kamu sektöründe faaliyet gösteren kuruluşlar, yönetim bilimi süreçlerini temelde aynı şekilde işletmektedirler. Dolayısıyla yönetim bilimi ve işlevleri esasında evrenseldirler. Planlama, örgütlenme, motivasyon, koordinasyon ve denetim; yönetim biliminin evrensel işlevleridir. Hem özel sektörün kar, kazanç, büyüme, rekabet amacıyla çalışan işletme kuruluşlarında, hem de kamu sektörünün kamu hizmetini yerine getirirken kamu yararını ön planda tutan kamu kurum ve kuruluşlarında yönetim, bir bilim olarak evrensel düzlemde süreçlerini işletmektedir. Sektörler arasındaki en büyük fark amaçları olup, amaçların içeriklerinde ise bireysel faydaya mı yoksa toplumsal faydaya mı yakın olduklarıdır.

Özel sektör kuruluşları olan işletmeler insan ihtiyaçlarını ve akabinde isteklerini karşılayabilmek amacıyla üretim faktörleri olan emek, sermaye, doğal kaynaklar ve girişimciyi devreye sokarak mal ve hizmet üreten kuruluşlardır. Bu kuruluşlardaki temel amaç insan ihtiyacına yönelik üretim yapmak ve bu yolla kazanç elde etmektir. Bunun için herhangi bir verimsizlik kabul edilemez ve her türlü kaybın önüne geçme yolunda işletme kuruluşlarının etkin ve yenilikçi şekilde çalıştıkları söylenebilir. İşletme yönetimlerinin amaçlarını gerçekleştirme yolunda çalıştıkları süreçlerde tüm üretim faktörleri gibi insan unsuru da nitelikli olmalı ve sistemli bir süreç içerisinde işletilmelidir. Tüm bu süreçler elbette kamu yönetimi açısından da geçerlidir. Kamu yönetimi örgütleri de zaman içerisinde yaşadıkları değişimler ile farklı insan kaynakları metotlarını kullanmaya başlamışlardır. İnsan kaynakları yönetimi açısından da aynı durum geçerli olmakla birlikte, insan kaynakları yönetimi kavramının ortaya çıkış aşamalarında da işletmeler etkili olmuşlardır.

Kamu sektörü denilince devletin kamu yararını gözeterek, kamu hizmeti üreten ve ihtiyaçlara yanıt veren kamu kurum ve kuruluşları akla gelmektedir. Bu kurum ve kuruluşlardaki temel hedef; kazanç ve büyüme olmadığı için rekabet; özel sektördeki hızıyla kendisini göstermemektedir. Bu durum devlet kurum ve kuruluşlarının birçok yönden hantal ve gelişime açık olduklarını, pek çok zaman ekonomik göstergelerle ortaya koymaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi alanındaki değişimi izlemek ve boyutlarını irdelemek son derece önemlidir. Ancak bu şekilde, kamu sektöründe yaşanan, işletme yönetimine yaklaşma yolundaki adımlar anlaşılabilir ve yönetim biliminin işlevlerinin uygulama aşamaları daha sağlıklı biçimde incelenebilecektir.

Çalışmanın Birinci Varsayımı: Çalışma açısından sözü edilen süreçler içerisinde ilk varsayım olarak ortaya çıkan nokta insan kaynakları yönetiminin daha çok işletme yönetimlerinin faaliyet gösterdiği özel sektör alanlarında uygulanmakta olduğu ve kamu yönetiminin hala geleneksel personel yönetimi kavramları ve felsefesini kullanmaya devam ettiğidir. Bu durum içerisinde kamu yönetimi alanındaki değişimin ne ölçüde önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Sonuçta verimlilik ilkesinden vazgeçmeden faaliyet gösteren işletme yönetimlerinin verimlilik esasını etkin biçimde gerçekleştirmek amacıyla uyguladığı insan kaynakları yönetimi kamu yönetimi alanında da uygulanmalıdır; ancak kamu yönetiminde verimlilik işletme yönetimlerinin aksine kazanç odaklı değil, kamu yararı odaklı biçimde önemsenmektedir. Bu halde kamu yönetimi alanının karşısındaki en büyük çelişki de ortaya çıkmaktadır. *Çalışmanın problemi* de “kamu yönetiminde insan kaynaklarına yönelen geçişin hangi aşamada olduğunu saptamak” olarak belirmektedir.

Personel yönetimi yönetim sisteminin odak noktası olarak siyasal ve ekonomik sistemlerle karşılıklı olarak etkileşim içerisinde. Tüm etkileşimler personel sisteminin olumsuz yönlerinin giderilmesinde belirleyici noktalardır. Olumsuzluklar giderildikçe de personel sistemlerine verilen önem artmaktadır. Bu konularda olumsuzlukların giderilmemesi ihtimalinde işletme yönetimleri küçülmeye gitme, kuruluşu kapatma gibi kararlar alabilirler; fakat kamu yönetiminde verimsiz çalışan kurumlar ile ilgili alınabilecek tasarruflar dışında devletin kapatılıp faaliyetlerinin sonlandırılması ihtimaller dahilinde değildir. Bu nedenle kamu yönetimleri her türlü aksiyonu hızlı bir şekilde alarak, çağın gerektirdiği her türlü yönetim sistemine kendilerini adapte etmek durumundadırlar.

Kamu yönetimleri en kısa anlatımıyla çağın gereklerine uyum sağlayabilmek amacıyla değişmek ve her tür yönetim yöntemlerini geliştirmek durumundadırlar. Buna sebep olarak benimsenebilecek ekonomik, teknolojik, toplumsal ve kültürel birçok faktör sıralanabilir. Bu faktörler neticesinde kamu idaresinin işleyişinde özelde olduğu gibi verimlilik, tasarruf, etkinlik gibi ilkelere önem verilmiştir. Bu ilkeler ışığında kamu yönetiminin verimliliğini sekteye uğratan maliyetlerden kurtulmak, hizmetleri özel sektöre devretmek ya da özel sektör ilkelerini kamu yönetimi alanında da kullanmak gibi çözümler üretilmiştir. Tüm bu çözümler yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu yönetimi ve yönetişim gibi yaklaşımlarla literatürde kendilerine yer bulmuşlardır. Bu yaklaşımlar neden sonuç ilişkileri ile birlikte minimal devlet, düzenleyici devlet, katılımcı – demokratik devlet anlayışlarıyla tarihte kendilerine uygulama alanları bulmuşlardır. Tüm yenilikçi anlayışlar birbirlerini tamamlayarak kamu yönetiminde günü yakalama iddiasını devam ettiren gelişmelerin temellerini oluşturmuşlardır.

Kamu yönetimindeki değişimi gerekli kılan baskılar bir yana bırakılarak, örgütlerin insan kaynakları dahil, niteliğe ilişkin değişen değerlere sahip oldukları gerçeği görülmelidir. Çünkü bu değerlere gereken önemi vermeyen kurumlar sürekli biçimde verimsizlik tehdidi ile yaşamak durumundadır ve küreselleşmenin boyutları bu şekilde yaşamayı mümkün kılmamaktadır. Yeni yönetim anlayışına göre klasik bürokratik yapıdan uzaklaşılarak yetki devrine dayanan, hiyerarşik yapıdan uzak, yerelleşme ve katılımcılığa önem veren bir yapı kurulmalıdır. Devletin bu şekilde var olabilmesi için özel sektörün deneyimlerinden de faydalanması gerekmektedir. Çünkü özel sektörün sahip olduğu dinamizm, onu daha avantajlı durumda tutmaktadır. Bu doğrultuda yerinden yönetim, yatay hiyerarşi, çalışanların potansiyellerinden yararlanma ve müşteri odaklılık öne çıkar. Bu anlayışlar yeni kamu yönetimi anlayışlarının temellerini oluşturmaktadırlar.

Çalışmanın İkinci Varsayımı: Değişimin getirdiği ve önemsenmesine sebep olduğu katılımcılık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik, yatay örgütlenme modelleri, objektif değerlendirme ölçütleri, yerelleşme gibi her tür kavram, insan kaynakları yönetimini geleneksel personel yönetimlerinden ayıran özelliklerle paralellik göstermektedir. Bu durumda çalışmanın ikinci varsayımı kamu yönetiminde neoliberal anlayış ve kamu yönetimindeki yeni anlayışların etkisiyle insan kaynakları yönetimine doğru bir geçişin söz konusu olduğudur. İnsan kaynakları yönetimine geçiş yolunda yerel yönetimlerin merkezi kurumlara göre daha yatkın oldukları görüşü de bu varsayıma eklenmektedir. Çünkü her tür yeni anlayış, sonuçta vatandaşa daha yakın, daha katılımcı, daha çok temas eden, dinamik yaklaşımları hakim kılmaktadır. Hukuk devleti, insan hakları, sivil toplumun güçlendirilmesi, şeffaflık, hesap verebilirlik, yolsuzlukların önlenmesi, yerinden yönetime önem verilmesi gibi görüşler bu düşüncüyü güçlendirmektedir. İnsan kaynakları yönetimini, personel yönetiminden daha güncel hale getiren sebepler de sözü edilen sebeplerden farklı değildir.

Bilimsel anlamda yönetimin uygulandığı düzlem örgüt, örgütün temelinde ise beşeri kaynak olarak insan bulunmaktadır. En derinde temeline insanı alan yönetim bilimi, örgütsel faaliyetlerden biri olan insan kaynağı yönetimini de mümkün olduğunca organizasyonun etkili aşamalarından biri olarak kabul etmelidir. Anlaşıldığı gibi yönetim bilimi açısından işlevler aynı olmakla birlikte, örgütler açısından insan kaynağının yönetimi amaçlarının gerçekleştirilmesi yolunda son derece önemlidir. İnsan kaynakları yönetimi, amaçları yönünde örgütlere katkı veren kişileri anlatmak için kullanılan bir terimdir. Öyleyse örgütlerin sahip olacakları verimlilik oranlarının en önemli dayanağı da verimli ve etkin biçimde yönetilen insan kaynağı olacaktır.

Geleneksel insan kaynakları idaresini, sınırlı kalıplar içerisinde yürütmek; personel yönetimi olarak anlatılmaktadır. Personel yönetimi bu anlamda, özlük hakları ağırlıklı olarak çalışanlara uygulanacak kurallar ve prosedürlerden; onların evrak işlerinden ve kayıtlarının tutulmasından çok da ileri gidememiştir. Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişte ise ülkelerin sosyal ve ekonomik alandaki gelişmişliklerinden, nitelikli insan gücündeki artışa; sendikacılık ve çalışma koşullarının durumundan, bu durumların hukuksal düzlemde karşılığını bulmasına kadar birçok faktör etkili olmuştur. Sonuçta ise insan kaynakları, personel yönetimini dar kalıplarından çıkaran bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. İnsan kaynakları yönetimi daha geniş anlamda; iş analizi, insan kaynağının planlanması, tedarik ve seçme, eğitim ve geliştirme, kariyer yönetimi, performans değerlendirme, ücretlendirme, iş güvenliği ve işçi sağlığı işlevlerini yerine getiren bir faaliyettir.

Birinci bölümde çalışmanın temelini oluşturabilmek amacı ile yönetim bilimi, temel kavramları ile ele alınacaktır. Yönetim bilimini örgütler açısından değerlendirmek, örgütü de insan temelinde anlayabilmek açısından bu çalışmada yönetim bilimi; hem kamu yönetimi, hem de işletme yönetimi açısından incelenecektir. Görülecektir ki yönetim, evrensel bir kavram olarak özel sektör ve kamu sektörü kuruluşlarında ortak şekilde işletilmekte; fakat ulaşılmak istenen amaçlar farklılaşmaktadır. Farklılığın nedenini anlayabilmek ve kamu yönetimindeki değişimin dinamiklerinden biri olduğu için işletme yönetimi kavramı da önemli bir nokta olarak ilk bölümün konuları arasındadır.

İkinci bölümde; yönetimin uygulandığı örgütün temel taşı olan beşeri unsurun idaresi, bir başka deyişle insan kaynakları yönetimi, ortaya çıkışı, amaçları ve işlevleriyle açıklanacaktır.

Üçüncü bölümde çalışma, işletme yönetiminde ortaya çıkarak kendisine gelişme alanı bulan personel idaresine, kamu yönetimi penceresinden bir bakış sunma imkanını yaratmayı amaç edinmiştir. İnsan kaynakları açısından kamu yönetimindeki durum değerlendirmesi, Türk Kamu Yönetimi merkez teşkilatı ve Antalya ili ölçeğindeki taşra ve yerinden yönetim kuruluşlarının teşkilat yapıları üzerinden gerçekleştirilecektir. Bu noktada Cumhurbaşkanlığı sisteminin getirdiği model üzerinden kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimi metotlarının benimsenmesine dair somut bir takım veriler incelenebilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ ÜZERİNE KAVRAMSAL BİR İNCELEME

1.1.Yönetim Bilimi

Yönetim, birey halinde yaşayan insanların bir araya geldikleri, başka bir deyişle örgütlü hale geldikleri andan itibaren sistemli olarak işleyen bir faaliyet olarak anlatılabilir. Bunun yanında tek başına yaşayan ve kişisel istekleri, hayatta kalma güdüsü, faydasını gerçekleştirme duygusuyla nefes alan kişi de kendi yönetimini sağlar. Grup halinde yaşayan ve tek başına yaşayan bireyin yönetim faaliyetini, gerçekleştirmesinin arasındaki fark belki de işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki farkın felsefesinin temellerini atmaktadır. “ Yönetim, iki ya da daha çok kişinin bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelerek, belirledikleri amaca yönelik yaptıkları işlemlerin ve eylemlerin tümüdür”(Öztekin, 2010: 17). Bu işlem ve eylemlerde bir ortak amaç - çıkar olmalıdır ki; bu ortak yarara doğru yönlendirme sürecinde, sistematik ve kitlesel bir yönetim işlevi ortaya çıksın.

Öztaş, “yönetim nedir?” sorusuna uzun cevaplar vermenin mümkün olduğunu belirtirken, bu cevaplardan bir kaçını kısaca şöyle sıralamaktadır: Yönetimin üç anlamı vardır: “Yönetim bir faaliyettir; yönetim bir bilimdir; yönetim aynı zamanda bir sanattır.” Yönetim, örgütlerde idareciler tarafından yürütülen bir faaliyettir; pratikte karşılığı vardır. Özellikle modern hayatın her alanında karşılaştığımız bir fonksiyondur. Faaliyet olarak yönetimin tarihi de insanlığın geçmişi kadar eskilere dayanmaktadır. Öztaş bu tespiti arkeologların, tarihçilerin bulgularından hareket ederek yapmaktadır. Araştırma sonuçları yöneten yönetilen ayırımının Mezopotamya, Mısır ve Eski Çin uygarlıklarında bulunan ilk yerleşimlerden itibaren başladığını göstermektedir. İnsanların iktisadi, ticari, kentsel, dini ve askeri faaliyetleri örgütlü olarak yaptıkları ve bu örgütlü yapının ise birileri tarafından yönetildiği bilinmektedir (Öztaş, 2013: 15). Gözübüyük’e göre de yönetim kimi kez örgüt, kimi kez idari faaliyetler, kimi zaman da sevk ve idare anlamında kullanılmaktadır. Yönetim genel anlamda belli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarıdır. Örgütlenmenin yanında örgütün işlerliği için gereken her türlü yönetsel etkinlikleri, kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alır. Bu anlamda yönetim evrenseldir, hem kamu kesimi hem de özel kesim için geçerlidir (Gözübüyük, 2012: 3).

Yönetim; farklı faaliyet, bu faaliyetlerde yürüyen süreç ve beşeri unsuru kendisine konu edinen bir eylemdir. Bu şekilde bir tanım yapmak istenildiğinde, yönetimin farklı fonksiyonları ve konusuna da açıklık getirilmiş olunmaktadır. Ne kadar farklı fonksiyonu olursa olsun, ister

kamu isterse özel sektör bu fonksiyonların tamamında eldeki kaynakların etkili kullanılması amacıyla yönetim işlevini gerçekleştirmiş olmayı hedefler.

Yönetim, latince kelime kökeni olarak Avrupa literatüründe “management”, Amerikan literatüründe ise “administration” kelimeleri ile ifade edilmektedir. Burada sadece kelime olarak değil, anlam olarak da farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar kamu yönetimi ve işletme yönetiminin felsefelerinin temelinde yatan farkı da ifade etmektedir. “Management” kelimesi amaçlara ulaşma yolundaki kontrolün etkin ve verimli biçimde yapılmasını çağrıştırırken; “administration” kelimesi kural ve prosedürlere bağlı biçimde hizmet etmeyi ifade etmektedir. Dolayısıyla management kelimesi işletme yönetimine; administration kelimesi de kamu yönetimine yaklaşmaktadır. Dilimizde “yönetim” kelimesi ile ifade ediliyor olsa dahi idare etme işinin literatürde öz olarak taşıdığı teorik farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar gün geçtikçe kamu yönetiminin, işletme yönetimi tekniklerini uygulamaya başlamasıyla azalmaktadır. Farklılıklar azaldıkça da “yönetim” kelimesi çağrıştırdıkları ve ifade etmeye çalıştıkları ile evrensel bir faaliyet olarak anlatılabilmektedir.

Tortop’a göre farklı açılardan bakıldığında:

- Temelde yönetim bir bilimdir. Öyle bir bilimdir ki, incelenen konular tam kesinlik ifade etmez. Yönetim bilimi uzmanları, ancak genel nitelikte öneriler getirebilirler. Bu sebeple, bu bilimi yerine getirenlerin gerçeklerle kendi değer yargılarını karıştırmaksızın objektif bir eylemde kendilerini göstermeleri gerekir.
- Yönetim Bilimi sosyal bir bilimdir. Bu sebeple de, bazı yazarlar Yönetim Sosyolojisi veya Kamu Yönetiminin Sosyolojisi kavramlarını kullanmaktadırlar. Yönetim bilimi, sosyal bir bilim olarak bürokratik mekanizmayı oluşturan veya onunla ilişkisi olan insanların ve grupların fikirleri, hareketleri ve davranıştan ile ilgilidir. Yönetim bilimci, uğraşılardan esinlenir, sosyolojinin çeşitli kollarının yöntemlerini uygular ve bunlardan çıkarılan veya genel sosyolojiden çıkarılan sonuçlardan yararlanır.
- Yönetim bilimi tanıtmaya ve açıklamaya amacını güderken ilk amacı idari hayatın öncülleri olan merkez ve taşra örgütleri ile yerel yönetimler ve bunların hukuki durumlarındaki uygunluk olmadan bunları olduğu tanıtmayı hedefler. Yönetim bilimi tüm idari kuruluşları teknik, bilimsel, beşeri ve benzeri yönlerden fotoğraf makinesi gibi saptamak amacını içinde barındırır (Tortop vd., 2010: 2).

Sosyal bir bilim olarak yönetim tanımları çeşitlendirilebilir; fakat ne kadar çeşitli tanım yapılırsa yapılsın görülecektir ki, yönetim fonksiyonunun en önemli bileşenleri insan unsuru ve bu insan unsurun yöneldiği ortak bir amacın varlığıdır. Amaç kamu yönetimi açısından kamu yararı olarak adlandırılırken, işletme yönetimi ise odak noktasına işletme faaliyetleri sonucunda

gelirlerin, giderlerden bir birim daha fazla olmasını almaktadır. Bu amaç farklılığı ise yönetilen organizasyonun kullandığı tüm kaynaklara bakış açısını belirler.

Kamu sektöründe kullanılan tüm kaynakların süreç içerisinde yürümesi, mevzuat diye adlandırılan kurallara bağlı iken, işletme yönetimi ise bulunduğu ülke içerisinde devletin benimsemiş olduğu ideolojik yaklaşıma bağlı olarak kaynaklarını yönlendirip kazanç elde etme amacına ulaşmak yolunda çaba gösterir.

Yönetim fonksiyonu, amaçlarına ulaşma noktasında kaynaklarını verimli kullanmak durumundadır. Şüphesiz karşımıza çıkan en önemli kaynak ise sahip olunan beşeri kaynaktır. İşletme yönetimi dediğimiz özel sektörde beşeri kaynağa, beşeri sermaye adı verildiği de sıkça karşılaşılan bir yaklaşımdır. İnsan unsuru, insan kaynakları yönetimi içerisinde organizasyona attığı ilk adımdan itibaren yatırımlara uğrar, gelişir ve organizasyon ile bütünleşir. Bu bütünleşmenin kopma noktasına gelmesinin organizasyona vereceği zarar, sermayenin niteliği ile doğru orantılıdır. Özel sektör bu noktada nitelikli sermayesini etkin kullanma amacını gerçekleştirmeye çalışacaktır.

“Tüm örgütler ‘ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere birey ya da grup faaliyetlerinin bilinçli bir biçimde eşgüdümleme sistemi’ olarak tanımlanabilirler. İşte bu örgüt sistemi içinde, ortak amacı gerçekleştirme süreci yönetim olarak adlandırılır.

Yöneticilerin, kendilerinden daha akıllı insanları etkili biçimde çalıştırabilen kişiler olduğu görüşünü savunanlar; yönetimi kişilerin çabalarıyla amaçların başarılması süreci olarak anlatmaktadırlar. İşte bu noktada yönetim fonksiyonunun, yapı içerisinde insan unsurunun ne denli önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Yönetici, diğerlerini güdüleyerek amaca ulaşılmasını sağlarken bir takım görevlere sahiptir. Bu görevler de yöneticinin ya da idare etme işinin işlevleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu işlevler; “Planlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdüm, denetim” olarak sayılabilir.

1.2.Yönetim Biliminin İşlevleri

Yönetim, ortaya çıktığı andan itibaren her ne konu üzerinde uygulanırsa uygulansın, farklı işlevlerin bir arada ve birbirlerini takiben düzenli bir şekilde ortaya konması ile gerçekleşecektir. Her bir aşama yönetim fonksiyonunun olmazsa olmaz koşullarındandır, birbiri ardına ya da iç içe geçer halde kendilerini göstermektedirler.

- Planlama

Yönetim fonksiyonunun varmak istediği ortak amaca ulaşmak için güdülecek olan yol ve yöntemin önceden belirlenmesidir. Planlama “varılması tasarlanan hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere giden yol, yöntem ve araçların önceden seçilmesi” olarak tanımlanmaktadır.

Örgütte neyin, ne zaman, nasıl, nerede, neden ve kim tarafından yapılacağının önceden kararlaştırılması (5N 1K) planlamanın temelinde yatmaktadır (Sabuncuoğlu ve Tokol, 2009: 182).

Planlama özetle; örgüt misyonunun belirlenmesi, örgüt amaç veya hedeflerinin belirlenmesi, amaçlar uğruna güdülecek strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi, ihtiyaç duyulması olası kaynaklar ve standartların tespit edilmesi olarak anlatılmaktadır (Özgen ve Yalçın, 2006: 113).

Planlama, yol haritası ve pusulaya benzetilebilir, yönetim olgusunun ilk ve temel taşıdır. Örgütlerin ulaşmak istedikleri amaçların ve izlenecek yolların yöneticilerce önceden, yazılı – yazısız, kısa – orta – uzun dönemde ortaya konmasıdır (Öztekin, 2010: 42). Planlama başka bir anlatımla: “İleriyi önceden görmek, bir başka deyişle belirli bir hareketi, yürütme sırasında değil, önceden kararlaştırmaktır. Örgütlerin yönetilmesi için, önce amaçların saptanması, izlenen politikaların geliştirilmesi ve bir yürütme planının hazırlanması zorunludur. Kuruluşların çalışmalarının başarılı olması, planların iyi hazırlanmasına ve başarılı olmasına bağlıdır.” (Tortop vd., 2010: 37).

Diğer yönetim işlevlerinin planlamayı takip ettiğini, bu nedenle de planlamanın daha kapsamlı ve daha geniş bir yönetim fonksiyonu olduğu düşünülürse; iyi bir planlama anlaşılabilir, esnek, rasyonel, katılımcı olmalıdır (Örücü, 2003: 77).

- Örgütlenme

Yönetimde planlama işlevi gerçekleştirildikten sonra ortak hedefe yönelik bir örgütün, yapısal anlamda ortaya çıkması gerekmektedir. Bu aşamada örgütü bölümlere ayırma işi, örgütlenme kavramıyla anlatılacaktır. En sade anlatımıyla örgütlenme, planda belirlenen hedeflere ve bunlara ulaşacak yollara uygun bir örgüt kurmayı anlatır. Eğer kurulu bir örgüt var ise hedefler ve yapılan plana göre amaca ulaşma yönünde yeniden örgütlenecektir. Bu süreçte kişiler, işler ve kurum içerisinde sorumluluk ve bu ölçüde yetki alışverişi de gerçekleşmektedir. Bu sayede insanlara belirli amaçlara ulaşabilmede yardımcı olur ve kişiler arasında bağlantı kurar (Ertürk, 2000: 116).

İnsanları örgütlenmeye yönelten iki temel güç, amaç birliği ve en az emek kanunu şeklinde ifade edilir. Belirli bir amacı gerçekleştirme noktasında ortak çıkarları bulunan bireyler, o çıkar çevresinde birleşme eğilimi göstermektedirler. Bu durumun varlığı eski çağlardan bu yana bulunmakta ve yönetim biliminin temelini oluşturmaktadır. İkinci güç ise, en az emek kanunudur. Bu kanun, en az çaba ile ortak amaca ulaşmak üzere uyumlu ilişkiler kurma isteğini ortaya koymaktadır. Bu ilişkiler sayesinde en az çaba ile en yüksek fayda

sağlanmaya çalışılmaktadır (Şimşek, 2007: 217). Bu yönüyle örgütlenme emeği verimli kullanma amacı açısından büyük önem taşımaktadır.

Örgütte farklı uzmanlık isteyen işlerin belirlenmesi ve bu işler için gerekli araç gereç, bütçe, insan gücü ve bunlar yanında en önemlisi sorumluluk ve yetkinin dağıtılması, ilgili yöneticinin altına verilmesi, örgütlemenin en önemli faaliyetlerindendir. “Yetki, üstün astlarından bir işi yapmasını veya yapmamasını isteme hakkıdır. Sorumluluk ise, belirli görevlerin yerine getirilip getirilmemesi açısından üste hesap verme durumudur. İşletmede yetki ve sorumluluk yozlaşmasını önlemek için, örgüt şemasında yer alan bütün makamların yetki ve sorumluluklarının birbiriyle çekişmeyecek şekilde tanımlanması gereklidir” Örgütlenme ve organizasyona dair temel ilkeler şunlardır:

- Amaç birliği bulunmalıdır.
- Emir (kumanda) ve sorumluluklar belirli olmalı; bunlara göre de yetkiler verilmelidir. (Yetki ve sorumluluk denkliği ilkesi)
- Üslerden aslara doğru görevler ve sorumluluklar, tanımlanmalıdır.
- İşler, uzmanlıklara göre dağıtılmalı; dolayısıyla iş bölümü ve yönetim alanının sınırlandırılması gerçekleştirilmelidir. Uzmanlığa göre bölümlere ayrılan örgütte önderlik ve denetim faaliyetinde de açıklık sağlanmalıdır.
- Örgüt faaliyetlerinde süreklilik sağlanmalıdır.
- Faaliyetlerde işlenecek olan tüm süreçlerde maliyet unsuru göz önünde alınarak verimlilik üst seviyede tutulmalıdır.
- Örgüt içinde çapraz ilişkilere yer verilebilmelidir.
- Örgüt içindeki merkezi ve yerinden yönetimi yaklaşım dengelenmelidir.

Örgüt, çevre ve küresel anlamda teknolojik gelişmelere açık olmalı, bilgi yönetimi ile yapısını esnek tutmalıdır (Şahin, 2000: 140).

- Yöneltme

Yöneltme, planlama ve örgütlenme aşamalarının ardından, örgütün etrafında birleştiği hedefe yönelmesi aşamasıdır. Bu aşamaya farklı yönetim bilimi ve işletme yönetimi kaynaklarında yürütme, emir – komuta, motivasyon gibi isimler verildiği de görülmektedir. Buradan anlaşılacağı gibi üstler ve astlar arasında hedefe yönelme işindeki iletişim kilit önem arz etmektedir. Üsler güdüleme yöntemleri ve yetenekleriyle örgütün başarısında etkin yöneticiler olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Örgüt yöneticisi faaliyet planlarını yaptıktan ve organizasyonu örgütledikten sonra işi yerine getirme aşamasına gelir. Anlatılan bu uygulama aşamasına yürütme (yöneltme – motivasyon) denilmektedir (Ertürk, 2000: 142). Farklı aşamalarda ve faaliyeti ilerleten

organizasyondaki farklı katmanlarda; aynı zamanda her bir aşama ve katmanda bulunan farklı nitelik ve yetkideki insanlarla kurulacak ilişki ağları düşünüldüğünde, yürütme aşaması diğerlerine göre çok daha dinamik bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Planları, amaçları ve örgüt sistematigi belirlenmiş ve hazır hale gelmiş örgütlerde sıra örgütün harekete geçirilmesine gelecektir. Yöneticinin gücünü kullanarak iş yaptırmak üzere emirler ilettiği aşamada örgüte canlılık katılmaktadır. Yönetme aşamasının dinamizmi, bu işlemlerin gerçekleştirilmesinden gelmektedir. (Sabuncuoğlu ve Tokol, 2009: 189).

Yürütme işinin evreleri; karar verme, iletme (iletişim) ve eyleme geçme olarak sayılmaktadır. Her faaliyette olduğu gibi bu aşama ve eylem sürecinde de en önemli nokta etkinlik ve verimlilik seviyesinin yukarıda tutulmasıdır.

Etkin ve amaca dönük bir işleyişin gerçekleştirilmesi açısından önemli noktalar bulunmaktadır. Bu noktalar: ekip ruhu sağlayarak işleri yapan kişiler arasında çalışma ruhu ile özverinin sağlanması, beklentiler ile insan kaynağı arasındaki bağın dengeli kurulabilmesi açısından işleri yapan kişilerin iyi tanınması, yöneticilerin nitelikleri, mutlak denetim ve devre dışı bırakılmayacak şekilde denetim uygulanması, doğru işe doğru kişi ve kabul edilebilir ücret politikaları benimsenmesi olarak sayılabilir (Şimşek, 2007: 219).

Örgütteki insan kaynağı yönetiminin, başta yöneticiler ve seçimleri olmak üzere, ne denli önemli olduğu sonucu açıkça görülmektedir. Doğru kişilerin seçilmesinin yanında bu kişilerin doğru yöntemler ile eğitilerek, doğru işe verilmesi ve performans değerlendirmeleri; bu kişilere uygulanan ücret sistemleri gibi birçok kilit noktada insan kaynakları yönetimi, etkin ve verimli bir yönetim yapılanmasına destek olmaktadır.

- Eşgüdümleme

Eşgüdümleme bir amaç için bir araya gelmiş, planları ve faaliyet amaçları düzenlenmiş, örgüt yapılanması ile örgütlenmesi tamamlanmış, organizasyon birimleri ve kişilerin bu faaliyet sürecinde birbiri ile uyumlu halde çalışır hale getirilmesi olarak anlatılmaktadır. Eşgüdümleme işlevi koordinasyon kavramı ile de ifade edilmektedir.

Koordinasyonu olmayan ve dolayısıyla birbirinden haber alamayan organizasyonlarda başarılı bir iletişim olamayacak; şahsi menfaatleri öne alma, disiplinden kopuk olma, sorumluluktan kaçma gibi sorunlar baş gösterecektir. Koordinasyon kurulmamış örgütler rastgele bir araya gelmiş sayılırlar. Eşgüdümlemede zaman ve mekan da çok önemlidir (Tortop vd., 2010: 103). Böyle düşünüldüğünde yine diğer yönetim işlevleri gibi etkinlik ve verimlilik sağlamak açısından koordinasyon da diğer işlevler gibi olmazsa olmazdır.

Koordinasyon dikey, yatay ve merkezi olarak sınıflandırılabilir. “İnsanların didinmelerini birleştirmek, zaman bakımından ayarlamak, ortaklaşa amaca ulaşmak için

faaliyetlerin birbiri ardı sıra gelmeleri ve iç içe geçip, kenetlenerek birbirlerini tamamlamalarıdır” (Ertürk, 2000: 173). Bu aşamada başarılı olabilmek açısından çalışmaları daha kolay yapabilmek adına, planlama aşamasından itibaren eşgüdümlemeyi benimsemek faydalı olacaktır. Bu şekilde iyi bir iletişim ağı kurulabilir, uyum sağlanabilir, etkin ve verimli yönetim ortaya konabilir. Ancak bu şekilde bir işe harcanan emek, diğer aşamalarda yeniden harcanmayacak ve emek de istenildiği gibi verimli biçimde yönetilebilecektir.

Diğer işlevlerin birleştirilerek düzenli hale getirildiği aşama olarak görülürse koordinasyonun başarılı olmasının önemi bir kez daha anlaşılacaktır. İyi bir düzenli hale getirme işleminin ilk koşulu, diğer yönetim işlevlerinin de eksiksiz biçimde yerinde uygulanabilmesidir. Ancak böyle olursa düzenleme işleminin sonunda sorunlar giderek azalacak, organizasyonda her şey yerli yerine oturacaktır (Şahin, 2000: 143).

- Denetim

Denetim, yönetim sürecinin sonunda yapılan performans değerlendirmesi süreci olarak anlatılabilir ve bu yönüyle bir insan kaynakları fonksiyonunun örgüte uygulanaşına benzetilebilir.

Örgütün yönetim işlevlerinin ilk aşamasından itibaren planlanmış olan – hedeflenen amaçlara ne ölçüde ulaşıldığının, işletme süreçlerinde yaşanan aksaklıkların, eksiklik ve yanlışlıkların zaman zaman ya da sürekli şekilde kontrollerle izlenmesi sürecine denetim denir (Öztekin, 2010: 224). Bunun yanında akla gelebilecek temel tanımlamalar da mevcuttur. Örgütün, örgüt amaçlarının, personelin, işleyişin ve hatta yöneticilerin amaçlara ve hedeflere giden yolda doğruluğunun kontrol edilmesidir. Planlama ve amaçlar bile yeniden gözden geçirilip kontrol edilerek, doğruluğu yeniden saptanabilecektir.

Denetim, planlamalar ile sonuçların birbiri ile karşılaştırılarak sapma durumlarının tespiti, eğer sapma var ise nedenlerinin ortaya konularak giderilmesi sürecidir. Denetim fonksiyonu; işlem ve kalitede standartlaşmayı, örgütü israftan korumayı, devredilen yetkinin kontrolünü yapmayı ve performansta başarı durumunu ölçmeyi kapsar. Bu amaçla denetimin aşamaları ise standartların saptanması, gerçekleşen durumun saptanarak standartlar ile karşılaştırılması, sapma nedenleri ve düzeltici tedbirlerin belirlenmesi olarak sıralanabilir (Örücü, 2003: 91).

Denetim işlevi, yönetim faaliyetinin tamamlanması olarak düşünülebilir. Ancak her girdi, yönetim süreçlerinde yarattığı çıktılar ile yeni bir süreci başlatacaktır. Denetim işlevinin ortaya koyacağı çıktılar ise organizasyonun başarıya ulaşması yolunda çok önemli çıktılar olarak karşımıza çıkar. Bu çıktıların önemi, yönetim işlevi ve fonksiyonunun ilk aşaması olan planlama aşamasına etki ederek tüm süreci yeniden yapılandırma noktasında raporlar

sunabilmesinden gelmektedir. İnsan kaynaklarında performans değerlendirme olarak nitelendirilerek, birçok özendirici ve cezalandırıcı yaklaşıma tetik olabilecek olması nedeniyle önemlidir.

1.3.Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetimindeki Değişen Yönetim Anlayışı

Yönetim bilimi temelinde ele alınan sektör farklılıkları; faaliyet gösteren kurumların bireysel ya da toplumsal faydayı ön planda tutmalarına göre değişiklik göstermektedir. Öyle ki kurumsal bir yapı ister kamu sektörü isterse özel sektör çatısı altında faaliyet gösterebilir, yönetim bilimi süreçleri açısından yürüteceği ana faaliyetler-süreçler birbirine ciddi benzerlikler göstereceklerdir. Bu süreçler, yukarıda söylendiği gibi ana başlıklarıyla “planlama, örgütlenme, güdüleme, eşgüdüm, denetim” olarak sayılabilir. Tüm bu işlevler ister kamu sektörü ve faaliyetleri; isterse özel sektör ve faaliyetleri düşünüldüğünde eş sıralama ile karşımıza çıkarlar. Bu zamanlamanın sebebi ise yönetim fonksiyonunun sektör fark etmeksizin hem kamu yönetimi hem de işletme yönetiminde her organizasyonun temel bir kesişim kümesi olması, başka bir deyişle yönetimin evrenselliğidir. Temeldeki farklılığı su yüzüne çıkaran nokta ise örgütlerin, örgütlenme amaçları ile yine en başından karşımıza çıkar. Anlaşılması ve faaliyetlerin süreçler açısından yorumlanması gereken kilit nokta ise işte bu amaçlardır.

Kamu yönetimini ve kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler ile benimsenen uygulamaları anlamak için özel sektörü, işletme yönetimini ve uygulamalarını da göz önünde tutmak gereklidir. Yönetim biliminin kilit özelliklerinden biri evrensel olması ise, işletme yönetimi ile kamu yönetiminin benimsediği uygulamaların birbirlerini etkilemeleri, değiştirmeleri ve geliştirmeleri olağan bir sonuçtur. İşletme yönetiminin dinamik yapısı sayesinde yeniliklere daha açık olması ve bu sayede yakaladığı gelişmelerle pek çok değişimi tetiklemesi en net sonuçtur. Bu sonuçları kavrayabilmek adına kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasındaki ayrımları farkında olmak gereklidir.

“Geleneksel olarak, özel kesim yönetimi ile kamu yönetimi arasında ayırım yapılır. Kamu yönetimine göre, özel yönetim, verimli ve etkin bir yönetim olarak gösterilir. Kamu yönetiminin kırtasiyeciliğe boğulduğu, kamu yönetimine politikanın karıştığı, kamu kuruluşlarında çoğu kez sorumsuz bir yönetimin egemen olduğu söylenir. Belli bir büyüklüğe ve düzeye ulaşmış özel kesim yönetimi ile kamu yönetiminin sorunları arasında büyük bir benzerlik vardır. Yönetim alanında her ikisi de, benzer becerilere ve yöntemlere gereksinim duyarlar. Her iki yönetim, karşılıklı etkileşim içindedir. Bunun yanında her iki yönetimin birbirine benzemeyen yönleri de vardır”. Burada asıl anlatılmak istenen; bir faaliyet olarak ortak özelliklere sahip olan yönetim işi, belli bir amaca yöneldiğinde, sistematik bir düşünce

biçiminin ürünü olduğunda sektörel anlamda farklılık göstermektedir ve bu aşamada bir sınıflandırmaya ihtiyaç duyulur. En temelde amaç olarak, kamu yönetimi, kamu yararını; özel yönetim ise kişisel faydayı amaç edinir. İdare hukuku kaynaklarına bakıldığında aradaki farka, kamu gücünü kullanma yeteneğini de eklemiş oldukları görülür. Bir başka deyişle özel yönetimde aktörler hukuk önünde eşit durumlarda iken; kamu yönetiminden söz edildiğinde aktörler arasında bir denge yoktur (Gözübüyük, 2012: 11).

Çalışmanın bu noktasında, kamu sektörü ve özel sektör kavramları; kamu yönetimi ve işletme yönetimi tanımlarıyla açıklanmaya çalışılmaktadır. Özel sektör anlayışı, doğuşundan bugüne, neredeyse aynı öz ve felsefe ile işlemekteyken, kamu sektörü anlayışı yıllar yılı değişime uğramıştır. Bu değişimi şüphesiz, devlet mekanizması, yaşadığı ve geliştiği coğrafya, diğer devletlerle girdiği etkileşimler, ticari, sosyal ve askeri ilişkiler etkilediği kadar işletme yönetimi ve felsefesinin bulunduğu nokta da etkilemiştir. Tüm bu etkiler altında kamu yönetimi kullandığı yönetim bilimi tekniklerini geliştirmiş, yönetim felsefesini değiştirmiş hatta yeni birtakım uygulamalar denemiştir. Personel yönetimi olarak ortaya çıkan ve zamanla insan kaynakları yönetimi biçiminde şekillenen uygulamalarda sözü edilen uygulamaların bir parçasıdır.

1.3.1. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi dar anlamda devlet ve merkezi yönetim içerisindeki kuruluşları ifade etmektedir. Geniş anlamda değerlendirilecek olursa ise merkezi yönetim yanında yerel yönetim kuruluşları, parafiskal kuruluşlar (sosyal güvenlik kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütleri, mesleki ve ekonomik nitelikli kuruluşlar vb gibi) ve kamu teşebbüslerini kapsamaktadır (Akdoğan, 2011: 29). Kamu idaresi denildiği zaman devlet kavramı akla gelecekse, kamu sektörü kavramı ise akla daha çok devletin iktisadi alanda kapladığı hacmi getirmektedir.

Devlet, milletin hukuki kişilik kazanmış şeklidir. Devlet'i anlatan birçok yazar devletin belirli bir toprak parçasına, insan topluluğuna ve iktidar gücüne sahip en büyük örgütlenme olduğu noktasında birleşmişlerdir. Farklı yazarların üzerinde uzlaştığı üzere; "devlet, belli bir ülke üzerine yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur" (Kapani, 2010: 38).

İktidar; yalın iktidar, bireysel düzeyde somutlaşmış iktidar ve kurumsal düzeyde somutlaşmış iktidar olarak sınıflandırılabilir. İş bölümü ve uzmanlaşma, küresel toplum içinde örgütlenmelerin farklılaşmasına sebep olmaktadır. Bu farklılık ile her grup kendi ideolojisine ve özgür siyasal iktidarına sebep olur. Yalın iktidar başlı başına bir iktidar değildir, bireyler

özgürdür ve mutlak iktidarları olsa da toplum farklılaşmamış, dolayısıyla ekonomik – askeri – dinsel olarak ayrımları farkında olamayan, gruplaşamayan bireyin egemenliği tam anlamıyla siyasal değildir. Önce bireysel, daha sonra da grup ölçeğinde somutlaşan ayrımlar ile iktidar siyasallaşır; siyasallaştıktan sonra ise kurumsallaşacaktır. Bu noktada siyasal iktidar yetenekler ve ayrıcalıklar ile diğerlerinden güçlü hale gelen kişilerde toplanacaktır. İktidarın gücü ile somutlaştığı bu nokta devlettir. Devlet nihayetinde kurumların da varlığını gerektiren bir siyasal iktidar biçimidir (Çam, 2005: 335 -337).

Devlet, kurumların kurumudur; o soyut bir kavram olsa da en gelişmiş kurumdur. Devlet, kendisini öteki toplumsal örgütlerden ayıran birtakım temel özelliklere sahiptir. Bunlar; en büyük tüzel kişilik olmasından kaynaklanan en büyük yaptırım gücüne sahip olma yetkisi, insan unsurunun vatandaş olarak zorunlu üyelik durumları, yasal ve meşru olarak ceza verebilme yetkisi olarak sıralanabilir (Öztekin, 2007: 29). Devletin, kamu yönetiminin temel varlık sebebi “kamu hizmeti” ve “kamu yararadır”. Devlet insanlar tarafından kurulmuş en büyük örgütlenme, kamu yönetimi - idaresi ise siyaset biliminin uzantısı sayılarak devleti işleten, çalıştıran, yürüten temel fonksiyondur. Öztekin’in benzetmesi ile devlet bir otobüs ise, yolcular vatandaş, araç ülke, kamu yönetimi ise aracın motoruna benzetilebilir (Öztekin, 2010: 237 - 238).

Kamu yönetimi fonksiyonları açısından, örgüt yapısı analiz edildiğinde, üç temel fonksiyon ile ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi uyumsuzluk ve anlaşmazlıkların çözümünde kişilerin haklarını koruyan hukuku kullanan yargısal otoriteler; ikincisi devletin idari faaliyetlerini sağlayan ve yasa süreçlerinde görev alan otoriteler; üçüncüsü ise bilimsel, teknik, ticari faaliyetlerde ülke çapında etkin olan yönetsel otoritelerdir (Tortop vd., 2010: 268). Bunlar idare hukuku kaynaklarından hareketle kısaca devletin yasama, yürütme ve yargı organları olarak da ifade edilmektedir.

Özetle; yönetim bilimi kavramı evrenseldir ve kamu kesimini, özel kesimden ayırmak için kamu yönetimi kavramı kullanılmaktadır. Geniş anlamda kamu yönetimi, toplumların düzenli hale geldiği yerlerde, kamu gücünün işleyişi ile örgütlenmesini barındıran bir kavramdır. Kısaca her türlü devlet görevi, işleri ve kurumlarını içine alan bir tanımlamadır (Gözübüyük, 2012: 4).

Kamu yönetiminin üç anlamı olduğu söylenebilir. Birincisi, devlette veya devlete bağlı kuruluşlarda fiiller yürüten kişilerin davranışlarıyla ilgili olduğu alan; ikincisi, devletin hedeflerini gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü – araç – gereç ile bunların yönetimi; üçüncüsü ise kamusal politikaların oluşturulmasında, siyasal karar organlarına teknik

destek sağlayan ve bunların yürütülmesinde görev alan örgütler bütünüdür (Tortop vd. 2010: 265).

Bu noktada, kamu yönetimi kavramı özetle anlatılmıştır. Devlet ve akla gelen bütün kavramlar, yüzyıllardır farklı biçimlerde anlatılmaya ve açıklanmaya çalışılmaktadır ve bütün bunlar farklı farklı çalışmaların temellerini oluşturarak, düşünürlerce konu edinilmişlerdir. Bu kadar uzun süreçlere konu olabilen bu kavramlar, toplumların teknolojik, ekonomik gelişmeleri yanında birbirleri ile girdikleri etkileşimlerin de katkısıyla değişimlere uğramışlardır ve değişim kaçınılmazdır.

Örgüt açısından bile bakılacak olursa, örgüte tabi bulunan kişi sayısı değiştiğinde dahi; örgütün işleyişi, organizasyon yapısı, belki amaçları belki de amaca gidiş yöntemleri değişebilmektedir. Gerek kamu sektörü gerekse özel sektör açısından bakılırsa görülecektir ki, başta ideolojik anlamda anlayışları belli bir düşünsel temele dayansa da, çağın gerekleri ile hacimleri ve işleyişleri değişiklikler gösterebilmektedir. Bu noktada kamu yönetiminin uğradığı değişimi anlayabilmek için işletme yönetimi ve temel kavramlarını öne çıkarmak gerekmektedir. İşletme yönetimi yapısı, özü ve amaçlarının niteliği gereği sürekli değişim içinde bulunmaktadır. Bu değişim ile yalnızca kendi yapısını değil; kamu yönetiminin dolayısıyla devletin yapısını, işleyişini, kurumlarını ve felsefesini etkilemektedir. Çalışmanın bu aşamasında bu sebeplerle işletme yönetimi kavramlarıyla açıklanacaktır. Ardından kamu yönetimi alanındaki değişim daha doğru şekilde yorumlanabilecek ve kamu yönetimi alanındaki yeni anlayışlar anlatılacaktır.

1.3.2. İşletme Yönetimi ve Temel Kavramları

İşletme kavramı farklı alanlarda ve anlamlarda kullanılabilir. Genel anlamıyla işletmeler, bireyin temel ihtiyaçlarından yola çıkarak ihtiyaç ve isteklerini tatmin etmek üzere ortaya çıkan ve işleyen ekonomik, teknik, sosyal ve hukuki nitelikleri bulunan birimlerdir (Özgen ve Yalçın, 2006: 5). En basit tanımlama ile insanların gereksinimlerini karşılamak amacıyla üretim faktörlerini (doğal kaynaklar – sermaye – emek – girişimci) mal ya da hizmete dönüştüren ekonomik birimlere işletme denir (Şahin, 2000: 35). İnsan ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kurulan ve sürdürülen iktisadi birime işletme denir. Bu birimlerin sürekliliği, sahiplerinin sayısı, ideolojik duruşu, devlet veya özel sektör eliyle yönetilmesi, bu birimin işletme sayılabilmesinin önünde bir engel değildir (Ertürk, 2000: 12).

İşletme tanımlarında dikkat çeken nokta işletme denen birimin fayda yaratması, insan ihtiyaçlarını bir yolla karşılamak işiyle uğraşmasıdır. Bu noktaya sosyal fayda yaratmak ve devamlılık amacı gütmek hedefleri de eklenebilir. Tarihte en eski iktisadi birim olarak anlatılan

kapalı ev ekonomilerinde aile bireyleri ihtiyaçlarını üreterek kendileri tüketmekteyken; değişim ekonomisinin gelişmesi ve paranın bir değişim aracı olarak ortaya çıkmasıyla evdeki üretim olanakları azalmış, zamanla kitlesel üretimde bulunan işletmeler doğmuştur (Örücü, 2003: 10). Kitlesel üretim yolunda işleyen birimler temel amaç olarak kendilerine kar, kazanç ve büyümeyi hedef edinmişlerdir.

İşletme kavramının ortaya çıkışındaki en temel etken insan ihtiyaçları ve akabinde istekleridir. Bu istek ve ihtiyaçlar, zaman içerisinde üretim faktörlerinin sistemli şekilde işlenmesi ile mal veya hizmetlere dönüşürler. Buradaki dönüşüm sürecinde teknolojik gelişmeler ve isteklerin çeşitlenmesiyle teknik niteliği ağır basan, ev ekonomisini aşan nitelikli bir üretim sürecinin yaratıldığı görülmektedir. Bu süreç içerisindeki tüm üretim faktörleri gibi insan unsuru da nitelikli olmalı, sistemli bir süreç içerisinde işletilmelidir. Tüm bu süreçler elbette ki kamu yönetimi açısından da önemlidir ve kamu yönetimi kurumları da içinde yaşamış olduğu değişim ile zaman içerisinde farklı insan kaynakları yönetimi metotlarını kullanmaya başlamışlardır. Dikkat çekilmesi gereken hususlardan biri ise şüphesiz işletme yönetiminin nihayetinde amaç olarak kar, kazanç, büyüme, rekabet gibi kavramlara önem vererek kamu yönetiminin ise hukuki çerçeve içerisinde kamu hizmeti yürütürken kamu yararı ve menfaatlerini ön planda tutarak işlemesidir.

İşletme tanımlarında dikkat çeken ifadelerden biri ihtiyaçtır. İnsan ihtiyaçları ve isteklerinin tatmini bütün iktisadi faaliyetlerin temelini oluştururken; bu istek ve ihtiyaçlar insanın içinde yaşadığı toplumun gelişme düzeyine bağlı olarak artar ve farklılaşır. Farklılaşan bu ihtiyaçlar ortadan kalkma değil, belirli aralıklarla tekrarlanma eğilimindedirler. İnsan da sürekli devam eden bu ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına ekonomik faaliyetler içerisinde rol almaktadır. Başka bir deyişle ister tek başına, ister örgütlü halde insanı çalışmaya iten temel güdü ihtiyaçlarıdır.

İhtiyaç organizma içerisindeki bir eksikliktir. Birey bu eksikliği giderebilmek adına amaçlı eylemlerde bulunacaktır. Sözü edilen ihtiyaç, eylem ve amaç süreci bütün insanlarda aynı şekilde işlese de türleri ve şiddeti insandan insana değişmektedir. Başka bir deyişle bazı insanlarda birtakım başka ihtiyaçlar ağır basar. Buradan çıkarılabilir ki davranışlarımızın temelini oluşturan ihtiyaç, tatmin edildiği zaman insana zevk, edilemediği zaman ise acı, elem ve gerilim getirir (Şimşek, 2007: 9).

İnsan, tarihin başından itibaren öncül olarak tek başına, ardından topluluk halinde yaşamış; fakat ihtiyaçlarının varlığı başlangıçtan günümüze kadar hiç değişmemiştir. Hatta insan ihtiyaçları giderek artmış ve çeşitlenmeye başlamıştır. Değişen yalnızca gereksinmelerin karşılanma yolları, yöntemleri, araçları ve yaklaşımlarıdır. Gereksinme, insan organizmasının

duyduğu bir eksikliktir. Bütün amaçlı eylemler ise gereksinimleri gidermeye yöneliktir. Tüm gereksinimlerin doyumu ve bu doyumda ulaşılan haz insan davranışlarının itici kuvvetini oluşturmaktadır. Bu itici güçlerin her birine ihtiyaç adı verilebilir (Şahin, 2000: 3 – 4).

Bilim insanları anlatımlarında kolaylık sağlamak amacıyla insan ihtiyaçlarını sınıflandırmaya çalışmışlardır. Farklı kaynaklarda ortak olarak görüldüğü üzere, ihtiyaçlar birincil ve ikincil ihtiyaçlar olarak sınıflandırılmışlardır. İnsanın temel ihtiyaçları düşünülecek olursa, akla ilk olarak fiziksel anlamda gereksinim duyduğu ve ardından psikolojik açıdan gereksinim duyduğu ihtiyaçlar gelecektir. Birçok yazarın üzerinde uzlaştığı üzere: Yemek yeme, su içme, barınma, giyinme gibi psikolojik ve organik etkenlerin baskısıyla ortaya çıkan; karşılandıklarında haz, giderilemediklerinde ise üzüntü veren ihtiyaçlar bu haz veya üzüntünün derecesine göre sıralanırlar. İlk sıralarda yer alan ve genellikle fizyolojik etkenlerin baskısıyla oluşan ihtiyaçlar birincil ihtiyaçlar ya da temel ihtiyaçlar olarak adlandırılırlar (Ertürk, 2000: 8). İnsanın, toplumun bir ferdi olması sebebiyle toplumsal faktörlerin etkisiyle ortaya çıkan ihtiyaçları da bulunmaktadır. Bu ihtiyaçlar, toplumların çağdaşlık seviyeleri ne kadar ileri ise doğru orantılı şekilde ortaya çıkan, artan ve çeşitlenerek gelişen ihtiyaçlardır, işte bu tür ihtiyaçlar da ikincil ihtiyaçlardır (Ertürk, 2000: 8).

Günümüzde en genel kabul görür durumda olan Abraham Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisidir. İnsan ister tek başına yaşasın ve fiziksel temeller ile birtakım ihtiyaçları bulunsun isterse topluluk içinde yaşasın ve sosyo-psikolojik açıdan birtakım ihtiyaçları bulunsun, bunların zaman içinde çeşitlendiği ve çoğaldığı anlaşılmaktadır. İhtiyaçları sınıflandırırken Maslow, insan gereksinimlerini beş temel gruba ayırmıştır. Bunlar sırasıyla fizyolojik ihtiyaçlar, güvenlik ihtiyaçları, aidiyet – sevgi ihtiyaçları, statü ve saygınlık ihtiyaçları kendini gerçekleştirme ihtiyaçlarıdır. Anlaşılacağı üzere Maslow'a göre ihtiyaçlar bir sıra düzen içerisinde. En başta giderilmesi gereken ihtiyaçlar giderildikçe bir sonraki aşamadaki ihtiyacın karşılanmasındaki doyumun derecesi önemli hale gelir. Dolayısıyla ilk aşamadaki ihtiyaçların karşılanması ile diğer aşamadaki ihtiyaçlar belirecektir.

Burada önemsenmesi gereken nokta, işletme yönetimine temel olan ihtiyaçların varlığı ve sınıflandırmanın, zaman içinde çeşitlenerek geliştiğidir. Bu çeşitlenerek gelişme süreci de işletme yönetimini daha aktif hale getirmekte, daha verimli ve etkin bir yönetim sunumunu zorunlu kılmaktadır. Zaman içerisinde daha da aktif hale gelen işletme yönetimi, dolayısıyla insan kaynaklarını da buna paralel biçimde yönetme ihtiyacı duyacaktır. Bir başka yaklaşımla işletmeler sahip oldukları dinamizmi, ihtiyaçların çeşitliliğinden ve zaman içerisinde farklılaşmasından alabilmektedirler.

İşletmeler ihtiyaçları gidermeye yönelik yürüttükleri amaçlı eylemleri üretim faktörlerini bir araya getirerek gerçekleştirmektedirler. İlk akla gelen şekli ile üretim faktörleri, bir üretim yapabilmek amacıyla bir araya gelmesi gerekli olan öğeleri ifade etmek için kullanılan bileşenlerdir. Temel üretim faktörü olan doğa ve onun sunduğu kaynaklara diğer iki temel üretim ögesi yani sermaye ve emek eklendiğinde ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmetlerin meydana gelmesi olayına üretim adı verilmektedir (Şimşek, 2007. 19). Bu süreçte ortaya konan mal ve hizmetlerin, kişileri tatmin etme niteliği ise fayda olarak adlandırılmaktadır. Fayda kavramı, işletme yönetiminin arzuladığı temel hedeflerden biri olması sebebiyle önemlidir. Fayda, üretilen mal ve hizmetlerin özü olarak görülebilmektedir. Dolayısıyla tanımına fayda kavramı da eklenecek olursa; üretim: “faydalı mal ve hizmetlerin meydana getirilmesi” şeklinde anlatılabilir.

Üretim için ilk çağlarda doğa ve emek yeterli bulunmaktaydı. Bununla birlikte güncel açıdan düşünüldüğünde üretim için gerekli olan girdiler üretim faktörleri olarak adlandırılmaktadır (Örücü, 2003: 4). Ekonomilerin gelişmişlik düzeyleri, içlerinde barındırdıkları bireylerin erişebilecekleri tatmin, bir başka deyişle fayda düzeyi ile ölçülebilir. Tatmin düzeyi, sahip olunan kaynakların nitelik ve nicelikleri ile sınırlı kalmaktadır. Dünya’da yaşanan kıtlık içerisinde insanların ihtiyaçları ve yanında kar yaratabilmek için kurulan firmaların üretim süreçlerinde kullandıkları madde ve hizmetlere girdi, ortaya çıkan mal ve hizmetlere ise çıktı denilmektedir. İşte buradaki her bir girdi üretim faktörü olarak adlandırılmaktadır (Özgen ve Yalçın, 2006: 18).

Üretim faktörü sırasıyla emek, doğal kaynaklar, sermaye, girişimci şeklinde sıralanmaktadır. Emek, birçok yönetim bilimi düşünürüne göre üretim faktörlerini bir araya getirerek sonuca ulaşılmasını sağlaması nedeniyle, üretim faktörlerinin en önemlisi olarak sayılmaktadır. Üretim için insanların sarf ettiği zihinsel ve fiziksel çabaların tamamı emek olarak anlatılmaktadır. İnsanlar da emek karşılığında ücret denilen ödeme almaktadırlar. Bu da yine ekonomik yaşama can veren faktörlerden sayılmaktadır. İkinci üretim faktörü doğal kaynaklardır. İlkel dönemde insanlar avcı ve toplayıcılıkla başlayan bir süreç içerisinde ihtiyaçlarını doğadan karşılamaktaydılar. Zaman içinde insan, kendisini kitlesel bir iktisadi ortamın içinde bulmuş ve alet üreterek kullanmaya başlamış ve çeşitlenen ihtiyaçlarını bu aletler vasıtasıyla doğadan karşılamaya başlamışlardır. Daha çok hizmet üretimi yapan işletmelerde nispeten doğal kaynakların kullanımının az olduğunu söylemek mümkündür. Üçüncü üretim faktörü sermayedir. Üretim sağlayabilmek için daha önceden insanlar tarafından üretilmiş ve yeni üretim sürecinde emeğin katkısıyla kaynakları mal veya hizmete dönüştürmeye yarayan her türlü etkidir. Doğal kaynaklar ile sermaye arasındaki en büyük ve

ayırt edici özellik, birinin doğada hazır halde bulunurken, diğerinin daha önce insanlar tarafından üretilmiş olmasıdır (Özgen ve Yalçın, 2006: 20). Bununla birlikte son dönemde çağdaş yönetim anlayışında insan kaynağına da beşeri sermaye adı verilmektedir. Son üretim faktörü girişimci olarak sayılmaktadır. İnsan, ilkel dönemden çıkıp kendi ihtiyacını aşan, kitlelerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere büyük üretim aşamasına geldiğinde bir başka emeğin diğer faktörleri birleştirip üretim yapması gerekliliği görülmüştür. Başka bir deyişle, insanları bulup çalışmaya ikna ve teşvik eden; onların hammaddeyi aletler vasıtası ve emekleriyle işlemesini sağlayıp mal veya hizmet üretimini gerçekleştirmelerini sağlayan; manevi ve fikri emekler harcayan kişiye girişimci denilmektedir (Ertürk, 2000: 14).

İşletmeler kurulma nedenlerine ve faaliyet gösterdikleri alanlara göre farklı amaçlar güdebilir ve buna bağlı olarak da farklı özelliklere sahip olabilirler. İşletmenin genel amaçları anlatılmak istendiğinde varlığını sürdürmek ve büyümek, kar ve kazanç elde etmek, dolaylı ya da dolaysız olarak topluma hizmet götürmek olarak sıralanabilirler. Özel amaçlar ise tüketenlere – müşterilere kaliteli mal ve hizmet sunumunda bulunmak, çalışanlarına iyi ücret ödemesi yaparak çalışma koşullarını geliştirmek, topluma hizmetin yanında devlete de hizmet etmek, işletme içindeki çalışmayı istikrarlı ve sürekli kılmak şeklinde sıralanmaktadır. Aynı zamanda bilinmelidir ki işletmeler diğer amaçlarının yanında, özünde kar elde etmek üzere kurgulanmış birimlerdir. Kar elde etmek, en basit anlatımıyla gelirlerinin giderlerinden bir birim daha fazla olması durumudur. İşletmeler ancak bu şekilde, ana faaliyet alanında faaliyet sebebi olan işleri yapmanın yanı sıra genel ve özel amaçlarına ulaşabilirler. Kar aynı zamanda işletmenin faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesi açısından da bir araçtır.

İşletmelerin genel özellikleri ise şunlardır:

- İşletmeler ihtiyaca göre faydalı mal ve hizmet üreten kuruluşlardır.
- İşletme sosyo – teknik bir terim olarak beşeri bir faktör olan insan ve fiziki aktörlerden meydana gelir. Uyumlu bir şekilde bir araya gelen fiziki ve beşeri faktörler birimler arasında teknik, sosyal ve psikolojik nitelikleri içlerinde taşırlar (Özgen ve Yalçın, 2006: 8).
- İşletmelerin çevre, diğer işletmelerin sermaye sahipleri, diğer işletmelere, tedarikçilere, teknolojik çevreye, kredi kuruluşlarına, uluslararası kuruluşlara, devlete ve yasal çerçevelere karşı sorumlulukları bulunmaktadır.
- Kıt kaynaklar ile sınırsız ihtiyaçları karşılamak durumunda olan işletmeler, ancak yönetim biliminin işlevlerini eksiksiz yerine getirirlerse başarılı olabilirler.

- İşletmeler açık sistemlerdir. Bu özellikleri ile toplumla, tüketicileriyle, çeşitli kuruluş ve kişilerle sürekli ilişkilerde bulunan açık sistem işleyişini yansıtır (Özgen ve Yalçın, 2006: 9).
- İşletmeler; tüketici türlerine göre, ürettikleri mal ve hizmet niteliğine göre, üretim araçlarının mülkiyetine göre, büyüklüklerine göre, hukuki yapılarına göre sınıflandırılırlar.
- İşletmelerin yönetim ve organizasyona, ekonomiye, üretime, pazarlamaya, insan kaynakları yönetimine, ar-ge faaliyetlerine, halkla ilişkilere, muhasebeye dair temel işlevleri bulunmaktadır. Bu kadar fazla işlevinin bulunması da neredeyse canlı birer organizma olduklarını göstermektedir. Belki de bu nedenle işletmeler yeniliklere ve değişime hızla ayak uydurmak ve hızlı aksiyonlar ile hareket kabiliyetine sahip olmak durumundadırlar.

1.3.3. Kamu Yönetimi ve Değişim

Herakleitos “değişmeyen tek şey, değişimin kendisidir” demiştir. Değişimin, sürekli var oluşuyla değişmeyen tek şey olduğu söylenebilir. Ünlü filozofun, bu sözü milattan önce 535 – 475 yılları arasında söylediğini ve yüzyıllardır süregelen değişimin günümüzde yetişilemeyecek boyutlarına tanıklık edildiği düşünülecek olursa, her alanda değişim üzerine söylenecek çok söz olduğunu anlaşılmış olur.

İnsanlar bir arada yaşamaya kadar verdiklerinden bu yana, yönetim işlevini sürdürmektedirler. Toplumlar büyüyüp, genişleyip, sistemli organizasyonlar biçiminde “Devlet” i meydana getirdiklerinden itibaren esasında kamu yönetimi filizlenmeye başlamıştır. Bu noktadan hareketle, sosyal hayatta meydana gelen her türlü değişimin, zaman içinde daha büyük etkiler yarattığını gözlemlemek ve söylemek mümkündür.

Uluslararası ilişkiler, en başta ekonomik temeller üzerinde ortaya çıkmış, bu ilişkiler sayesinde de toplumlar arası etkileşimler giderek hızlanmıştır. Öyle ki tüm zaman içerisinde bu ilişkiler, işbirliğini de gerektiren anlaşmaların ve hatta ulus üstü kuruluşların temel taşlarını oluşturmuştur. Böylece yönetim alanında farklı bakış açıları ve yöntemler birbirini etkileyerek tarih boyunca farklı farklı anlayışlara yönelmişlerdir. Bu anlayışlar ise tarihi, kültürel, siyasal, sosyal, teknolojik, ekonomik ve daha de çeşitlendirilerek sayılabilecek nedenler dahilinde değişimlere uğramışlardır. Bu değişimlerin organizasyon içerisindeki eski kurumların yenilenmesine ve hatta yenilerinin ortaya çıkmasına sebep olması olası sonuçlardan biri olduğu gibi; bu kurumların kültür ve geleneklerinin farklılaşması amaçlarına ulaşma noktasında izledikleri yolların, örgüt kimliklerinin, insan kaynakları dahil sahip oldukları tüm kaynakların

kullanılmasına dair düşüncelerin süreç içinde dönüşmesi de en doğal sonuçtur. Öyle ki bir yüzyıl öncesinin işletme yönetimi de günümüzdekinden farklı olacak, kamu yönetiminin iş gördüğü alanlar değişiklik gösterecek; dolayısıyla tüm sermaye ve kaynak yönetimleri de farklı konuları önemseyerek, yeni yöntemler kullanacak, tarihin getirdiği geleneklerle yeni bir yönetim modelini tecrübe edeceklerdir.

Tarih boyunca değişen yönetim anlayışı gelişen ve iç içe geçmiş küresel ortamda artık ulus devletlerin dünya üzerinde birbirleriyle rekabet edebilmesinde etkili hale gelmiştir. Hatta bu rekabet çeşitli ulus üstü kuruluşlar çatıları altında bloklaşmalarla kendisini göstermeye başlamıştır. Bu bloklar ise değişen yönetim anlayışlarını ulus devlet ölçeğinde en hızlı ve etkin biçimde uygulayarak daha verimli olmayı hedef edinmişlerdir. Topluluklar bir yana bırakılacak olursa tekil olarak devletlerin sosyal – hukuk devleti anlayışının demokratik sistemlerde kendisini gösterebilmesi için, bir takım adaletli bölüşüm tartışmaları yapıldığı görülmüştür. Bu tartışmaları bir yandan sermayenin temel güdülerinin ateşlediği, öte yandan büyük halk kitlelerinin pastadan daha adil oranlarda pay alabilme isteğinin körüklediği bir gerçektir. Sonuçta devletlerin de bu denli hareketli iktisadi ortamda sürekli dönüşen işletme yönetimlerine ayak uydurarak yeni roller üstlenmesi ve dönüşmesi gerekmektedir. Bu dönüşüm devlet felsefesinden, somut olarak ortaya çıkan devlet kurumlarına hatta devletin vatandaş ile iletişime geçen görünen yüzü devlet çalışanlarına (insan kaynağına) kadar kendini göstermiştir.

1.3.3.1.Kamu Yönetiminde Değişen Anlayışın Dinamikleri

Kamu yönetimi seçilmiş tarafından politika üretilen devlet mekanizmasını ayakta tutan teşkilattır. Devlet en büyük organizasyon olarak insanların birbirlerini korumak, dayanışmayı ve paylaşmayı sağlamak amacı ile oluşturduğu sosyal bir örgüttür. Kamu yönetimi de devleti işleten, çalıştıran, yürüten temel fonksiyondur (Örnek, 1992: 275 aktaran Öztekin, 2010: 238). Kamu Yönetimi kaynaklarında devletin yürütme gücünü kullanan örgütsel yapılanmasına ve bu yapının işleyişine dar anlamda “kamu yönetimi” denir. Geniş anlamda kamu yönetimi ise “toplumun ve devletin genel yönetimidir.” (Eryılmaz, 1999: 6 aktaran Öztekin, 2010: 249). Kavram olarak kamu yönetimi devletin örgütsel yönünü yansıtmaktadır. Her devlet yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirebilmek için ulusal ve yerel düzeyde örgütlenmelere gitmektedir. İşte bu örgütler de devletin yapısal yönünü oluşturmaktadırlar. “Kamu yönetiminin amacı, hükümetin ve onun yönettiği toplumla ilişkilerin daha iyi anlaşılabilmesini sağlamak olduğu kadar, toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamusal siyasetlerin oluşturulmasını özendirmek de olmaktadır. Bu amaca hizmet etmek için etkililiğe, verimliliğe ve yönetilenlerin

insan olarak ihtiyaçlarını sağlamaya yönelik yönetsel uygulamalara başvurmaktadır.” (Eryılmaz, 2000: 32 aktaran Tortop vd. 2010: 266).

Temel politikalar artık etkili ve verimli olmadıkları noktalarda değişime uğramaktadırlar. Belli zamanlarda küresel konjonktür gereği politika değişikliği de işe yaramayacaktır ve temel bir anlayış değişikliğine gidilecektir. Bu noktada kamu yönetimi de kendi içinde reformlara gitmektedir. Ancak hangi anlayışla çalışırsa çalışsın kamu yönetimi ve bünyesinde bulunduğu devlet organizmasının kendi parçası olan insan unsurunu göz önüne alarak farklı anlayışları ya da politikaları kamu yararına uygulaması ve yürütmesi gerekmektedir. Tüm uygulama ve yürütme süreci çıktıları oluşturmadan önce ister kamu isterse özel sektör alanı içerisinde bulunsun, tüm girdilerini etkin ve verimli şekilde amacına yönlendirmek zorundadır.

Bir hizmetin ya da görevin kamu yararına yönelik sayılıp sayılmamasının ortak bir ölçüsü, o hizmetten elde edilen kazancın tekrar aynı hizmet için kullanılıp kullanılmadığı olabilir. Kamu yararının tek ölçüsü bu değildir. Kamu yararının bir başka ölçüsü kamu hizmeti için yapılacak her türlü işlem ve eylemlerden kamunun (toplumun) zarar görmemesi ya da en azından zarar görecektir şekilde yapılmamasıdır. Bununla birlikte kamu hizmetlerinin tümünü kamu kuruluşları yerine getirmezler. Aradaki önemli fark, kamu kuruluşları ekonomik amaçlı ticari esaslara göre bile çalışsalar, elde ettikleri her türlü kazancı ve karı gene kamu hizmetine dönüştürürken, özel sektörde yapılan ve kamu kuruluşlarınca denetlenen kamu hizmetini yapan özel sektör, karını, kazancını dilediği gibi kullanabilir ya da ortaklarına pay edebilir. İşte kamu yararının bir ölçüsü de budur (Öztekin, 2010: 258 – 259). Bu ölçü aynı zamanda kamu sektörü ve özel sektör arasındaki farkın temelini özet bir biçimde anlaşılması açısından da önemli bir değişkendir.

1.3.3.2.Kamu Yönetimi Reformları

“Modern devletlerin tarihine bakıldığında, devletin üç gelişim aşamasından geçtiği görülmektedir. Bunlardan ilkinde tek başına iktidarın mutlak yönetimleri söz konusu iken, ikinci aşamada mutlak yönetimlerin olumsuzluğu karşısında halkın denetimini devreye sokmak amacıyla anayasalar yapılmış, üçüncü aşamada ise egemen halk kendilerini iktidara getiren anayasanın yardımı ile yönetimi geliştirmeye çalışmışlardır (Wilson, 1961: 58 aktaran Tortop vd, 2010: 286). Bu aşamalardan geçen devlet bugünkü anlamı ve unsurlarıyla ancak 15. ve 16. yüzyıllarda ortaya çıkmıştır (Aktan, 1995: 27 aktaran Tortop vd, 2010: 286). Rönesans ve reform ile başlayıp Aydınlanma ile devam eden bu süreçte insanın düşünce dünyasında devrimci yenilik ve değişimler görülmeye başlanmıştır. Bu değişimi aklın egemenliği

biçiminde tanımlamak mümkündür (Şaylan, 1994: 20 aktaran Tortop vd, 2010: 286).” Çünkü modern devletin oluşumunda en çok bu unsur etkili olmuştur.

Kamu yönetimi reformlarının temellerini oluşturan ve anlayışın değişmesini sağlayan ana etken ekonomik ve toplumsal temelli olaylardır. 20. yüzyılın başlarında ekonomik anlamda devletin piyasaya müdahale etmesi benimsenen anlayışlardan değildi. 1. Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri birçok yönden olduğu gibi ekonomik açıdan da egemen güç olarak ortaya çıkmıştı. 1929’da patlak veren ekonomik kriz ise devletin ekonomiye müdahalesi ve kamu yönetiminin konumlandırılması açısından yeni anlayışlar getirmekteydi. Ekonomik kriz beraberinde iflaslar ve işsizliği de getirmişti ve devlet artık ekonomiye müdahale etmek durumundaydı. İktisadi alan yazınında Keynesyen politikaların ifade ettiği anlayış bu şekilde meydana gelmişti.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra (1950 – 1980’li yılları arasında) devlet iktisadi kalkınmayı canlandırmak amacıyla sektörel düzeyde doğrudan girişimci – üretici rolünü üstlenmiştir. Temel amaç aksayan piyasayı düzenlemek ve piyasanın üretmediği alanlarda üretim sağlayarak kalkınmayı sağlamaktır. Bu kapsamda gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde devletler kaynakların yatırımla tesisi rolünde önemli görevler üstlenmiş ve doğrudan yatırım – üretim faaliyetlerinde bulunmuşlardır. Zamanla zarar eden kamu işletmeleri, popülist politikalarla düşüncesizce yapılan kamu yatırımları ve özel sektör üzerindeki aşırı devlet denetimi bir yandan enflasyonist sonuçlara, diğer taraftan da ekonomide olumsuz tasarruf ve yatırım kararlarına neden olmuştur. 1980’li yıllara gelindiğinde kamu yönetiminin olumsuz tasarruf etkilerinden kurtulmak için devletin ekonomi içindeki payı azaltılmaya çalışılmış ve özelleştirme politikaları öne çıkmıştır. Bu süreçte hükümetin kamu maliyesinde etkinliğini arttırmak için önemli reformlar yapılmıştır (Leblebici vd. 2012: 84).

Sosyal devlet liberal devletin yirminci yüzyılın İkinci Dünya Savaşı’ndan sonrasına denk gelen yarısından sonra gerçekleştirdiği bir aşamadır. Yapısı ise liberal devlet anlayışı ile ortaya konulmuştur. Liberal devlet anlayışı birey temellidir ve bireyin iradesine dayandırılmaktadır. Toplumun, siyasi yapının ve otoritenin kaynağı ve sebebi doğumundan itibaren eşit ve özgür olan birey ile onun iradesidir. Bu nedenle devlet ve faaliyetleri de kuruluş ve kaynağına uygun olmalıdır. İnsanlar ve mallarını koruyup güven altında tutmalıdır. Bunun için de bir sosyal sözleşme yapılmıştır. Göze’ye göre sosyal devlet siyasal ve ekonomik yapısı yanında hak ve özgürlükler anlayışı ile liberal devletin temel kurumlarını barındırmaktadır. Değişen ekonomik ve sosyal faktörler nedeniyle bu kurumlarda bir takım değişiklikler yapmaktadır. Yaptığı değişiklikler siyasal iktidarın temeli ve yapısında değil; devlete yüklenen sosyal ve siyasal haklar ve ödevler konusunda ortaya çıkmaktadır (Göze, 2009: 381 – 385).

1980’lerde neoliberal politikalar ile çoğulcu demokrasi adımları çelişkiler içermektedir. “Siyasal liberalizm ile iktisadi liberalizm bir arada yaşayamaz, iktisadi liberalizme en uygun siyasi rejim muhafazakar yönetimler altındaki kısıtlı demokrasilerdir” kanısı vardır. 1990’larda neoliberal politikalar başarısız olmuş, halk da tepkisini seçimlerde göstermiştir. Borç kısılacısındaki ülkeler ekonomik yapılarını ayakta tutabilmek için IMF ve Dünya Bankasına bakmaktaydılar. IMF ve Dünya Bankası gibi ulus üstü kuruluşlar da reformların sürdürülmesini istiyorlar ve neoliberal reformlarda diretiyorlardı. Ancak reformların beklenen hızda sürmesi mümkün olamıyordu. Neoliberal politika ve siyasi partilere destek zayıflıyor yani demokrasi, neoliberal reformların aleyhinde işliyordu. Reformlar demokratik rejimler içerisinde ilerleyemiyor, demokratik rejim meşruiyet; siyasi partiler de temsil krizine giriyordu. Bu kriz aslında sermayenin toplumu yönlendirme gücünü yitirmesine yol açan bir hegemonya krizinin habercisiydi. Bunun için 1990’lar başında ekonomik ve siyasi liberalizmi özdeşleştirerek yeniden bir hegemonya kurma çabasına, çoğulcu anlayışın yerleştirilmesi çabası da eklendi. Neoliberal politikalar amacına yürürken demokrasi rüzgarları estirilerek halk desteğini de alabilmek amaçlanıyordu.

“Bu çerçevede hukuk devleti, insan hakları, katılım, sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi, şeffaflık, hesap verebilir yönetim anlayışı, yolsuzlukların önlenmesi, yerinden yönetim gibi ‘demokratik özlemler’ de neoliberal ideolojiye ekleniyordu (Güler, 2005: 44 – 49, 142 – 143 aktaran Ataay, 2007: 3).” Ataay’a göre böylece neoliberalizmin ‘çoğulcu’ bir anlayışla yenilenmesi sağlanmaya çalışılıyordu. Bu durum “yönetişim” kavramının temel anlayışına da kaynaklık etmektedir.

Birçok yazar tarafından devletin ekonomiye müdahalelerinin azaltılmasının, demokratikleşmenin ve sivil toplumun güçlendirilmesinin ön koşulu olarak sunulduğunu savunulmaktadır. Böylece neoliberalizmin zayıflayan toplumsal desteği / meşruiyeti güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Bu doğrultuda neoliberalizme uygun yeni bir çoğulculuk anlayışı geliştirilecektir. Bu çoğulculuk anlayışında sivil toplum kuruluşlarına özel bir rol verilecektir. “Klasik çoğulculuk anlayışında, bilindiği üzere esasen refah devleti ve yeniden bölüşüm politikaları olmaksızın “çoğulcu” bir demokrasiden söz etmek de mümkün değildir (Şaylan, 1998: 86 – 93 aktaran Ataay, 2007: 4). Oysa neoliberalizm tarafından gündeme getirilen “yeni çoğulculuk” anlayışı, devletin ekonomiye müdahale ederek yeniden bölüşümü sağlamasına kesin olarak karşı durmaktadır. Neoliberalizm çoğulculuğu, bu özelliği ile aslında gerçek bir çoğulculuk öngörmemekte dolayısıyla farklı çıkarlara sahip toplumsal grupların uzlaşısını değil, ulus ötesileşmiş finansal sermayenin çıkarlarıyla özdeşleşen neoliberal politikaların devamını hedeflemektedir. Nitekim neoliberal yaklaşımın bütün ‘katılımcılık’

retoriğine karşın, ‘teknokrasi’ egemen eğilim olmayı günümüzde de sürdürmektedir. ‘Tepeden inme’, ‘oldubittiye getirici’ bir yönetim üslubu bir yandan reformların parlamentodan adeta ‘yangından mal kaçıran gibi’ geçirilmesine; bir yandan hükümetlerin uzun müzakerelere dayanan yasama süreci yerine kararnamelerle yönetmeyi tercih etmesinde, diğer yandan da teknokratik yönetim anlayışının üst kurullar ve merkez bankası özerkliğinde kurumsallaşmasında kendini göstermektedir (Przeworski, 2004 aktaran Ataay, 2007: 4).

Kısacası neoliberalizmin çoğulculuk, katılımcılık, demokrasi söylemlerinin içi boştur. Çoğulcu ve katılımcı demokrasi, toplum isteklerine bölüşümcü politikalarla yanıt vererek çıkarları bir toplumsal uzlaşıda birleştiren bir süreçtir. Temel olarak reformlar, piyasa toplumuna geçiş hedefliydi. Bu çerçevede devletin işlevi yeniden tanımlamakta ve kamu örgütlenmeleri de yeniden düzenlenmekteydi.” (Ataay, 2007: 4). Reformlar ve getirdiklerinin temel felsefesine uygun olarak yürütülmediği ve yine yeniden sorunların baş gösterdiği durumlarda en büyük eleştiriler esasen bu eksenden kaynaklanarak çeşitlendirilmektedir.

Farklı bir bakış açısına göre her kriz aynı zamanda bir fırsattır. Bu düşünceden hareketle, ekonomik krizlerin çıkışlarında reform uygulamaları ve ulus üstü kuruluşların etkisi artmakta ve hızlı yasa yapma süreçleri yaşanmaktadır. Bu bakış açısı yukarıdaki kararname tercihlerini de açıklama noktasında bir fikir verebilmektedir. Tüm bu çabaların toplamı ise devletlerin, halklarının refah seviyelerine pozitif katkı yapma isteği ve ekonomik alanda yeni düzenlemelerle etkinliği sağlamaktır.

Kamu politikaları, kamu yönetiminin işleyişindeki en temel unsurlardan biridir. Bu politikalar, yürütme işlevinin görüldüğü ana stratejilerin yanında, örgütün işleyişine ve tüm unsurların yönetilmesine dair de olabilirler. Böyle düşünülürse tüm reformları girdiler ve çıktılara yansımalarıyla ele almak gerekmektedir. Bu şekilde ele alınmadıkça tarih içinde gerçekleşen anlayış değişikliklerinin sonuçlarını anlamak zorlaşacaktır. Anlaşılmayan sonuçlar yeni bir reform ve zihniyet değişikliğinin kavranmasını zorlaştıracaktır. Çünkü her bir sonuç, yeni bir anlayışa neden olmakta ve süreç neden sonuçlarla birbirine bağlı biçimde yürümektedir.

“Kamu politikası toplumsal sorunları ve bunların çözümlerini belirlemek anlamına gelmekte ve kanun yapmak, yönetsel düzenlemeleri gerçekleştirmek, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapmak, sorunları çözecek yöntemler belirlemek gibi fonksiyonları içermektedir.” (Eryılmaz, 2000: 9 aktaran Tortop vd., 2010: 268). Kamu politikası anlayış anlamına gelmektedir ve eskide kalmış bir anlayış, güne ayak uydurma çabası içinde reforma tabi tutulması gereken noktalardan biridir. Sorunlar ve çözümler değiştiği gibi gereksinimler de değişecektir. Değişen sorunlara uygulanan değişen çözümler, yeni ideolojik tutumlarla

kendilerini gösterirler. Bu durum yeni kurum, uygulama ve düzenlemeleri de beraberinde getirebilmektedir. Bu düzenlemeler kamu yönetimindeki uygulayıcıları da doğrudan etkileyecektir. Öyleyse artık kamu yönetiminde gelişen her anlayışla, insan kaynağı ile ilgili olan görüşlerinde yenileneceğini düşünmek yanlış olmayacaktır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde temel amaç her örgütte olduğu gibi etkinliktir. Kamu yönetimi de siyasetle iç içe olduğu için popülist uygulamalar etkinlik hedefinden uzaklaşmalara sebep olabilmektedir. İşte bu noktada reformların amacı; ekonomiyle siyasetin ayrılması ve ekonomik sorunların daha teknik bir bakış açısıyla ele alınması olarak özetlenebilecektir. Buradan anlaşılacak olan şey, yeniden yapılandırmanın altında ekonomik etkinlik amacının yattığı ve sürecin bir amaç – sonuç ilişkisi ile yürüdüğüdür. İnsan kaynağını, personel yönetiminden daha genel anlamda, bir beşeri sermaye olarak görmek gereklidir. Bu bakış açısıyla etkinlik amacıyla yola çıkan hiçbir örgütün çöpe atacak sermayesi olmadığı anlaşılabilecektir.

İnsan unsuru, demokratikleşmenin getirdikleri ile içinde bulundukları organizasyonları geliştirme eğilimindedir. Bu eğilim küreselleşme, ulus üstü kuruluşların etkileri, yerleşme, yönetim anlayışı, katılım ve çok yönlü yönetim çabaları vb. gibi temel taşlarıyla kendini göstermiştir. Öncelikle demokratikleşen yönetimler yoluyla katılımın arttığı düşünülecek olursa neoliberal reformlar ve demokrasi ilişkisine de değinmekte fayda olduğu anlaşılabilecektir.

Kamu reformu ile demokratikleşme ilişkisini iki genel bakış açısıyla tartışmak olanaklı görülmektedir. İlk olarak reform paketi bölüşüm ilişkileri açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle de reformdan zararlı çıkan toplumsal kesimler neoliberal reformlara karşı kimi zaman sert muhalefetler sergileyebilmektedir. Dolayısıyla reformun demokrasi sınırları içerisinde kalınarak gerçekleştirilebilmesi önemli bir sorundur. İkinci olarak kamu reformu günümüzde de demokratikleşme amacıyla meşrulaştırılmakta, reformların en temel amaçlarından birinin demokrasiyi geliştirmek olduğu ileri sürülmektedir. Bu nedenle reformların demokratikleşme açısından ilerleme sağlayıp sağlamadığı sorunu da üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Az gelişmiş ülkelerde neoliberal birikim rejimine geçiş otoriter yönetimler eliyle olmuştur. Bunun temelinde, neoliberal reformların bölüşüm ilişkilerine ilişkin önemli sonuçlarının bulunması yatmaktadır. Yeni uluslararası iş bölümüne uyum, ekonominin dışa açılması, ihracata yönelik sanayileşme, devletin ekonomiye yönelik müdahalelerinin azaltılması, sosyal devlet uygulamalarının sınırlandırılması gibi politikalar bölüşüm ilişkisinin sermaye lehine ve emek aleyhine yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu nedenle neoliberal politikalar temelde çalışan sınıfların ekonomik – sosyal haklarını

savunabilmesine olanak sağlayan “çoğulcu demokrasi” yle çelişki oluşturmaktadır (Ataay, 2007: 1).

“Refah devleti, kapitalizm ve liberalizm içinde gelişen sanayileşmenin yoğunluk kazanmasının ve bu yoğunluğun doğurduğu sorunların bir ürünü olarak gündeme gelmiştir. Bu kavramın kesin bir tanımı bulunmamakla birlikte, belirleyici özelliğın düzenleme olduğı söylenebilir. Ancak, düzenleme olgusu ve süreci ile bütünleşmesine karşın, refah devletinin bu sürecin bir aşaması olduğunu belirtmek gerekir (Sezer, 1992: 10 aktaran Tortop vd, 2010: 291).

Kuramsal alanda refah devletinin oluşmasında en büyük katkı 1936 yılında yayımlanan ‘İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi’ adlı eseri ile ekonomi kuramı alanında o güne kadar doğruluğundan şüphe edilmeyen mevcut paradigmanın terk edilmesine yol açan Keynes tarafından yapılmıştır. Yeni paradigmanın temel tezi, piyasanın sanıldığı gibi kendi başına tüm sorunları çözmede etkili bir yöntem sunamadığı ve bu nedenle devletin piyasaya müdahalesinin gerekli olduğu şeklindedir. Bu değişim, sadece ekonomi alanı ile sınırlı kalmamış, toplumsal ve siyasal alanı da etkilemiştir. Bu düşünce devletin konumunu ve fonksiyonlarını bütünüyle değiştirmiştir (Al, 2002: 89 aktaran Tortop vd, 2010: 291).

Bu süreç, devletin rolü ve doğasına karşı farklı yaklaşımların oluşmasına da neden olmuştur. Bu şekilde II. Dünya Savaşı’ndan itibaren özellikle Avrupa’da yüksek vergilerin uygulanması, ekonomik ve sosyal hayatta devletin ağırlığını hissettirmesi, yaygın bir şekilde gözlenir olmuştur. Ancak görülen mali açıklar devlet faaliyetlerinin azaltılmasını gerektirmiştir. Bu durum farklı ülkelerde farklı oranlarda gerçekleşmiştir (Flynn, 1995: 2 aktaran Tortop vd, 2010: 292). Bu ortamda refah devleti uygulamaları yeni ortaya çıkan toplumsal sözleşmelerin en önde gelen ögesi olmuştur. Toplumun önde gelen kesimleri böyle bir sözleşme üzerinde uzlaşmışlardır.

Devletin faaliyetlerinin azaltılmasına neden olan refah devleti uygulamaları, tarihsel koşullar altında devletin daha adil ve daha eşitlikçi bir toplum düzeni amacı ile ekonomiye müdahalesi biçiminde yürümüştür. Keynesçi paradigma içinde devlet, kapsamlı bir yeniden bölüşüme yönelik biçimde ekonomiye müdahale etmiştir. Politik uzlaşma bu olgu üzerinde gerçekleşmiştir (Şaylan, 2000: 10 aktaran Tortop vd, 2010: 293).

Yarışmanın konusu çıkar olunca yarışan gruplar arasında karşıtlığın oluşması kaçınılmazdır. Bu durum toplumsal bir çatışmaya neden olmuştur. Bu süreçte refah devleti uygulamalarından beklenen, daha adil ve eşitlikçi bir toplum düzeni için devletin aktif bir rol benimseyerek kapsamlı kamu hizmetlerini gerçekleştirmesidir. Burada önemli olan topluma yönelik hizmetin devletçe üretilip dağıtılması, toplumsal eşitliğe yönelik olması, güvenilir ve

demokratik olma özelliklerini taşıyor olmasıdır (Şaylan: 2000: 11 aktaran Tortop vd, 2010: 293).

Refah devleti, düzenleyici bir devlet anlayışıdır. Piyasa ekonomisinde ortaya çıkan sorunların çözümü için düzenleyici bazı kararların alınması gerekmektedir. Refah devleti uygulamalarının diğer bir belirgin özelliği de örgütlenmiş kapitalizm kadar toplumdaki diğer çıkar grupları için ekonomik ve toplumsal politikaları, bunların talepleri uzlaştıracak bir biçimde formüle etmesidir. Bu uzlaştırma devletin demokratik sorumluluğunun bir gereğidir. Çıkar gruplarının temelinde hem bu grupların birbirinden farklı amaç ve hedeflerle bütünleşmesi hem bu amaç ve hedeflerin birbiriyle çatışır nitelikte olması hem de grupların gücünün farklı olması bulunmaktadır (Sezer, 1992: 12 – 13 aktaran Tortop vd, 2010: 294).

Kamu yöneticilerinin bürokrasiyi etkin örgütler olarak görmelerine ve insanların amaçlarını gerçekleştirebileceğini varsaymalarına karşılık örgütsel etkiler bireylerin güdüleyicileriyle uyuşmamaktadır. Ayrıca yöneticiler birey çıkarından çok kendi çıkarlarını artırmak eğilimindedir. Çünkü gücün merkezileşmesi, sorumluluğu azaltmakta böylece bürokrasi bir iktidar sistemine dönüşmektedir (Sezer, 1992: 20 aktaran Tortop vd, 2010: 294).

Refah devleti uygulaması kamu yönetimi açısından da önemli sonuçlara yol açmıştır. Bunların başında, kamu yönetiminin giderek büyümesi, çeşitli hizmetler üreten ve dağıtan büyük örgütlenmelerin ortaya çıkması ve kamu yönetiminin daha büyük kaynakları kullanmaya başlaması olmuştur. Liberal doktrin çerçevesinde örgütlenmiş devletin ‘bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler’ şeklinde sloganlaştırılan temel ilkesinin geniş halk yığınlarını sefaletle sürüklemesi sonucunda gündeme gelen refah devleti uygulamalarının finansmanı yaşanan ekonomik krizler sonucu oldukça güçlenmiştir. Tüm dünyada görülen ekonomik kriz refah devletinin sorgulanmasına yol açmış, bunu sağlayan süreç dayanaklarını teker teker yitirmeye başlamıştır (Şaylan, 1994: 89 aktaran Tortop vd, 2010: 294).

Refah devleti tekeller aracılığıyla da bireylerin gelir ve sermayelerine yönelik darbe vermektedir. Refah devletinin gelirin yeniden dağıtımına yönelik politikaları, başkalarına vermek için başkalarından almaya dayalıdır. Bu durumda özgürlük ve eşitlik zedelenmekte, devlet başkalarından almadan eşitliği sağlamaya çalışmaktadır. Eleştiriler bu şekilde belirtilirken zaman zaman refah devleti uygulamaları ile sosyal devlet kavramı da birbirine karıştırılabilmektedir. Aslında çok fazla üzerinde durulmasa da sosyal devlet kavramı ile refah devleti kavramı arasında önemli farklar bulunmaktadır. Sosyal devlet, doğrudan toplum içinde ve toplumla birlikte bireyin insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini hedeflerken, refah devleti toplumdan soyut bireyin refahını dolaylı bir biçimde kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle toplum merkezli sosyal devlet anlayışı ile birey merkezli refah devleti anlayışı

arasında çok derin farklar bulunmaktadır (Bozkurt vd., 1998: 225 aktaran Tortop vd, 2010: 295).

Sosyal devletin eleştirisi devletin rolünün yeniden uyarlanması ve kamu yönetiminin sosyal yaşamdaki yerinin yeniden değerlendirilmesi sürecini beslemiştir. Devletin küçülmesi ya da geri çekilmesi hareketi, 1979'da İngiltere'de Thatcher'ın, 1981'de ise ABD'de Reagen'ın iktidara gelmesiyle, somut politikalara dönüşme fırsatını yakalamıştır. Daha sonra ise bu akım giderek bütün batı ülkelerini etkisi altına almıştır (Örnek, 1998: 40 aktaran Tortop vd, 2010: 295).

Sosyal devlet ekonomik ve sosyal hakların bizzat devlet tarafından sağlanması gerektiğini savunmaktadır. Bu şekilde sosyal ve ekonomik hakların gereğini devlet yerine getirecektir. İdeal olan sosyal refahın en üst düzeye çıkarılmasının amaçlanmasıdır. Oysa bireysel refah değil, sosyal refah temel amaç olmalıdır. Ancak ekonomik ve sosyal hakların kapsamının genişlemesi sosyal refah artışı için yeterli değildir (Aktan, 1994: 73 aktaran Tortop vd, 2010. 295).

Sosyal devlet, toplumda rant peşinden koşma faaliyetlerini de arttırmıştır. Özel çıkar grupları aracılığıyla devletten transfer sağlama çabaları ve bu yönde yapılan harcamalar artmış, sosyal harcamalar israfı yaygınlaştırmış ve devleti gereksiz harcama yapar hale getirmiştir. Sosyal harcamalardan ihtiyacı olmayanlar da yararlanmaya başlamıştır. Bunun sonucunda yaygın bir şekilde devletin küçültülmesi ve klasik liberalizmin temel ilkelerine geri dönülmesi önerilmiştir.” (Tortop vd., 2010: 291 – 296).

İkinci Dünya Savaşı sonralarında oluşmuş olan yeni sağ düşüncesi ile 19. Yüzyılın liberalizmi de yeniden yorumlanmıştır. Yeni sağ düşüncesinde, yaşanan ekonomik krizlerin sonuçlarının etkilerini gözlemlemek de mümkündür. Bu düşünce ile devletlerin küreselleşme karşısındaki değişimlerine ideolojik bir zemin hazırlanmıştır. Devlet mekanizması bireysel özgürlüklerin önünde engel olarak görüldüğü ölçüde olumsuz algılanmakta ve piyasa mekanizmasının aygıtları övülmektedir. Bu noktadaki eleştiri sosyal devlet ve refah devletinin devleti aşırı biçimde büyüttüğü yönündedir. Refah devleti esasında piyasa ile uyumlu çalışabildiği ölçüde mümkün görülmektedir (Arslan, 2010: 23 – 24).

Sonuç olarak reformların demokratik söylemleri barındırırken içinin bu bakımdan boş olduğunu anlaşılmaktadır. Her süreç bir sebepten ortaya çıkan bir anlayış ve bu anlayışa başarısız olduğu noktalarda yapılan eleştiriler sonucu yenilenme biçiminde devam etmiş ve günümüze kadar da süregelmiştir. Reformlar açısından bakıldığında demokratik değerleri uygulamada ortaya koyamaması tutarsızlık olarak algılanmasına sebep olmuş ancak belki de

daha doğru anlayışların ortaya çıkmasını sağlayan bir fırsat olarak da krizlerin içerisinde doğmuştur.

Piyasa, tarih boyunca bir bakıma el değiştirerek gelişmiştir. Piyasa, devletin mutlak elindeyken devletlerarası ilişkiler ekonomiyi ticari yollar vasıtasıyla geliştirmiştir. Küçük burjuva kendisine haklar isterken aynı zamanda ekonomik olarak güçlenerek piyasayı da bağımsızlaştırmıştır. Piyasa zamanla burjuvaya karşı işçi sınıfının başkaldırışına da sahne olacaktır ve bu süreç işçinin önemli hale gelmesiyle kendisini göstermiştir. Teknolojik gelişmeler sanayi sektörünü geliştirince makineleşmeden çok daha önce emek unsuru, ekonominin en önemli girdisi haline gelmiştir. Bu durum çalışanların insan hakları, sosyal ve ekonomik hakları kazanmalarına kadar süregelmiştir. Bu gibi kazanımlar değişimin de tetikleyicisi olmuştur. Anlaşılacağı üzere demokratik değerler bu reform süreciyle ilişkisiz görülmemelidir. Tüm yeni anlayışları meşrulaştırma çabaları kendi içlerinde demokratik değerleri de barındırma iddiasındadır. Bu iddianın sadece bir “şirin görünme çabası” mı olduğu bilinmemektedir ancak sivil toplum, kendisini güçlendirdiği ve siyasal kültürü gelişmiş, örgütlü toplum bulunduğu takdirde bu bir fırsat olarak, adaletli paylaşım noktasında toplumlara yardım edecektir.

Neoliberal akımın reformlardan beklentileri ekonomik etkinlik temelindedir. Kimilerine göre bu beklentiyi meşrulaştırmak amacıyla, demokratikleşme meselesini ön planda tutarlar. Böylece bürokrasinin ekonomiye müdahalesine sınırlandırma getirirken düzenleyicilik kurumuyla ekonomi ve siyaset ayrılacak, ekonomi daha teknik bir konu olarak ele alınıp rasyonelleştirilecektir. Demokratikleşme ise sivil toplumun güçlendirilmesi, yerelleşme adımlarıyla sağlanacaktır. Karar alma süreçlerinde sivil toplum ve yönetim modelleriyle katılım ön planda tutulacaktır (Ataay, 2007: 5).

1.3.3.3.Kamu Yönetimi Alanındaki Yeni Anlayışlar

Yirminci yüzyılın son dönemlerinde geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, kendisini kamu hukuku ve siyaset bilimini de içine alan kamu felsefesi ile uyumlulaştırmaya yönelik bir çaba içerisine girmiştir. Bu çerçevede yönetim ile hukuk düzleminde bürokratik ve hukuki kurallar ve ilişkiler sorgulanır olmuştur. Ekonomik ve idari rasyonelliğin hukuksal rasyonelliğin yerini almasından bu yana idare hukuku ve temel odak noktaları, kurumları ve ilkeleri ile özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde yeniden tanımlanmış, özel hukuka doğru bir eğilim söz konusu olmuştur (Özer, 2005: 5).

Yeni anlayışların her biri içlerinde değişik eğilimler barındırabilmektedirler. Değişim ise kamu alanında esasen kamu yararına yönelik kamu hizmeti sunumunda ve üretiminde

toplum ile devletin karşılıklı bağımlılık ve iç içe geçmişlik ilişkileri üzerine inşa olmuş durumdadır. İşte bu ilişkiler açısından zaman zaman sorunlar ortaya çıkmış ve yeni çözümler üretilmiştir. Bu çözümler kendilerini kimi zaman küçük müdahaleler, kimi zamansa köklü anlayış reformları şeklinde göstermişlerdir. Birçok yazar bu değişimleri getiren baskının nedenini açıklamak amacıyla bir takım ortak noktalar üzerinde birleşmektedirler. Bu noktalar ekonomik, teknolojik ve toplumsal baskıların yarattığı zorunluluktan başlamaktadır.

Özel sektörün rekabet temelinde yarattığı baskılar devletin rolünü küçültme konusunda; teknolojik temelli gelişmelerin tetiklediği küreselleşme akımı ulus üstü kuruluşların baskılarıyla; toplumsal kökenli nedenler de halk kitleleri, çıkar grupları ve hiziplerin kazanımları sonucunda kendini göstermiştir. Eğitim seviyesi yükselen ve zamanla devlet kademelerinde kendisine yer bulabilen insan unsuru, yeni bilinç seviyesiyle üçüncü sektör şeklinde de adlandırılan, sivil toplum mekanizmasını daha etkin biçimde kullanabilmiştir. Süreç özellikle batı devletlerinde, ülkemize göre daha önce başlamış, gelişmekte olan ve nispeten az gelişmiş ülkelerde ise batı eliyle ya da kuruluşlarının etkileriyle, birçok örnekte otoriter rejimler yoluyla gerçekleşmiştir.

“Günümüzde her alanda değişim görülmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışı da değişmektedir. Yeni anlayış örgüt ve yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılmaların olması, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesi gibi özellikler üzerinde odaklanmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacıyla yönelik bir yapı oluşturma (Aykaç, 2001: 1 aktaran Tortop vd, 2010: 298) gibi süreçleri gündeme getirmiştir.

Yaşanan bu değişimin temel nedenleri olarak rekabet avantajı sağlamaya dönük istek ve ihtiyaçlar, uzun dönemli gelir ve bütçe kısıntıları ve hukuksal düzenlemelerin gerekleri (Kamensky, 1996:247 aktaran Tortop vd, 2010: 298) gösterilmektedir. Yaşanan gelişmelere bakıldığında bu değişimin bir ihtiyaç değil bir kaçınılmazlık (Aykaç, 1999: 9 aktaran Tortop vd, 2010: 298) olduğu sonucuna rahatlıkla varılabilir. 21. Yüzyılın beraberinde getirdiği değişim rüzgarı gerek özel, gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiştir. Bu süreçte modern toplumdan post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişime zorlamıştır (Aktan, 1994: 5 aktaran Tortop vd, 2010: 299). Bu durumda kamu yönetimi – toplum ilişkisi de değişmiş, toplumun merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimleri

karşısında buna entegre politikalarla karşılık verme gerekliliği gündeme gelmiştir (Eren, 2001: 54 aktaran Tortop vd, 2010: 299).

Bu şekilde yönetilme ihtiyacı duyan değişim süreci yeni toplumsal kurumlar üzerinde de derin etkiler yapmaktadır. Örgütler, bilim ve teknolojinin yanında insan niteliğine ilişkin değer ve kavramlardan oluşan değişimleri yaşamaktadırlar. Bu değişimlere uygun cevap veremeyen örgütler, sürekli biçimde, bilinmeyen, beklenmeyen ve denetlenemeyen güçlerce tehdit edilmektedir (Bumin, 1979: 17 aktaran Tortop vd, 2010: 299).

Böyle bir ortamda değişimi gerekli kılan en önemli neden olarak birtakım baskılar dikkat çekmektedir. Bunlar; daha iyi, daha ucuz, daha ekonomik yönetim istekleri biçiminde ortaya çıkan pragmatik baskılar, devletin büyümesini tehlikeli bulan daha az yönetim isteklerini öne çıkaran eğilimleri içeren ideolojik baskılar, devletin ekonomik etkinliklerde bulunmaması gerektiği şeklinde kendini gösteren ticari baskılar ve kamu sektörünün aşırı biçimde kurumsallaştığından, bürokratikleştiğinden ve profesyonelleştiğinden yakınma ve halka daha geniş bir seçme alanı bırakma tezini öne süren popülist baskılardan (Tutum, 1994: 8 aktaran Tortop vd, 2010: 299) oluşmaktadır.

Değişim, mevcut yönetsel biçimlerin ve yöntemlerin teknolojik değişime uyarlanması veya eğitim standartlarının yükselmesi sonucu ortaya çıkan değişiklikleri de içermektedir. Bu süreç, sürekli nitelik taşımakta ve değişen çevre koşullarına uyum sağlamaya çalışan organizmanın doğal tepkisine benzemektedir.” (Tortop vd., 2010: 298 – 299). Bu tepkinin çıkış noktası kamu yönetimi alanındaki değişim ihtiyaçlarının fark edilmesinde benzerlikler göstermektedir. Benzerlik gösteren sadece yenilik isteğinin çıkış noktaları değil, aynı zamanda ulaşılmak istenen hedeflerdir.

Tablo 1.1 Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Arasındaki Örgütlenme ve Fonksiyonlara İlişkin Farklılıklar

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Hiyerarşik kademe ve farklılıklar	Düz, yatay ve network tipi örgütlenme
Merkeziyetçi anlayış	Yerinden yönetim ve yetki devri
Gizlilik ve kapalılık	Şeffaflık ve açıklık
Statüko	Dinamik yönetim
Kural odaklılık	Vatandaş odaklılık
Doğrudan kamu hizmeti sunumu	Kamu hizmetinde alternatif mekanizmaların geliştirilmesi
Sorgulanmazlık ve dokunulmazlık	Hesap verilebilirlik

Kaynak: Balcı, 2005’den “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri” aktaran Kurt ve Uğurlu, 2007: 87.

Değişim sürecinde klasik kamu yönetimi anlayışı güven kaybına uğradığı için değişime uğraması gerektiği düşünülmüştür. Klasik kamu yönetimine yöneltilen eleştiriler özetle şunlardır: Aşırı bürokratik bir oluşuma dönüşmüştür. Kamu yönetimi için, hizmet değil kuralları uygulamak ön planda tutulmaya başlanmıştır, hantal bir yapı halini alan kamu yönetiminde bir yoğunluk oluşmuştur. İdari, siyasi, ekonomik konuları birbirinden ayırmak ve teknik uzmanlık gereken alanları yeniden düzenlemek gerekmektedir.

Yeni kamu yönetimi, en önemli amaç olarak mal ve hizmetlerin dağılımında etkinliği seçmiştir. Bu sebeple yeniden çözümler aranırken, ideolojik kaygılardan uzaklaşmaya çalışılmıştır. Yeni yönetim anlayışına göre klasik bürokratik yapıdan uzaklaşarak yetki devrine dayanan, klasik hiyerarşik yapıdan uzak ve yerelleşmeye önem veren bir yapı kurulmalıdır. Devlet bu noktada doğrudan bir aktör olarak değil, sorunların çözümünde etkili olarak piyasa aktörlerini özendiren bir düzenleyici olarak bulunmalıdır. Devletin bu şekilde var olabilmesi için de özel sektörün tecrübelerinden yararlanmak gerekmektedir. Çünkü özel sektör dinamizmi ile kamu sektöründen daha avantajlı durumdadır. Bu doğrultuda, yerinden yönetim, yatay hiyerarşi, çalışanların potansiyellerinden yararlanma ve müşteri odaklılık ön plana çıkmaktadır” (Eren, 2001: 60 Aktaran Tortop vd., 2010: 300 – 302). Bu nokta ise kamu işletmeciliği anlayışının temelinde yatan düşünce yapısıdır.

1.3.3.3.1. Yeni Kamu Yönetimi

Yeni kamu işletmeciliği düşüncesi küreselleşme süreciyle tanımlanan 1980’li yıllar aynı zamanda neoliberalizmin birinci kuşak reformlarının dünya ölçeğinde uygulamaya geçirildiği yıllardır. Reformlar uluslararası bir rüzgar getirmekte aynı zamanda ulus devletler küresel ölçeğe paralel yapılanmalara gitmektedirler. Böylece zamanla ekonomik temelde sınırlar kalkacak sermaye uluslararası dolaşımına hızla devam edebilecektir. Kısacası küreselleşme dalgalarıyla birlikte devlet ekonomiye müdahalesini sınırlandırmakta ve buna orantılı olarak da piyasanın güçlenmesi görüşü hakim kılınmaktadır.

Kamu işletmeciliği ekolü kamu yönetimi disiplini içinde işletme bakış açısının kaynağından doğmuş, neoliberal minimal devlet anlayışı kamu idaresine uyarlanmıştır. Ekolün temel hedefi, kamu – özel işbirliğini kurumlaştırırken, bir yandan da kamu sektörü ile işletme yönetimi temelli özel sektörün farklarını yok etmektir. Bu anlayışa göre kamu yönetimi örgüt yapısı, hedefleri ve süreci açısından giderek daha fazla işletme yönetimine benzemelidir. Bu anlayışla kamu idaresinin işleyişinde özelde olduğu gibi verimlilik, tasarruf, etkinlik gibi ilkeler su yüzüne çıkartılmaktadır. Devletin verdiği hizmetlerin piyasa ve özel sektöre devredilerek özelleştirilmesi ya da devlet elinde kalan hizmetlerin özel sektörün piyasa modeline uygun

olarak yürütülmesi tercih edilmektedir. Kamu işletmeciliği anlayışı ile piyasa anlayışının ve ortamın rekabete dayalı dinamizminin kamunun ortak problemlerine tek mümkün çözüm olarak var olduğu önerilmekte; kamu yararı, adalet, eşitlik gibi ilkeler de piyasa temelinde yeniden tanımlanmaktadır (Kalfa ve Ataay, 2008: 2 – 3).

İkinci nesil reformlar ise bir nevi devletin düzenleyici rolüne vurgu yapmaktadırlar. Başka bir deyişle devletin denetleyici ve düzenleyici faaliyetleri arttırılacak insan unsuru, yerinden yönetimci esnek yapı, minimal fakat etkili devlet temel alınacak, özelleştirmenin yan etkileri giderilecektir (Leblebici vd., 2012: 85). Bu anlamda yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim anlayışları birbirlerini tamamlayarak kamu yönetiminde değişen ve günü yakalama iddiasını devam ettiren gelişmelerin temellerini oluşturmuşlardır.

İşletmecilik yaklaşımıyla değişime, standartların ve belirlenen birtakım performans ölçütlerinin net olarak işaretlendiği; sonuçların temel alınarak ekonomiklik, etkinlik, uzmanlık, müşteri odaklılık, toplam kalite anlayışı, sürdürülebilirlik ve iyileşme gibi kavramlara, resmi süreçlerle desteklenen bir yönetim anlayışı kavramı eklemlediği görülmektedir (Arslan, 2010: 31).

Yeni kamu işletmeciliği kamu yönetiminin ekonomi ve hizmet kalitesi endeksindeki verimi sorgulamıştır. Çözüm olarak da “minimal devlet” anlayışı benimsenmiştir. Yeni kamu işletmeciliği temel olarak özel sektör işletme teknikleri ile yönetilen bir kamu idaresinin, işletme yönetimi unsuru gibi sürdürülmesinin başarılı olacağını savunmaktadır. Devlet daha az maliyet ile daha etkin hale getirilmelidir. Kamu yöneticileri giderek daha da özelleştirilen devletin girişimcileri olarak görülür. Ona göre ancak bu şekilde devletin ekonomik alan da dahil veriminin yükseltilmesi mümkün olacaktır (Leblebici vd., 2012: 86).

Yeni kamu işletmeciliğinin ortak noktaları ve içinde boğulduğu krizler şunlardır:

- “Kürek çeken değil, dümen tutan devlet” önermektedir. Bu noktada doğrudan piyasanın içinde değil daha çok düzenleyici bir kamuflaj rolüyle görülmektedir.
- Devlet hem kendi bürokratik kademeleri içinde hem de halk yığınları arasında yerelden başlayarak bir katılım sağlamalı ve sorumluluğu merkezden alarak, yerele aktarmalıdır.
- Kamu idareleri rekabetin içinde olmalı, başarıları da çıktıların değerlendirildiği performans ölçütleriyle değerlendirilmelidir.
- Girişimci devlet hiyerarşiyi azaltmalı, bürokrasi ve merkeziyetçiliğin hantallığından uzak durmalı, piyasa temelli düzenleyici politikalarla daha çok teşvik eden denetleyici mekanizmalarını işletmelidir.

Kalfa ve Ataay’a göre; 1990’lı yıllara gelindiğinde hem neoliberal politikaların hem de kamu işletmeciliği yaklaşımına bağlı uygulamaların istenilen sonuçların elde edilmesini

sağlamadığı ortaya açıkça çıkmaktadır. Bu ortam, yönetilemezlik krizi olarak değerlendirilirken, yönetim bilimciler artık yeni kamu işletmeciliğinin bir çıkmaza girdiğinden söz etmektedirler. Devletlerin borç krizlerine girmesi, devlet idaresindeki arızaların giderilememesi, istikrarlı istihdam politikaları ve büyüme rakamlarının yakalanamaması, hukuksal düzlemde istenilen verimin işletilememesi, hesap veren ve ulaşılabilir şeffaflığa erişemeyen kamu yönetiminin baş göstermesi, artan yolsuzluklar beraberinde aşılamayan toplumsal ve idari sorunları da beraberinde getirmişlerdir (Kalfa ve Ataay, 2008: 3).

Kamu işletmeciliği ile özel sektör mantığının kamu alanına uygulanması denenmiştir. Bunun en önemli sebebi şüphesiz özel sektör alanındaki hızına yetişilemeyen gelişmelerdir. Ulusal ve uluslararası rekabetin de artmasıyla birçok kez belirtildiği gibi artık kamu sektörü de değişimi kaçınılmaz olarak yaşamaktadır. 1980’li ve 1990’lı yıllar birçok gelişmiş ülkede kamu yönetiminde önemli bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Hiyerarşik ve sert bürokratik yapıya sahip kamu yönetimleri, esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimlerine dönüşmüştür. Bu ortam ile birlikte yönetim tarzında yönetim alanı basit bir değişiklik yerine genelde uzun süren algısı daha derinlere ilerleyen bir paradigma değişikliğiyle ortaya çıkmıştır (Ömürgönülşen, 1997: 517 aktaran Özer, 2005: 4). Rekabetin ve ulusların birbirinden daha hızlı etkilenmesinin de sebep olmasıyla zamanla geleneksel yaklaşım itibar kaybına uğramıştır.

Rekabet düzeyi işletmelerin istediği oranlarda artmış ve bunu ekonomik birimler arasındaki ilişkilerin artması takip etmiştir. Geleneklere bağlı kamu yönetimi modeli böyle bir ortamda gerekli olan rekabeti yeterli oranda sağlayamamıştır. Dolayısıyla da değişime yeniden ihtiyaç duymuştur. Bürokratik yapı daha esnek idari yapılara dönüşmek zorunda kalmıştır. Birçok devlette özel sektörün yaşadığı değişimler, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile birlikte kamu sektöründeki değişimleri de gerekli kılmıştır. Harcamalarda tasarruflu olma ve özelleştirme gibi yollar birçok ülkede peşi sıra gelmiştir. Bunun yanında rekabeti gerektirecek hukuki düzenlemeler, bütçe ve personel sistemindeki değişiklikler rekabet ortamını oluşturacak önlemler olarak ortaya çıkmıştır (Tortop vd., 2010: 309).

Yaşanan süreçte personel sistemleri üzerindeki değişimler de dikkat çekmiştir. Tüm reformlar elbette ki personel sisteminin felsefi temellerini yeniden gözden geçirmek noktasında çabaları da beraberlerinde getirmektedirler. Sadece kurumlar, yeni idareler ve bu idarelerin işlettikleri yeni yöntemler değil; aynı zamanda bu işleyişi yerine getiren insan kaynağı da değişmekte; insan kaynağına bakış açıları ya da değerlendirilme ölçütleri de doğal olarak değişikliğe uğramaktadırlar.

Yeni Kamu İşletmeciliği geleneksel kamu idaresi modelinin eleştirilmesinden doğan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir alt birimini temsil etmektedir. Bu manada dünyada Yeni

Kamu Yönetimi düşüncesi zihniyeti bağlamındaki değişimler önemli noktalar sunmaktadır. Post modern dünya atmosferi ile bütüncül yapıların sorgulanması ve parçanın bütün içindeki hakimiyeti söz konusu olmuştur. Bu bağlamda kamu yönetimi birimleri adem-i merkeziyetçi bir örüntü içerisinde varlık ve kuvvet sağlayan yapılara dönüşmüştür. Bu anlayış sebebiyle yönetim hakim devletin tek elinde yukarıdan dayatılan bir tarzdan, yatay – aktarılan iktidarın pek çeşitli aktörleri tarafından paylaşıldığı bir görünüme dönüşmüştür. Bu parçalı yapıda sivil toplum önemli bir figür olarak sahneye çıkmaktadır. “Hükümet politikalarından bağımsız olarak kendini yönetecek nitelikte özgün bir karar yapılanmasına – örgütlenmesine sahip, merkezi iktidardan tamamen ya da yüksek ölçüde bağımsız mali kaynak ve kontrolü olan yapılar bağımsız alan oluşturmaları sebebiyle demokratikleşmeye katkı sunmaktadırlar. Devletin egemen yapısının kırılması ile birlikte vatandaş yatay ilişkilerde temel aktör olarak kabul görmüş, eskinin kutsal devlet yapıları kontrole açılmıştır. Bu noktada hesap verebilirlik, bilgi edinme, açıklık gibi uygulamaların alt yapısı oluşturulmuştur (Nebati, www.yerelsiyaset.com, erişim tarihi: 15.06.2010).

Tüm bu faktörlerin etkisiyle kamu yönetimi alanındaki anlayış değişikliğiyle birlikte;

- Devletin kamu faaliyet alanlarının ve kamusal istihdamın küçültülmesi;
- Kamu hizmet sunumunun kısmen de olsa özel sektöre bırakılması;
- Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabet unsurunun ön planda tutulması;
- Özellikle bilgi teknolojilerinde otomasyonun gelişmesi;
- Kuralsızlaştırma ve serbestleştirme yöntemleriyle devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme, kısıtlama ve denetleme yetkisinin hızlandırılması söz konusu olmuştur (Kurt ve Uğurlu, 2007: 84).

Bu ortam yansımaları personel yönetimi, insan kaynakları ve bu kaynakların kullanılıp değerlendirilmesi alanlarında da paralel olarak göstermiştir.

Yeni kamu yönetimi özel sektör planlarının ve gelire dönük amaçlarının uyarlanması, değişmez kurallar yerine tanıtıcı ve yol gösterici rehberlerden yararlanılması, merkezi kontrolden mümkün olduğunca uzaklaşması, “kullanıcı öder” gibi işletme yönetimi pratiklerine başvurulması, esnek çalışma ve ödeme uygulamalarının geliştirilmesi, müşteri istekleri üzerinde yoğunlaşılması gibi yaklaşımları yerine getirerek, hizmetlerin sunulmasında sosyal adaleti sağlayabilme hedefine ulaşmaya çalışmaktadır (Tortop vd., 2010: 324).

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinin belli başlı ilkeleri şunlardır;

- Küçülmek: Bu ilke gereği yönetimin hacimce faaliyet alanının azaltılması öngörülmektedir. Yeni kamu yönetimi bunu yönetimi verimli kılarak, masraf

kalemlerini mümkün olduğunca azaltarak ve yönetimin yükümlülüklerinde geliştirmelere giderek yapmaktadır.

- Yönetim ideolojisi teorisini kamu yönetimine uyarlamak: Teori genel olarak özel sektör uygulamalarının kamu yönetimine uyarlanmasını öngörmekte ve bu amaçla performans ölçümlerine yönelik sistemler kurmaktadır. Bu süreci çeşitli göstergeler belirleyip uygulayarak kullanmaktadır. Üretimde verimli olma konusu vurgulanmaktadır.
- Girişimci yönetimler mantığını kamu yönetimine aktarmak: Bu tür yönetimler sayesinde hizmet sağlayıcılar arasında rekabet teşvik edilmektedir. Katılımcı idare mantığı kuvvetlendirilerek otorite yataylaştırılmakta ve idari mekanizmalar yerini piyasa mekanizmalarına bırakmaktadır. Sadece kamu hizmetlerinin sağlanmasına odaklanılmakta; kamu kurumlarına, özel sektöre ve kar amacı olmayan gönüllü kurumlara etki edilmektedir, sosyal sorunların çözümü için çaba gösterilmektedir.
- Yerelleşmek: Bu şekilde karar alma süreçleri hizmetleri kullanan kişilere yakın hale getirilmekte, rekabet yükseltilmekte ve yenilenme gündemde tutulmaktadır. Fakat bunun için idarecilere mümkün olduğunca geniş hareket etmelerine yönelik yetki aktarılması gerektiği vurgulanmaktadır.
- Bürokrasiyi azaltmak: Bunun için hiyerarşik dikey örgütlenme ve katılım süreçlerinden ziyade sonuçlara vurgu yapılmaktadır. İdareler kürek çekme yerine dümeni tutma ilkesinden yola çıkarak kamu hizmetlerinde düzenlemeler yapılmakta ve kamu idaresini ufaltmaya, bağımsızlaştırmaya çaba gösterilmektedir.
- Özelleştirmek: Özel durumlarda ve gereken koşullar oluştuğunda idareler hizmet ve mal sunumunu dışarıdan özel sektör kuruluşlarına yükleyebilmektedirler. Yeni kamu yönetimi rekabet eliyle piyasa mekanizmasını daha verimli kullanmak ve nihayetinde maliyetlerde verime erişmek istemektedir. Bu düzlemde özelleştirme eliyle performans temelli kurumların geliştirilmesi ve işletmelerin birliklerinin kurulmasına zemin yaratılmaya çalışılmaktadır (Tortop vd., 2010: 324 – 325).

Sonuç olarak Yeni Kamu Yönetimi düşüncesine de elbette ki eleştiriler yapılmıştır. Bu eleştiriler anlayışın olumsuz görülen yönlerinin değiştirilmesi ve geliştirilmesine, eksik görülen yanlarının tamamlanmasına ortam hazırlamıştır. Yönetişim anlayışına giden yol da bu şekilde olgunlaşmıştır.

1.3.3.3.2. Yönetişim

Birçok yazar yönetim kavramını devletin yanında bulunan piyasa ile birlikte sivil toplumun varlığından yola çıkarak adlandırmaktadır. Bu aşamaya kadar devlet zamanla piyasa

ile birlikte birçok yeni vaat vermiş ve bunların zaman içerisinde yerine gelmediği, eksik geldiği ya da yeni eksiklikler yarattığı ortaya çıkmıştır. Ataay ve Kalfa'ya göre; neoliberal politikaların yerine getiremediği vaatler karşısında batı dünyasında adalet, eşitlik, sosyal eşitlik, yönetime doğrudan katılma, çoğulculuk gibi kavramlar gündemde yeniden ısınırken; piyasa ve devletin yanında üçüncü sektör olarak sivil toplum gözde bir rol almaya başlamıştır. Diğer tüm yaklaşımlar gibi yönetim yaklaşımının da selefi, yeni kamu yönetimi anlayışının eksikliklerini tamamlamak üzere yola çıktığını tahmin etmek zor olmayacaktır. Bununla birlikte yönetim, kamu işletmeciliğinden kopmak yerine, katılımcılık kavramı ile piyasa mekaniğinin geride kaldığı noktaları düzeltme hedefine sahip bir yaklaşım olarak ortaya çıkan bir yaklaşımdır (Kalfa ve Ataay, 2008: 3).

Bayramoğlu'na göre ise bu zamana dek yapılan düzenlemelerin ve verilen yeni isimlerin rekabeti uzun sürmemiştir. “Demokratikleşme”, “minimal devlet”, “piyasa dostu devlet” gibi kavramlar arasından öne çıkan bir kavram arasında bir uzlaşma ortaya çıkmıştır. Bu kavram ise “governance” yani “yönetişim”dir (Bayramoğlu, 2014: 27).

Yönetişim kavramının ilk olarak Kuzey Avrupa devletlerinde ortaya çıktığını ve zamanla tüm dünyada karşılık bularak geniş coğrafyalarda benimsendiğini söylemek mümkündür. 16. Yüzyıla kadar dayanan kavram kökeni, özellikle 17. Yüzyılda Fransa hükümeti tarafından sivil toplum ile uzlaştırılmaya çalışılmaktadır. Günümüze gelindiğinde ise kavramın 1980'lerde güçlenen Latin Amerika demokrasileri ve 1990'lardan itibaren Afrika'ya yayılmasıyla artan bir kullanım alanına sahip olduğu görülmektedir. Düşünürler özellikle bu dönem ve coğrafyalarda yeni politik düşünceler ile yönetim kavramını benimsemiş ve sivil toplumu da karar alma süreçlerindeki aktörlerden biri olarak ortaya koymuşlardır. Kısacası yönetim yaklaşımı temelde sivil toplum ve özel sektörün yönetim süreçlerindeki rolünü vurgulamaktadır (Leblebici vd., 2012: 88).

Yönetişim kavramı literatürde üç ana kavram altında işlenmiştir. Bunlar iyi yönetim, kurumsal yönetim ve kamu yönetimidir. Kurumsal yönetim, herhangi bir örgüt ve bunun iç sistemindeki süreçlerin hesap verebilirliği ile ilgilidir. İyi yönetim, siyasal ve yönetsel uygulamanın ulus üstü kuruluşların etkileriyle yaygınlaştırılmış şeklidir. Kamu yönetimi ise siyasal, sosyal ve kamu politikalarının idari ağlar ve kurumlar üzerindeki yönetim olarak ele alınmaktadır (Leblebici vd., 2012: 88).

Bayramoğlu DB (Dünya Bankası), OECD, BM gibi ulus üstü örgütlerin yönetim yazınına ve ilerleyişine destek verdiklerini, eksikliklerin yönetim anlayışı ile giderilip, kalkınmanın bu şekilde olabileceğini, üçüncü dünya ülkelerinin kalkınma krizinin yönetim krizinden kaynaklandığını nedenleriyle açıkladıklarını belirtmektedir.

Yeni kamu işletmeciliği piyasa araçlarının işleyişine verilecek önemi vurgulamıştır. Yönetişim ise siyasaları oluştururken demokratik unsurlara ve aktörlere dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, yönetim kavramının çıktılarının yanı sıra, sürecin işleyişi ile daha çok ilgilendiğini söylemek mümkündür. Bununla birlikte yönetim kavramının halk iradesi ve taleplerine cevap verebilecek kadar kudretli bir devlet mekanizması anlayışını amaçlamadığı da mümkündür. Yönetişim de özel sektör işleyişine yakın bir kamu yönetimi hedeflemektedir. Yorum olarak belki de kamu reformlarının geldiği noktada bu çizgi dışında radikal bir değişim ve anlayış mümkün olmayacaktır. Yönetişim kuramı 1980’li yıllarda egemen olan yeni kamu işletmeciliği kuramının eksiklerini giderecek bir kuram olarak 1990’lı yıllarda gündeme gelmiştir (Leblebici vd., 2012: 89 – 90). Kısaca yönetim, yeni bir siyasal iktidar modeli olarak devlet – toplum ilişkisini kurumsallaştırmaktadır.

Yönetişim kavramı sadece bir söylemden ibaret değildir. Yeni bir egemen iktidar modelidir. Bunun yanında tasarının düzenleme kapasitesi, işçi sınıfının kapasitesi ile ters orantılıdır. Yeni bir iktidar modeli olarak yönetim, işçilerin bulunduğu grubu sınıf olarak dışlarken, belli ilişki ağlarıyla bireyi benimsemekte ve bu yöntemle yeni bir devlet ve toplum ilişkisini kurumsallaştırmaktadır (Bayramoğlu, 2014: 29). Bu ilişki ağlarının ortak noktasında ise sivil toplum yükselmektedir.

Kamu yönetimindeki reform süreci üç evrede değerlendirilmektedir. Buna göre evreler;

1. Evre: Özelleştirme + adem – i merkeziyetçilik,
2. Evre: Piyasa dostu devlet (sermaye ve özel sektörü güçlendirir.),
3. Evre: Piyasa için devlet.

Şeklinde sıralanmaktadır. Bu evreler için uyarlanan ilkeler ise “şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “yasal çerçeve düzenlemesi” olarak öne çıkar. Bu noktadan hareketle yönetim esasen siyasal iktidar kavramını işaret etmektedir. Yeni siyasal iktidar projesini dünya çapında sermaye sınıfı gündeme getirmiştir. Yönetişim siyaset biliminde esas olarak küreselleşme tartışmaları orijininde ele alınmıştır. Yeni kurumcu iktisat okulu yaklaşımı konuya kısmen devlet teorisi kazandırmıştır. Sivil toplum açısından ise merkezlessiz toplum, iktidarın dağıtılması anlamına gelmektedir (Bayramoğlu, 2014: 53).

Bayramoğlu, devletin yeniden keşfi ile etkin devletten söz etmiştir. Devletin tamamen etkisiz kılındığı bir ortamda piyasa ekonomisinin tehlikeye gireceğini varsaymıştır. Devletin tamamen etkisiz kılındığı bir ortam yani devletin boşluk durumu büyük iktisadi krizleri tetikleyecektir. Bu durum da büyük bir kısır döngüyü çağrıştırmaktadır. Piyasa için devlet ise piyasaların başarısız olduğu durumlarda piyasa ile ortaklık geliştiren; ancak piyasanın kendisi gibi davranmayan devlettir. Devleti piyasadan ayıran ve eşsiz kılan, sahip olduğu güçlerdir. Bu

güçler yanında devlet, bağımsız hareket etmesini engelleyen katılım ve meşruiyet gibi olgulara da sahiptir. Bayramoğlu'na göre Dünya Bankası (DB), yönetişimin ihtiyaç duyduğu yeni devlet şeklinin yerleşik hale gelebilmesi için iki yönlü bir strateji öngörmüştür. Bu stratejinin ilk ayağı, devletin işlevlerini yine kendi hacmi ile sınırlandırmak, ikincisiyse devletin kurumlarını yeniden güçlendirmektir (Bayramoğlu, 2014: 55).

Bir yandan devlet, kendi kapasitesini aşan görevleri piyasaya bırakarak bunlardan kurtulmalı, diğer yandan da sahip olduğu güçler ile kurumlarını güçlendirerek hareket kabiliyetini arttırmalıdır.

Yine bu çerçevede bahsedilen ilkeler şunlardır:

- Hesap verebilirlik: Bu ilkenin gerektirdiği uygulamalar makro ve mikro düzeyde tanımlanmıştır. Makro düzeyde bakıldığında etkili bir maliye idaresi, kamu harcamalarında dışarıdan kontroller ve denetimleri değerlendirme mekanizmalarının ihdası önerilirken; mikro düzeyde rekabetin yanı sıra devletin dışında kalan örgütlerin katılımı ve bu katılımın yaygınlaştırılması, yerelleşme ve hizmetlerin ücretlendirilmesinden söz edilmektedir.
- Kalkınma amacına yönelik yasal çerçeve: Bahsedilen yasal çerçevelerin odak noktasında özel sektör ve piyasa ekonomisi yer almıştır. Uygulanacak olan yasal sınırlar ve ihtiyaç duyulan bağımsız yargı sistemi açık ve adil biçimde kurgulanmalı ve piyasanın her aktörüne yöneltilmelidir. Devletin de bu sistem içinde yer alması zorunludur. Süreç içerisinde geçiş aşamasındaki ülkeler de düşünülerek geniş anlamda tüm iktisadi faaliyetler için bir yasal çerçevenin kurulması önerilmiştir.
- Şeffaflık ve bilgilendirme: Dünya Bankası'na göre bu başlık yönetimde açıklık, hesap verebilirliğin tesis edilmesi ve bu şekilde yolsuzlukların azaltılması amacına yöneliktir. Bu şekilde politika süreçleri devlet ve özel sektör arasındaki danışma süreçlerine de destek sunabilecektir (Bayramoğlu, 2014: 44).

İktisadi ve siyasi düzeyler arasındaki ilişkinin nasıl kurulacağı ve bu ilişkinin niteliği ile ilgili konular toplum bilimlerdeki en derin düşünce ayrılıklarının ve canlı tartışmaların konusu olmuştur. Yönetişim yaklaşımı bu açıdan ilginç bir görüntü sunmaktadır. Her ne kadar ekonomik alanın siyasetten sıyrılması gibi amaçlar hedeflenmiş olsa da, ekonomik yapı ve süreçleri kendi tanımı içinde direkt olarak barındırmaktadır. Ön gördüğü devlet şekli, yapısı gereği şirket gibi olmalı, düzenleyici bir idari güdüye sahip olmalı ve piyasayı kendi varlık sebebi olarak görmelidir (Bayramoğlu, 2014: 182).

Etkin devlet anlayışı günümüz küresel kapitalizmi ile uyumaktadır. Etkin devlet küreselleşmeye ayak uydurabilerek hızlı kararlar alıp bunları uygulayabilen devlettir. Etkin

devlet yönetimi bir yönüyle işlem maliyetlerini aza indirip, tıpkı piyasada bulunan bir şirket gibi hizmetler de verebilen devlettir. Bu anlamda firmaların benimsedikleri işletme yönetimi kuralları günümüzde devlet için de geçerlidir. Bu anlayış iktisadi bakış açısı yanında şirketlerin işleyişleri, bu işleyişi gerçekleştiren insan unsuru; dolayısıyla insan kaynakları yönetimi anlayışında da kendisini göstermektedir. Bu noktada düzenleme kavramı piyasanın içinde var oluş açısından kamu idaresi ve işletme idaresi arasında zincirin halkası olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetişim kavramı incelenirken iyi yönetim kavramı da dikkat çekmektedir. İyi yönetim, vatandaşların güvenliğinin sağlanabildiği, hukuk üstünlüğü kavramının bağımsız yargı ile desteklendiği; kamuda adil ve doğru biçimde yönetilen harcamalar yanında yönetenlerin de fiillerinden ötürü topluma hesap verebildiği ve isteyen herkesin bilgiye kolayca ulaşabildiği kadar saydam bir yönetim bulunan insan haklarının asgari gereklerini içermektedir (Yüksel, 2000: 155 aktaran Tortop vd., 2010:53).

Kamu yönetimi alanında yönetim anlayışı değişmiştir ve sonuçta yönetim anlayışına gelinmiştir. Bunun yanında yönetim anlayışının da farklı birçok ölçek ve uygulaması bulunmaktadır. Yönetişim içindeki aktörlerden her biri de kendi içlerinde bir yönetim organizasyonuna sahiplerdir ve artık bu organizasyonlar da birbirleriyle iletişim içine girerek daha büyük yönetim ağları oluşturmaktadırlar. Bunlar ulus devletlerin içerisinde kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum kuruluşları olabildiği gibi uluslararası ortamda ulus üstü kuruluşlar, ulus ötesi şirketler, ulus devletlerin kendileri, uluslararası sivil toplum kuruluşları, ulusal pratikleri yerine getiren yerinden yönetimler olarak çoğaltılabilirler. Bu noktada görülen çok yönlü ilişkiler ağının ne denli önemli olduğu sonucudur. Ekonomi bağlantısı da kapalı ekonomilerin duvarlarının yıkıldığı andan itibaren kendini göstermiş ve tüm bu kavramlar birlikte yürümüştür.

Bu ortamda tek boyutlu ve dar kalıplar içinde idare görevleriyle ortaya çıkan kamu yönetimini, yönetimin insan unsurunu ve hatta bu insan unsurunun performans niteliğini son aşamada oluşan iletişim ağlarındaki değişimini hayal etmek bile kamu sektöründeki insan kaynakları yönetiminin farklılaşması gerektiğini ortaya koymaktadır. Kamu sektörü işletme yönetimine yaklaşmak, onu anlamak, onun için alt yapı ve düzenleme yapmak noktasına gelmiştir. Bu nedenle işletme yönetimi ve temel kavramlarını anlamak, kamu yönetiminde yaşanan değişikliği daha doğru yorumlayabilmek adına önemli bir noktadır. Bu şekilde yönetimin temel unsuru insan kaynaklarına yönelik uygulamalar değerlendirilebilir. İnsan kaynakları yönetimi, sektör fark etmeksizin gerekli olan ve üzerinde düşünülmesi gereken bir idari destek fonksiyonudur.

Sonuç olarak ideolojik, iktisadi ve toplumsal baskılar nedeniyle farklı açılardan sürekli biçimde eleştirilmiş, yaşadığı krizler ve küresel anlamda yaşanmış her türlü gelişmelerle tecrübelenmiş bir kamu yönetimi mekanizması bulunmaktadır. Kamu yönetiminin tecrübesini işletme yönetiminin pratiklerinin beslediği de göz ardı edilemeyecek bir gerçektir. Bu ortam içerisinde kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi ve yönetim anlayışları bir takım temel ilkeler ışığında devletin ve devletin verdiği hizmetlerin yeniden yorumlanmasını sağlamışlardır. Bu ilkeler temelde yerinden yönetime önem verilmesi, yatay hiyerarşi, çalışanların potansiyellerinden yararlanma, müşteri odaklılık, hesap verebilirlik, katılımcılık, şeffaflık, bilgilendirme, yasal çerçeve oluşturma gibi kavramlarla somutlaşmaktadır. Tüm bu kavramlar etkinlik ve verimlilik amacının maliye, adalet, toplumsal kalkınma gibi alanlarda aşama kaydetmesini sağlamışlardır. Çalışmanın konusu açısından değerlendirildiğinde ise ikinci bölümde görülecektir ki yeni kamu yönetiminin benimsediği ilkeler, insan kaynakları yönetimini geleneksel personel yönetiminden ayıran ve onu değerli hale getiren ilkeler ile paralellik göstermektedir.

İnsan kaynakları yönetimi personel yönetiminden daha güncel bir aşamadır. Bu haliyle katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, uzmanlaşma, prosedürlere bağlı olarak çalışma, stratejik plan ve hedeflerle daha uzun dönemde başarılı olmayı hedefleme gibi ilkeleri benimsemektedir. İnsan kaynakları yönetiminin temelindeki birey artık aktif bir unsur olarak sürecin her aşamasında kabul edilmektedir. Süreç bireyden bağımsız şekilde işlememektedir ve tüm insan kaynakları yönetimi işlevlerinde karşılıklı etkileşim bulunmaktadır. Bu etkileşim kamu yönetiminde benimsenen yeni anlayışlar neticesinde kamu yönetimi süreçlerinin özel sektör ve sivil toplum ile birlikte yeniden yorumlanmasıyla yaşanan değişim sürecinin karşılıklı olması ile özdeşir.

İKİNCİ BÖLÜM

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ İLE İLGİLİ ALAN YAZIN

2.1.İnsan Kaynakları Yönetimi

Küreselleşme olgusu ulus devletlerin bütünleşmesi ve soyut anlamda sınırların kalkması durumu ile anlatılmaktadır. Küreselleşme sadece kültürel, siyasal ya da sadece ekonomik anlamda değerlendirilmemelidir. İlkel insanların döneminde yalnız bir kovuğun içinde olan ve doğadan doğrudan yararlanarak ihtiyaçlarını gideren insan ilk olarak diğer insanlarla iletişime girmiştir. Artık onun evinin sınırları kalkmış ve yaşam alanı genişlemiştir. Böyle olunca hem ihtiyaçları değişmiş hem de yeni kaynaklara ulaşmıştır. Üretim yapmaya başlayan bir toplum haline gelmiş, endüstriyel üretim ile belki bir de kimlik sahibi olmuştur. Tüm bu süreçler yaşanırken ekonominin yanında bir yandan kültürel, bir yandan da siyasal gelişmeler ve kurumsallaşmalar yaşamıştır.

Ekonomi ve beraberinde getirdiği toplumsal gelişmeler zaman içinde başka siyasi birimler ile girilen ilişkileri ortaya çıkarmıştır. İlk olarak sınırlı bir alanda başlayan ilişkiler, zamanla küresel ortamda kendisini göstermiş ve günümüz dünyasında bilgi teknolojileri ile birlikte küreselleşme kavramı ile açıklanmıştır. Küreselleşme salt bürokratik bir uluslararasılaşma süreci değildir. Ulusal ekonomileri oluşturan işletme yönetimlerinden, devletin yürütme ve idaresini üstlenen kamu yönetimlerinin etkileşimleri sonucu oluşmuştur. Tüm bu süreçte gerek işletme yönetimleri gerekse kamu yönetimleri ürettikleri mal ve hizmetler sonucu ortaya koydukları çıktılar ile sınırlı bir coğrafyayı değil; daha geniş alanları etkilemeye başlamışlardır.

Geniş coğrafyaları ve nüfusu etkileyecek olan çıktılar doğal kaynaklar, sermaye, emek, insan unsuru harmanlanarak ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple tüm sınırlı kaynakların etkin ve verimli kullanımının önemi artmıştır. Verimli kullanılması gereken ve etkin çıktılar yaratılması gereken kaynakları üretim sürecinde işleyen ise beşeri sermaye olarak da adlandırılan insan kaynağıdır. İnsan kaynağı yetkin ve yetenekli olmalıdır. Ancak bu şekilde tüm yönetim süreçlerinde planlanan ve hedeflenen başarı ortaya konulabilir. Çağın getirdikleri ile birlikte birbirine bu denli yakın olan devletler ve ulusal eylemlerin uluslararası ortamı bu kadar hızlı etkileyebilmesi nedeniyle kamu yönetimlerinin de artık nitelikli insan kaynaklarına ihtiyacı bulunmaktadır. Bu ihtiyaç kamu yönetimi personel yönetimi rejimlerinin yenilenmesi ve insan kaynakları yönetimi uygulamalarının benimsenmesi gereğini de ortaya koymaktadır.

Yetenekli ve doğru iş için gerekli niteliklere sahip insan kaynağının yönetilmesi büyük önem taşımaktadır. İlk adımda iş için gerekli nitelikler ortaya konulmalıdır, arkasından doğru

iş e doğru kişiyi seçme, eğitme, iş görme aşamasını değ erlendirme, ücret yönetimi sağ lama, ona güvenli bir iş çevresini tüm iş leyiş ve prosedürleriyle sağ lama iş leri birbirini takip eden adımlar ve sorumluluklar olarak ortaya çı kmaktadır. Ancak bu süreci doğru yöneten ve sürekliliğini sağlayabilen işletmeler ve devletler günümüzün yüksek rekabetçi küresel ortamında başarılı olabilir ve ayakta kalabilirler. Bu nedenle yönetim bilimlerinin tüm iş levleri kadar pratikte önemli olan bir diğ er konu da, işleyen sürecin belki de en aktif değ işkeni olan insan unsurunun yönetimi, bir baş ka deyiş le insan kaynakları yönetimidir.

Çalışmanın bu bölümünde, yukarıda sözü edilen süreçlerin içerisinde insan kaynaklarının ne olduğu, amaçları, önemi, iş levleri, konuyu sabitleyebilmek amacıyla özetle ele alınacaktır. İşletme yönetimlerinde, şirketlere göre kurum kültürleri ve sektörleri sebebiyle gösterecekleri doğal farklılıklar dışında yönetim süreci benzer biçimde işlemektedir. Bunun yanında devletlerde ve hatta aynı devletin farklı kurum ve kuruluşları, farklı kademelerde bulunan aygıtlarında dahi farklı işleyebilmektedir.

2.1.1. İnsan Kaynakları Yönetimi Kavramı ve Niteliğ i

İnsan kaynakları örgütü için çalışmakta olan, yetenek – bilgi – beceri birikimi ile örgütüne katkı sağlayan kişileri anlatmak için kullanılan bir terimdir. “İş yerinde insanların yönetimi örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlayan kişilerin etkili bireysel katkılarını en iyi şekilde destekleyen ve bunu mümkün kılan planların ve yaklaşımların oluşturulmasıyla ilgilidir.” (Rob Dransfield,2000 aktaran Çetin vd., 2014: 3).

Örgütlerin sahip oldukları ve verimlilik oranlarını yükselten en önemli kaynağ ın insan kaynakları olduğu çalışmanın önceki bölümlerinde anlatılmış tır. Bu kaynağ ın iş yaşam kalitesi arttırılarak dolaylı olarak yine örgütün sahip olduğu verimlilik oranı da arttırılabilecektir. İnsan kaynakları yönetimi örgütün insan kaynakları ihtiyaçlarının belirlendiğ i, değ erlendirildiğ i, planlanarak giderildiğ i, iş e alınan kişilerden en yüksek verimin alınabilmesi için gerekli olan ortamı sağlayarak işletme fonksiyonları ve amaçlarının karşılanmasını sağlayan bir yönetim fonksiyonudur (Özgen ve Yalçın, 2006: 151).

Geniş anlamda bakıldığında insan kaynakları işlevi, çalışan tüm kişilerin verimli ve uyumlu biçimde çalışmasını sağlayan, örgüt amaçlarına varılmasını kolaylaştıran eylem ve uğraşların tümüdür. Bir baş ka deyiş le amaçlara ulaşma yolundaki tüm çabaların verimli ve etkin bir biçimde yürütölüp kararların alınmasındaki planlamayı yapan tüm yöntem ve teknikler insan kaynakları işlevi olarak tanımlanabilir. Dar anlamda ise, insan kaynakları işlevi, çalışanların iş e alınmasından değ erlendirilmesine, eğitimine, terfi ve atamalarına, ücret yönetimlerine, sağ lık ve disiplin işlerinin yürütölmesine uzanan çalışma alanı ile ilgili olan strateji ve ilkelerin

belirlenmesi, kararların alınması ve tekniklerin uygulanmasıdır (Sabuncuoğlu ve Tokol, 2009: 320).

İnsan kaynakları terimi, bir kuruluş ya da işletmede iş gören en üst kademedeki yöneticiden en alt kademedeki vasıfsız işçilere kadar tüm çalışanları kapsamaktadır. İnsan kaynakları yönetimi içindeki çalışanların yanı sıra, işletmenin dışında kalan potansiyel yararlanılabilecek olan iş gücünü de kapsar. Bu nedenle personel teriminden daha kapsamlı bir ifade olarak değerlendirilmektedir (Şimşek, 2007:341).

Geniş anlamda yönetim, yukarıda da söz edildiği üzere, ortak amaçlara ulaşmayı hedefleyen bir grup insanın düzenli ve bilinçli çalışma olayıdır, insan kaynakları yönetiminin bu faaliyet içerisinde özel bir yeri ve önemi vardır. Bu önem ve özellik insan kaynakları yönetiminin her şeyi bir yana bırakıp örgütün fiziki öğeleri dışında yalnızca beşeri kaynağa yönelmesinden gelmektedir. Temel amaç örgütün ihtiyaç duyduğu etkinlik yolunda yetenekli iş görenlerin tedarik edilip, örgüte bağlı kalarak politikalar içerisinde çalışmalarını sağlamaktır (Ertürk, 2000: 274).

2.1.2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Ortaya Çıkışı ve Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş

Birçok yazara göre insan kaynakları yönetiminin ortaya çıkışı temel özellikleriyle sanayi devrimine dayanmaktadır. Sanayi devrimini tarımda yaşanan gelişmeler, ustaların tezgâh üretimlerindeki hacimlerinin genişlemesi, köyden kente göçün hızlanması, teknolojinin ve kitle üretiminin önem kazanarak genişlemesi olaylarının etkilediği söylenebilir. Tüm bu faktörler üretimde kullanılan insan gücü sayısının artmasını sağlamış, kurulan büyük işletmeler de bu insan gücünü kuruluşa kazandırma, kayıtlarını tutma ve ücret yönetimini sağlama amaçlarıyla birimler oluşturmaya başlamışlardır. Bu birimler personel birimleri olarak adlandırılmışlar ve zaman içinde uzmanlaşma yoluna giden bu birimler insan kaynakları bölümleri olarak günümüz örgütlerinde yerlerini almışlardır. Bu nedenle insan kaynakları yönetiminin ortaya çıkışını sanayi devrimi ve personel yönetimi kavramlarından ayrı olarak incelemek olanaksızdır.

18. Yüzyıla kadar uzanan dönemde fabrikalarda çalışanların ücretlerinin ödenmesi ve bazı ihtiyaçlarının karşılanması ile ilgili işlerle ilgilenen bölümler bulunmaktaydı. Zaman içinde fabrikalarda çalışan sayılarının artış göstermesi, işletmelerde iş görenlerle ilgilenen kişilerin iş yükünü de artırmış ve bu kişilerin işlerini yürüttüğü ayrı departmanlar kurulmuştur. Bu kişilerin çalıştıkları departmanlara ilk aşamada, personel departmanı ve bunların işlerini inceleyen yazına da personel yönetimi adı verilmiştir. Bu departmanlar başlarda rutin işlerle

ilgilendirirken zamanla üstlendikleri görev ve sorumluluklar da değişerek insan kaynakları yönetimi adını almıştır. İnsan kaynakları yönetiminin de zaman içerisinde küreselleşen dünyada sorumlulukları ve işletmelerdeki konumlarının değişerek stratejik insan kaynakları kavramı altında anlatılmaya başlandıkları görülmüştür (Ergeneli vd., 2014: 3).

Personel yönetimi yapı bakımından düşünüldüğünde kural, prosedür ve normlara dayalı geleneksel bir yönetim anlayışını kapsamaktadır. Personel yönetiminden insan kaynakları anlayışına geçişte endüstri devriminin, endüstriyel psikoloji ve davranış bilimlerindeki gelişmelerin katkısı oldukça büyüktür. “Personel yönetimi olarak adlandırılan yönüyle insan kaynakları yönetimi, özlük hakları ağırlıklı olarak çalışanların seçimi, kendilerine uygun işlere yerleştirilmeleri, terfi etmeleri vb konulara ilişkin yöntem, politika ve uygulamaları içermektedir.” (Çetin vd., 2014: 6).

Konuyu biraz daha eski kaynaklar ile başlatmak, personel yönetiminin geleneksel ve sınırlı yapısını belirlemek ve insan kaynakları yönetiminin geldiği noktayı açıklayabilmek açısından yardımcı olacaktır.

Prof. Dr. Selçuk Yalçın modern anlamda personel yönetiminin tarihçesinin pek yakın zamanlara rastladığını anlatmaktadır. Ona göre modern anlamda personel yönetimi 1940’lı yıllarda başlamaktaysa da buna karşılık personele ilişkin sorunların önem kazanması ve yöneticiler tarafından dikkat kazanması yukarıda belirtildiği gibi sanayi devrimine kadar uzamaktadır. 18. Yüzyıl sonlarında İngiltere’de ilk olarak iplik sanayisinde başlayan ve endüstriyel üretimin diğer kollarına geçerek Avrupa’ya yayılan sanayi devrimi daha önceleri var olan anlayışı yıkmıştır. Yalçın’a göre personel yönetiminin tanımını kısaca yapmak olanaksızdır, en azından yönetimdeki işlevlerini (planlama, organizasyon, emir – komuta, kontrol, tedarik ve işe yerleştirme, eğitim ve geliştirme, ücretlendirme, bütünleştirme, sağlık ve korunma) sıralamak gereklidir. Tüm bu işlevler ışığında personel yönetimi bir örgütün esas hedefine varmasını sağlamak amacı ile örgüte ait personelin sağlanması, yetiştirilip geliştirilmesi, maddi bakımdan tatmin edilmesi, bütünleştirilmesi, sağlık ve korunmasının sağlanması gibi konularla ilgilenir (Yalçın, 1991: 4).

Prof. Dr. Nuri Tortop ise personel yönetimini daha çok Türk Kamu Yönetimi açısından incelemiştir. O’na göre personel yönetiminin konusu, kamu yönetiminin konusu içerisinde incelenmektedir. Amme idaresi yerine kullanılmaya başlanan kamu yönetimi deyimi ise, Türkiye’de 1960’lı yıllardan itibaren yaygın hale gelmekte ve yönetim bilimi eserlerinde kendisine yer bulabilmektedir. Tortop’a göre personel yönetimi yönetimin beşeri yönünü oluşturmaktadır. İdare ve örgütün başarısı ile başarısızlığı durumu personel ile doğrudan bağlıdır. Bu nedenle ihdas edilmiş olan personel yönetimi birimleri bir örgüt içinde personelin

işbirliği içinde çalışması, en iyi şekilde hizmet etmesi için iyi elemanların sağlanması konularıyla ilgilendir. Personel yönetiminin amacı bir yandan idari makamlara örgütün amaçlarını gerçekleştirmeye yarayacak biçimde yeterli miktarda ve nitelikte eleman sağlamak ve öte yandan da örgüte alınan çalışanların gelişmesini ve yetişmesini gerçekleştirmektir (Tortop, 1994: 9 -10).

Bir başka yaklaşımla personel yönetimi, yönetim sisteminin odak noktasıdır. Başta siyasal yapı olmak üzere, özellikle kamu kesiminde, ekonomik sistemlerle de karşılıklı olarak bir etkileşim içerisinde. Tüm bu etkileşimler personel sistemlerinin değerlendirilerek olumsuz yönlerinin tespit edilip giderilmesinde belirleyici noktalardır. Giderilen olumsuzluklar ile personel yönetimine verilen önem de artmaktadır (Eroğlu, 2010: 226).

Özellikle Birinci Dünya Savaşı ile ortaya çıkan üretim ihtiyacındaki artış sebebi ile iş gücü ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nden başlayarak tarımdan fabrikalara geçiş sağlamıştır. Fabrika düzeni temel felsefesi çalışanların sıkı üretim ve çalışma standartları ile kitle üretimine imkân vermektedir. Bu süreçte Frederick W. Taylor'un geliştirdiği Bilimsel Yönetim Anlayışı, fabrikalardaki üretkenliği arttırmaya yönelik personel yönetimi açısından pek çok öneri getirmekteydi. Taylor, örgüte dair kararlar verilirken tahminlerin yerine, bilimsel ve ispatlanabilir gerçeklerle hareket etmek gereğinin önemine dikkat çekmişti ve O'ndan önce bir işin nasıl daha hızlı yapılabileceğini belirleyebilecek objektif yöntemler bilinmiyordu. Taylor'un önerisine göre, işler önce analiz edilmeli ve her iş için standart bir zaman dilimi belirlenmeliydi. Çalışanlar da bu standartlar çerçevesinde parça başı ücret ile ödüllendirilmekteydi. Böylece hem ücretlerde tatmin hem de üretim miktarında yeterli hacim sağlanabilirdi. Daha sonraları Frank ve Lillian Gilberth zaman etütleri ile birlikte hareket etütlerinin de yapılması gerektiğini ifade ettiler. Bu ve benzeri fikirlerin uygulanmasıyla ve sözü edilen dönemde önemsenen üretim seviyesinin arttırılmasıyla, personelden sorumlu birimlerin oluşturulmasına ve çalışanların üretkenliğinin arttırılmasına yönelik birimler kurulmasına ardından bu birimlerden sorumlu kişilerin çalıştırılmasına yönelik gereken ortam gelişmişti. Bu birimlerin ve bu birimlerde çalışan kişilerin sayılarının artmasıyla ise istihdam edilen kişilerin Personel Yönetimi Departmanlarında toplanmasına başlanılmış oluyordu (Ergeneli vd. 2014: 9 – 12).

Personel departmanları ve bunları inceleyen kaynaklar zaman içerisinde değişik isimler ile adlandırılmaya başlanmıştır. Bu isimler ise personel yönetimi kavramının yerini insan kaynakları kavramına bırakmasıyla “insan kaynakları yönetimi”, “stratejik insan kaynakları yönetimi” olarak sayılabilirler. Bu süreç 1990'lı yıllara kadar uzanmaktadır. Değişikliklerin temel sebepleri arasında anlayışa dair birçok faktör rol oynamaktadır. Sonuç olarak ne şekilde

olursa olsun, yaşanan toplumsal, ekonomik, teknolojik gelişmeler idarelerin çalışanlarının yönetimine dair yeni anlayışlar ve işlevler üstlenmeleri gerektiğini ortaya koymuşlardır.

Yeni anlayışlar ülkelere ve gelişmişlik seviyelerine göre farklılıklar göstermek ile birlikte; kamu yönetimi ve işletme yönetimi açısından da farklılıklar göstermişlerdir. Örneğin, nispeten daha az gelişmiş devletlerin işletme yönetimlerinin faaliyette bulunduğu özel sektör alanları bile daha çok gelişmiş devletlerin kamu yönetimlerinden çok daha sonra insan kaynakları yönetimi anlayışını benimsemişlerdir. Bunun yanı sıra genel olarak kamu yönetimlerinin her ülkenin anlayış değişikliklerinde özel sektör kuruluşlarının ardı sıra personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimine geçiş sağladıkları görülebilmektedir. Bu durum kamu yönetimi anlayışındaki geleneksel bakış açısına ve yukarıda sözü edilen kamu yönetimindeki anlayış değişiminin incelenmesinin önemini yeniden ortaya koymaktadır.

Personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi anlayışına geçişte birçok faktör etkili olmuştur. Bunlar; ülkelerin ekonomik ve sosyal yönden gelişmişlikleri, nitelikli insan gücünde gözlenen artış, sendikacılığın ve çalışma koşullarını düzenleyen hukuki yazının yürürlüğü sokulması, işçilerin eğitim – kültür düzeylerinin yükselmesi sonucu demokratik ve insanca iş görme taleplerinin artması, bilgi toplumları haline gelen sanayileşmiş ülkelerde bireyin yaratıcılığının ve beklentilerinin artması, kadının iş hayatında kendini göstermesi şeklinde sayılabilecek faktörlerdir (Şimşek, 2007. 341).

“Personel yönetimi olarak adlandırılan yönüyle insan kaynakları yönetimi, özlük hakları ağırlıklı olarak çalışanların seçimi, kendilerine uygun işlere yerleştirilmeleri, terfi etmeleri vb konulara ilişkin yöntem, politika ve uygulamaları içermektedir. Stratejik yönüyle ele alındığında ise; özlük hakları ağırlıklı olarak insan kaynakları ile ilgili planlar, politikalar ve uygulamalar, işçi – işveren ilişkileri, eğitim ve geliştirme, vb yöntem, teknik ve stratejileri öngörmektedir.” (Çetin vd., 2014: 6). Başka bir deyişle, üretim noktasında örgütün en önemli kaynağı sayılan insan kaynakları yönetiminde; personelin bulunması, yerleştirilmesi, eğitim ve geliştirilmesi, performans değerlendirmesi gibi konular kapsam içine alınmakta; personel ve yönetimin ortak çıkarları üzerinde durulmaktadır. Tablo 2.1.’ de personel yönetimi ve insan kaynakları yönetiminin gelenekselden yaklaşımdan demokratik ve geniş bakış açısına uzanan farklarını özetle incelemek mümkündür.

Tablo 2.1 Personel Yönetimi ile İnsan Kaynakları Yönetim Yaklaşımları Arasındaki Farklar

Personel Yönetimi Anlayışı	İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışı
Taktik odaklıdır.	Strateji odaklıdır.
Kısa vadelidir ve örgütlenmenin diğer alanlarındaki politikalara karşılık verir.	Uzun vadelidir ve örgütlenmenin diğer alanlarındaki politikalarını yönlendirir.
Sorunları genel bir çerçeve olmaksızın ayrı ayrı ele alır.	Sorunları örgütlenmenin yararına olan açık bir biçimde tanımlanmış ve tüm örgütle ilişkili bir çerçeveye yerleştirir.
Çalışanların karar almaya çok az dahil oldukları, geleneksel çalışma şekilleri olan örgütlenmelerde görülür.	Çalışanları karar almaya dahil etmenin önemi üzerinde durur.
Sendikalaşmış örgütler görülebilir.	Bireysel, bağımsız anlaşmaları teşvik eder ve sendikaların üzerinde daha az durur.
Birey gruplarına aynı ödülleri ve koşulları sağlamaya odaklanır.	Münferit sözleşmeler ile ücret ve ödül sistemlerine odaklanır.
Personel fonksiyonu faaliyetlerinin –işe alım, seçme ve eğitim, vb – hepsinde uzmanlaşmaya çalışır.	Daha çok politika, planlama, izleme ve değerlendirmeye odaklanmak için işe alım, seçme ve değerlendirme, vb personel fonksiyonu faaliyetlerini bölüm yöneticilerine bırakmaya çalışır.

Kaynak: Çetin, 2012'den aktaran Çetin vd., 2014: 6.

Tablo 2.1.' de incelenebileceği üzere; personel yönetimi daha kısa vadede gerekli olan aksiyonları alma noktasında kendini gösterirken, insan kaynakları yönetiminin uzun vadeli plan ve programlara göre faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır. Böyle düşünüldüğünde personel yönetiminin daha çok belirli bir ihtiyaca dönük olduğu, bu ihtiyaçların uzun vadede sınıflandırılarak her sınıf için genel bir çerçeve ve stratejik plan olmaksızın; o anda var olan sorunların giderilmesine yönelik işlemde bulunan, daha dar kapsamlı bir faaliyet alanı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında insan kaynakları yönetimi ek olarak, tanımlanmış ve sınıflandırılmış faaliyet alanları içerisinde işlevlerini katılımcı bir anlayışla yürütmekte ve daha örgütlü olarak anlatılmaktadır.

İnsan kaynakları yönetiminde planlamanın öneminin daha ağır bastığını ve daha kurumsallaşmış bir yapısı olduğunu da söyleyebilmek mümkündür. Bu durumda insan kaynakları yönetiminin uygulandığı dönemlerde, personel yönetimine nazaran sendikacılık gibi

örgütlü çalışan faaliyetlerinin tanınması ve bunlarla müzakere süreçlerinin yürütülmesi kaçınılmazdır. Dolayısıyla insan kaynakları yönetimi, doğası itibarıyla çok daha katılımcı ve demokratik bir anlayış olarak karşımıza çıkmaktadır. Sözü edilen demokratikliğin sebebi ise yönetilen insan kaynağı tarafından beslenen bir organizma olmasından gelmektedir. Tüm işlevlerini yürüttüğü süreçlerde yalnız birim yöneticileri değil, sürecin içinde var olan kişiler de aktif biçimde tanınan aktörler olarak kendilerine yer bulabilirler. Bireyin bir aktör olarak ortaya çıkması durumu yerini, personel yönetiminde daha çok kitlesel kararların alındığı süreçlere bırakmaktadır.

Bilimsel yönetim anlayışında Taylor, iş sahipleri ile işçilerin davranışlarını araştırarak ölçülebilir kriterler ile çıkarlarını arttırabileceklerini aktarmıştır; neo klasik yaklaşımında klasiklerin görmezden geldikleri ve insanı basit bir üretim aracı olarak gördükleri yönündeki eleştiriler ile kişilerin kendi amaçlarını gerçekleştirerek örgüt amaçlarına hizmet edebilecekleri yönünde bir anlayış gelişmiştir; modern (çağdaş) yaklaşımda ise sistem ve durumsallık modelleri geliştirilerek önceki iki yaklaşımın bileşkesi oluşturulma çabasına girilmiştir (Özalp vd, 2012: 72 – 79). İşte bütün bu yaklaşımlar insan kaynaklarına olan bakış açısını derinden etkilemiş ve personel yönetimi rejimlerinde dönüm noktaları olmuştur.

2.1.3. İnsan Kaynakları Yönetiminin Amaçları

Yönetimin doğası gereği bir örgütte yapılan eylemler doğrudan ya da dolaylı olarak etrafında birleşmiş olan amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak faaliyet alanlarında kendilerine yer bulurlar. Bu nedenle örgütlerin amaçlarının açık bir biçimde ortaya konulmuş olması personel birimlerine ve insan kaynakları birimlerine etki etmekle kalmayıp, bu birimlerin faaliyetlerinin de şekillenmesine ve hatta kendilerine özel amaçların oluşmasına yol açmaktadır.

Ulaşılmaması gereken hedefler açıkça ortaya konulmadıkça verimli bir personel yönetimi programının ve amaçlarının saptanması da olanaksız olacaktır. Örnek olarak, bir işletmede gerek duyulan çalışanların sayıları ve nitelikleri hakkında bir fikir olmadıkça, personel seçme yöntemi de kararlaştırılamayacaktır.

İşletme yönetimlerinde saptanması gereken hedefler şunlardır:

- İhtiyaca dönük bir ürün ya da hizmetin ortaya çıkarılması ve dağıtımı,
- İşletme sahipleri için kar, yöneticiler için maaş ve maddi yararlar, personel için ücretler olarak sayılabilecek kişisel hedefler ve bu hedeflere varılmasının sağlanması,
- Topluma dönük yükümlülüklerin yerine getirilmesi (kadınlara, çocuklara, yaşlılara yönelik sosyal korunma ve yardım önlemleri gibi),

- Varılması gereken hedeflere ekonomik ve etkili biçimde varılması (Yalçın, 1991: 19).

Tüm bu hedefler ışığında işletmenin faaliyetleri düşünülerek kişisel ve örgütsel amaçlar detaylandırılacak; böylece her departman kendi içerisinde yürüttüğü süreçleri örgüt amaçları ile birlikte değerlendirerek çalışma imkanı yakalayacaklardır. Benzer düzen kamu yönetimi açısından da daha makro ölçekli planlar ve daha büyük kitleleri etkileyecek siyasalar ile bunların uygulanması noktasında geçerli olmaktadır.

Personel yönetiminin amaçları çalışanlar ile ilgili olarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda yeterli nicelikte ve gerekli niteliğe sahip çalışanların alınması ve hizmet sürecinde geliştirilmesi, personelden üretim süreçlerinde en etkin şekilde yararlanılması personel yönetiminde hedef olarak belirlenmektedir (Tortop, 1994: 10). Bu hedeflere yönelik insan kaynakları yönetiminin işlevleri olarak anlatılan tüm süreçler yürütülmektedir.

Çalışanların çalışmaları sırasındaki motivasyonları düşünüldüğünde, çalışma isteğini arttıran temel unsurun işletmenin çalışanlara yönelik politikaları olduğu söylenebilir. Bu politikalar üst yönetimin ortaya çıkardığı genel çerçeve dahilinde, insan kaynakları birimleri ve üst yönetim tarafından oluşturularak ortaya konularak işletmenin hedeflerine nasıl ulaşacakları konusunda yol gösterirler. Çalışanlara ve yöneticilere çalışanlarla ilgili rehberlik etme ve kararların herkes tarafından bilinen temellere dayandırılması konusunda da insan kaynakları politikaları yol gösterici olmaktadır. Bu politikalar sayesinde işletmede çalışan herkese adil ve objektif davranılmış olur (Cherrington, 1995 aktaran Ergeneli, 2014: 27).

Uygulanırken çalışanlara adalet duygusu vermesi gereken, güvenilir bir ortam hissiyatı sağlayan, herkes tarafından bilinmesi gereken prosedürlerin ortaya konulmasında temel olan insan kaynakları politikalarının temel konuları şunlardır:

- Ücretler, ücret artışları ve ücret dışında kalan yan haklar,
- İzinler, tatiller, hastalık ve sosyal izinler,
- Terfi süreçleri, transferler ve işe son vermeler,
- Birtakım kural dışı davranışlardan kaynaklanan disiplin sorunları (Ergeneli, 2014: 27).

Tüm bu konular ve bunları içine dahil eden politika süreçleri, insan kaynakları yönetiminin amaçlarını ortaya koymaktadırlar. Bu süreçler personel yönetiminden farklı olarak daha kapsamlı ve detaylı olarak ortaya konmakta ve anlatıldığı üzere belirli prosedür ve süreçlere bağlanmaktadır.

İnsan kaynaklarının genel amacı örgütte çalışanların başarılı olmasını ve bu şekilde örgütün başarıya ulaşmasını sağlamaktır. Bu nedenle insan kaynakları birimleri örgütün etkililiğini ve gücünü arttırmayı amaçlarlar. Bahsedilen bu güç, bir örgütün elindeki tüm gücü en iyi şekilde kullanarak hedefine ulaşma gücüdür (Armstrong, 2006:5 aktaran Çetin vd. 2014:

3). Gücünü arttırmak isteyen işletmeler, iş gücünün niteliğine yönelik bilimsel ve tutarlı çalışmalar yapmakta ve bu çalışmaları yürüttükleri arşiv çalışmalarıyla desteklemektedirler.

İnsan kaynaklarını etkin bir biçimde idare etmenin örgütün genel gidişatı ve elde ettiği sonuçlar üzerinde olumlu bir etkisi bulunmaktadır. Elde edilen sonuçlar işletmenin karlılığı, sürekliliği, rekabet edebilme yeteneği, yeni koşullara ayak uydurabilme yetkinliğine anlam vermektedir. Başarılı sonuçlara ulaşabilmek adına insan kaynakları yönetiminin benimsediği amaçlar ise verimliliği arttırmak, iş hayatındaki kaliteyi arttırmak, işletmenin hukuksal uyumunu arttırmak, rekabet avantajı elde etmek, iş gücü esnekliğini garanti etmek olarak sıralanabilir (Çetin, 2014: 3).

İnsan kaynakları örgüt amaçlarına yönelik beşeri kaynağı yönetme ve yönlendirme konusunda, birtakım işlevler yürütmektedir. Bu işlevler ve fonksiyonları yerine getirirken göz önünde tutması gereken bir takım politikalar ve prosedürler oluşturulmuştur. Tüm bu politika ve prosedürler bir takım amaçlara bağlanmışlardır. Bu amaçlar şu şekilde sayılmaktadırlar:

- Örgüt amaçlarına ulaşma konusunda örgüte yardımcı olmak ve bu yolda gerekli olan beşeri kaynağı temin etmek. İş gören açığını tespit ederek işe alım uygulamaları yürütmek.
- İşe uygun bulunan elemanların işin gerektirdiklerine uyum sağlaması amacıyla eğitimden geçirilmesi, yerleştirilmesi, gelişmelere ayak uyduracak biçimde sürekli eğitilmesi, bu eğitim programlarının oluşturulması ve düzenli olarak uygulanması (Sabuncuoğlu ve Tokol, 2009. 320).
- İşe alınan kişilerin ücret politikalarının, terfi – transfer süreçlerinin, yeteneklerinin yönetilmesi, bu süreçte adalet duygusunun sağlanması; işten çıkarma süreçleri ve özlük işlerinin yürütülmesi,
- İşçi sendikaları ile devamlı ilişkiler vasıtasıyla toplu sözleşmelerin düzenlenmesi, örgütün hukuki boyutuna dair sorunların standart çözümlere kavuşturulması,
- Personelde iş tatmini sağlanması, kendini gerçekleştirme ihtiyacının ortadan giderilmesi ve hatta sürecin en başında bu vaadin sunulabilmesi.
- Bireylerin, grupların, işletmenin ve toplumun karşılıklı çıkarlarını dikkate alarak değişime ayak uydurma noktasında örgüte paralel hareket ederek yön göstermesi (Özgen ve Yalçın, 2006: 152).

2.1.4. İnsan Kaynaklarının Yönetiminin İşlevleri

İnsan kaynakları yönetimi uygulamaları kamu yönetimi ve işletme yönetimi fark etmeksizin her türlü örgütte ulaşmak istediği tüm amaçlara bir takım uygulamalar ile

varmaktadırlar. Tüm bu uygulamalar insan kaynakları işlevleri olarak sayılmaktadır. Üzerinde uzlaşmış olan ve farklı sınıflandırmalar ile de incelenebilen bu işlevler şunlardır: iş analizi ve iş tasarımı, insan kaynakları planlaması, insan kaynakları tedarik ve seçimi, eğitim ve geliştirme, kariyer yönetimi, performans değerlendirme, iş değerlendirme – ücret yönetimi ve ödüllendirme, işçi sağlığı ve iş güvenliği.

İş analizi: İşlerin tanımları ve tasarımları örgütün yürüttüğü faaliyet alanında işlerin daha sistemli yürütülebilmesi amacıyla yola çıkarak örgütün başarısına etki eden bir işlevdir. İş analizlerinin insan kaynaklarının diğer işlevleri açısından da önemli olduğu ve hemen her bir işlevin yürütülmesinde iş analizlerinden faydalandığı bilinmektedir. Bu nedenle birçok yazar iş analizini etkili bir insan kaynakları ve başarılı bir örgüt açısından esas olarak görmektedirler.

İş analizleri örgüt içerisinde yer alan tüm işlerle ilgili olarak gerekli olan yeteneklerin, görevlerin, bilgi birikimlerinin, yetkinliklerin ve fiillerin adım adım anlatıldığı bir süreçtir ve temelde altı adet soruya cevap bulma çabasıdır. İş analizlerinde yanıt aranan sorular şunlardır:

- İşin yerine getirilmesi açısından iş görenlerin sahip olması gereken fiziksel ve zihinsel özellikler ve yetenekler nelerdir?
- İş ne zaman tamamlanmalıdır?
- İş nerede tamamlanmalıdır?
- İş görenler işi nerede yerine getirmelidir?
- İş ne için yerine getirilmektedir?
- İş yerine getirmek için ne gibi nitelikler gereklidir? (Çetin vd., 2014:21).

İş ve işi etkileyen faktörler konusunda bilgi edinme süreci olarak anlatılabilecek olan iş analizi, işletmeye belirli işleri yerine getirmesi için alınan personelin yapacağı işleri analiz ederek; her bir işin ve işi yapacak olan kişilerin ne gibi özelliklere sahip olduğu ve olması gerektiğini ortaya koymaktadır. Kuruluştaki işlerin tanımlanması ve iş gereklerinin saptanması yöntem ve sürecine iş analizi denilmektedir. Bununla birlikte her bir işin kapsamına giren görev, sorumluluk ve çalışma koşullarının yazılı olarak açıklanmasına iş tanımı; amaca yönelik olarak belirli bir işin ne düzeyde eğitim, tecrübe, yorum, yaratıcılık, algılama gücü, iş bilgisi, sorumluluk, fiziki koşul ve benzeri nitelikler gerektirdiğini ortaya koyan çalışmalara da iş gerekleri adı verilmektedir (Şahin, 2000: 227 – 228).

İnsan kaynakları yönetiminin başarısı, işlerin doğru olarak analiz edilmesi, iş gereklerinin ve gereken iş gücünün nitelikleri ile doğru biçimde öngörülebilmesine bağlıdır. Bu nedenle de doğru planlamaya ışık tutacak olan verilere ihtiyaç duyulmaktadır. Yöneticileri iş analizi yapmaya yöneltten nedenler arasında da iş analizi ile toplanan bilgiler sayesinde her bir

işin kapsamına giren her türlü eylem, sorumluluk, görev ve çalışma koşullarının yer aldığı iş tanımlarının planlama konusunda ortaya sunduğu veriler gelmektedir (Örücü, 2003:182 -183).

İş analizi ile toplanan bilgiler, iş etüdü çalışmalarında iş tariflerinin ve şartnamelerin hazırlanmasında kullanılan verileri oluşturmaktadırlar. İş analizinin;

- Bir işin değerini tespit etmek üzere gereken verileri tespit etmek,
- Ölçülebilen iş başarısı için iş gereklerini ortaya koymak,
- Ortaya konan iş gerekleri ile iş gören seçimi, yerleştirmesi, transferi, terfisi sürecini objektif temellere oturtmak,
- İşin içerdiği tehditleri ve tehlikeleri önleyecek tedbirlerin alınmasına katkı sağlamak,
- Çalışma şartlarını iyileştirerek üretim standartlarını düzenlemeye yardım etmek,
- Her iş için metot belirleyerek işin standardını ortaya koyup verimliliği arttırmak,
- İşlerin bağlı oldukları mesleki grubun geliştirilmesini planlamak gibi amaçları bulunmaktadır (Ertürk, 2000: 279 – 280).

İşte bu amaçların her birinin gerçekleştirilmesi süreciyle de iş analizleri diğer insan kaynakları yönetimi işlev ve fonksiyonlarına temel olabilmekte ve diğer insan kaynakları süreçlerine katkı sunmaktadır.

İş analizli işletmede görülmekte olan işler konusunda gereken bilgilerin toplanması, değerlendirilmesi ve örgütlendirilmesi çabası olarak; “Personel ne işe yarıyor? Personel işini nasıl yapıyor? İş için ne çeşit alet edevat gerekiyor? Hangi mal ve hizmetler ortaya çıkarılıyor? Ne gibi bilgi birikimi, yetenek ve tecrübe gerekiyor? İşlerin yerine getirildiği süreçteki çalışma koşulları nelerdir?” gibi sorulara cevap aramakta ve iş tanımları, iş gerekleri, iş standartları gibi uygulamaları yerine getirmektedir (Özgen ve Yalçın, 2006: 152 – 153).

İnsan Kaynakları Planlaması: Fikir olarak 20. Yüzyılın başlarından itibaren ele alındığı bilinse de asıl olarak 1960’lı yıllarda geleneksel personel yönetimi konuları arasında kendisine yer bulduğu görülmektedir. Yakın tarihli bir yaklaşım olarak nitelendirilebilecek olsa da planlama ile ilgili pek çok yöntem ve yaklaşım geliştirilmiştir. Böyle olmasının en önemli nedenleri; örgütlerin insan unsuruna verdikleri önemin gün geçtikçe artması ve çalışanların bir maliyet unsuru olmaktan çıkarak bir kaynak olarak değerlendirilmeye başlanması sayılmaktadır (Aykaç, 1999 aktaran Çetin vd., 2014: 41).

Ortaya koyduğu sonuçlar ve yol haritalarıyla insan kaynakları planlaması örgütün başarısı açısından son derece önemlidir ve bu önem sayesinde de insan kaynakları yönetimi uygulamaları ve insan kaynakları departmanlarının önemi örgüt yönetimlerinde giderek artmıştır.

İnsan kaynakları planlamasını farklı düzeylerde tanımlayabilmek mümkündür. Kısa ve uzun vadeli (2 – 5 – 10 yıllık süreleri kapsayabilen) tahminleri içeren insan kaynakları planları örgütlerin insan kaynakları açığını nicelik ve nitelik olarak ortaya koymaktadırlar. Tanımlamak gerekirse, “insan kaynakları planlaması bir işletmenin gelecekteki iş gücü arz ve talebinin sistematik olarak tahminidir”. Bir başka tanıma göre ise; “insan kaynakları planlaması işletmenin her kesimi için bugün ve gelecekte nitelik ve nicelik olarak gerekli insan ihtiyacının önceden tahmin edilmesi, bu ihtiyacın nereden, ne zaman ve nasıl karşılanacağını önceden belirlenmesidir.” (Şimşek, 2007: 345). Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere hem zaman hem de ölçek olarak insan kaynakları planlaması mikro ve makro düzeyde öneme sahip bir faaliyet olarak ortaya çıkmaktadır. Dikkat edilmesi gereken husus insan kaynakları planlarının sadece belirli bir süreyi kapsamaması, sadece geleceğe dönük olmaması, sürekli bir süreç olarak kendisine yer bulmasıdır.

İnsan kaynakları planlaması örgütün ihtiyacı olan beşeri gücün nitelik ve nicelik yönünden dökümünü kapsar. Gelecekte işletmenin ne türde, ne sayıda personele ihtiyaç duyduğunu yine örgütün kullandığı teknoloji, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar, sektörel konjonktür, emek piyasasının durumuna göre belirlemektedir. Geleceğe dönük öngörülerin de etkisiyle işletmenin bulunduğu dönem ve önündeki sürece yönelik hangi uzmanlıklara sahip ne kadar personele ihtiyacı olduğu hesaplanmaktadır (Şahin, 2000: 226).

İstenilen zamanda, tespit edilen nitelikte ve sayıda çalışan temin edilememesi durumunda işletmenin faaliyetleri aksayacaktır. Gerekli olan iş gücünü temin etmeye yönelik yapılan planlama çalışmaları insan kaynakları planlaması olarak adlandırılmaktadır. İnsan gücü planlaması işlevinin iki ana hedefi bulunmaktadır. Bunlardan ilki kısa vadede işletmenin faaliyetlerini aksatmadan sürdürebilmesi için gerekli insan gücünün bulunmasıdır. İkincisi ise, gelecek dönemlerde işletmenin yatırım veya benzeri değişiklikler sonucunda geleceği seviyedeki iş gücü ihtiyaçlarının temin edilmesidir (Ertürk, 2000: 275 – 276). Gelecek dönemler açısından düşünüldüğünde sadece işletmenin içindeki değişkenler değil; ülke ve dünyadaki ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmeler de dikkate alınmalıdır.

İnsan kaynaklarının örgütlerin yönetimleri açısından üretim girdileri arasında sayılmasının yanında örgütün verimliliği ve karlılığı da beşeri kaynağın niteliğine bağlı olarak artmaktadır. İstihdam edilen iş gücü, işletmenin uzun dönemli başarısını etkilemektedir. İnsan kaynakları planlaması sayesinde belirlenen görevlere uygun, gelişme potansiyeline sahip elemanların alınması sağlanır. İnsan gücü planlamasının en temel amacı da doğru zamanda, doğru yerde, uygun sayıda ve yetenekte insanları sağlamak olarak belirtilmektedir. Bununla birlikte insan kaynakları planlamasını amaçları özetle şu şekilde sayılmaktadır:

- Gerekli görülen yeterli beceri, uzmanlık ve yeterliliğe sahip insan gücü sayısını korumak,
- İnsanların potansiyel artı ve eksilerini görmek,
- İyi eğitime sahip işgücünü arttırarak örgütün belirli ve belirsiz değişimlere ayak uydurabilmesini sağlamak,
- Önemli yeteneklere sahip çalışan sayısı yetersiz olduğunda, çalışanların geliştirilme ve örgüte tutulma stratejilerini gözden geçirerek dışarıdan çalışan edinme bağımlılığını azaltmak,
- Daha esnek çalışma sistemleri geliştirerek çalışanlardan verimli ve etkin biçimde faydalanmak (Çetin vd., 2014: 42).

Kısa ve uzun vadede iş gücü arzı ve talebini tahmin olarak görüldüğünde insan kaynakları planlamasının iki boyutu olduğu görülmektedir. Bunlar insan kaynakları talebi ve arzı olarak anlatılmaktadır. İşletmenin gelecekteki insan kaynağı ihtiyacı; dış çevre, örgüt içi, iş gücünde meydana gelen değişiklikler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kısa ve uzun döneme dair insan kaynağı talebi tahmin edildikten sonra yapılması gereken iş, iş gücü ihtiyacının iç ve dış kaynaklardan karşılanmasıdır. İşletme içi arz kaynağı, işletmede istihdam edilmekte olan çalışanların terfi, transfer yollarıyla boş olan görevlere atanmasıdır. Bunun yanında işletme dışından da çeşitli yollarla iş gücü sağlanabilmektedir. (Özgen ve Yalçın, 2006: 153 – 154).

İnsan Kaynakları Tedarik ve Seçimi (İşe Alma): 1950’li yıllardan sonra kendisine verilen işleri akılcı biçimde yerine getirecek ve hatta yönetim kademelerinde kendisine yer bularak yönetim fonksiyonunu da üstlenecek olan beşeri kaynağa verilen önem kendisini göstermiştir. Bu noktada örgüt için hayati önem arz eden çalışanların tedarik ve seçimi de üzerinde önemle durulması gereken bir insan kaynakları fonksiyonu olarak görülmeye başlanmıştır. İnsan kaynakları yönetimi, departmanları vasıtasıyla örgütün tüm birimlerine çalışan seçimi yapmaktadır. Bu nedenle de yapılacak herhangi bir hata veya aksaklık tüm bölümlerin işleyişinde aksaklıklara neden olabilecektir (Çetin vd. 2014: 59).

İnsan kaynakları seçimi, insan kaynakları yönetimi fonksiyonları açısından en riskli ve telafisi zor sonuçlara neden olabilecek olan işlev olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte hedeflere ulaşmada, amaçlara yönelik faaliyetlerin sürdürülebilmesinde beşeri kaynağın nitelikli ve verimli biçimde seçilerek yönetilmesi gerektiği düşünüldüğünde; iş görenlerin seçiminin önemi bir kere daha ortaya çıkmaktadır.

Çalışanların seçilmesi, en genel anlatımıyla, başvuru sağlama süreci sonunda iç ve dış kaynaklardan oluşturulan havuz içerisinde, işin niteliği, gerekleri, temel özellikleri, örgütün amaç ve organizasyon esaslarına göre bir değerlendirme yapma ve seçme işleminin yapıldığı

bir insan kaynakları yönetim sürecidir. Bu süreçteki temel amaç; iş ile ilgili görevleri layığıyla yerine getirebilmek için gereken niteliklere sahip kişilerin kim olduğunun belirlenip işe alıp almama kararını vermektir (Acar, 2010; Can vd.; 2001 aktaran Ergeneli vd. 2014: 125).

İşe alma, işin gereklerine uygun nitelikte personelin seçilip işe alınmasını ifade etmektedir ve süreçteki başarı göstergesi, işe alınan yeni çalışanın en kısa sürede gösterdiği verimdir (Şimşek, 2007: 354). İnsan kaynakları planlamasını takiben, iş gücü ihtiyacı giderilmek üzere faaliyetler başlamış olmaktadır. Süreçte başvuruların alınması, personel seçim süreçleri birbirini takip eder. Örgüt için personel kaynağını yöneten insan kaynakları birimlerinin bu aşamada yararlandığı kaynaklar iç ve dış kaynaklar olarak ortaya çıkmaktadır.

İç kaynaklardan personel temini, eleman ihtiyacı duyulan birim ve ya mevkiye işletme içinden birinin getirilmesini ifade eder. Eleman ihtiyacı duyulduğunda farklı nedenlerle ilk olarak iç kaynaklar dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Bu yöntem ile terfi imkanları açık tutulmakta ve iş görenler üzerinde motive edici bir unsur sürecin kendisinden kaynak bulmaktadır. Ancak her zaman iç kaynaklar ile çalışan tedariki etmek mümkün olmayabilir. Böyle durumlarda iş ve işçi bulma kurumları, eğitim kurumları, diğer örgüt ve işletmeler gibi farklı dış kaynaklardan da yararlanılabilir (Örücü, 2003: 184). Daha sonra duyurular, kişisel başvurular, dolaylı başvurular, iş bulma kurumları, internet üzerinden alınan başvurular, diğer kaynaklardan gelen başvurular (Sabuncuoğlu ve Tokol, 2009: 325) değerlendirilerek personel seçimi sürecine geçilir.

Personel seçim süreci, nitelikli adayların başvuru yapmasıyla başlamakta ve iş teklifi ile son bulmaktadır. İş tanımları, iş gerekleri ve standartları etkili bir personel seçim sürecine olumlu etki etmektedir. Personel seçimi: başvuru yapan adayların ön kabulü, işe alma testlerinin yapılması, personel seçimi mülakatı, referanslar ve adayın bilgilerinin kontrol edilmesi, sağlık kontrolü, personelin bağlı olacağı yönetici ile görüşmesi, iş gerekleri ve gereçleri hakkında aday ile görüşülmesi, işe alma kararının verilmesi aşamalarından oluşmaktadır (Özgen ve Yalçın, 2006: 154).

Tablo 2.2 Tedarik Kaynaklarının Avantajları ve Dezavantajları

<i>Tedarik Kaynakları</i>	<i>Avantajlar</i>	<i>Dezavantajlar</i>
<i>İç Kaynaklar</i>	-Terfi ettirilen kişinin morali genelde yüksek olur. -Adayların yetenekleri daha iyi biçimde değerlendirilebilir. -İşe alım masrafları düşer. -Süreç zincirleme terfiler sağlayabilir. -İşe alım süreci yalnızca en başta yapılmış olur.	-Örgüte taze kan gelmesini engelleyebilir. -Terfi almayan çalışanların morali düşebilir. -Bir yönetim geliştirme programına ihtiyaç vardır.
<i>Dış Kaynaklar</i>	-Yeni bakış açıları getirir. -Yeni kişileri eğitmek daha ucuza mal olur ve daha az zaman alır. Çünkü bu kişiler daha önce dışarıda tecrübe edinmişlerdir. -İşe yeni kişilerin şirkette “politik destekçiler” grubu olmaz. -İşe yeni alınan kişi, yeni endüstri anlayışları getirebilir.	-İşletmeye ya da işe uygun biri seçilemeyebilir. -Süreç, işletme içinde gerçekleşmişse bu iş için seçilmeyen kişilerin morallerinin bozulmasına yol açar. -İşe yeni alınan kişinin işe alışması ve oryantasyon süreci uzun olabilir.

Kaynak: Mathis, 2006’dan aktaran Çetin vd., 2014: 60.

Personel tedarik ve seçiminde yukarıda sözü edilen iç ve dış kaynakların kullanımının kendi içerisinde farklı avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Tüm bu faktörler Tablo 2.3.’te topluca incelenebilmektedir.

Eğitim ve Geliştirme: Personel yönetiminden insan kaynaklarına ve sonrasında stratejik insan kaynakları yönetimine geçen süreçte insan kaynakları yönetimi fonksiyonu olarak birçok konu ele alınmaya başlanmıştır. Eğitim, bu fonksiyonlar arasında sürdürülebilir başarı, yöneltme ve çalışanların gelişimi açısından stratejik öneme sahip bir işlev olarak nitelendirilmektedir (Ergeneli, 2014:209). Eğitim sonuç olarak iki taraflı fayda sağlayan bir işlev olarak anlatılabilir. Bu noktada iki taraf, örgüt ve çalışan olarak ortada durmaktadır ve

süreç, stratejik olması sebebiyle doğru planlanmalıdır. Karşılıklı yarar düşünüldüğünde ortaya işbirliği ve katılımın çıkması kaçınılmazdır ve ancak bu şekilde amacına ulaşmış bir fonksiyondan söz edilebilir.

Seçme ve yerleştirme faaliyetinden sonra sırada alınan kişilerin işe alıştırılması aşaması gelmektedir. Örgütteki eğitim faaliyetleri hem eski çalışanlara yönelik hizmet içi eğitim hem de yeni çalışanlara yönelik işe alıştırma programlarından meydana gelmektedir. İşe alıştırma faaliyetleri insan kaynakları yönetimi kaynaklarında oryantasyon (uyum – alıştırma) uygulamaları olarak anlatılmaktadır. Oryantasyon faaliyetleri, eğitim ve geliştirme faaliyetlerinden amaç olarak birtakım farklılıklar göstermektedir. En temel farklılık oryantasyonun işe yeni alınan personelin işe alıştırılması için uygulanan bir faaliyet olmasından; eğitim ve geliştirme faaliyetlerinin ise hali hazırda bulunan çalışanların geliştirilerek daha verimli hale getirilmesinden kaynaklanmaktadır (Şimşek, 2007: 359). Kısacası eğitim faaliyeti olarak bu iki uygulamadan söz edilmektedir.

İşe seçilen personel en iyi personel olsa bile, işin gereği olan temel nitelik, bilgi ve yeteneklerin tamamına hakim olamayacaktır. Yeni çalışanların başlangıçta birçok soru ile kafalarının karışabileceği de bir gerçektir. İşte işletmenin; faaliyetleri, yetki ve sorumluluklar, işleyiş, firma politikaları, personel hakları, diğer çalışanlar gibi konularda bilgilerin yeni çalışanlara eksiksiz şekilde aktarılacak üzere kurguladığı programlara işe alıştırma – oryantasyon programları adı verilmektedir (Özgen ve Yalçın, 2006: 155).

Dünyanın geçirdiği gelişim süreci son dönemde çok daha hızlanmış, hakim olunması gereken bilgiler de hızla artmış ve değişmiş durumdadır. Bu durum mal ve hizmet üreten her türlü örgüte de yansımış ve beşeri sermaye olarak görülen çalışanların bu değişime ve bilgilere ayak uydurması konusu da önem kazanmıştır. Eğitim faaliyetleri bu aşamada belki de insan kaynağına beşeri sermaye adının verilmesi ve bu gözle değerlendirilmesi konusunda çalışanlara artı değer yüklemesi açısından son derece önemlidir. Çağımız iş görenlerinin yapacağı hatalar, üretimi doğrudan etkileyerek aksatmakta; pahalı ve teknolojik alt yapıya zarar vermekte ve kendisine de zarar verme riskini ortaya çıkarmaktadır. Bu noktadan hareketle, eğitim ve geliştirme faaliyetleri açısından iş kazalarının önlenmesi de önemli bir sebeptir (Yalçın, 1991: 81 aktaran Örcü, 2003: 186).

Eğitim, işle ilgili yetkinliklerin işleri görenler tarafından öğrenilmesini kolaylaştırmak üzere örgüt tarafından planlanmış çaba olarak tanımlanabilir. Bu yetkinlikler başarılı iş sonuçları için gerekli olan bilgi, beceri ve davranışları içermektedir. Eğitim faaliyetlerindeki amaç; gerekli bilgi, beceri ve yetkinliklere ve bu yetkinlikler ile uygulanacak davranışlara

Çalışanların günlük hayatta başvurmasını sağlamaktır, bu şekilde entelektüel bir sermaye de yaratılabilmektedir (etin vd, 2014: 81).

İş başında, geleneksel yöntemlerle, staj ve monitörler yoluyla teknolojik destekli, rotasyonlarla, iş dışında ise konferanslarla, seminerlerle, geziler, kurslar vasıtasıyla uygulanan ve planlanan eğitim faaliyetlerinden beklentiler şöyle sıralanabilir;

- Üretim ve kalite artışı sağlamak,
- Maliyetlerden ve zamandan tasarruf sağlamak,
- Fireleri azaltmak,
- İş kazalarının önüne geçmek,
- Makineleri doğru kullandırabilmek,
- İş görenlerin moralini arttırmak,
- Çalışanların davranışlarını iyileştirmek ve örgüt bağlılığını arttırmak,
- Personelin işletmeden ayrılmasını azaltmak (Sabuncuoğlu ve Tokol, 2009: 329 – 333).

Bu maddeler aynı zamanda eğitim ve geliştirme faaliyetlerinin amaçları olarak da sayılmaktadır.

Organizasyonlar doğan, gelişen, gelişme sürecini mümkün olduğunca uzun tutmaya çalışan ve süreç sonunda da yaşamlarını bitiren sistemlerdir. Tüm organizasyonlar sözü edilen gelişme süreçlerini rekabetçi ortamda sürekli kılmak, ayakta kalarak yeniliklere ayak uydurabilmek amacıyla yeni bilgi ve becerileri kazanmak amacındadırlar (Ergeneli vd, 2014: 211). Bunları öğrenmek ise eğitim ve geliştirme faaliyetleri ile gerçekleşmektedir.

Nihayet geliştirme faaliyetleri ise daha çok kişinin yeteneklerini ve potansiyelini; öğrenme deneyimleri veya kendini idare ederek öğrenmeyi yerine getirmesi ile ilgili bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. İş göreni geliştirme; birçok örgüt için örgüt kültürünün temel bileşenlerinden olup başarılı bir örgütte, örgütün misyonunun önemli bir parçasıdır. Geliştirme faaliyetleri ilk olarak örgütün çalışanlarına yatırım yaptığını gösterip bağlılık sağlayarak; ikincisi de olumlu bir çalışma ortamı açısından yöneticiler yetiştirerek kuruluşun çalışan devrinin azaltılmasına destek olurlar. Kısacası geliştirme çalışanların mevcut içlerinde ve işletmelerinde veya gelecekteki örgütlerinde etkin performans göstermelerine yardımcı olacak eğitim, iş deneyimleri, ilişkiler ile kişilik ve yeteneklerinin değerlendirilmesi anlamına gelmektedir ve daha çok geleceğe yönelik eğitim faaliyetleri olarak düşünülmelidir. Geliştirme faaliyetleri geleneksel olarak performansı geliştirmeye yöneliktir ve aynı zamanda diğer kademelere de hazır personel bulundurmaya yardımcı olmaktadır (etin vd, 2014: 81). Bu yönüyle geliştirme faaliyetleri gelecekte görülecek olan eğitim faaliyetlerinin yerini, en azından i başvurular açısından tutabilecektir.

Kariyer Yönetimi: Yönetim biliminin işlevleri açısından bile bakıldığında motivasyonun önemi anlaşılmaktadır. Motivasyon çalışanlar açısından, örgüt ile bir bütün haline gelme ve iş görenlerin işlerini yaparlarken gösterdikleri çabanın derecesini artırma açısından önemli bir tetikleyici olarak değerlendirilmektedir. Kariyer yönetimi de insan kaynakları yönetimi kapsamında motivasyonu etkileyen bir unsur olarak görülmektedir ve son derece önemli bir konudur.

Kariyer sözcüğünün birçok değişik anlamı bulunmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi açısından kariyer yönetiminin farklı özelliği ise; iş görenlerin işletme içindeki hareketliliklerinin sağlanması, böylece kişilerin motive olmalarıdır. Kariyer yönetimi uygulayan örgütlerde kişiler belli vadelerde hangi mevkilere gelebileceklerini bilerek ve tahmin ederek çalışır ve motive olurlar. Bu anlamda önlerini görebilmeleri kişileri örgüte bağlayacak ve bütünleştirecektir (Örücü, 2003: 219 – 220).

Kariyer, kişilerin iş hayatlarında ilerlemesi, gelişmesi, işinde bilgi ve yetenek kazanması olarak düşünülecek olursa, kariyer planlaması; işletmede çeşitli pozisyonlarda çalışan kişilerin belirli hedeflere yönelik gelişim sağlanması doğrultusunda bilinçli planlar yapılmasıdır (Sabuncuoğlu ve Tokol, 2009: 337). Buradaki önemli nokta kişilerin beklentileri ile örgütün vaat ettiklerinin örtüşebilmesidir. Bunun sağlanabilmesi ise süreç içerisinde yönetim aşamalarına çalışanların katılımları, birlikte hareket edilebilmesi ile mümkündür.

Yalnızca kariyer planlaması yapılarak başarı elde edilemeyecektir. Kariyer planlaması yapan çalışanlar, gelecekte ortaya çıkabilecek her türlü fırsat için önceden kendisini hazırlamaktadır. Başarılı iş görenler kendisi için kariyer amaçları saptamakta, bu amaçlara ulaşabilmek için planlar yapmakta ve eylemlerde bulunmaktadırlar. Böyle bir ortam sadece çalışanlar açısından değil, örgüt açısından da faydalı neticeler ortaya çıkarmaktadır. Kariyer planlaması çabaları, aktif biçimde yönetilirse, yenilikler ortamında örgüt ayakta kalabilecek, işten ayrılma oranları düşecek ve işletmenin verimliliği de aynı oranda artacaktır. Bu aşamada bazı yöneticilerin, kariyer planlaması ve yönetiminin personel sorumluluğunda olduğu görüşü doğru bir görüş değildir. Bu konuda yöneticiler de en az çalışanlar kadar sorumlu olmalıdırlar (Özgen ve Yalçın, 2006: 158).

Kariyer yönetiminin amaçları şunlardır:

Genel amaçlar;

- Yönetimin başarılı olması için gereken örgüt gereksinimlerini sağlamak,
- Her düzeyde sahip oldukları beceri ve tecrübe ile eğitime sahip bireyleri sağlamak,
- Yetenek ve becerilerini kariyer yolunda kullanabilmek için personele rehberlik ederek cesaretlendirmek

Özel amaçlar;

- Çalışanların bugün ve gelecekteki olası görevlerinde ihtiyaç duyulacak nitelik ve becerileri geliştirmelerine yardım etmek,
- Örgüt ve çalışanların amaçlarını bütünleştirmek,
- Yeni kariyer yolları oluşturmak,
- Durağanlığa girmiş olan kişileri yeniden motive etmek
- Personele kendilerini geliştirerek kariyerlerini oluşturmak için fırsatlar tanımak olarak sayılabilir (Çetin vd., 2014: 121).

Kariyer yönetimi ve planlamasını yerine getirmek ve amaçlara ulaşmak üzere insan kaynakları yönetimi kariyer haritaları, kariyer danışmanlığı, kariyer rehberliği, kariyer merkezleri, koçluk, eğitim ve geliştirme programları, iş rotasyonu, iş zenginleştirme gibi araçları kullanmaktadır.

Performans Yönetimi ve Performans Değerlendirmesi: Performans kelimesinin kökeni İngilizceden gelmekte olup, Türkçe'ye "yapma, etme, ifa, icra etme" olarak çevrilmiş, zaman içerisinde ise başarı kavramıyla özdeşleşmiştir. Genel anlamda belirlenen amaca yönelik kurgulanan planlar çerçevesinde ulaşılan noktayı, bu noktadaki kaliteyi ve kantitatif yönleri belirleyen bir yöntemdir. Bir başka deyişle ulaşılan noktadaki icranın başarı seviyesini ölçmektedir. Bu ölçümün toplumsal, örgütsel, bireysel boyutları da bulunmaktadır (Akçakaya, 2012: 173).

İhtiyaç dahilindeki insan kaynağının yönetilmesi açısından yapılan tüm planlamalar, iş analizleri, işe alım süreci, eğitim ve geliştirme programlarının uygulanması ve diğer tüm eylemlerde insan kaynakları yönetimi esasında bir değerlendirme sürecini yürütmektedir. Yapılan tüm değerlendirmeler birtakım sonuçlar ortaya çıkarmakta ve bu sonuçlar ışığında tüm süreç planlanarak gerekli aksiyonlar alınmaya çalışılmaktadır. Dikkat edilmesi gereken nokta, hangi aşamada ve hangi yöntemle yapılırsa yapılsın her değerlendirme sürecinin objektif temellere ve gerektiğinde prosedürlere bağlanarak, başvurulacak olan her uygulamada dönemin koşullarına paralel olarak yine objektif ve belirli bir standart içerisinde geliştirilmesi gerektiğidir. Ancak bu şekilde yürütülen süreçlerde kişisel yargıların yerini bilimsel bakış açısına bıraktığı, başarılı ve devamlılığı olan kararların sürece yön verdiği eylemler kendisini gösterebilirler.

Bir kuruluştaki idarecilerin en önemli işlerinden biri çalışanlarının faaliyetlerinin örgütün amaçlarına erişmesinde katkıda bulunmasını sağlamaktır. İşte idarecilerin işletme amaçları ile iş görenlerin amaçlarını uyumlulaştırmaya çalıştıkları sürece, performans yönetimi denilmektedir. Bu süreç, çalışanların performanslarını planlayarak değerlendirme ve

geliştirmeyi amaçlar. İlk olarak performans tanımlanır, gözlemlenir, ölçülür ve personele geri bildirimde bulunulur. Performans değerlendirmesi, iş görenlerin işteki başarısını belirlemek üzere kendisinden beklenenleri hangi derecede başarıyla gerçekleştirdiğini belirlemeye yönelik bir faaliyettir. Bu haliyle düşünüldüğünde performans değerlendirmesi aynı zamanda günlük yürütülen bir iştir. Çalışanların performanslarını geliştirebilmeleri ve personel ile ilgili örgütsel kararların adil ve etkili biçimde verilebilmesi için sistematik bir yaklaşım, başka deyişle biçimsel bir performans değerlendirme sisteminin oluşturularak uygulanması çok daha yararlı ve etkili olacaktır (Ergeneli vd, 2014: 177 – 178).

Organizasyonlarda çalışanların performanslarının sistematik ve biçimsel şekilde değerlendirilmesinin ilk uygulamaları 1900’lü yılların başlarında Amerika Birleşik Devletleri’nde kamu hizmeti gören kurumlarda görülmektedir. Daha sonraları F. Taylor’un iş ölçümü uygulamaları ile iş görenlerin verimliliklerini ölçmesi neticesinde performans değerlendirmesi örgütlerde bilimsel anlamda kullanılmaya başlanmıştır. 1950’li yıllar ile beraber iş sonuçlarına dair kriterleri temel alan yöntemler Amerika Birleşik Devletleri’ndeki örgütlerde yaygın olarak kullanılmaya başlanmış ve bu yıllar ile birlikte beyaz yakalı çalışanların değerlendirilmesi, mavi yakalıları göre daha çok önem kazanmıştır (Uyargil, 2017:2).

İnsan kaynakları yönetimine ilginin arttığı 1980’li yıllardan itibaren ise örgütsel performans yönetimine olan ilgi de artış göstermiştir. Performans yönetimi süreci, örgütün karlı ve rekabetçi kalmak için gerek duyduğu stratejik hedefleri ortaya koymakla başlamaktadır. Daha sonra işlerin amaçlara ulaşmak üzere nasıl yapılması gerektiği idareciler tarafından ortaya konulmaktadır. Etkili bir performans yönetim sistemi şu nitelikleri taşımalıdır:

- Örgütün beklentisi açıkça ortaya çıkarılmalıdır.
- Personele performansları ile ilgili geri bildirimler verilmelidir.
- Başarı için ihtiyaç duyulan gelişim süreçleri belirlenmelidir.
- Personel kayıtları için performans bilgileri belgelendirilmelidir (Mathis ve Jackson aktaran Çetin vd, 2014: 139).

Türkiye’deki uygulamalara bakıldığında sürecin ilk olarak kamu kesiminde başladığı ve özel sektörün ilgisinin artması, işletme yönetiminin ülkemizde yaygınlaşması ile modern yönetim tekniklerinin tanınması ve son yirmi yılda giderek geliştiği görülür. 4857 sayılı iş yasasının 2003 yılında işlemeye başlaması ile beraber iş görenlerin iş akitlerinin sona erdirilmesinde performans değerlendirme sonuçlarının yasal bir belge niteliği kazanması sonucunda, konuya olan ilgi özellikle işverenler tarafından artış göstermiştir (Uyargil, 2017: 2).

Performans yönetimi, performans değerlendirmesinden daha geniş bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada iki kavramın farklı olduğunu; fakat birbirleri içinde tamamlayıcı olarak ortaya çıktıklarını söylemek mümkündür. Performans yönetimi bir dizi faaliyetlerden meydana gelmektedir ve bu faaliyetler çalışanların yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini belirlemek üzere tasarlanmıştır. Performans değerlendirmesi ise çalışanların belirli bir standarda göre işlerini ne kadar iyi yaptıklarını belirleme ve bu bilgileri yine personel ile paylaşma sürecidir (Mathis ve Jackson aktaran Çetin vd. 2014: 141).

Performans yönetimi sürekli ve daha genel kapsama sahip bir süreç olarak, yönetici ile çalışanın karşılıklı olarak beklentilerini aktardıkları, kişilerin performanslarını planladıkları ve planlara ulaşmaya çalıştıkları; yöneticilerin aktif geri bildirim sağladığı ve süreç sonunda performans değerlendirme yapılan bir sistemdir (Uyargil, 2017: 3). Performans değerlendirme ise çalışanın örgüt amaçlarına yaptığı katkının ölçülmesidir. Personelin mevcut başarı durumu ile belirlenmiş olan başarı standartları karşılaştırılarak tutum, davranış ve çıktılar ölçülür, değerlendirilir ve mevcut başarı durumu etki altına alınır (Dinçer ve Fidan, 1997 aktaran Örücu, 2003: 201).

Performans yönetiminin kısa ve uzun vadeli yararları bulunmaktadır ve bu yararlar şu şekilde sıralanabilir (Akçakaya, 2012: 185):

- İş performansı kapsamlı ve icraata dönük olarak anlaşılır ve bütün faaliyetler amaca doğru en verimli biçimde gerçekleştirilir.
- İş görenler ile idarecilerin uyumlu, ortak ve bireysel amaçlar üzerinde mutabakata varmalarını, bu amaçları kuruma yaymalarını ve bunlara ulaşmalarını sağlar. En azından ulaşmak hedef edinilir.
- Tüm çalışanların ortak hedefler yolunda bulundukları katkıyı görebilmelerini sağlar.
- Örgüt içinde aşağıdan yukarıya ya da yukarıdan aşağıya doğru hat biçiminde bilgi akışını sağlayabilecek iletişimi sağlar.
- Örgütün potansiyeli karşısında gerçekleştirmiş olduğu çabayı ölçmeyi sağlar. Performansın sürekli geliştirilmesi amacıyla da önceden belirlenen planlar çerçevesinde ölçüm ve denetim sistemlerini uygular.
- İdari kararlara sunduğu veriler ile doğru kararlar alınmasını sağlar ve bu konudaki güveni artırır. Kararlar daha doğru zamanda alınmaya başlanır.
- Kurumdaki sürekli iyileştirme kültürünün gelişmesine katkı verir ve değişen koşullara hızlı tepki verebilme yeteneğini geliştirir.

İnsan kaynakları yönetimi ve örgütsel performans ölçümleri arasında literatürde önemli ilişkiler tespit edilmiş ve bu ilişkinin önemi tartışılmıştır. Temel sorun, örgütsel performansın

nasıl ölçüleceği değil, neyin ölçülmesi gerektiği ve bu ölçümdeki tekniklerin nasıl seçileceğidir. Genel olarak kabul gören üç tip performans ölçümünden söz edilmektedir (Guest, 1997: 267 aktaran Akın ve Erdost Çolak, 2012: 86 – 87):

- Ürün ve hizmet çıktılarının ölçülmesi,
- Zaman ölçümü çıktıları,
- Ekonomik temelli finansal çıktıların ölçülmesi.

Performans değerlendirmesinin tanımından yola çıkarak amaçlarını sıralayabilmek mümkündür. Aşağıda anlatılacak olan amaçları gerçekleştirme yolunda performans değerlendirmesi farklı kaynaklarda değişik şekillerde sınıflandırılrsa da üzerinde uzlaşılan bir takım yöntemleri kullanmaktadır.

Performans değerlendirme konusunda günümüze kadar oldukça çeşitli yöntemler uygulanmışsa da dikkat edilmesi gereken husus örgüte ve yapısına en uygun olan yöntemi belirleyerek uygulamaktır. 1950’li yıllardan sonra yönetim anlayışlarında meydana gelen değişiklikler uygulamada olan değerlendirme yöntemlerini de yetersiz kılmış ve yönetim kademelerinin önem kazanması sadece asların değil üslerin de değerlendirilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu sebeptir ki çağdaş değerlendirme metotları daha çok özellikle yönetici grubun değerlendirilmesi amacıyla oluşturulmuş ve sonrasında diğer gruplara da uygulanmaya başlanmıştır (Örücü, 2003: 203).

Geleneksel performans değerlendirme yöntemleri: kontrol listesi yöntemi, serbest anlatım yöntemi, kritik olay yöntemi, grafik dereceleme yöntemi, sıralama yöntemi, öz değerlendirme yöntemi olarak sayılırken; çağdaş değerlendirme yöntemleri: amaç ve sonuçlara göre değerlendirme, değerlendirme merkezi ve 360 derece değerlendirme yöntemi olarak sıralanmaktadır.

Kamu yönetimi alanında performans uygulamalarının 20. Yüzyıl başında Amerika Birleşik Devletleri’nde personel ve örgüt ölçeğinde girişilen uygulamalarla başladığı görülür. Performans ölçümlerinin kamu kesiminde uygulamasının ise 1980’lerden sonra, yukarıda anlatılan, yeni kamu işletmeciliği reformlarının gündeme gelmesiyle söz konusu olduğu görülür (Köseoğlu ve Şen, 2014: 113). Dünyada yaşanan teknolojik gelişmeler, bilgi teknolojilerinin yaygınlaşması, vatandaşların daha çok bilgiye ulaşma arzusu ve küreselleşme kamu yönetimi yapısını temelden etkilemiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte ise vatandaş odaklı, katılımcı, şeffaf, stratejik performans kriterleri ülke yönetimlerinde etkili olmaya başlamıştır. Kamu yönetimi açısından performans yönetimi, kamu örgütlerinin başarısı için doğru, gerekli mal ve hizmetleri sunabilmek için kullanılan yol, yöntem ve araçlarla ilgili faaliyetler üzerinde odaklanmaktadır (Karasoy, 2014: 258).

Performans yönetimi ve değerlendirmesinin amaçlarına bakıldığında ilk olarak performans kavramı, kurumun stratejisinin planlandığı gibi uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmek amacıyla var olduğu görülmektedir. Ayrıca kurum personeline amaç ve hedeflerin duyurulması, dış paydaşlarla iletişimin kolaylaştırılması açısından da performans uygulamaları gereklidir (Eroğlu, 2011: 27). Bu noktada ayrı ayrı ele alındığında idari, tespit edici ve iyileştirici amaçlara sahip olan bir süreçten söz edildiğini aktarmak mümkündür.

Performans süreçlerinin amaçları özetle, personelin işini yaptığı süreçte iş üzerinde gösterdiği eylemin doğru bir fotoğrafını çekebilmektir. Bu konuda başarılı olabilmek için performans süreçlerinin işle alakalı olması, belirli standartlara sahip olması ve kabul görür ölçülere dayanması gereklidir (Özgen ve Yalçın, 2006: 156). Performans yönetimi ve değerlendirmesinin amaçları şu şekilde sıralanabilir:

- Organizasyonun genel ve stratejik hedeflerinin öznel ve bireysel hedeflere dönüştürülmesi
- Herhangi bir pozisyona dair gerekli olan performans kriterlerinin ve hedeflerinin belirlenmesi,
- Daha önceden belirlenen standartlara göre personelin adil, eşit ve zamanında değerlendirilmesi,
- Kişiden beklenenler ile performans sonuçları arasındaki oransal denge sonucu belirlenen başarı durumunun değerlendiren ile değerlendirilen arasında aktif ve etkin bir iletişim süreci ile gerçekleştirilmesi,
- Performansın geliştirilmesi dolayısıyla örgüt başarısındaki artış açısından yöneticiler ile çalışanların işbirliği içerisinde hareket etmelerinin sağlanması,
- Çalışanların başarılarını tanıyarak ödüllendirilmelerinin gerçekleştirilmesi,
- Organizasyonun başarılı ve başarısız yönlerinin ortaya konulması,
- Geri bildirimler ile çalışanların güdülenmesi,
- Kariyer planlama ve eğitim süreçleri ile ilgili yönetime gereken verilerin sağlanması (Uyargil, 2017: 4).
- Temel amaç ve alt amaçlara ulaşılabilirliğe uygun karar vericilere geçerli ve güvenilir bilgilerin sunulması,
- İnsan kaynağı anlayışına önem vererek beşeri kaynağa dengeli iş yükü dağılımının yapılması,
- Performansı nicel ve nitel olarak açıklamak suretiyle iş süreçlerinin yeniden tasarlanması ve gelişme stratejilerinin izlenmesinde sürekliliğin sağlanması,

- Bireysel ve kurumsal yeteneklerin farkına varılması, bu yolla eğitim planlarına temel oluşturup etkinliğin sorumluluk alanları ve ilişkilere dayandırılması,
- Çalışanların öğrenme yeteneklerini, potansiyellerini, performans arttırıcı faktörleri saptayarak gerektiğinde yeni kaynak arayışına girişilmesi ve nihayetinde kurumun faaliyetlerindeki etkinliğin ve verimliliğin arttırılması (Eroğlu, 2011: 28 – 30).

Yukarıda aktarılan yöntemler ile amaçlara ulaşma yolunda doğru şekilde uygulanmış olan performans yönetimi ve değerlendirme süreci stratejik planlama aşamalarına da doğrudan katkıda bulunabilecek birçok çıktıyı ortaya koymaktadır. Ortaya konulan çıktılar sayesinde tüm yönetim süreci ve insan kaynakları yönetimi süreçleri kendisini besleyebilecektir. Örneğin, iş analizleri yeniden yapılandırılabilir, gereken iş gücü ve istihdamı planlanabilir, uygun görülen eğitim ve geliştirme programları uygulanabilir, doğru ve adil ücretlendirme ve ödüllendirme sistemi ile motivasyon ve kurumsal kültüre dayanan bağlılık sağlanabilir ve hatta örgütün stratejik planları çağın gerektirdiklerine uygun şekilde yeniden dizayn edilebilecektir. Tüm bu yönleriyle örgüte bir anlamda karnesini gösteren bu sürecin bilimsel yöntemler ve objektif temeller ışığında olabildiğince titiz ve tarafsız şekilde yürütülmesi gereklidir.

Her insan kaynağı işlevi gibi performans değerlendirme işlevi de önemlidir; fakat anlaşılacağı gibi diğer işlevleri de derinden etkileyebileceği ve belki de örgüt amaçlarına ulaşmada pusulayı ve dümeni farklı bir yöne sürükleyebileceği sebebiyle etkisi daha radikal sonuçlara yola açabileceği için bir adım öne çıkarılabilecektir. Bu sürecin kişisel duygular ve ilişkilerden arındırılması, belirlenen objektif standartlar ışığında yürütülmesi, kişilere doğru ve anlaşılabilir geri bildirimler sunulması sonuçlarının doğruluğu, tutarlılığı ve uygulanabilirliğinin başarılı sonuçlar vermesi açısından kritik öneme sahiptir.

Performans standartları veya etkililik düzeyleri açısından göreceli ya da somut performans ölçümlerinin yorumlanması olarak anlatılan performans değerlendirmesi yapılırken bir takım hatalar da oluşabilmektedir, son olarak bu hatalar ve uygulamada karşılaşılan sorunlar şu şekilde sıralanabilir (Akbaba Altun ve Memişoğlu, 2008: 10):

- Ölçme araçlarından kaynaklanan hatalar bulunmaktadır.
- Aşırı hoş görülme ya da aşırı katı olmak hataları da beraberinde getirebilmektedir.
- Merkezi yönetime yönelen bir eğilim bulunması, performans değerlendirmesinde objektiflik açısından hatalara yol açmaktadır.
- Yakın zaman etkisi ve en son ölçüme bağlı kalınarak değerlendirme yapmak başarısız bir değerlendirmeye neden olacaktır.

- Baskın özellik (hale etkisi: belirli bir özelliğin, diğer özelliklere genellenmesi) performans değerlendirmesini amacından uzaklaştıracaktır.
- Tek yönlü ve tarafsız ölçümler de performans değerlendirme sürecindeki sorunları beraberinde getirmektedir.

Performans değerlendirme yapılırken sürecin sosyal boyutları da hesaba katılarak bilinç düzeyi artırılıp, karşılaşılabilecek sorunların önüne geçilebilecektir.

İş Değerleme ve Ücret Yönetimi: Her türlü örgütün faaliyetinin temelinde insan ihtiyaçlarını karşılamak üzere mal veya hizmet üretimi olduğu düşünüldüğünde, bu işleri yerine getiren çalışanların kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere ihtiyaç duyacağı ücret konusu gündem dışında kalmaktadır. Oysa bu konu kişilerin tüm süreçlerini etkileyecek kadar önem arz etmektedir. Kamu örgütleri, özel sektör örgütlerinden farklı olarak kamu yararı amacı gütseler bile kamu örgütlerinde çalışan kişiler de kendi ihtiyaçlarını görebilmek adına yaptıkları işlerin karşılığını almak durumundadırlar. Buradan anlaşılacağı üzere işletmelerde işe alınarak her türlü eğitim, kariyer planlaması yapılan, performansı değerlendirilen, başka bir deyişle insan kaynakları yönetim süreçlerinin bir kısmı ya da tamamından geçmiş olan kişilerin emeklerinin karşılığındaki değerin belirlenme aşamasına gelmektedir. Bu işlem de sırasıyla iş değerlendirme ve ücretlendirme aşamaları olarak karşımıza çıkar.

İşler hakkında bilgiler üretip, özel hazırlanmış şablonlar vasıtasıyla bu işleri diğer işlerle karşılaştırmayı içeren iş değerlendirme, bir işletmedeki tüm işlerin o işletmede bulunan diğer işletmelere göre önemini tanımlamak için kullanılan bir süreçtir (Çetin, 2014: 163). İş değerlendirmede işler ayrıntılı olarak analiz edilir ve tanımlanırlar. Örgütteki tüm iş ve unvanlar, arasındaki fark ve benzerlikler, çalışanlara yükledikleri iş yükleri, bekledikleri nitelikler, sonuçta objektif değer - ücret ilişkisi kurmak amacıyla bu yönetime tabi tutulur. Bu şekilde yapılan işlerin gerektirdiği şartlar ve zorluk dereceleri incelenir ve işlerin önem sırası ortaya konulur (Ergeneli vd, 2014: 271).

Tüm iş değerlendirme tanımlarında dikkat çeken ortak noktalar şu şekilde sıralanabilir:

- İş değerlendirme çalışanı değil işi,
- Çalışanın nasıl iş yaptığını değil, işin nasıl yapıldığını değerlendirir.
- İş değerlendirme ile işlerin tüm özellikleri ile oranlanması sonucu aynı değere sahip olan işlere aynı; farklı değere sahip işlere farklı ücret verilmesi sağlanır.

İş değerlemesinin temel hedefi, işletme içi ve dışında söz konusu işler için dengeli ve eşit ücret sistemi uygulayabilmektir. Ücret verirken yalnızca işletme içi işler arasındaki önem ve zorluk seviyesinin tespiti ve sıralanması yeterli değildir; aynı zamanda diğer işletme ve örgütlerdeki işler ve ücretlerin de belirlenmesi gereklidir (Ertürk, 2000: 298). Bununla birlikte

iş değerlendirmesi sonucu ortaya çıkan verilerden çalışanların atamaları ve terfi işlemlerinde de yararlanılmaktadır.

İş değerlendirme yöntemleri iki başlık altında incelenmektedirler. Bunlardan ilki analitik olmayan işlerde iş değerlendirme yöntemleri olarak bilinen işlerin yapısal öğeleriyle incelenmediği sıralama yöntemi (daha çok basit işler ve küçük örgütlerde kullanılır) ve sınıflandırma yöntemidir (işlerin ortak temel nitelik ve özellikleri ile tasnif edilmesi ile gerçekleşir). İkincisi ise analitik iş değerlendirme yöntemleri olarak bilinen faktör karşılaştırma (işlerin faktörlere ayrılıp, her faktör için değerlerin belirlendiği) ve puan yöntemidir (en yaygın olan yöntemdir, bu yöntemde faktörler derecelendirilir ve daha objektif değerlendirme sağlanır).

İş değerlemesinin ardından sıra, objektif özellikleri ile işleri ve personeli ücretlendirme aşamasına gelmektedir. Ücret, çalışanların hayatlarını sürdürmelerinde ve hayat standartlarını konumlandırmalarında son derece önemli bir faktördür. Kişiler sürekli olarak kendilerini hem örgüt içi hem de örgüt dışında benzer işleri yapan kişilerle ve hatta farklı sektörler ile karşılaştırma eğilimi gösterirler. Bu karşılaştırma sonucunda vardıkları kanaat ise çalışanların motivasyonlarına ve dolayısıyla verimliliklerine de doğrudan etkide bulunmaktadır. Bu noktada ücret çalışanlara gösterdikleri çaba ve verdikleri emek karşılığında mal veya para olarak çeşitli yollarla verilen bedel olarak tanımlanmaktadır.

Ücret şüphesiz ki işletmeler açısından da büyük önem taşımaktadır. Bu önemin iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki ücretin çalışan için bir gelir unsuru olması ve yaşamını bu yolla geçindirmesi gelmektedir. İkinci olarak ise ücretlerin her tür örgüt açısından düşünüldüğünde temel amaçları yolunda önemli bir gider kalemi olması sayılmaktadır (Özgen ve Yalçın; 2006: 159). Ücret yönetiminin bu sayılan önemleri bir yandan işletmelerin karlılıklarını bir yandan da çalışanların yaşam düzeyleri yoluyla ulusal geliri ve dolaylı yoldan devleti ve toplumu etkilemektedir. Ücret aynı zamanda çalışan ile örgüt arasındaki alışveriş ilişkisini de kar maksimizasyonu, adalet, eşitlik ve ihtiyaç normlarına göre etkilemektedir. Bu normlar eş zamanlı olarak bir arada bulunmaktadır ve birbirlerini de etkilemektedirler (Çetin vd, 2014: 173 - 174).

Ücret belirlemede çağdaş yaklaşım iş analizlerine dayanarak, önce bir iş değerlemesi yapmaktır. Bu şekilde işler çeşitli faktörleri göz önünde tutularak önem derecesine göre sıralanır. Bu noktada işlerin barındırdıkları riskler de ortaya çıkmakta ve ücrete etki etmektedir. Ücret saptamada en önemli ilke personelin yaptığı iş ile aldığı ücret arasında anlamlandırılabilir bir ilişki kurmaktır. Bu yaklaşım personel verimliliği eliyle üretimde etkinliği de arttıracaktır (Şahin, 2000: 233).

Performans yönetiminin de ücretlendirme üzerinde etkileri bulunmaktadır. Hatta birçok örgüt performansa dayalı ücret sistemlerini benimsemektedirler. Kamu kurumlarında performansa dayalı bir ücret sisteminin uygulamaya konulabilmesi için öncelikli olarak ücret düzeyini belirleyecek veya belirli ölçekte etkileyebilecek bir performans sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Özel sektörde ise herhangi bir firmaya yönelik oluşturulacak performans sisteminin ana hedeflerinden biri, firmanın kar düzeyi olarak belirlenebilir. Basit anlatımıyla en yüksek getiriyi sağlayan birimler en yüksek ücret artışı veya ikramiyeyi almaya hak kazanacaktır (Eraslan ve Tozlu, 2011: 40).

Ücret sistemine performans dışında da etki eden birçok faktör bulunmaktadır. Ücret sistemine etki eden faktörler şu şekilde sıralanabilmektedir:

- Dış faktörler (iş gücü piyasaları, ekonomik koşullar, yaşam standardı, devlet müdahaleleri ve yasal sınırlandırmalar, sendikalar),
- İç faktörler (örgütün genel amaç ve stratejileri, üst düzey yöneticilerin değerleri ve örgüt kültürü, örgüt büyüklüğü, ücretlendirme bütçesi),
- İşe ilişkin faktörler
- Bireysel faktörler (Ergeneli vd, 2014: 301).

Bu faktörler ışığında ücret belirlemede kullanılan yöntemler ise parça başı ücret sistemi, zaman – ücret sistemi ve kara iştirak sistemleri olarak sıralanabilirler.

Ücret yönetiminin amacı, işletme içinde ve dışında tutarlı ve adalet sahibi bir ödeme sistemi oluşturmak ve çalışanlara çabalarının karşılığını vermektir. Adil ve tutarlı ücret sistemi olarak adlandırılan etkin ücret yönetiminin yararları ise şu şekilde sıralanabilir:

- Nitelikli ve yetenekli iş gücünü örgüte çeker,
- Verimli ve çalışkan personeli örgüte bağlar,
- Personelin motive ve içten gelen istek ile çalışmasını sağlar, moralini yükseltir,

Bunlarla birlikte ücret saptarken şu hususlara dikkat etmek gereklidir:

- İş piyasasının arz ve talep durumu objektif bakış açısıyla araştırılmalıdır,
- Çalışanların verimliliği dikkate alınmalıdır,
- Çalışma koşulları ve süreleri göz önünde tutulmalıdır,
- Ücretin çalışanları memnun etmesi ve enflasyona karşı koruması sağlanmalıdır (Şimşek, 2007: 366).

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği: Sanayii devriminden bu yana işçilerin sağlığı ve güvenliği ile ilgili konular tartışılmaktadır. Üçüncü sektör olarak adlandırılan kar amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları, sendikalar, işveren kuruluşları ve işçiler bu konudaki görüşlerini ortaya koyma çabasındadırlar. Günümüzde insan hakları ve iş yaşam kalitesi kavramlarının da önem

kazanmasıyla beraber iş sağlığı ve güvenliği kavramlarının da önemi artmıştır (Ergeneli vd, 2014: 353). Tüm bu kavramların öneminin artması her türlü örgüte ve bu örgütlerin insan kaynakları birimlerine üzerinde durulması gereken birtakım noktalar sunmaktadır. Söz konusu sağlık sadece beden sağlığı değil, bunun yanında zihinsel ve ruhsal sağlık olarak da düşünülmelidir. Ancak böyle düşünüldüğünde insan kaynakları yönetimlerine düşen sorumluluklar net olarak anlaşılabilecektir.

İşçi sağlığı, “işçilere en yüksek sağlık kapasitesini sağlayıp, onları çalışma koşullarının olumsuzluklarından korumak ve iş ile işçi arasındaki uyumu sağlamaktır.” Diğer bir taraftan Dünya Sağlık Örgütü (WHO), işçi sağlığını; “bir insanın yalnızca beden değil, ruhsal ve sosyal yönden de tam bir iyilik halidir” olarak tanımlamaktadır. İş güvenliği ise “işçinin ve işin teknik özellikli risklere karşı korunması” olarak ifade edilebilir. Teknik önlem ve bilgi ile sağlanacak risklerin belirlenmesi bunlara karşı alınabilecek önlemler iş güvenliğinin konusu içine girmektedir. İşçinin çalışırken karşı karşıya gelebileceği tehlikelerin ortadan kaldırılması veya azaltılması için getirilmiş yükümlülüklerle ilgili teknik kuralların bütünü olarak ifade edilir (Çetin vd, 2014: 189).

İnsan kaynakları yönetiminin önemli fonksiyonlarından biri de çalışanların korunmasıdır. Korunma vasıtasıyla işçilerin çalışma ortamlarında fiziksel ve ruhsal varlıkları muhafaza altına alınma anlatılmaya çalışılmaktadır. Bunun sağlanabilmesi için iş kazaları ve meslek hastalıklarına neden olacak sebeplerin ortaya çıkarılarak giderilmesi, güvenli bir iş ortamı sağlamak adına gerekli olan tutumların sağlanması ve sağlıklı bir iş ortamında çalışanların verimliliklerinin arttırılması gerekmektedir. Burada amaç olarak iş kazalarının ve çalışanların işlerden dolayı sağlıklarına gelebilecek zararların önlenmesi sayılmaktadır (Şimşek, 2007: 375).

İşçi sağlığı ve güvenliğinin amaçları şu şekilde sayılabilir:

- İş ortamında bulunan tehlikelerin bertaraf edilerek risklerin en aza indirilmesi,
- Çalışanların iş kazaları ve meslek hastalıklarından korunması,
- Üretimde güvenlik sağlanarak zaman ve kişisel performansın en yüksek verimlilikte kullanılması,
- İş yerlerindeki ekipmanlar ve iş çevresi dahil güvenli alanlar yaratılması ve meslek elemanları yetiştirilmesi,
- Her meslekten kişilerin fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden tam iyilik hallerinin geliştirilmesi ve korunması,
- Çalışanların sağlıklarının iş sebepleriyle yitirmelerinin önüne geçilmesi,
- Çalışanlara maksimum sağlıklı ortamın sunulması,

- İş ve işçi arasındaki uyumun sağlanması,
- Bu tedbirler ile sadece korunmanın değil, mutlu olmanın da temin edilmesi (Çetin vd, 2014: 190).

İşte tüm bu sebepler ve amaçlar ile insan kaynakları yönetimi birimleri gerektiğinde uzman birimler kurarak, gerektiğinde ise profesyonel destek alarak işçi sağlığı ve iş güvenliği konularında risklerin en aza indirilmesi ve çalışan memnuniyeti sağlama çabasıdır. Ancak bu hususlara dikkat ederek beşeri sermaye denilen insan kaynağında verimlilik ve süreklilik sağlanabilir ve doğrudan örgütteki etkinlik maksimize edilebilir.

2.1.5. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi

Günümüzde teknolojinin hızla gelişmesi birçok sektör ve alanda değişimin de hızını arttırmıştır. Artan hızıyla değişim kendisini yeni sektörler, yeni tip örgütler ve örgütlenmeler, hatta örgüt içinde yeni birimler ile göstermektedir. Değişen ve gelişen her türlü süreç küreselleşmenin de katkısı ile etkilediği alanı olağanüstü bir hızla genişletmekte ve hayal edilemeyecek coğrafyalara mesafe tanımaksızın etki etmektedir. Domino etkisi altına aldığı tüm süreçler ile her çeşit değişim takip edilip yakalanmak bir yana dursun önceden tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Tahmin edilecek her türlü öngörü, kendisini ne çeşit olursa olsun örgütlerin işleyişlerinde önemli bir aktör haline getirmiştir. Tüm işleyen süreçler ise yönetim biliminin temel fonksiyonlarından ilki olan planlama aşamalarında kendisini göstermektedir.

Yönetim eylemi farklı birçok fonksiyonda doğuşundan itibaren kendisine alan bulmaktadır. Hal böyle olunca planlama işi öngörülerle birleşerek, insan kaynakları yönetimi dahil tüm birimleri etki altına almaktadır. Yukarıda anlatılan personel yönetiminden insan kaynaklarına geçiş süreçleri, kamu yönetiminde değişim süreçleri de bu anlatılanların bir yansıması niteliğindedir. Artık tüm planlar belirli stratejiler dahilinde yapılır hale gelmiş ve bu stratejik planlar insan kaynakları yönetimi yazınında da stratejik insan kaynakları gibi bir kavramın ortaya çıkmasına sebep olmuşlardır.

Stratejik yönetim ve planlamanın önem kazandığı günümüz dünyasında stratejik insan kaynakları yönetimi kavramı da fazla tartışılan konulardan biridir. Çalışanların bir maliyet unsuru olarak görüldüğü, insan kaynakları faaliyetleri denilince kayıt tutma ve disiplin sağlama konularının akla geldiği personel yönetimi anlayışının bırakılması, çalışanların örgütlerin performansına katkı yapan ve dolayısıyla yatırım yapılması gereken değerli bir kaynak olduğu bilincine varılması strateji ve insan kaynakları kavramlarının bir arada kullanılmasını sağlamıştır. Bugün pek çok örgüt insan kaynakları yönetimine öncelik vermekte ve bu

çerçevede geliştirdiği sistemlerle işletmenin stratejisi, görevleri ve hedeflerini uyumlu hale getirmeye çalışmaktadır (Ergeneli vd, 2014: 49).

Bazı rgtler tepe yönetimleri tarafından belirlenen genel hedeflerin, bu hedeflerin gerçekleştirilmesine katkısı olacak yönetici ve çalışanlara iletilmesi amacıyla formel sistemler oluştururlar (Uyargil, 2017: 6). Stratejik insan kaynakları yönetimi de örgüt amaçlarının başarılmasını mümkün kılmaya yönelik planlanmış insan kaynakları açılımları ve aktivitelerinin sistemleşmiş bir modeli olarak belirtilebilirler (etin vd, 2014: 7).

Genel olarak stratejik insan kaynakları yönetimi, insan kaynakları yönetimlerinin politika ve uygulamaları arasındaki bütünlük ve kurumsal strateji – insan kaynakları stratejisi arasındaki uyum kapsamında ele alınmaktadır. Bu uyumu sağlamak adına iki düzeyde entegrasyon sağlanmalıdır. Bunlar insan kaynakları uygulamalarıyla kurumsal stratejileri uyumlu hale getiren dikey entegrasyon ve insan kaynakları uygulamaları arasında uyum inşa eden yatay entegrasyon olarak sayılmaktadır (Coşkun ve Kayar, 2011: 72). Bu doğrultuda belirtildiği gibi stratejik insan kaynakları yönetimi kurumsal performansı arttırabilmek amacıyla insan kaynakları fonksiyonunun stratejik amaç ve hedeflerle ilişkilendirilmesi süreci olarak tanımlanmaktadır.

Stratejik insan kaynakları yönetimi örgüt hedeflerinin insan kaynakları politikaları ve uygulamalarıyla insanlar tarafından nasıl btnleştirileceğini ele alan bir yaklaşım olarak görüldüğünde her tür örgütün buna ihtiyaç duymasının ne kadar doğal olduğu anlaşılabilecektir. Stratejik insan kaynaklarının temel amaı; sürdürülebilir rekabet avantajı yaratabilmek için örgütün ihtiyaç duyduğu yetenekli, içine bağlı, motivasyonu yüksek çalışanları sağlayarak örgütsel verimlilik ve yeterlilik oluşturmaktır. Bu amaç yolunda bütünleşmeyi ve yönlendirmeyi sağlamak da yan amaçlar olarak konunun önemine katkı sunmaktadırlar (etin vd, 2014: 9).

Tanımlardan da anlaşılmaktadır ki stratejik insan kaynakları temelde geleneksel insan kaynaklarından ayrılmaktadır. Bu ayrım tıpkı geleneksel insan kaynakları yönetiminin, personel yönetiminden ayrıldığı noktadaki kırılıma sahiptir. İlk olarak dikey açıdan insan kaynakları yönetimi, kurumsal stratejik yönetim uygulamaları ile ilişkilendirilmektedir. İkinci olarak ise yatay açıdan çeşitli insan kaynakları uygulamaları ve işlevleri arasında bir uyumdan söz edilmektedir. Konunun odaklandığı temel de işte bu uyuma odaklanmaktadır. Kurumsal açıdan bakılırsa stratejik olarak insan kaynakları yönetimi kendi başına düşünülmemeli, kurumsal stratejiye bağlı olarak düşünmelidir (Coşkun ve Kayar, 2011: 73).

Kurumsal stratejiler ile ilgili olan dikey uyum, insan kaynakları işlevlerinin kendi içindeki tutarlılığından kaynaklanan yatay uyum stratejik insan kaynakları açısından son derece

önemlidir. Bunlar yanında stratejik insan kaynakları yönetimini ayırıcı unsur düşünüldüğünde, kurumsal stratejilere uyumlu olabilmesi adına dikey uyum sürecinde kurumsal strateji ve planlara bunların oluşturulduğu aşamalardan itibaren katılımında bulunması gerektiği ortaya çıkar. Bu yönüyle de stratejik insan kaynakları yönetimi katılımcılık, adem – i merkeziyetçilik; dolayısıyla uzmanlaşmayı öngörmektedir. Başarılı bir stratejik insan kaynakları sürecinden söz edebilmek için de katılım olmazsa olmaz bir şarttır. Başarılı bir süreç için insan kaynakları birimleri, örgüt yönetiminin stratejik ortaklarından biri olarak kabul edilmelidir.

İnsan kaynaklarının süreçlere katılımları ve adem – i merkezi yapı ile yönetilen insan kaynakları süreçlerinin faydaları ve zararları da bulunmaktadır. Faydalarından söz edilecek olursa karmaşık sorunlar, tek bir birim tarafından üstesinden gelinmesi noktasında zorluk çıkarabileceklerken yetki devri ile daha etkin olarak çözülebileceklerdir. Ayrıca çalışanlar daha iyi motive edilebilecek ve daha kolay kontrol altına alınacak, sorunlara daha hızlı ve etkili müdahale daha geniş zamanda uzmanlaşmış birimler tarafından yapılabilecektir. Bunun yanında sürekli yeniden üzerinden geçilmesi gereken süreçler ve bu süreçlere dahil edebilmek adına personele sürekli eğitim uygulanması zaman kaybı ve tekrara yol açabileceği endişesini de içinde barındırmaktadır. Ayrıca insan kaynakları birimleri stratejik konulara odaklanarak günlük işlemleri ihmal edebilir ve bu durum da çıktılarını tartışılır hale getirebilir. (Coşkun ve Kayar, 2011: 75 – 76).

Her türlü faydasının yanında zararlarını da ortadan kaldırabilmek amacı ile stratejik insan kaynaklarını benimseyen insan kaynakları yönetimi birimlerinde esasında insan kaynakları çalışanlarının iş analizleri ve iş tanımları yeniden belirlenmeli ve sürece yeni tanımları ile dahil edilerek yetki devri, katılım ve uzmanlaşma ile verimlilik sağlanmalıdır.

2.2.Kamu Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi

Yönetim bilimi açısından düşünüldüğünde gerek işletme yönetimi alanının gerekse kamu yönetimi alanının süreçlerini farklı amaçlara ulaşmak uğrunda yine farklı kaynaklarla ortak şekilde işlettikleri önceki başlıklarda anlatılmıştır. İnsan kaynakları yönetimi açısından bakıldığında ise görülmektedir ki, farklı amaçlara yönelik faaliyet gösteren kamu kuruluşları ve özel kuruluşlar değişik isimlerle de olsa çalışanlarına dair verileri idare etme eğilimi ve zorunluluğundadırlar. Bu eğilim her örgüt için bir anlamda temel bir gereksinimdir. Farklı dönemlere, coğrafyalara ve örgütlere bakıldığında ise bu gereksinimin kapsadığı konuların değişiklikler gösterdiği fark edilmektedir. Örneğin, kamu sektörünün insan kaynağına bakış açısı da özel sektörün insan kaynaklarına bakış açısı da ülkeden ülkeye, dönemden döneme ve hatta faaliyet gösterdiği iş koluna göre bile farklılık göstermiş; ilgilendikleri konular ve detaylar

çeşitlenmiş ya da kısıtlanmıştır. Temelde kamu yönetiminin insan kaynaklarına bakış açısı hem kamu yönetimindeki değişen yönetim anlayışına; hem de insan kaynakları yönetimi anlayışındaki değişen perspektife paralel olarak irdelenmelidir.

Kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimine ilişkin bir inceleme yapılırken, ilk bölümde sözü edilen kamu yönetimindeki reform çalışmaları önemli bir nokta olarak karşımıza çıkmaktadır. Sözü edilen reform çalışmaları sonucunda kamu yönetiminin bakış açısı değişmiş, öncelikle işletme yönetimine yaklaşan kamu işletmeciliği, ardından bu yaklaşıma yeni bakış açıları getiren yeni kamu yönetimi anlayışı ve nihayet katılımcılığın ön plana çıktığı yönetim anlayışı etkili olmuştur. Bu süreç bir anlamda sözü edilen personel yönetimi, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş ve son olarak stratejik insan kaynakları yönetimi anlayışlarının kısmen veya tamamen uygulamaya konulması ile kendisini göstermiştir.

Günümüzde kamu sektöründe görülen değişime paralel biçimde kamu personel yönetiminde de bir değişim yaşanmaktadır. Bu kapsamda hedeflerin belirlenmesi, kurumsal ilkelerin saptanması, çalışanların yetkinlikleri ve kendisinden beklenenler arasındaki uyum, performans ölçümleri, amaç – hedef – ilkelerin finans, örgüt ve bilgi konularıyla birlikte planlanması, insan kaynaklarının da sözü edilen konularla birlikte ele alınması, stratejik hedeflerin gerçekleştirilerek sorunların çözüme ulaştırılması yönünde yeni bir personel yönetimi anlayışı gündeme gelmektedir (Çukurçayır, 2002: 157 – 167 aktaran Eroğlu, 2010: 228). Bu anlayışlar ile kamu alanında da personel yönetimine profesyonel bir bakış açısı tanımlanması düşüncesi hakim olmaya başlamıştır.

Kamu yönetimi ve insan kaynakları konusu başlık olarak kamu personel rejimlerini çağrıştırmaktadır. Devletlerin istihdam ettiği kişilerin iş yapma noktasındaki tedarik, takip ve süreçlerini kamu personel rejimi yürütür ve yönetim sisteminin odak noktasını oluşturur. Yönetim sistemine paralel olarak şekillenen personel rejimi toplumun geçirdiği değişimlerden de doğrudan etkilenmektedir (Altan, 2010: 424). Bu açıdan bakıldığında anlatılan süreçlerden günümüze kamu yönetimindeki personel rejiminin de sürekli bir değişim içerisinde kendisini yenilediği görülecektir.

1970’li yılların sonlarında yaşanan ekonomik krizleri 1980’li yılların başında Reagan’ın yönetim anlayışı takip etmiştir. Bu dönemde kamu yönetiminin yalnızca yapısal yönden değil işlevsel yönden de değişimlere uğradığı, sorumlulukların salt hizmetlerin yerine getirilmesinden kaynakların nasıl kullanıldığı ve memnuniyetin nasıl sağlandığı konusuna verilen önemin arttığı görülmektedir. Süreçte işletme yönetiminde müşteri odaklılık kavramı ön plana çıkarken kamu yönetiminde ise memnuniyet ile yurttaş odaklılık kavramları ön plana

çıkıştır. Kamu yönetimindeki yeni yönetim anlayışı sonrasında bütçeyi etkin kullanarak, verimli, şeffaf, katılımcı yönetim anlayışı temel felsefe olmuştur (Eroğlu, 2011: 44 – 45).

Tüm bu değişen felsefe sonucunda kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimine verilen önem giderek artmıştır. Kamu yönetiminden beklentilerin de değiştiği bu dönemde, kamu sektörü giderek özel sektörde benimsenen uygulamaları ve politikaları uygulamaya başlamıştır. Bu durum yapısal değişimleri de beraberinde getirmiştir. Yönetim anlayışının evrensellik özelliği değişmese de kamu ve özel kesimin personel yönetimlerine bakış açıları nitelik yönünden farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar şu şekilde özetlenebilir (Can vd, 1995: 14):

- Kamu sektöründe temel amaç kamu yararı olarak ortaya çıkmaktadır ve hizmetler daha ivedi görülmektedir. Oysa özel sektörde kamu sektöründeki hizmetlerin sürekliliği ilkesi zorunlu değildir ve bu durum personel yönetimlerini de etkilemektedir.
- Verdikleri hizmetlerin niteliği açısından değerlendirildiklerinde kamu sektörüne nazaran özel sektörde verimlilik ölçümleri rekabet koşulları altında daha kolay incelenebilmektedir.
- Kamu örgütleri yasal düzenlemeler ve biçimsel kurallar ile yürümekte iken, gelişmiş ülkelerde esneklik kazanabilmekle birlikte, özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşlarda daha dinamik bir yapı bulunmaktadır. Kurallar kamu kesiminde daha zor esnerken, özel kesimde bu açıdan verimliliğe olumlu etkide bulunabilecek bir sürat bulunmaktadır.
- Kamu örgütlerinde sunulan hizmetler pazar fiyatları ile sınırlı değildir ve herkese eşit şekilde sunulmaktadır. Oysa özel kesimde bir arz - talep dengesi göz önünde tutulmaktadır.
- Kamu kesiminde çalışan personelin sorumluluğu daha yüksektir ve açıklık ilkesi gereği tüm kamunun denetimi ve gözetimi ile toplumsal sorumluluk bulunmaktadır. Özel kesimin karşısında kamu kesiminin büyüklüğü ve niteliği sonucunda yaşanan sorunlar çok daha önemli sonuçlar doğurmaktadır.

Kamu yönetimi giderek artan oranda kaliteli hizmet talebi ile karşılaşırken bu hizmetleri yerine getirebilmek için gereken finans bakımından sıkıntılı dönemler yaşayabilmektedir. Aslında devletlerin bu hizmetleri karşılayabilmek açısından fazla alternatifleri de bulunmamaktadır; çünkü büyük boyutlara varan bütçe açıkları devletlerin en büyük kısıtlarıdır (Öztürk, 2006: 81). İşletme yönetimlerinde bir kuruluş, olumsuz dönemlerde küçülmeye gidebilir hatta kuruluşun kapatılması kararı alınabilir; fakat kamu yönetiminde verimsiz kurumlar ile ilgili alınabilecek tasarruflar dışında devletin kapatılıp faaliyetlerinin sonlandırılması mümkün değildir.

Sınırlı maliyet ile çok sayıda ve kaliteli hizmet sunumu beklentisi kamu yöneticilerini yeni arayışlara itmiştir. Maliyetleri azaltmak için özel sektöre yaklaşan kamu sektörünün, özel sektörün bir takım uygulamalarını da kullanmaya başlamasının temel sebebi de bu neden ile açıklanabilir. Sözü edilen uygulamaların biri de insan kaynakları yönetimi ve işlevleridir. Bu nedenle performans değerlendirme, eğitim ve geliştirme, objektif ücretlendirme kriterleri gibi uygulamalar yanında insan kaynağına sadece belgelerden oluşan personel birimleri yerine yeni bir bakış açısı getirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetiminde uygulanan insan kaynakları yönetimi faaliyetlerinin sebeplerinden biri de saydamlık, hesap verebilirlik ve verimlilik kavramlarının giderek önem kazanmasıdır. Personel yönetimi, az sayıda işlevi kapsamıyla birlikte, örgütlerde stratejik bir role de sahip değildir ve personel işlevlerini yerine getirmek ile birlikte örgütsel kararlarda herhangi bir görev üstlenmemektedir. Bu ve benzer sebepler ile kamu yönetiminde personel yönetiminden daha geniş bir bakış açısı çalışanların yönetiminde gerekli olmaktadır. Çünkü değişen yönetim anlayışı ile mevcut personel idaresi çelişmektedir. Bu doğrultuda insan kaynakları modelinin ortaya çıkmasının temel nedenleri şu şekilde sıralanabilir (Ekinci, 2008: 179).

- Çalışanların demografik özelliklerinin değişmesi, çalışan nüfus içerisinde eskinin itaatkar, azla yetinen ve otoriteyi sorgusuz kabul eden iş görenleri yerine; bilgili, sorgulayan, beklentileri farklı işgücünün gelmesi,
- Eğitim düzeyinin değişmesi ve çalışanların emeklerinin karşılığını tam olarak almak istemesi,
- Dünyada kamu yönetiminde oluşan yeni anlayışların etkisi ile 20. Yüzyıl boyunca hakim olan hiyerarşik, katı bürokratik kamu yönetiminin giderek piyasaya dayanan çıktılara önem veren bir yapıya dönüşmesi,

Bu durum her kademedeki personeli örgütün bir parçası olarak gören, fikirlere değer veren, örgütsel amaçlarla personel amaçlarını birleştiren demokratik bir yönetiminin oluşmasında önemli bir etken olmuştur. Kamu yönetiminin geleneksel anlayışta yalnız siyasi liderliğe karşı olan sorumluluğu genişleterek halka karşı sorumluluk ilkesi de benimsenmektedir.

Geleneksel bakış açısı ile gelişen bakış açısı değerlendirildiğinde kurumların önceden belirlenen kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun hareket edip etmediğinin tespiti de önem kazanmaktadır. Kamu yönetiminde uygulanan insan kaynakları uygulamaları ile birlikte kurumların yaptıkları faaliyetlerin amaç ve hedeflere ne kadar hizmet ettiği ile kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirip getirmediği de saptanmaktadır (Yenice, 2006: 124).

Anlaşılabacağı üzere kamu yönetiminin insan kaynakları uygulamalarını benimserken dikkat etmesi ve güncellemesi gereken noktalardan biri de mevzuata uygun olmak ve mevzuatı uygunlaştırmak olmaktadır. Bu durum insan kaynakları uygulamalarının ekonomik faktörler gibi, kamu yönetimine katkı yaptığıının göstergesi olarak dikkat çekilmesi gereken bir noktadır.

Kamu yönetimindeki reformlar gibi insan kaynakları yönetimi alanında da reformlar olduğundan yukarıdaki başlıklarda söz edilmiştir. Bu reformlar klasik personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi uygulamalarına geçerken köklü değişimler ile kendisini göstermiştir. Literatürde yeni sayılmasıyla birlikte insan kaynakları yönetimi alanında dönüm noktalarından biri de stratejik insan kaynakları yönetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada kamu yönetiminde stratejik plan ve hedeflerin varlığı ve bunların önemi göz ardı edilemez. Böyle olunca kamu yönetimi alanında da stratejik insan kaynakları uygulamaları üzerinde durulması gereken bir noktadır.

Kamu yönetimi reformlarında olduğu gibi insan kaynakları alanında da en kapsamlı reformlar Anglo – Sakson ülkelerinde gerçekleşmişlerdir. Bu ülkelerde yapılan araştırma sonuçlarına göre üst ve orta düzey yöneticiler insan kaynakları birimlerinin daha stratejik bir rol oynadığına inanmaktadırlar. Bununla birlikte kamu sektörü kurumları, özel sektör kurumlarına göre stratejik insan kaynakları alanında bazı kısıtlara sahiplerdir. Sözü edilen kısıtlar bağlamında kamu sektörü geleneği insan kaynaklarına bakış açısını olumsuz anlamda etkileyebilmektedir. Bununla birlikte diğer taraftan insan kaynakları birimlerinin daha stratejik bir rol almasını destekleyen bir dizi etken de bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Coşkun ve Kayar, 2011: 77):

- İnsan kaynakları ve kamu yönetimi alanında stratejik açıdan güçlü liderlik ve yöneticilerin yetenek ve becerileri öne çıkmaktadır.
- Üst düzey yönetimin insan kaynaklarına karşı tutumları her türlü örgütte ve özellikle kamu sektöründe önem arz etmektedir. Bu önem desteklenmesi gereken bir takım uygulamalar ile sonuç bulmalıdır.
- İnsan kaynakları amaç ve hedefleriyle kurumsal amaç ve hedefler arasındaki uyum, insan kaynakları uzmanlarının beceri ve yetenekleri günümüz dünyasında kaçınılmaz rol oynamaktadır.

İnsan kaynakları birimleri kamu alanında da zamanla daha stratejik bir rol üstlenebilecektir. Bununla birlikte yapılan incelemeler kamu yönetimi kurumlarının stratejik insan kaynakları yönetimini kısmen adapte ettiklerini; fakat geleneksel insan kaynaklarının da tamamen yok olmadığını tespit etmiştir. Kısacası kamu yönetiminde insan kaynakları alanında

karma uygulamanın söz konusu olduğu söylenebilir. Stratejik insan kaynakları yönetiminde yetki devri ile insan kaynakları yöneticileri kamu yönetiminde işletme yönetimlerine göre daha az yetkiye sahiptir; ancak bu durum kamu yönetiminde yine sektörlere göre de farklılıklar göstermektedir.

Ülkemizde cumhuriyetin ilanından günümüze kadar kamu alanında meydana gelen yapısal değışiklikler, hizmetlerde meydana gelen genişleme ve kırsala kamu hizmetlerinin götürülmesi çalışmaları, personel rejiminin yetersizliklerini ortaya koymuştur. Ortaya konulan yasal düzenlemeler de bu yetersizliklere çözüm olamamış ve birçok kuruluş ile uzmandan Türk Kamu Personel Rejimi ile ilgili raporlar istenmiştir. Sözü edilen raporlar da daha çok denkleştirme, dağılmış olan sistemi birleştirerek daha işlevsel hale dönüştürme niteliği taşımaktadır. Hali hazırda günümüz çalışmalarıyla da personel rejimimizin daha akılcı ve işler hale getirilmesi çabaları devam etmektedir (Altan, 2010: 426).

Kamu yönetimindeki insan kaynakları uygulamalarının farklı ülkelerde ne şekilde seyrettiğı ve ülkemizde ne şekilde ortaya konulduğı farklı çalışmaların konusunu oluşturabilecek konulardır. Bununla birlikte genel tartışma konusu, ülkenin yönetim biçimine göre oluşturulacak insan kaynakları birimlerinin merkezi düzeyde mi yoksa yerel düzeyde mi etkin olacaklarıdır. Bu aşamada çalışmada, Türk kamu yönetimi açısından, Antalya ili kapsamında merkezin uzantısı konumundaki kuruluşlar ile yerel düzeyde hizmet veren kurumların insan kaynakları birimlerinin nitelikleri incelenecektir. Bu doğrultuda çalışmanın üçüncü bölümünde Antalya ili örneğinden yola çıkılarak, ülkemizdeki kamu kuruluşlarındaki insan kaynakları yönetimi uygulamalarının biçimsel olarak ne şekilde konumlandırıldıkları tartışılacak ve sözü edilen karma uygulama örneklenmeye çalışılacaktır. Bu örneklemedeki temel veri, kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve merkezin uzantısı olan kamu kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşlarının personel birimlerinin isimleridir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANTALYA'DAKİ KAMU ÖRGÜTLERİNİN PERSONEL BİRİMLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Çalışmanın amacı “kamu yönetiminde geneleksen personel yönetiminden, insan kaynakları yönetimine geçiş var mı?” Eğer var ise “bu geçiş hangi aşamada?” sorularına yanıt bulmaktır. Kamu yönetiminde değişen yönetim anlayışları ve bu yeni anlayışların benimsediği yeni ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkelerin başında katılımcılık, hesap verebilirlik, yatay hiyerarşi ile uzmanlaşma, teknik alanlarda stratejik planlamaya önem verme, yasal çerçevelerde piyasanın ve toplumun farklı aktörlerini aktif hale getirme gibi etkinliği artıracak kavramlar yer almaktadır.

Kamu yönetiminde personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişin hangi aşamada olduğunu tespit etme amacıyla hazırlanan çalışma, insan kaynakları yönetiminin personel yönetiminden daha güncel bir aşama olduğu genel kabulüne dayanmaktadır. Çalışmanın varsayımlarından biri insan kaynakları yönetiminin daha çok işletme yönetiminin faaliyet alanlarında uygulandığı ve kamu yönetiminin personel yönetimi kavram ve felsefesini benimsediğidir. Çalışmanın bir diğer varsayımı ise; kamu yönetimindeki yeni anlayışların etkisi ile kamu yönetiminde personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi anlayışına doğru bir geçiş olduğu ve bu geçişte yerel yönetim kuruluşlarının merkezi kurumlara oranla daha aktif olduklarıdır.

Tüm bu amaç ve varsayımlar çerçevesinde çalışmanın bu son bölümde Antalya ilinde bulunan kamu örgütlerinin personel birimlerinin teşkilat şemaları içerisindeki yerleri ve isimleri tespit edilecek ve Cumhurbaşkanlığı 1. Kararnamesine göre kamu yönetiminde insan kaynaklarına geçişin aşaması irdelenecektir. Bu tespit, kamu yönetimi örgütleri açısından, örnek olarak seçilen Antalya ilinden yola çıkılarak, Türkiye’deki kamu kurum ve kuruluşlarında insan kaynakları yönetimi anlayışının bulunduğu noktayı belirleyecektir. Sonuçta bu inceleme mevcut durumu ve olması gereken durum ile ilgili önerileri beraberinde getirebilecektir. Antalya ili üzerinde yapılacak olan araştırmaya paralel olarak merkez teşkilatındaki kurumlar açısından durum tespiti yapılacaktır. Araştırma ilk olarak merkezi kurumların durumunu tespit ederek, yerel yönetimler ile son bulacaktır. 10 Temmuz 2018 tarihli, 1 numaralı Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri ile Türk Kamu Yönetiminin en üst kademesindeki teşkilatın insan kaynakları yönetimi açısından örgütlenmesi incelenecektir.

Antalya ilindeki kamu kuruluşları anlatılırken ilk aşamada iki başlıkta sınıflandırılmıştır. Bunlardan ilki merkezin uzantısı niteliğinde olanlar, ikincisi ise yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Merkezin uzantısı niteliğinde olan örgütler kendi içerisinde üç alt başlıkta sıralanacaktır. İlk başlık, bakanlıkların taşra örgütlenmesi olarak il müdürlükleri şeklinde örgütlenmiş olan kuruluşlardır. Ülkemiz kamu yönetimine bakıldığında bazı bakanlıkların gerek verdikleri hizmetlerin nitelikleri, gerekse coğrafi koşullar sebebiyle il bazında değil bölge kuruluşları şeklinde birtakım örgütlenmelere gittiği de görülmektedir. Merkezin uzantısı niteliğinde olan örgütlenmelerin ikinci başlığını bölge düzeyinde örgütlenmiş olan kuruluşlar oluşturacaktır. Üçüncü başlık ise kendi mali ve idari özerkliği bulunan, niteliği gereği bakanlık teşkilatında olmayan, bununla beraber bakanlıkla ilintisi olan bağlı ve ilgili kuruluşlardan seçilerek tespit edilecektir.

Birbirinden farklı niteliklere sahip olan tüm bu kuruluşlar kamu yönetiminin farklı boyutlarında görev almaları sebebi ile konu açısından önem taşımaktadırlar. Söz gelimi merkeze doğrudan bağlı olan kuruluşlar daha çok kamu geleneğine bağlı kalırlarken, verdikleri hizmet gereği farklı biçimlerde örgütlenmiş olan kuruluşlar birtakım geleneklerden sıyrılarak örgütlenebilmektedirler. Bu kuruluşlar verdikleri hizmet gereği ve piyasa koşulları gereği daha esnek örgüt yapılarına sahip olarak işletme yönetimi koşullarına ayak uydurmak durumunda kalmaktadırlar. Konu teoride anlatıldığı gibi olsa da tutarlı olabilmesi açısından pratikte de örgütlenmenin bu şekilde olması gerekmektedir. İşte çalışmanın bu bölümünde konu olarak; insan kaynakları yönetimi açısından personel birimlerinin tüm bu kuruluşlardaki isimleri, teşkilat yapısı içerisindeki yerleri, nitelikleri ve kamu yönetiminin en tepesindeki Cumhurbaşkanlığı açısından kamu yönetimindeki insan kaynaklarına geçiş olarak seçilmiştir.

3.1. Merkezi Yönetim Örgütleri

Merkezin uzantısı niteliğindeki kurumlar olarak bakanlık teşkilatları ve bu kurumların ülke çapında örgütlenmeleri incelenmeden önce devlet teşkilatının en tepesinde yer alan örgütler olarak Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı'nın ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin teşkilat yapılarını incelemek, ardından insan kaynağının yönetimi açısından önemli bir kurum olan Devlet Personel Başkanlığı ve yapılanmasını ortaya koymak yerinde olacaktır.

1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Örgütlenmesi: 24 Haziran 2018 tarihli cumhurbaşkanlığı seçimlerini takip eden süreçte, seçimi kazanan aday olan Recep Tayyip Erdoğan'ın yeminiyle birlikte cumhurbaşkanlığı sistemi başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı sisteminin işleyişini, kamu yönetimi açısından sağlayacak olan örgüt, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı'dır. Bu örgüt ve teşkilatı içerisindeki her türlü

birim Türk Kamu Yönetiminin örgüt yapısı ve işleyişi açısından bir rol model olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetimi sistemi içerisinde en tepede bulunan örgüt olarak Cumhurbaşkanlığı, makam ve örgütlenmesini 10 Temmuz 2018 tarihli 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile hükümlere bağlamıştır.

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içerisindeki birimleri ve bu birimlerin görevli olacakları alanlardaki yaklaşımlarını Türk Kamu Yönetimi sistemi açısından bir anlayışın pratiğe yansımaları açısından bir pusula olarak değerlendirmek mümkündür. Bu anlamda en üst devlet memuru olarak idari işler başkanının idaresinde olan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı değerlendirilecek ilk birim olarak görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanı adına bir takım görevleri yerine getirmektedir. Bu görevlerde en dikkat çekici olanlar: TBMM ile münasebetlerin yürütülmesi, kamu kurumları arasında koordinasyonun sağlanması adına çalışılması, devlet sisteminin etkin çalışması için prensiplerin tespit edilmesi, yapılan çalışmaların etkisinin değerlendirilmesi gelmektedir (1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Madde 6).

İdari İşler Başkanlığı görevlerini yerine getirmek üzere dört birimden oluşmaktadır. Bu birimler Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü ile Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü'dür. Çalışma açısından Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü dikkat çekmektedir. Personel yönetimi yapılanması olarak görülen birimin, Cumhurbaşkanlığı teşkilatının personel birimi olmadığını; Cumhurbaşkanlığı teşkilatında örgütlenmiş bir birim olarak İdari İşler Başkanlığı'nın personel birimi olduğunu farkında olmak gerekir. Bununla birlikte değerlendirilmesi gereken personel birimine atfedilen görevlerin niteliğidir. 1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre İdari İşler Başkanlığı'nın personel birimi olan Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır:

- Devlet teşkilatının düzeni ve etkinliği için gereken prensipleri tespit etmek, işletmek ve koordinasyonu için çalışmak.
- Cumhurbaşkanına vekalet işlemlerini yapmak, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakan atamaları ve görevden alınma işlemleri ile vekalet işlemlerini yapmak.
- TBMM üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ait işlemlerle TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkin işlemleri yürütmek.
- Üst kademe kamu yöneticileri ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini kanunlara uygun ilkeler açısından incelemek ve gerekli işlemleri yapmak,

eğitimlerini planlamak. Bu kişilerle ilgili bilgi toplamak, sicil özetleri ve biyografilerini tutmak.

- Kamu yönetiminin geliştirilme hedefleri ile ilgili inceleme ve araştırmalar yapmak.
- Bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşların Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklar ile ilgilendirilmelerine dair işlemleri yapmak.
- Kurumların yanında kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmaları ve koordinasyonu sağlamak.
- Cumhurbaşkanının özlük işlemlerini yürütmenin yanında merkez teşkilatı personel politikasına dair önerilerde bulunmak. Personel tayin, nakil, özlük, emeklilik, yetiştirmeye dair işlemleri yapmak; devlet protokolünü belirlemek ve makamca verilen benzeri görevleri yapmak (1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Madde 8).

Görüldüğü üzere personel birimi olarak İdari İşler Başkanlığı'nın bir birimi olan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü genel olarak idari görevlerin yerine getirilmesi ile görevlendirilmiştir. Bu görevlerin çağdaş insan kaynakları yönetimi işlevleri ve gelişimi ile ilişkilendirilmesinden çok, koordinasyon açısından destek fonksiyonu görevinin bulunduğunu değerlendirmek mümkündür. Devletin en üst kurumunun personel politikası ile ilgili işlerden daha ön planda kurumlar arası koordinasyon, denkleştirme ve dağınıklığın önlenmesine yönelik görev ve işler, bu birim ile ilişkilendirilmiştir. Dikkatten kaçmaması gereken önemli nokta ise, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün Cumhurbaşkanlığı teşkilatının personel birimi olmadığıdır. Bu genel müdürlük yalnızca bir birime bağlı bulunmaktadır. Bu birim de Cumhurbaşkanlığı teşkilatının tepesinde bulunan İdari İşler Başkanlığı'dır.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatında çalışmanın konusu ile ilgilendirilebilecek diğer nokta Cumhurbaşkanlığı ofisleridir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığı'na bağlı özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ofislerden oluşmaktadır. Bu ofisler; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi olarak sayılmıştır (1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Madde 525). Buradaki en önemli nokta bu ofislere idari ve mali özerkliğin verilmiş olmasıdır. Kendi bütçesine ve karar alma mekanizmalarını çalıştırabilme yetisine sahip olan bir örgüt; çok daha bağımsız ve etkili çalışabilecektir. Aynı etki, işlerin daha hızlı yürüyebilmesi sayesinde verimliliği de arttırabilecektir. Cumhurbaşkanlığı ve personel yönetimi açısından etkili olacak birim ise bu şekilde örgütlenmiş olan İnsan Kaynakları Ofisi'dir.

İnsan Kaynakları Ofisi'nin görevleri şunlardır:

- Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkartman ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek.

- Ülkenin vizyonu, hedefleri ve önceliklerine yönelik insan kaynağının geliştirilmesine dönük projeler üretmek.
- Özel yetenek keşifleri ile yetenek yönetimi projelerini yürütmek.
- Politika kurullarının belirlediği kesimlerde küresel seviyedeki insan kaynağını belirleyip, milli projelere kazandırmak.
- Kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerini hayata geçirmek için projeler geliştirmek.
- Kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli olan projeler üretmek ve çalışmalar yapmak.
- Verimliliğin artırılması için gereken çalışmaları yapmak ve projeleri üretmek (1. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Madde 527).

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı açısından personel birimi olarak değerlendirilmesi gereken ilgili birim, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'dir. Bu ofisin varlığı ve görevlerinin kararnamede hüküm altına alındığı şekliyle sıralanmış olması Türk Kamu Yönetimi'nde personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş açısından son derece belirleyici niteliktedir. İnsan kaynakları yönetiminin ele alınış biçimi gerek ulusal anlamda mikro ve makro ölçeklerde gerekse uluslararası anlamda değerlendirilmiştir. Çağdaş insan kaynakları yönetiminin ne kadar anahtar kavramı varsa; kamu yönetimindeki uygulaması açısından Ofis'in görevleri arasında sıralanmıştır.

Envanter ve planlama yoluyla stratejik yönün de ortaya konduğu görevler arasında özellikle yetenek yönetimi, kariyer yönetimi, performans yönetimi, liyakat ve verimlilik amacı ile çalışma hedefi insan kaynakları yönetiminin etkinliği arttırmak yolunda geleneksel personel yönetiminden ayrıldığı noktalar. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı açısından bu şekilde görevlendirilmiş bir birimin varlığı bile; baştan aşağı her tür kamu örgütünde örnek olarak alınacak, kamu yönetiminde personel yönetimi alanına bakış açısının gideceği yönü gösterecek etkili bir yöntemdir. Rol model olarak çağdaş insan kaynakları yönetimi işlevleri ve fonksiyonları ile donatılmış ve en üst kademede çalıştırılan insan kaynakları birimi olarak İnsan Kaynakları Ofisi, her alanda faaliyet gösteren kamu örgütlerinin kendilerini revize etmesini sağlayabilecek bir örnek olması açısından önemle takip edilmesi gereken bir yapılanmadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi: "TBMM idari teşkilatı tarafından yürütülmekte olan görevler Büyük Millet Meclisinin açılış tarihi olan 23.04.1920'den Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesinin kabul edildiği 02.05.1927 tarihine kadar Meclis-i Mebusan Başkatipliği tarafından yürütülmüş, bu tarihten itibaren ise birimin adı Katib-i Umumi olarak değiştirilmiştir. 14.06.1934 tarihli ve 2512 sayılı Büyük Millet Meclisi Memurlarının Teşkilat

ve Vazifeleri Hakkında Kanun’la bu kez Umumi Katiplik olarak düzenlenen Birim, 09.01.1950 tarihli ve 5509 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurları Teşkilatı Hakkında Kanun’la, Genel Katiplik adı altında yeniden yapılandırılmıştır. 13.10.1983 tarihinde Millet Meclisi Genel Sekreterliği olarak belirlenen bu birim, son olarak 01.12.2011 tarihli ve 6253 sayılı TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu ile idari teşkilat olarak düzenlenmiştir” (<https://www.tbmm.gov.tr/genser/tarihce.htm>, erişim tarihi: 13.10.2018).

6253 sayılı kanuna göre TBMM teşkilatının personel birimi İdari, Mali ve Teknik Hizmetlerden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısına bağlı “İnsan Kaynakları Başkanlığı”dır (6253 Sayılı Kanun, Madde 5). Teşkilat kanununa göre Başkanlığın görevleri şunlardır:

- TBMM Başkanlığının insan gücü politikası ve planlaması ile insan kaynakları sisteminin geliştirilmesi ve performans ölçütlerinin oluşturulması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak.
- Personelin atama, nakil, terfi, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini ile mal bildirimine ilişkin işlemleri yapmak.
- Siyasi parti gruplarında ve milletvekilleri için çalıştırılacak personelin istihdamına ilişkin işlemleri yerine getirmek.
- Çalışanların gelişim ve verimliliğini arttıracak eğitim programları hazırlamak, planlamak ve eşgüdümü sağlamak. Yurt dışı lisans üstü programlarını izleyerek katılım başvuruları işlemlerini yapmak. Kurs, seminer ve staj düzenlenmesini sağlamak.
- Başkanlık divanı kararları doğrultusunda milletvekillerine yönelik eğitim faaliyetlerini yerine getirmek ve verilecek benzeri görevleri yapmak (6253 sayılı kanun, Madde 9).

Görülmektedir ki TBMM teşkilatında insan kaynakları yönetimi konusunda görevlendirdiği birim olan İnsan Kaynakları Başkanlığı’na bu doğrultuda çağdaş insan kaynakları yönetimi işlevlerini yüklemiştir. Kanunun 9. Maddesinde sayılan görevler arasında planlama, performans çalışmaları, gelişim ve verimlilik, eğitim programları gibi maddeler yer alması bu düşüncüyü kuvvetlendirmektedir. Ayrıca teşkilatın 2013 – 2017 tarihleri arasında yayımlamış olduğu stratejik plandaki şu ifadeler çalışmanın amacı açısından somut birtakım veriler sunmaktadır: “İdari teşkilatın ağırlık merkezinin destek hizmetlerinden, uzmanlık ve bilgi desteği sağlayan bir yapıya kaydırılması amaçlanmaktadır.” Bu ifadelerin yanında teşkilat, 6253 sayılı kanun ile verilen görevleri şu şekilde yorumlamaktadır: “Kanun ile personel rejimi yeniden kurgulanarak geleneksel kamu personel yönetimi yerine insan kaynaklarına geçilmesi benimsenmiştir” (https://www.tbmm.gov.tr/raporlar/stratejik_plan.pdf, erişim tarihi: 13.10.2018).

Tüm bu ifadelerden anlaşılacağı üzere gerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı gerekse TBMM teşkilatı insan kaynakları yönetimi konusunda birimlerine yüklemiş oldukları görevler vasıtasıyla, Türk Kamu Yönetiminde insan kaynaklarına doğru geçiş noktasında hareket halinde bulunmaktadırlar.

Devlet Personel Başkanlığı: Devlet Personel Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile ilişkili ve koordineli bir devlet kurumudur (https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Detsis, erişim tarihi: 11.05.2018). İlişkili kuruluş olduğu için idari ve mali açıdan Bakanlık ile herhangi hiyerarşik bir bağı olmamakla birlikte idarenin bütünlüğü ve koordineli çalışması açısından Bakanlık ile ilişkilendirilmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı; 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Başkanlık, ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Başkanlığın ana hizmet birimleri Kadro ve Kamu Görevlileri Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Hukuki ve Mali Statüler Dairesi Başkanlığı, Kamu Görevlileri Sendikaları Dairesi Başkanlığı, Kamu Personel İstihdamı Dairesi Başkanlığı ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Dairesi başkanlığıdır. Başkanlık danışma birimi Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı; yardımcı birimi ise Destek Hizmetleri ve İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı'dır (www.dpb.gov.tr, erişim tarihi: 11.05.2018).

Devlet Personel Başkanlığı'nın görevleri;

- Doğrudan personel rejimine ilişkin görev ve yetkiler,
- Eğitime ilişkin görev ve yetkiler,
- Kadro işlerine ilişkin görev ve yetkiler,
- İşe alma ile sözleşmeli ve geçici personel çalıştırılmasına ilişkin görev ve yetkiler,
- Kamu personelinin mali – sosyal haklarına ilişkin görev ve yetkiler,
- Sicil, disiplin, ödüllendirme, teşkilatlandırma, idareyi geliştirmeye ilişkin görev ve yetkiler,
- Kamu personeli ve teşkilatlanma konularında yeni mevzuat geliştirme sürecinde görüş beyan etmeye ilişkin görev ve yetkiler,
- Kurumlarda personel bilgileri, mali haklar ve benzeri konularda araştırma, inceleme ve denetim yapmaya ilişkin görev ve yetkiler,

Başlıkları altında ayrıntılı olarak sıralanmıştır (www.dpb.gov.tr, erişim tarihi: 11.05.2018).

Tüm bu görevleri yerine getirmekle sorumlu Başkanlık personelinin idare etmek açısından bakanlık teşkilatında yardımcı birim olarak “İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri

Daire Başkanlığı” birimi oluşturulmuştur. Başkanlık personel biriminin insan kaynağına ilişkin görevleri şu şekilde sıralanmaktadır (www.dpb.gov.tr, erişim tarihi: 11.05.2018):

- Başkanlığın insan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili çalışmaları yapmak, personel sisteminin geliştirilmesi için tekliflerde bulunmak.
- Başkanlık personelinin atama, nakil, terfi, emeklilik, özlük, eğitim planları ve benzeri işlemlerini yürütmek.

Bunlar dışında birimin, 5018 sayılı kanun hükümleri çerçevesinde satın alma, kiralama, temizlik, güvenlik, ısıtma, onarım, aydınlatma; taşınır – taşınmazlara ilişkin işlemleri yürütme; genel evrak ve arşiv işlerini düzenlemek gibi destek görevleri de bulunmaktadır.

3.2. Merkezi Yönetimin Uzantısı Niteliğindeki Örgütler

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi, ekonomik ve kamu hizmetlerinin niteliğine göre illere, ilçelere ve bucaklara bölünmüştür (5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, Madde 1). İllerin idaresinin başı ve yetkili mercii validir ve vali ilde protokol listesinin en başında bulunmaktadır. İl idaresi kanununun 9. Maddesine göre vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi, her bir bakanlığın mümessili aynı zamanda idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Bu sebeple merkezi yönetimin uzantısı kuruluşlar düşünüldüğü zaman akla ilk olarak valilik gelmektedir. Bununla beraber valilik herhangi bir bakanlığın uzantısı, bölge kuruluşu ya da ilgili kuruluşu değildir.

Valinin en önemli görevi il sınırları içerisinde güvenliği sağlamak olarak görülmektedir. Vali bu görevini kanundan alır ve kanun bu konuda valinin il sınırları içerisinde özel ve resmi tüm kolluk kuvvetlerinin amiri niteliğinde olduğunu hüküm altına almıştır (5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu Madde 11). Antalya Valiliği teşkilat şeması altında herhangi bir personel birimi tespit edilmemiştir. Bu durum valiliğin bir personel birimi olmadığı anlamına gelmemekle birlikte, insan kaynakları yönetimi açısından kurumsallaşmış herhangi bir birimin olmadığını da göstermektedir. İnsan kaynakları yönetimi açısından personel idaresini Valilik adına yerine getiren birim ise “Yazı İşleri Müdürlüğü” dür.

3.2.1. Bakanlıkların İl Örgütlenmeleri

Bu başlık altında Antalya’da görev yapan ve doğrudan bakanlıklara bağlı olan taşra örgütleri olarak il müdürlükleri incelenecektir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı: Bakanlık kültürel değerleri yaşatmak, geliştirmek, yaymak, tanıtmak, değerlendirmek ve benimsetmek, tarihi ve kültürel varlıkların tahribini ve yok edilmesini engelleyerek ülke ekonomisine katkı sağlayacak şekilde desteklemek amacını güden 16.04.2003 tarih ve 4848 Sayılı kanun ile kurulmuş ve yine görev ve esasları bu kanun ile

hüküm altına alınmıştır (www.kultur.gov.tr, erişim tarihi: 16.04.2018). Bakanlık kuruluşun misyonunu “ülkemizin evrensel kültür, sanat ve turizm değerlerinin sürdürülebilir korunmasını sağlayarak yaşatmak ve tanıtmak, toplumsal bilincin oluşmasında bilgi erişimini kolaylaştırmak ve ülkemizin dünya turizminden alacağı payı arttırmak” olarak açıklamaktadır.

Bakanlığın merkez teşkilatında personel birimi olarak “Personel Daire Başkanlığı” bulunduğu görülmektedir. Adı personel yönetimine atıf yapıyor olsa da bu birimde özlük ve arşiv işleri, atama işleri, disiplin işleri, emeklilik işleri, terfi işleri, kadro işleri, sözleşmeli çalışan işleri, mali işler, stratejik planlama ve sendika işleri, sınavlar, sanatçılar, sosyal işler, hukuki işler için ayrı şube müdürlükleri bulunduğu tespit edilmiştir. Bu örgütlenme yapısı anlatılan personel yönetimi ile ilişkilendirmeye çalışıldığında geleneksel bir personel biriminden çok daha fazlası ile ilgilendiği anlaşılmaktadır. Bu haliyle bakanlığın merkez teşkilatı insan kaynakları açısından çalışanların işe alınmalarından, özlük ve arşiv işlerine; hukuki işlerinden stratejik planlamaya kadar birçok temel insan kaynakları yönetimi işlevlerine yönelik örgütlendiği söylenebilir. Hatta bakanlık sendikal yapılanma ile ilgili dahi kontrolü elinde tutmak amacı güderek çağdaş bir insan kaynakları yönetim sistemi kurgulama çabasıdadır (pdb.kultur.gov.tr, erişim tarihi: 16.04.2018). Bununla birlikte kurumsal internet sitesi üzerinden Antalya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü’ne ait herhangi bir teşkilat şemasındaki personel biriminin adı ise “Personel Şube Müdürlüğü” dür. Merkezdeki Daire Başkanlığı’na bağlı işler, il kuruluşunda Şube Müdürlüğü tarafından görülmektedir.

Tarım ve Orman Bakanlığı: Bakanlık 03.06.2011 tarihli, “Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile örgütlenmektedir. KHK’ya göre bakanlığın görevleri “bitkisel ve hayvansal üretim ile su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, tarım sektörünün geliştirilmesine ve tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik araştırmalar yapılması, gıda üretimi, güvenliği ve güvenilirliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve biyoçeşitliliğin korunması, verimli kullanılmasının sağlanması, çiftçinin örgütlenmesi ve bilinçlendirilmesi, tarımsal desteklemelerin etkin bir şekilde yönetilmesi, tarımsal piyasaların düzenlenmesi gibi ana faaliyet konularının gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; gıda, tarım ve hayvancılığa yönelik genel politikaları belirlemek, uygulamasını izlemek ve denetlemek” olarak madde 2’de hüküm altına alınmıştır (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde 2). Bakanlık 10 Temmuz 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı 1. Kararnamesine göre Tarım ve Orman Bakanlığı adını almıştır.

Bakanlık 2018 – 2022 yıllarını kapsayan bir stratejik plana sahiptir. Bu plan dahilinde insan kaynakları açısından bakanlık, özellikle araştırma birimlerinde uzmanlaşmış personel

istihdam edilmesini, uygulama birimlerinde çalışma konularında ihtisaslaşmış personel görevlendirilmesini benimsediğini açıklamaktadır. Aynı zamanda stratejik plan, bakanlık çalışanlarının personel sınıflarına, cinsiyet durumuna ve eğitim durumuna göre değerlendirildiği bir araştırma da barındırmaktadır.

Bakanlığın teşkilat şeması, bakanı sıra düzen şeklinde takip eden bakan yardımcısı ve bürokratları göstermektedir. Personel birimi açısından ise, bağlı hizmet birimleri arasında “Personel Genel Müdürlüğü” kurulmuş olduğu tespit edilmektedir. Yine bu genel müdürlüğe bağlı olarak daire başkanlıkları bulunmakta ve bu daire başkanlıkları konularına göre farklı görevlerle ilişkilendirilmektedir. Bu görevler sırasıyla yönetici ve merkez atama, taşra atama, kadro ve terfi işlemleri, özlük işlemleri, disiplin işlemleri, işçi ve işveren ilişkileri, idari işler ve koordinasyon olarak sayılabilir (www.tarim.gov.tr, erişim tarihi: 16.04.2018). Bununla birlikte Antalya İl Tarım ve Orman Müdürlüğü dahilinde herhangi bir personel birimi olmadığı; ancak idari ve mali işler şube müdürlüğü şeklinde bir müdürlük örgütlendiği incelenebilmektedir. Personel ve insan kaynakları yönetimi ile ilgili işler İl Müdürlüğü teşkilatındaki “İdari ve Mali İşler Müdürlüğü” isimli birim tarafından yürütülmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı: Bakanlık 10 Temmuz 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı 1. Kararnamesine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı adını almıştır. Bakanlığın görevlerinden öne çıkanlar, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede şu şekilde sıralanmaktadır:

- Maliye politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak, maliye politikasını uygulamak,
- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini talepleri halinde yerine getirmek,
- Harcama politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması ile devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, takip edilmesi ve yönlendirilmesine ilişkin hizmetleri yürütmek,
- Devlet hesaplarını tutmak, saymanlık hizmetleri yapmak, gelir politikasını geliştirmek,
- Devlete ait malları yönetmek, kamu malları ile kamu kurum ve kuruluşlarının taşınmaz malları konusundaki yönetim esaslarını belirlemek ve bunlara ilişkin diğer işlemleri yapmak,
- Her türlü gelir gider işlemlerine ait kanun tasarı taslaklarını ve diğer mevzuatı hazırlamak veya hazırlanmasına katılmak (Maliye Bakanlığı 2017 Faaliyet Raporu).

Bakanlık misyonunda ise tüm paydaşlarla birlikte hareket etmek ve katılımcı bir anlayış geliştirmek konularına vurgu yapılmaktadır. Bu gibi kritik öneme sahip görevleri yerine getirmek amacıyla örgütlenmiş olan bakanlığın birimleri arasında, çalışan işleriyle ilgilenmekle

görevli birim, merkez teşkilatında yardımcı birimler altındaki “Personel Genel Müdürlüğü” ismiyle tespit edilmektedir.

2017 yılının kurumsal faaliyet raporu dahilinde insan kaynakları başlığında verilen bilgilere göre bakanlık çalışanlarının %62’lik kısmı taşra, %38’lik kısmı ise merkez teşkilatlarında görev yapmaktadır. Bu durum da taşra örgütlenmelerinde personel birimlerinin ne denli önemli olduğunu göstermektedir. Bakanlığın taşra teşkilatları illerde defterdarlıklar, ilçelerde ise mal müdürlükleri şeklinde örgütlenmişlerdir. Merkezi teşkilat şeması altında görülmektedir ki, defterdarlıklara bağlı birimler arasında insan kaynakları yönetimi açısından verilen görevleri yerine getirmekle görevli “Personel Müdürlüğü” isimli birimler oluşturulmuştur. Bu birimler defterdar yardımcısına bağlanarak iş görmektedirler. Antalya Defterdarlığı da vizyonunda bu örgütlenmeye atıf yaparcasına “hızlı ve kaliteli hizmet sunan, insan odaklı ve yapılabilecek çalışmaların merkezine çalışanları ve mükellefleri yerleştiren” ifadesini eklemiş; bu şekilde verilen hizmetlerdeki verimlilik ve saydamlığın sağlanmasını hedeflediğini anlatmıştır (www.antalyadefterdarligi.gov.tr, erişim tarihi: 17.04.2018).

Sonuç olarak, bu denli önemli amaçlarla görevlendirilmiş bir bakanlığın personel sayısının da 2017 yılı itibarı ile 27.942 olduğu; bu sayının %62’sinin taşra birimlerinde çalıştığı ortamda personel adı ile de olsa hem merkezde hem de taşra yönetiminde personel birimlerinin oluşturulduğu görülmektedir. Bu durum da personel sayısının insan kaynakları yönetimi örgütlenmeleri açısından ne derece etkili bir faktör olduğu tespitine imkan sağlamaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığı: Bakanlık tarihinin köklü bir geçmişi olmasıyla birlikte; teşkilat yapısı, çeşitli yasal değişikliklere uğramış, son olarak 14.09.2011 tarihinde yürürlüğe giren 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile belirlenmiştir (www.meb.gov.tr, erişim tarihi: 17.04.2018). Bakanlık mevcut teşkilat yapısı ile KHK’nın kendisine verdiği görevleri, okul öncesi, orta öğretim çağındaki öğrencilerin bedeni, zihni, ahlaki, manevi, sosyal ve kültürel nitelikleri geliştirmek açısından sahip olduğu etik değerler olan insan haklarının evrensel değerleri, çevre ve canlıların yaşam hakkına duyarlılık, analitik ve bilimsel bakış açısı, girişimcilik, yaratıcılık, yenilikçilik, saygınlık, güven ve tarafsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkere bağlı kalmak iddiası ile işlemlerini yürütmektedir. KHK’nın bakanlığa verdiği en önemli görevlerden biri de eğitim ve öğretimin her kademesi için ulusal politika ve stratejileri belirlemek, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve denetlemek, ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmektir. Güncelleme konusu, bilim ve tekniğe bağlı kalma güdüsü bakanlığın özünde olması gereken özelliklerdendir.

Bakanlık misyonunu 2015 – 2019 faaliyet raporunda şu şekilde belirtmiştir: “Düşünme, anlama, araştırma ve sorun çözme yetkinliği gelişmiş; bilgi toplumunun gerektirdiği bilgi ve becerilerle donanmış; milli kültür ile insanlığın demokrasinin evrensel değerlerini içselleştirmiş; iletişime ve paylaşıma açık, sanat duyarlılığı ve becerisi gelişmiş; öz güveni, öz saygısı, hak, adalet ve sorumluluk bilinci yüksek; gayretli, girişimci, yaratıcı, yenilikçi, barışçı, sağlıklı ve mutlu bireylerin yetişmesine ortam ve imkan sağlamak.” (MEB 2015 – 2019 Faaliyet Raporu). Bu içgüdü ile hareket eden Milli Eğitim Bakanlığımızın merkez teşkilatı, 10 Temmuz 2018 tarihli 1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi öncesinde bu görevlere ve hedeflere ilerleme yolunda etkili olacak olan insan unsuru ile ilgili işleri yürütmek üzere “İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü’nü” örgütlemişti. Genel müdürlüğe bağlı merkez teşkilatı içerisinde özlük ve kadro, veri analizi ve politikalar, öğretmen atama, eğitim, idari ve sosyal işler, disiplin işlerini yöneten daire başkanlıkları da bulunmakta ve her biri kendi görev alanına giren işleri yapmaktaydılar. Bu durumun önemi, her biri ile yalnız bir daire başkanlığı yerine hepsi üzerine çalışan ekiplerin ayrı ayrı bulundurulmasından kaynaklanmaktaydı. 10 Temmuz itibariyle kararname hükümleri gereğince bakanlığın merkez teşkilatındaki çalışan birimi “Personel Genel Müdürlüğü” adını almıştır.

Antalya İl Milli Eğitim Müdürlüğüne bakıldığında ise insan kaynaklarını yönlendirmek adına, geleneksel hali ile personel birimlerinin değil, “İnsan Kaynakları Şube Müdürlüğü” adı ile bir birimin bulunduğu ve 10 Temmuz tarihli 1. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu birimin değişmediği tespit edilmektedir. Kurum, insan kaynakları hizmet ve görevlerini şu şekilde sıralamaktadır:

- İnsan kaynakları ile ilgili kısa – orta – uzun vadeli planlar yapmak,
- Kadro işlemleri ve özlük işlemlerini yürütmek,
- Disiplin, ödül, güvenlik, arşiv işlemlerini yerine getirmek,
- Personel eğitimi, adaylık ve yeterlilik programlarını uygulamak,
- Hizmet içi eğitim ve mesleki gelişime yönelik etkinlikler düzenlemek,
- Atama, yer değiştirme vb işlemleri yapmak
- Sendika ve konfederasyonlarla iletişim sağlamak (antalya.meb.gov.tr, erişim tarihi: 17.04.2018)

Sağlık Bakanlığı: Bakanlığın ve bağlı kuruluşlarının teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları, 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir ve bakanlığın görevi; herkesin bedeni, zihni ve sosyal bakımdan tam bir iyilik hali içinde hayatını sürdürmesini sağlamak olarak belirlenmiştir (www.saglik.gov.tr, erişim tarihi: 17.04.2018).

Bakanlık bu amaçlarla stratejik hedeflerini belirler ve planlarını koordine eder; uluslararası ve sektörler arası işbirliği, teşvik, yönlendirme, denetleme yapar ve müeyyide uygular.

İnsan kaynaklarının idaresi konusunda bakanlık teşkilatı dahilindeki birim, “Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü” altında kurulmuş olan “İnsan Kaynakları Planlama Dairesi Başkanlığı” olarak tespit edilmektedir. İnsan kaynakları planlama ve yönetimi bir genel müdürlük değil, genel müdürlüğe bağlı bir daire başkanlığı birimine bırakılmış durumdadır. Haliyle insan kaynakları işlevlerine ilişkin detaylı bir görevlendirme bulunmamaktadır. Bakanlığın Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 2013 – 2017 yılları için yayımlanan stratejik planda insan kaynakları ile ilgili bir bölüm ayrılmamıştır. Plan, insan kaynakları konusu çalışanlar açısından değil, ülkemiz nüfusuna düşen sağlık personelinin istatistik bilgisi açısından değerlendirme yoluna gitmiştir.

Antalya İl Sağlık Müdürlüğü açısından bir inceleme yapılmak istenildiğinde ise görülmektedir ki, çalışanlar ile ilgili birimler “Personel ve Destek Hizmetleri Başkanına” bağlı bir dizi birimden meydana gelmektedir. Bu birimler: “ Atama Birimi, Özlük Birimi, Personel Planlama Birimi, Disiplin Birimi” olarak adlandırılmaktadır. Bunlara ek olarak “Kamu Hastaneleri Hizmetleri Başkanına” bağlı olarak çalışmakta olan “Hasta ve Çalışan Hakları Birimi” de bulunmaktadır.

Sonuç olarak görülmektedir ki, Sağlık Bakanlığı açısından merkez teşkilatında özel olarak doğrudan herhangi bir insan kaynakları birimi oluşturulmadığı, bir genel müdürlük altında yalnızca bir daire başkanlığı bulunduğu, gibi taşra teşkilatı olan Antalya İl Sağlık Müdürlüğü açısından ise farklı hizmet başkanlarına bağlı olarak çalışan dağınık olarak teşkilatlanmış birimler bulunmaktadır. Bu birimlerin tek bir çatı altında bulunması bir yana dursun, farklı hizmet başkanlarına bağlı olarak çalışmaları, hem tek bir kişiye bağlı olmalarından hem de farklı hukuki kurallarla bağlanabileceklerinden dolayı kamu yönetiminin bürokratik yapısı içerisinde kırtasiyecilik sorununa takılarak verimsiz biçimde çalışmalarına sebep olabilecektir.

Gençlik ve Spor Bakanlığı: Bakanlık kuruluş, görev ve sorumluluklar ile teşkilat yapısı “Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile düzenlenmiştir. Bu KHK’ya göre bakanlığın temel görevi “Gençliğin kişisel ve sosyal gelişimini destekleyici politikaları tespit etmek, farklı genç gruplarının ihtiyaçlarını da dikkate alarak gençlerin kendi potansiyellerini gerçekleştirebilmelerine imkan sağlamak, karar alma ve uygulama süreçleri ile sosyal hayatın her alanına etkin katılımını sağlayıcı öneriler geliştirmek ve bu doğrultuda faaliyetler yürütmek, ilgili kurumların gençliği ilgilendiren hizmetlerinde koordinasyon ve işbirliğini sağlamak” olarak anlatılmıştır (638 sayılı KHK, Madde 2).

Bakanlık görevlerini yürütürken insan kaynağını yönetmek üzere merkez teşkilatında yardımcı hizmet birimi olarak “Personel Dairesi Başkanlığı” birimini oluşturmuşken bu birim, 1. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile “Personel Genel Müdürlüğü” adını almıştır. 2018 – 2022 yılları için yayımlanan stratejik planında insan kaynaklarının yaş gruplarına, eğitim durumlarına ve cinsiyetlerine göre dağılım analizleri yalnızca merkez teşkilatı göz önünde tutularak yapılmıştır. Bunun yanı sıra bakanlık merkez teşkilatının sahip olduğu bir takım stratejik amaç ve hedefler de bulunmaktadır. “Stratejik yönetim anlayışı ile etkin ve verimli hizmet sunabilmek, kurumsal kapasitenin gelişimini sürdürmek ve çalışanların kurumsal bağlılığını sürdürmek” amacıyla insan kaynakları açısından geliştirilen stratejiler şunlardır:

- Bakanlık teşkilatı ile personelinin rehberlik ve denetim programına göre denetim hizmetlerini yürütmek; bu hizmetlerde kalite ve verimliliği sağlamaya yönelik faaliyetler yapmak.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasını teminen stratejik yönetim anlayışının gelişimini ve sürekliliğini sağlamak.
- Kariyer ve liyakat esaslı insan kaynakları uygulamalarını geliştirmek, çalışanların motivasyonu ve kurumsal bağlılığı ile kişisel ve mesleki becerilerini güçlendirmek.
- Çalışanlara sunulan destek hizmet ve faaliyetlerini yeterli, kaliteli ve zamanında yerine getirmek (www.gsb.gov.tr, erişim tarihi: 18.04.2018).

Tüm bu stratejiler ışığında bakanlık Personel Genel Müdürlüğü’nün görevlerini şu şekilde açıklamaktadır: “Bakanlığın insan gücü politikası ve planlaması ile insan kaynakları sisteminin geliştirilmesi ve performans ölçütlerinin oluşturulması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak, bakanlık personelinin atama, nakil, terfi, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek, bakanlığın eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek, eğitim faaliyetleri ile ilgili dokümantasyon, yayım ve arşiv hizmetlerini yürütmek” (www.gsb.gov.tr, erişim tarihi: 18.04.2018).

Antalya Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü teşkilatı insan kaynakları yönetimi açısından incelendiğinde ise çalışan birimi olarak “Personel Şube Müdürlüğü’nün” örgütlendiği tespit edilmektedir. Sonuç olarak görülmektedir ki, bakanlık merkez teşkilatında insan kaynakları açısından stratejik yönetim ilkeleri ışığında detaylı ve bütüncül bir örgütlenmeye gitmiştir. Çağdaş bir personel birimi oluşturduğu söylenebilecek olan bakanlığın buna rağmen, taşra teşkilatına insan kaynakları yönetimi açısından merkez birimindeki kadar sorumluluk yüklediği anlaşılmaktadır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı: Bakanlık, yaşanabilir çevre, afetlere hazır kimlikli ve akıllı şehirler oluşturma vizyonu; “sürdürülebilir çevre ile uyumlu hayat kalitesi yüksek şehirler

ve yerleşmeler oluşturmak üzere; planlama, yapım, dönüşüm ve çevre yönetimine ilişkin iş ve işlemleri düzenleyici, denetleyici, katılımcı ve çözüm odaklı bir anlayışla yapmak” misyonu ile çalışmaktadır (www.csb.gov.tr, erişim tarihi: 18.04.2018). Bu vizyon ve misyon ile bakanlık, Türkiye’de kamu hizmetlerinde memleketin imarı ile ilgili işlerin yürütmekte görevli kuruluşları kendisine bağlamıştır.

Sözü edilen amaç ve görevlerle çalışan bakanlığın bu süreçte işlerini yürütmekte olan insan kaynağına ilişkin yönetim birimi, merkez “Personel Daire Başkanlığı” olarak tespit edilmektedir. 2018 – 2022 yılları stratejik planında personel birimine ilişkin herhangi bir çalışma olmadığı dikkat çeken bir noktadır. Personel Daire Başkanlığı amacı şu şekilde iletilmektedir: “Bakanlıkça, bakanlık birimlerinin hizmetlerini yerine getirmede ihtiyaç duyduğu, insan gücünü mevcut kadro esaslarına oturtarak çalışanların verimli bir şekilde istihdamını sağlamak ve günün değişen şartlarına cevap verebilecek işin niteliklerine uygun personel temin ederek, birimlerin eleman ihtiyacının karşılanmasını planlamak” (personel.db.csb.gov.tr, erişim tarihi: 18.04.2018). Amaçları açısından dikkat çeken noktalar çağın gereklerine uygun olarak verimli şekilde ve mevzuata uygun biçimde iş görmesidir. Bu noktalar insan kaynakları yönetim anlayışının işlevleri ile uyumlu görülmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Personel Daire Başkanlığın görevleri kurumsal internet sitesinde şu şekilde sıralanmaktadır:

- Bakanlığın insan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili çalışmaları yapmak.
- Bakanlık personelinin atama, nakil, terfi, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek.
- Bakanlığın eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek.
- Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

Tüm bu görevleri yerine getirmek üzere daire başkanlığına bağlı olarak şube müdürlükleri kurulmuştur. Bu şube müdürlükleri ilgilendikleri konulara göre; atama ve yer değiştirme, kadro ve istihdam, terfi ve emeklilik, bütçe ve tahakkuk, sicil, disiplin ve mevzuat, bilgi sistemleri ve veri yönetimi, yönetim hizmetleri, sözleşmeli personel, işveren ve işçi şube müdürlükleridir. Bakanlık tüm şube müdürlüklerinin görevlerini ayrıntıları ile sıralamaktadır.

Antalya Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü incelendiğinde ise çalışan birimi olarak il müdür yardımcısına bağlı olarak iş gören “Bilgi Teknolojileri, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetler Şube Müdürlüğü” kurulmuş olduğu görülmektedir. Bu şube müdürlüğüyse personel özlük, bütçe – tahakkuk, döner sermaye, maaş, satın alma ve ihale iş ve işlemlerini bilgi teknolojileri destek hizmetlerini yürütmek ile görevlendirilmiştir (webdosya.csb.gov.tr, erişim tarihi: 18.04.2018). Yine taşra teşkilatında insan kaynakları yönetimini yerine getirmek ile

görevli bu müdürlüğün görevleri de sıralanmaktadır. Sonuç olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve taşra teşkilatı olan Antalya il müdürlüğünde hem merkez hem de uzantısı açısından detaylı ve çağdaş insan kaynakları birimleri oluşturulduğu söylenebilir. Taşra teşkilatındaki birim hem “insan kaynakları” adı ile anılmakta hem de çağın önem atfettiği bilgi teknolojileri ile desteklenmektedir.

Ticaret Bakanlığı: Bakanlık, Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın bazı birimlerini birleştiren 08.06.2011 tarihli 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. İlgili KHK’nın 2.maddesinde bakanlığın temel görevleri şunlardır: “ Gümrük politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak ve uygulamak; gümrük hizmetlerinin süratli, etkili, verimli, belirlenmiş standartlara uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve denetlemek. İç ticaret hizmetlerine ilişkin ana hedef ve politikaların belirlenmesine yardımcı olmak, belirlenen ticaret politikasını uygulamak, gerekli koordinasyonu sağlamak” (640 sayılı KHK, madde 2). Bakanlığın adı 10 Temmuz tarihli 1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Ticaret Bakanlığı şeklinde değiştirilmiştir.

Bakanlık, “Gümrük ve ticaret alanında rekabeti, girişimciliği ve ekonomik büyümeyi teşvik eden, piyasa aktörlerinin kurumsal yapılarını güçlendiren, üreticileri ve tüketicileri koruyan, etkin, hızlı ve insan odaklı hizmet sunan politika ve uygulamaları geliştirmek, yürütmek ve denetlemek” misyonu ile çalışmaktadır (www.gtb.gov.tr, erişim tarihi: 19.04.2018). Bu misyon ile görevlerini yerini getirme yolunda insan unsurunu ise merkez teşkilatında çalışan “Personel Daire Başkanlığı” idare etmektedir.

Merkez teşkilatındaki personel dairesinde atama, mali işler, koordinasyon, sınav ve eğitimi disiplini ar-ge, kadro ve evrak, mal bildirimi ve arşiv hizmetleri, personel veri işlemleri ve istatistik, bilgi edinme gibi şubeler çalışmaktadır. Bu şube müdürlüklerinin görev ve yetkileri ayrı ayrı belirlenmiş durumdadır. Tüm bu şubeler ile personel dairesinin görevleri;

- Bakanlığın insan gücü politikası ve planlaması ile insan kaynakları sisteminin geliştirilmesi ve performans ölçütlerinin oluşturulması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak.
- Bakanlık personelinin atama, nakil, terfi, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek.
- Bakan tarafından verilen benzer görevleri yapmak olarak 640 sayılı KHK’da sayılmaktadır.

Bakanlık Personel Daire Başkanlığı görevlerini yerine getirme noktasında kendisine birtakım stratejiler belirlemiştir. Bu stratejiler içerisinde dikkat çekici olanlar performans

değerleme sistemi ve kaliteli personel temini amacıyla açıktan ihtiyacın giderilmesi ve sınav sistemleri oluşturulmasıdır (personel.gtb.gov.tr, erişim tarihi: 19.04.2018). Bununla birlikte başkanlığın personel açısından istatistiki çalışmalar yaptığı da tespit edilmektedir. Bu çalışmalar da cinsiyet, eğitim, yaş ve benzeri konular üzerine odaklanmış durumdadır.

Antalya İl Ticaret Müdürlüğü'nde ise insan kaynakları yönetim işlevini şube müdürüne bağlı bulunan "Personel ve Destek Hizmetleri Şubesi" yürütmektedir. Sonuç olarak taşra teşkilatında, merkez teşkilatının aksine bu birimin görev ve sorumlulukları ile ilgili herhangi sistematik bir bilgi bulunmaması dikkat çekici olmakla birlikte, bu birimin daha çok merkezin uygulamalarını destekleme amacı güttüğü incelenilmektedir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: Bakanlık Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleştirilerek 10 Temmuz tarihli 1. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile son şeklini almıştır. Bakanlığın kuruluş, görev ve yetkileri 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Bu KHK'ya göre bakanlığın temel görevi; sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmektir (633 sayılı KHK, madde 2). Bakanlık ilgili görevleri, "birey, aile ve toplum refahını artırmak amacıyla dezavantajlı kesimler öncelikli olmak üzere tüm toplumu hedefleyen katılımcı anlayışla, adil ve arz odaklı bütüncül sosyal politikalar üretmek, uygulamak ve izlemek" misyonu ile tamamlamaktadır (www.aile.gov.tr, erişim tarihi: 20.04.2018). Bakanlık misyonunda pozitif ayrıcalığa yapılan vurgu önem arz etmektedir.

Bakanlığın merkez teşkilat şeması insan kaynakları birimi açısından incelendiğinde, bu birimin "Personel Dairesi Başkanlığı" olduğu tespit edilmektedir. Daire başkanlığı on iki şube müdürlüğünden oluşmaktadır. Bunlar; kadro ve sınav, ilk atama, yönetici atama, özlük, arşiv, disiplin, hukuk ve mevzuat, terfi ve intibak, emeklilik, proje ve performans, yönetim şube müdürlükleridir. Bakanlığın personel birimi verimli ve etkin kamu hizmeti verebilmek amacıyla işin niteliklerine uygun yetenek ve deneyime sahip insan gücünü temin ederek planlamasını yapmak hedefiyle çalışmaktadır. Çalışmaları sırasında tarafsız, şeffaf, teknolojiye uyumlu, stratejik yönetim anlayışına bağlı, toplam kalite ve performans kavramlarına dikkat eden ilkeleri benimsemektedir (pdb.aile.gov.tr, erişim tarihi: 20.04.2018). Bu aşamada temel politika ve önceliğini insan kaynağı planlamasını yasalar çerçevesinde günün koşullarına uygun standartlar oluşturarak bakanlığın ihtiyacına yönelik olarak belirlemek olduğunu açıklayan Personel Dairesi Başkanlığı, bu doğrultuda bir stratejik programa da sahiptir. Bu programda personel birimlerinin görevleri açıkça sıralanmak ile beraber stratejik amaç ise şu şekilde

belirlenmektedir: “lkemizde sosyal hizmet politikasının belirlenmesi, uygulanması ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanması, karar alma ve planlama sürecinde etkinliği artıracak bir yapı oluşturmak ve uzmanlaşmış insan kaynağı ile kurumsallaşmayı geliştirmek” (pdb.aile.gov.tr, erişim tarihi: 20.04.2018).

Antalya Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü’nde insan kaynakları yönetimi açısından bir inceleme yapılmak istenildiğinde, “Personel ve Eğitim Hizmetleri Birimi” tespit edilmektedir. Sonuç olarak taşra teşkilatının personel işlerinin ağırlıklı olarak merkez üzerinden yürüdüğü söylenebilecektir.

Tablo 3.1 Bakanlıklar ve Personel Birimlerinin İsimleri I.

Bakanlık	Personel Biriminin Adı
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Personel Daire Başkanlığı
Tarım ve Orman Bakanlığı	Personel Genel Müdürlüğü
Hazine ve Maliye Bakanlığı	Personel Genel Müdürlüğü
Milli Eğitim Bakanlığı	Personel Genel Müdürlüğü
Sağlık Bakanlığı	İnsan Kaynakları Planlama Dairesi Bşk.
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Personel Dairesi Başkanlığı
evre ve şehircilik Bakanlığı	Personel Daire Başkanlığı
Ticaret Bakanlığı	Personel Daire Başkanlığı
Aile, alışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Personel Dairesi Başkanlığı

Taşra teşkilatları olarak il uzantıları incelenen bakanlıkların, personel birimlerinin isimlerini Tablo 3.1.’de toplu olarak görebilmek mümkündür. Görüldüğü üzere incelenen dokuz bakanlığın yalnızca bir tanesinde (%11) “insan kaynakları” ifadesi birimlerin isimlerine taşınmıştır. Geri kalan sekiz bakanlık ilgili birimlerine “personel” ifadesini uygun görmüş durumdadır.

Tablo 3.2 Bakanlıkların Taşra (İl) rgtlenmeleri ve Personel Birimlerinin İsimleri

Bakanlık Taşra (İl) rgtlenmesi	Personel Biriminin Adı
Antalya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü	Personel şube Müdürlüğü
Antalya İl Tarım ve Orman Müdürlüğü	İdari ve Mali İşler Müdürlüğü
Antalya Defterdarlığı	Personel Müdürlüğü
Antalya İl Milli Eğitim Müdürlüğü	İnsan Kaynakları şube Müdürlüğü
Antalya İl Sağlık Müdürlüğü	Personel ve Destek Hizmetleri Başkanı
Antalya Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü	Personel şube Müdürlüğü

Antalya Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü	Bilgi Teknolojileri, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetler Şube Müdürlüğü
Antalya İl Ticaret Müdürlüğü	Personel ve Destek Hizmetleri Şubesi
Antalya Aile ve Sosyal Politikalar İl Md.	Personel ve Eğitim Hizmetleri Birimi

Bakanlık örgütlenmelerinin taşra teşkilatları olarak incelenen il uzantılarının personel birimlerinin isimleri Tablo 3.2.’de toplu olarak incelenebilmektedir. Görülmektedir ki dokuz il örgütlenmesinin yalnızca ikisinde “insan kaynakları” ifadesi bulunmaktadır. Bunun yanında Antalya İl Tarım ve Orman Müdürlüğü personel birimi işlerini “İdari ve Mali İşler” isimli birim eliyle görmekte, herhangi bir personel birimi örgütlememektedir. Tabloda dikkat çeken bir diğer nokta ise il örgütlenmelerinde çalışan birimlerinin genellikle “personel” ismi ile örgütlenmesi ve “destek”, “eğitim” gibi işlerin de bu birimlerde yürütülmesidir.

Tablo 3.1. ve 3.2. birlikte incelendiğinde görülmektedir ki büyük ölçüde merkezdeki müdürlüğe paralel olarak adlandırılan şube müdürlükleri bulunmaktadır. Aynı zamanda dikkat çeken bir nokta ise bazı birimlerin isimlerinin farklı olarak il ölçeğine taşınmasıdır. Örneğin; Tarım ve Orman Bakanlığı merkezde “Personel Genel Müdürlüğü”, taşrada “İdari ve Mali İşler Müdürlüğü”; Sağlık Bakanlığı merkezde “İnsan Kaynakları Planlama Dairesi Başkanlığı”, taşrada “Personel ve Destek Hizmetler Bşk.”, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı merkezde “Personel Daire Başkanlığı”, taşrada “Bilgi Teknolojileri, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetler Şube Müdürlüğü” isimleri ile örgütlenmişlerdir.

Sonuç olarak, ülkemizde merkezin taşra teşkilatları olan il uzantılarında personel birimleri genellikle sınırlı yetkiler ve birimler ile kurulmaktadır. Bakanlıkların hemen her birinde insan kaynakları yönetimi ile ilgili birimler detaylı ve kurumsal biçimde örgütlenmişlerken; taşra uzantısı olarak il müdürlüklerinde ya bu birimler merkeze bağlı ya da taşra teşkilatında bir yöneticiye bağlanarak, sınırlı görevleri yerine getirmekle yetinmektedirler. Bu durum, kamu yönetiminin geleneksel yapısı içerisinde merkezden hiyerarşik örgütlenmenin getirdiği bir sonuç olarak değerlendirilebilir. Diğer tüm görevler gibi, insan kaynakları görevleri de belirli sınırlar ile taşraya bırakılmakta, temel anlamda merkezden yürütülmektedirler.

3.2.2. Bakanlıkların Bölge Düzeyinde Örgütlenmeleri

Bazı bakanlıkların, gerek verdikleri ve karşıladıkları hizmetlerin niteliği gerekse coğrafi koşullar sebebiyle il müdürlükleri değil, bölge kuruluşları şeklinde örgütlendikleri görülmektedir. Bu durum, ilgili bölge kuruluşlarının hem birim ve yapılanmalarının dağılımı hem de personel sayıları ve hizmetlerini doğal olarak etkileyecektir. Bu başlık altında,

merkezde yine bir bakanlığa bağlı olarak çalışan; ancak bölge düzeyinde örgütlenmiş olan, bununla birlikte Antalya ilini de bu bölge içerisine alan kamu kuruluşları insan kaynakları biriminin teşkilat şemalarındaki yerini tespit etmek amacı ile incelenecektir. Sözü edilen şekilde örgütlenmiş olan bakanlıklar ve bölge kuruluşları şunlardır; Ekonomi Bakanlığı ve Batı Akdeniz Bölge Müdürlüğü, Kalkınma Bakanlığı ve Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı, Orman ve Şu İşleri Bakanlığı ve Antalya Orman Bölge Müdürlüğü, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve bağlı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün 13. Bölge Müdürlüğü.

Ticaret Bakanlığı (Eski Ekonomi Bakanlığı) ve Batı Akdeniz Bölge Müdürlüğü:

Ekonomi Bakanlığı, ihrataca dayalı büyüme modeli çerçevesinde, mal ve hizmet sektörlerinde yatırım – üretim – ihracat zincirine ilişkin politikaların bir bütün olarak ele alınmasını sağlayacak bir kurumsal yapılanma ihtiyacı sonucu, 08.06.2011 tarihli 637 Sayılı KHK ile Dış Ticaret Müsteşarlığı'na ait tüm birimler ile Hazine Müsteşarlığı'nın Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlükleri birleştirilerek kurulmuştur (www.ekonomi.gov.tr, erişim tarihi: 20.04.2018). Bakanlık, ülke ekonomisinin gelişimine ve sosyal refaha katkı sağlaması amacıyla, dış ticaret ve yatırımlara ilişkin politikalar geliştirerek Dünya ticaretinde söz edilen ülke olma hedefine yönelik çalışmaktadır. Bu bakanlık hizmetlerine giren işler 18 Temmuz tarihli 1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Ticaret Bakanlığı altında sürdürülmektedir.

Bakanlık görev ve amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla örgütlediği çalışanlarını, merkez teşkilatında görev yapmakta olan “Personel Daire Başkanlığı” eliyle yönetmektedir. İnsan kaynakları yönetimi görevini üstlenen personel biriminin temel görevleri bakanlık kurumsal internet sitesinde şu şekilde sıralanmaktadır:

- Bakanlığın insan gücü politikası ve planlaması ile personel sisteminin geliştirilmesi ve performans ölçütlerinin oluşturulması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak.
- Bakanlık personelinin atama, nakil, terfi, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek.
- Bakanlığın eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek.
- Eğitim faaliyetleri ile ilgili dokümantasyon, yayım ve arşiv hizmetlerini yürütmek.
- Yurtdışı teşkilatının koordinasyonunu ve etkin işleyişini sağlamak ve raporlama faaliyetlerini kontrol etmek.
- Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak (www.ekonomi.gov.tr, erişim tarihi: 20.04.2018).

Bakanlık 8 bölge müdürlüğü oluşturmuştur. Antalya ili açısından görev yapmakta olan bölge kuruluşu ise Batı Anadolu Bölge Müdürlüğü'dür. Bu bölge müdürlüğünde Antalya ili ile birlikte İzmir, Afyon, Aydın, Denizli, Manisa, Muğla, Uşak, Kütahya, Balıkesir, Isparta, Burdur illeri olmak üzere toplamda on iki il bulunmaktadır (www.batidtm.gov.tr, erişim tarihi: 20.04.2018).

Batı Akdeniz Bölge Müdürlüğü insan kaynakları yönetimi açısından incelendiğinde tespit edilen birim "Personel Müdürlüğü" dür. Batı Akdeniz Bölge Müdürlüğü, Ürün Denetmenleri Grup Başkanlıkları vasıtasıyla sorumlu olduğu coğrafi alan ölçeğinde örgütlenmiş durumdadır. Bu başkanlıklar da eski adı Dış Ticarete Standardizasyon Denetmenleri, yeni adı ile Ürün Denetmenleri eli ile ithalat ve ihracatta bakanlık tarafından verilen birçok denetim görevini yerine getirmektedirler (www.batidtm.gov.tr, erişim tarihi: 20.04.2018).

Tarım ve Orman Bakanlığı (Eski Orman ve Su İşleri Bakanlığı) ve Antalya Orman Bölge Müdürlüğü: Bakanlığın kurulması ile bazı kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması 06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 09.06.2011 tarihinde kararlaştırılmıştır. Bakanlık görevlerini 10 Temmuz 2018 tarihli 1. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sonrasında Tarım ve Orman Bakanlığı altında sürdürmektedir. Bakanlığın başlıca görevleri şunlardır:

- Ormanların korunması, geliştirilmesi, işletilmesi, ıslahı ve bakımı, çölleşme ve erozyon ile mücadele, ağaçlandırma ve ormanla ilgili mera ıslahı konularında politikalar oluşturmak.
- Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirmek, korunan alanların tespiti, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve biyolojik çeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak, koordine etmek, politika ve stratejiler belirlemek (www.ormansu.gov.tr, erişim tarihi: 21.04.2018).

Bu görevler yolunda bakanlık, "sürdürülebilirlik esası istikametinde bütün canlıların hayat ve standartlarının yükseltilmesi gayesiyle orman, su kaynakları ve biyolojik çeşitliliğin korunması, geliştirilmesi ile güvenilir meteorolojik verilerin üretilmesi" misyonu ile hareket ettiğini beyan etmektedir (www.ormansu.gov.tr, erişim tarihi: 21.04.2018). Bu doğrultuda merkez teşkilatında çalışanlarla ilgili işlerde "Personel Dairesi Başkanlığı" görev yapmaktadır. Bu başkanlık; atama, kadro, emeklilik, özlük, işveren ve işçi ilişkileri, eğitim ve yayın, tahakkuk, disiplin, izin sendika ve evrak şube müdürlüklerinden meydana gelmektedir. Başkanlığın görevleri şu şekilde belirtilmiştir: "Bakanlığın insan gücü planlaması ve personel

politikası ile ilgili çalışmaları yapmak, personel sisteminin geliştirilmesi için tekliflerde bulunmak. Bakanlık personelinin atama, nakil, terfi, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek. Bakanlığın eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek. Bakan tarafından verilen benzeri diğer görevleri yapmak” (pdb.ormansu.gov.tr, erişim tarihi: 21.04.2018).

İncelemeye tabi olacak taşra teşkilatı ise Burdur, Isparta ve Antalya illeri ölçeğinde görev yapmakta olan Orman ve Su İşleri Bakanlığı VI. Bölge Müdürlüğü’dür. Müdürlük dahilinde herhangi bir personel birimi tespit edilmemekle birlikte ilgili görevleri yapmakla yükümlü olan “İdari ve Mali İşler Şube Müdürlüğü” bulunmaktadır. Bu müdürlük insan kaynakları yönetimi açısından;

- Bölge müdürlüğünün personel politikası ve planlaması ile ilgili çalışmaları yapmak,
- Personelin atama, özlük, sağlık, emeklilik, kadro, disiplin ve benzeri işlemler ile işçi ve işveren ilişkilerini yürütmek,
- Hizmet içi eğitim programları hazırlamak ve uygulamak (bolge6.ormansu.gov.tr, erişim tarihi: 21.04.2018) gibi görevlere sahiptir.

Sonuç olarak, merkez teşkilatında bulunan personel birimine karşılık bölge müdürlüğünde herhangi bir personel birimi bulunmamakta, bununla birlikte bölge müdürlüğü geniş bir coğrafi alanda hizmet etmekte ve personel işlerini yürütmekte olan idari ve mali işler şubesine ait birtakım başka idari ve mali işler de bulunmaktadır. Tüm bu hususlar alt alta sıralandığından çağdaş bir insan kaynakları yönetimi teşkilat yapısından uzak bir görünüm tespit edilmektedir.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ve Karayolları Genel Müdürlüğü: Bakanlık 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur. 10 Temmuz tarihli 1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlığın adı Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı şeklinde değiştirilmiştir. 3348 sayılı kanuna göre temel görevleri şunlardır:

- Ulaştırma ve Haberleşme iş ve hizmetlerinin, karayolu yapımı ve teçhizatı ile ilgili hususlar hariç ve Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümleri saklı kalmak üzere teknik, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara, kamu yararına ve milli güvenlik amaçlarına uygun olarak kurulmasını, geliştirilmesini ve bu hizmetlerin birbirini tamamlayıcı şekilde yürütülmesini sağlayacak esasları tespit etmek, telekomünikasyon kurumunun görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla uygulamasını takip etmek ve denetlemek.
- Ulaştırma ve haberleşme talep ve ihtiyaçlarını tespit ederek planlamak (3348 sayılı kanun, madde 2).

Kuruluş ve görevleri yanında bakanlık “ulaştırma, denizcilik, haberleşme, uzay ve bilgi teknolojileri alanlarında; dengeli, erişilebilir, ekonomik ve güvenli hizmet anlayışıyla, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesine ve ülke kalkınmasına katkı sağlamak” misyonuyla görev yaptığını beyan etmektedir (www.uhdb.gov.tr, erişim tarihi: 22.04.2018). Bu amaç ve görevler ile örgütlenirken insan kaynakları yönetimini, organizasyon şeması içerisinde görev yapmakta olan “Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı”nın üstlendiği tespit edilmektedir.

Bakanlığın bölge örgütü olarak incelenecek kuruluş, bakanlığa bağlı görev yapmakta olan Karayolları Genel Müdürlüğü ve 13. Bölge Müdürlüğü seçilmiştir. Genel Müdürlük 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun hükümlerince çalışmaktadır ve 01.03.1950’de kurulmuştur (www.kgm.gov.tr, erişim tarihi: 22.04.2018). Kuruluşun temel görevleri, ilgili kanunda şu şekilde sıralanmaktadır:

- Otoyol, devlet ve il yolları ağına giren karayolları güzergahları ile bunların değişikliklerine ilişkin olanları hazırlamak veya hazırlatmak.
- Hazırlayacağı programlar uyarında karayollarını yapmak, yaptırmak, emniyetle kullanılmalarını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında bulundurmak, işletmek ve işlettmek; ilgili şartnameleri hazırlamak ve denetlemek (6001 sayılı kanun, madde 4).

Bu görevlerle yetkilendirilmiş olan genel müdürlüğün insan kaynakları yönetimini genel müdürlüğe bağlı yardımcı hizmet birimi olan “İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı” yürütmektedir. İnsan kaynaklarına bağlı olarak ise; insan kaynakları ve atamalar, özlük işleri, işçi ve işçi mevzuatı şube müdürlükleri bulunmaktadır. Daire başkanlığının görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Genel müdürlüğün insan kaynaklarıyla ilgili konularında önerilerde bulunmak ve teklifler hazırlamak,
- Yıllık kadro planı ve istihdam edilmesi düşünülen iş gücü için kadro ve pozisyon teminiyle ilgili işleri yerine getirmek, kadro işleri ve istatistik kayıtlarını tutmak,
- Toplu iş sözleşmesi görüşmelerine ve çalışmalarına katılmak ve bununla ilgili hizmetleri yürütmek (www.kgm.gov.tr, erişim tarihi: 22.04.2018).

Genel müdürlük istihdam durumu incelendiğinde ise toplamda 24026 personeli bulunduğu ve bunların 22620’sinin (yüzde 95) taşra teşkilatında görev aldığı görülmektedir. Taşra teşkilatı, Antalya ili açısından 13. Bölge Müdürlüğü şeklinde örgütlenmektedir. Bu bölge müdürlüğü 1960 yılında kurulmuştur ve 45552 kilometrekarelik bir yüz ölçümünde hizmet vermektedir. Bu yüz ölçümüne Antalya, Isparta, Burdur illerinin tamamı ile Afyon ve Muğla illerinin bir kısmı dahildir (www.kgm.gov.tr, erişim tarihi: 22.04.2018). Bölge sınırları tespit edilirken coğrafi koşulların etkisi ciddi şekilde hissedilmektedir. Bölge müdürlüğü

teşkilatlanmasını daha da detaylandırmış ve Antalya ili açısından 132. Şube Şefliği'ni teşkilatlandırmıştır.

Karayolları Genel Müdürlüğü bölge teşkilatı olan 13. Bölge Müdürlüğü de insan kaynakları yönetimi amacıyla teşkilatlanma yoluna gitmiştir ve personel birimi, bölge müdürüne bağlı olarak çalışan özel kalem şefliği altındaki “İnsan Kaynakları Şube Müdürlüğünden” meydana gelmektedir. Sonuç olarak görülmektedir ki bakanlık ve bağlı kuruluşu olan Karayolları Genel Müdürlüğü insan kaynakları yönetimi açısından en azından örgütlenme biçimi olarak detaylı bir örgütlenme modeline ve taşra birimleri dahil sorumluluk dağıtmaya özen göstermektedirler.

Tablo 3.3 Bakanlıklar ve Personel Birimlerinin İsimleri II.

Bakanlık	Personel Biriminin Adı
Ticaret Bakanlığı	Personel Daire Başkanlığı
Tarım ve Orman Bakanlığı	Personel Dairesi Başkanlığı
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı

Taşra teşkilatları olarak bölge kuruluşları incelenen bakanlıklar ve personel birimlerinin isimlerini Tablo 3.3.'te toplu halde inceleyebilmek mümkündür. Tablodan görülebileceği üzere üç bakanlığın tümü insan gücünü idare eden birimlerine “personel” kelimesi ile isim vermekte ve “Personel Daire Başkanlıkları” şeklinde örgütlenmektedirler. İncelenen bakanlıklardan yalnızca Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, personel biriminin ismine “eğitim” kelimesini de eklemektedir. Bu durum diğer bakanlıkların personel birimlerinin eğitim işi ile ilgilenmediği anlamına gelmemekle birlikte, bu durumun personel biriminin adına yansımadağı görülmektedir.

Tablo 3.4 Bakanlıkların Taşra (Bölge) Örgütlenmeleri ve Personel Birimlerinin İsimleri.

Bakanlık Taşra (Bölge) Örgütlenmesi	Personel Biriminin Adı
Batı Akdeniz Bölge Müdürlüğü (Ticaret Bakanlığı)	Personel Müdürlüğü
Antalya Orman Bölge Müdürlüğü	İdari ve Mali İşler Şube Müdürlüğü
Karayolları Genel Müdürlüğü	İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı
Karayolları 13. Bölge Müdürlüğü	İnsan Kaynakları Şube Müdürlüğü

Bakanlıkların taşra örgütlenmeleri olarak seçilen bölge kuruluşları ve personel birimlerinin isimlerini Tablo 3.4.'te toplu halde inceleyebilmek mümkündür. Görülmektedir ki, bakanlıklar ve il uzantılarının personel birimlerinin isimlerinde tespit edilen paralellik, bakanlıklar ve bölge kuruluşlarının personel isimleri göz önüne alındığında geçerli değildir.

Tablo 3.3. ve Tablo 3.4. birlikte değerlendirildiğinde bölge örgütlenmesi incelenen dört bakanlıktan yalnızca Ticaret Bakanlığı merkezde “Personel Daire Başkanlığı”, taşrada “Personel Müdürlüğü” birimleri ile insan kaynağını yöneten birimlerin isimlerinde “personel” kelimesini kullanmıştır. Ticaret Bakanlığı ve Tarım ve Orman Bakanlığı merkezde “personel” birimleri örgütlerken; bölge kuruluşları personel birimi oluşturmamış, sırasıyla “Muhasebe ve Ödeme Birimi” ve “İdari ve Mali İşler Şube Müdürlüğü” birimleri isimleriyle örgütlenmişlerdir. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ise merkezde “Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı” nı örgütlerken; bağlı kuruluşu olan Karayolları Genel Müdürlüğü merkezinde “İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı” adı ile örgütlenmiştir. Tablo 3.4.’te dikkat çeken paralellik ise bir bağlı kuruluş olan Karayolları Genel Müdürlüğü’nün bölge örgütlenmesi olarak seçilen 13. Bölge Müdürlüğü’nün personel biriminin adının da “İnsan Kaynakları Şube Müdürlüğü” olmasıdır. Bu bölge kuruluşunda tıpkı il uzantılarında olduğu gibi merkezde genel müdürlük, taşrada şube müdürlüğü bulunması dikkat çekmektedir.

3.2.3. Bakanlıkların Bağlı ve İlgili Kuruluş Örgütlenmeleri

Bakanlıkların örgütlenme biçimleri dikkate alınarak insan kaynakları yönetimi birimlerinin incelenmesi yapılırken merkez kuruluşların teşkilatlarının üç başlıkta sınıflandırılacağı yukarıda belirtilmiştir. Bunlardan ilki taşra teşkilatı olarak il örgütlenmeleri, ikincisi bölge düzeyinde örgütlenen kuruluşlar ve üçüncüsü ise bağlı ve ilgili kuruluş olarak örgütlenmiş olanlardır. Bu başlık altında bakanlıkların il düzeyinde örgütlenmiş olan bağlı ve ilgili kuruluşları inceleme konusu olarak ele alınacaklardır.

İç İşleri Bakanlığı ve Antalya İl Emniyet Müdürlüğü: İç İşleri Bakanlığı 23 Aralık 1913 tarihinde yürürlüğe konan ve yeniden teşkilatlanan kanun niteliğindeki nizamname ile Dahiliye Nezareti olarak cumhuriyet dönemine devrolmuştur. Bakanlık teşkilatlanması günün ihtiyaç ve gereklerine uyum sağlamak amacıyla değişikliklere uğramış, son olarak 1983 yılında yapılan düzenleme ve bunun 14.02.1985 yılında çıkarılan 3152 sayılı kanun ile süreklilik sağlamasıyla günümüze gelmiştir (www.icisleri.gov.tr, erişim tarihi: 23.04.2018). Bu kanuna göre bakanlığın temel görevi “bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumaktır” (3152 sayılı kanun, madde 2).

Bakanlık bu görevlerine, “temel hak ve hürriyetleri esas alarak iç güvenlik, sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlama, etkili sınır yönetimi ve göç politikalarını oluşturma, kamu hizmetlerinin koordinasyonu ile etkin il ve ilçe yönetimini tesis etme, mahalli idarelerin hizmet standartlarını yükseltme, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini sunma ve sivil

toplumu destekleme görevlerini insan odaklı ifa etme” misyonunu da eklemiştir (www.icisleri.gov.tr, erişim tarihi: 23.04.2018). Tüm bu hizmetleri ve görevleri yerine getirme noktasında çalışanların insan kaynakları yönetimini yürüten birim ise merkez teşkilatında yardımcı birim olarak hizmet vermekte olan “Personel Genel Müdürlüğü” şeklinde tespit edilmektedir.

Personel birimini bir genel müdürlük şeklinde örgütleyen bakanlığı bu biriminin misyonunda dikkat çekici nokta şudur: “Bakanlığın görevleri yanı sıra; mülki idare bölümlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması; mahalli idarelerin merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerinin düzenlenmesi, yönlendirilmesi, koordinasyonu ve denetimi; kaçakçılığın men ve takibi, dernekler, nüfus ve vatandaşlık hizmetleri ile ilgili görev ve hizmetlerini etkin ve insan odaklı bir yönetim anlayışı çerçevesinde ifa etmek” (personel.icisleri.gov.tr, erişim tarihi: 23.04.2018). Buradaki önemli nokta merkez ile mahalli idareler arası ve mülki idare bölümlerinin personel işleri ile ilgili vazife sahibi olunmasıdır. Tüm bu işleri yerine getirme noktasında genel müdürlük konularına göre şube müdürlüklerinden meydana gelmektedir ve görevleri özetle şunlardır:

- Bakanlığın insan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili çalışmalar yapmak, personel sisteminin geliştirilmesiyle ilgili tekliflerde bulunmak.
- Bakanlık personelinin atama, özlük ve emeklilik işleri ile ilgilenmek.
- Kaymakamlık, il planlama uzman yardımcılığı, mahalli idareler stajyer kontrolörlüğü, dernekler denetçi yardımcılığı, iç işleri uzman yardımcılığı, AB uzman yardımcılığı adaylığından yerleştirilmesine kadar ki iş ve işlemler ile yurt dışı kontenjanlarının kullanılmasını yürütmek.
- Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında boş bulunan unvanlı kadrolar için görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavları ile ilgili işleri yürütmek.
- Sendikal ilişkiler, eğitim – dinlenme tesisleri yönetimi, bakanlık personelinin mali ve sosyal hakları ile ilgili çalışmalar yapmak.
- Stratejik planlama çerçevesinde planlanan performans eğitimlerini gerçekleştirmek.
- Bakan ya da üst yönetim tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek (personel.icisleri.gov.tr, erişim tarihi: 23.04.2018).

Görülmektedir ki genel müdürlük, şubeleri vasıtasıyla merkez ve taşra teşkilatından işe alım aşamasındaki sınavlara, eğitim ve stratejik plan çerçevesinde performans yönetimine kadar görevlere sahiptir. Stratejik plan çerçevesinde etkin rolü olması, stratejik insan kaynakları yönetimi açısından son derece önemli bir nokta olarak tespit edilmektedir.

İç İşleri Bakanlığı açısından incelenecek olan bağlı kuruluş ise Emniyet Genel Müdürlüğü'dür. Emniyet Genel Müdürlüğü, köklü bir tarihe sahip olmakla birlikte, 04.06.1937 kabul tarihli, 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu hükümlerince örgütlenmektedir. Genel müdürlük misyonu “bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve toplumun düzen içerisinde yaşamını sürdürmesi için hukuk ilkeleri içerisinde güvenlik hizmeti sunmak” şeklinde açıklanmaktadır. Bununla birlikte Genel Müdürlüğün adli ve idari görevleri de sıralanmaktadır. Buna göre adli işlerde adli polis, en az tam teşekküllü polis karakolu bulunan yerlerde adli işlerle uğraşmak üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü kadrosundan ayrılan görevlilerden oluşan kısımdır. Sosyal ve genel düzenle ilgili kanun, nizam ve emirlerin yapılmasını sağlayan, suçu oluşundan evvel önleyici tedbirleri ise idari polis almaktadır.

Emniyet Genel Müdürlüğü, insan kaynağını yönetmek amacı ile “Personel Dairesi Başkanlığı” şeklinde örgütlenmiştir. Merkez teşkilatı insan kaynağını Polis Akademisi, Polis Amirleri Eğitim Merkezleri, Polis Meslek Eğitim Merkezleri, Polis Meslek Yüksek Okulları yoluyla eğitmektedir. Personel Daire Başkanlığı insan kaynakları yönetimi açısından şubeler şeklinde örgütlenmemiştir. Bununla birlikte misyonunu şu şekilde beyan etmektedir: “Toplumun güvenliği açısından hayati bir görev ifa eden Türk Polis Teşkilatında vatandaşın memnuniyeti ve toplumun desteğini sağlayacak bir hizmet anlayışını yerleştirebilmek için, teşkilatın insan kaynaklarını verimli ve etkili bir şekilde yönetmek ve sürekli geliştirmek” (www.personel.pol.tr, erişim tarihi: 24.04.2018).

Antalya ili ölçeğinde genel müdürlüğün taşra teşkilatı Antalya Emniyet Müdürlüğü'dür. İl örgütlenmesi incelendiğinde Antalya Emniyet Müdürlüğü'nün personel birimi, Emniyet Genel Müdürlüğü'ndeki Personel Dairesi Başkanlığı'na bağlı olarak çalışmakta olan “Personel Şube Müdürlüğü”dür. Tüm illerde personel birimleri Personel Şube Müdürlükleri şeklinde örgütlenmişlerdir. Bununla birlikte kalite hedefi açısından Antalya Emniyet Müdürlüğü, “vatandaş – personel (müşteri) memnuniyeti, tüm çalışanların katılımı, toplum desteğini sağlama, her yeri güvenli kılma, suçları azaltma, sürekli iyileştirme ve sürekli eğitim” unsurlarına dikkat çekmektedir (www.antalya.pol.tr, erişim tarihi: 24.04.2018).

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (Eski Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SKG) ve İŞKUR: Çalışma Bakanlığı, Devlet Dairelerinin Bakanlıklara Ayrılması Hakkındaki 3271 sayılı kanunun 1. Maddesine dayanılarak, Başbakanın 07.06.1945 tarihli teklifi üzerine 07.06.1945 tarih ve Cumhurbaşkanlığı tezkere ile kurulmuş, hemen arkasından 22.06.1945 tarih ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır. 28.01.1946 tarih ve 4841 sayılı Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 4763 sayılı kanuna

göre daha geniş bir görev tanımı yapmış, merkez ve taşra teşkilatı ile ilgili düzenlemeler getirmiştir. Daha sonra, 17.11.1974 tarihli Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuş, Sosyal Sigortalar ile Bağ-Kur bu bakanlığa bağlanmıştır. 13.12.1983 tarih ve 184 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adıyla yeniden teşkilatlandırılmıştır. 184 sayılı KHK, aynı zamanda 4841 sayılı kanunu da yürürlükten kaldırmıştır. Daha sonra 184 sayılı KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK değiştirilerek 09.01.1985 tarihinde 3146 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Arkasından 04.10.2000 tarihinde yürürlüğe giren 618 Sayılı KHK ile Bakanlık yeniden yapılandırılarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü kurulmuş ve Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılmıştır (www.csgb.gov.tr, erişim tarihi: 25.04.2018). Bakanlığın ve kuruluşlarının tarihçesine bakıldığında farklı kurumların birleşmiş olduğu ve dağınık yapılanmanın verdikleri hizmet ve niteliklerine göre yeniden yapılanmış oldukları görülmektedir. Son olarak 18 Temmuz 2018 tarihli 1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlık Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adını almıştır.

Bakanlık, “çalışma hayatını düzenlemek ve denetlemek, iş gücü piyasasının yapısal sorunlarını çözmek suretiyle büyümenin istihdama katkısını, istihdam ve işgücüne katılım oranını arttırmak, nitelikli insan kaynağı oluşturmak, sosyal güvenliği yaygınlaştıracak tedbirler almak, iş sağlığı ve güvenliği kültürünü geliştirerek tüm çalışanlara sağlıklı ve güvenli çalışma ortamı oluşturmak” misyonu ile görev yapmaktadır (www.csgb.gov.tr, erişim tarihi: 25.04.2018). Bakanlığın misyonu, makro ölçekte bir insan kaynakları programı niteliğindedir. Bu amaçlarla görev yapan bakanlık, devletin bir insan kaynakları birimine de benzetilebilir. Kendi örgütlenmesi açısından bakıldığında ise merkez teşkilatında çalışanların insan kaynakları yönetimi ile görevlendirilmiş bir yardımcı birim olan “Personel Dairesi Başkanlığı” tespit edilmektedir.

Bakanlığın personel birimi olarak görev yapmakta olan Personel Dairesi Başkanlığı, görevlerini detaylı biçimde açıklamış olduğu; özlük, maaş tahakkuk, mali işler, arşiv ve evrak, atama – kadro, disiplin – mevzuat ve mal bildirimi, eğitim ve bireysel etkinlik şube müdürlükleri şeklinde örgütlenmektedir. Başkanlığın görevleri ise şu şekilde sıralanmaktadır:

- Bakanlığın insan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili çalışmalar yaparak, personel sisteminin geliştirilmesi ile ilgili tekliflerde bulunmak.
- Bakanlık personelinin atama, izin, disiplin, staj, özlük ve emeklilik işleriyle ilgilenmek.
- Eğitim olanlarını hizmet öncesi ve hizmet içi şeklinde düzenlemek ve uygulamak.

- Görevlerle ilgili mevzuat çalışmalarına katılmak ve önerilerde bulunmak.
- Emir ve ifaların takibini yapmak ve personel arasında koordinasyonu sağlamak.
- Her yıl başkanlığa ayrılan iş programı ve bütçe taslağını hazırlatmak.
- Bakan ve üst yönetici tarafından verilen görevleri yapmak (www.csgeb.gov.tr, erişim tarihi: 25.04.2018).

Bakanlık örgütlenmesi içinde incelenecek olan bağlı kuruluşlardan ilki (SGK) Sosyal Güvenlik Kurumu'dur. SGK, sosyal güvenlik sisteminde zamanla ortaya çıkan reform ihtiyaçları kapsamında, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile yapılan reformlarla yeni bir yapıya kavuşturulmuştur. 2006 yılında farklı norm ve standartlara göre hizmet sunan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tek çatı altında birleştirilmiştir. 5502 sayılı kanuna göre kurumun temel görevi: "Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak." şeklindedir (www.sgk.gov.tr, erişim tarihi: 26.04.2018).

Kurumun görevlerini yerine getirirken yönettiği insan gücü açısından oluşturduğu birim ise kurum başkanına doğrudan bağlı yardımcı birim olarak görev almakta olan "İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı" şeklinde tespit edilmektedir. Bağlı kuruluş olarak örgütlenmiş olan kuruluşun personel birimi "insan kaynakları" biçiminde adlandırılmaktadır.

Başkanlığın insan kaynakları yönetimine bakış açısı, insan ögesini ön plana çıkararak yapının merkezinde gören, insanın stratejik önemini farkına vararak, onu maliyet unsuru olarak görmekten uzak, verimlilik yolunda katkı unsuru olarak gören bir yapıdadır. İnsan kaynakları yönetiminin amacını çağdaş bir bakış açısıyla; verimlilik yolunda harekete geçirmek ve ihtiyaçlarını karşılayarak insan kaynağını da geliştirmek şeklinde beyan eden kurum, bu noktada çağdaş insan kaynakları yönetimine atıf yapmaktadır. İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı kuruluş sonrası aşamasında yukarıda sözü edilen dağınık yapılanmayı da 02.03.2007 tarihinde tek çatı altında birleştirmiştir (www.sgk.gov.tr, erişim tarihi: 26.04.2018).

SGK insan kaynakları yönetimi açısından daire başkanlığına; insan gücü plan ve politikaları ile ilgili teklifler vermek, personelin atama, nakil, sicil, terfi, ücret, emeklilik ve benzer işlemleri yürütmek gibi görevler vermiştir. Bu görevleri yerine getirirken kurum merkez teşkilatında; merkez atama, taşra atama, kadro şube, terfi işlemleri, arşiv ve evrak, izin ve harcırah, disiplin işlemleri, soruşturma, mevzuat, maaş ve tahakkuk, özlük, emeklilik, sınav, mali işler ve idare, koordinasyon ve eğitim şube müdürlükleri şeklinde örgütlenmektedir.

Kurum, taşra teşkilatı olan Antalya SGK İl Müdürlüğü'nde ise personel ile ilgili "Performans Yönetimi ve Koordinasyon Servisi" ve "İnsan Kaynakları Servisi" yoluyla

örgütlenmektedir. Bununla birlikte bu servislerin detaylı şekilde görev ve teşkilatlanmalarıyla ilgili bir veri bulunmamaktadır. Görülmektedir ki taşra atama şubesiyle merkezden, taşra teşkilatına da destek verilmektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak incelenecek olan bir diğer bağlı kuruluş (İŞKUR) Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'dür. Genel Müdürlük son olarak 25.06.2003 tarihinde kabul edilen 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile kurum kuruluş yasasına kavuşmuştur. Kurumun misyonu; “etkin bir işgücü piyasası bilgi sistemi aracılığıyla piyasanın ihtiyaçlarını tespit edip, bu doğrultuda işgücü arz ve talebini eşleştirmek, işgücü programları yoluyla istihdamı kolaylaştırmak, korumak ve arttırmak, mesleki becerileri geliştirmek, işini kaybedenlere geçici gelir desteği sağlamak ve istihdama ilişkin tedbirleri sosyal diyalog içerisinde geliştirmek ve gerçekleştirmek” şeklinde beyan edilmektedir (www.iskur.gov.tr, erişim tarihi: 26.04.2018).

İŞKUR, görevlerini gerçekleştirmek üzere çalıştırdığı personeli merkez teşkilatında genel müdür yardımcısına bağlı olarak çalışan “İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı” vasıtasıyla yönetmektedir. Daire Başkanlığı'na bağlı birimler ise; insan kaynakları planlama, sözleşmeli personel, disiplin işleri, eğitim, tahakkuk ve destek hizmetleri, özlük işleri şube müdürlükleridir. Bu birimler ile daire başkanlığının görevleri şu şekilde sayılmaktadır:

- Kurumun insan gücü planlaması ve politikası ile ilgili çalışmalar yaparak, personel sisteminin geliştirilmesi için tekliflerde bulunmak.
- Sözleşmeli personel alımı, atama ve yerleştirme işe ilgili işlemleri yürütmek.
- Naklen atama, vekalet, istifa ve görevlendirme gibi işleri yerine getirmek.
- Kurum merkez ve taşra teşkilatı dahil emeklilik, ölüm, hizmet birleşmesi, borçlanma ve benzeri intibak işlerini yapmak.
- Merkez ve taşra teşkilatında çalışan personelin disiplin ve pasaport işlemlerini yürütmek.
- Eğitim, yükselme, merkez ve taşra personeli için başarı ödüllendirilmesi, eğitim bütçesi, aylık ve diğer ödemeler dahil, özlük işleri ile ilgilenmek.
- Genel müdür tarafından verilen diğer görevleri mevzuatta öngörülen benzer nitelikteki görevleri yapmak (www.iskur.gov.tr, erişim tarihi: 26.04.2018).

Görülmektedir ki merkez teşkilatı “insan kaynakları” adını benimsemiş ve taşra personeli dahil, çalışanlar ile ilgili bir çok iş ve işlemde görevlendirilmiştir. Bununla birlikte Antalya ili açısından İŞKUR Antalya İl Müdürlüğü'nde herhangi bir personel birimi tespit edilememektedir. Personel işleri idari ve mali işler birimine bağlı biçimde görülmektedir. Ayrıca Antalya ilinde bulunan ek hizmet biriminde personel işleri, şube müdürüne bağlı iki

çalışan tarafından görülmektedir. Bu iki kişi personel evrak işleri, dosyaları ile iş ve işçi sağlığı ile ilgili işlemler ile ilgilenmektedirler.

Tablo 3.5 Bakanlıklar ve Personel Birimlerinin İsimleri III.

Bakanlık	Personel Biriminin Adı
İç İşleri Bakanlığı	Personel Genel Müdürlüğü
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Personel Dairesi Başkanlığı

Tablo 3.5.’te taşra örgütlenmeleri olarak bağlı kuruluşlar seçilen bakanlıklar ve personel birimlerine verdikleri isimler incelenebilmektedir. Görülmektedir ki İç İşleri Bakanlığı ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı merkez örgütlenmesinde çalışan işleri ile sorumlu tuttıkları birimlere “personel” kelimesi ile isim vermişlerdir.

Tablo 3.6 Bakanlık Bağlı Kuruluşları ve Taşra Örgütlenmeleri İle Personel Birimlerinin İsimleri.

Bakanlık Bağlı Kuruluşları	Personel Birimlerinin İsimleri
Emniyet Genel Müdürlüğü	Personel Dairesi Başkanlığı
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR)	İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı
Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)	İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı
Bağlı Kuruluşların Taşra Örgütlenmeleri	Personel Birimlerinin İsimleri
Antalya SGK İl Müdürlüğü	İnsan Kaynakları Servisi
Antalya Emniyet Müdürlüğü	Personel Şube Müdürlüğü
İŞKUR Antalya İl Müdürlüğü ve Ek Hizmet Birimi	Müdürlük personel işleri idari ve mali işler altında, Ek hizmet birimi personel işleri ise şube müdürüne bağlı iki personel tarafından görülmektedir.

Tablo 3.6.’da bakanlıkların bağlı kuruluşları olarak seçilen kurumlar ile Antalya il örgütlenmelerinin personel birimlerinin isimlerini birlikte incelemek mümkündür. Görülmektedir ki bağlı kuruluşların merkez örgütlenmeleri ile taşra örgütlenmelerinin personel birimlerinin isimleri arasında bir paralellik bulunmaktadır. Örneğin; Emniyet Genel Müdürlüğü merkezde “Personel Dairesi Başkanlığı”, taşrada “Personel Şube Müdürlüğü”; SGK merkezde “İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı”, taşrada “İnsan Kaynakları Servisi” şeklinde isimlerle örgütlenmişlerdir.

Merkez kuruluşları ve uzantıları, insan kaynakları birimlerine verdikleri isim yönünden değerlendirilecek olursa oranlarına dair birtakım sonuçlara ulaşılabilmektedir. Bu bölüm altında incelenen toplamda 11 bakanlığın merkez kuruluşlarının 13 tanesinde insan kaynağı yönetimi ile görevlendirilen birimlerin isimleri “personel” kelimesi ile adlandırılmaktadır. Bu oran %90 gibi büyük bir orana denk gelmektedir. Yalnızca bir bakanlık: Sağlık Bakanlığı

merkez teşkilatında “insan kaynakları” adını kullanmıştır. Sağlık Bakanlığı’nın taşra teşkilatı olan il kuruluşunda (Antalya İl Sağlık Müdürlüğü) insan kaynakları yönetimi işlerini, yine “personel” adı ile örgütlediği “Personel ve Destek Hizmetleri Başkanlığı” birimine yüklediği görülmektedir.

Bakanlıkların taşra teşkilatları il, bölge ve bağlı kuruluşlar ölçeklerinde incelenmiştir. Toplamda incelenen 9 adet il uzantısı bulunmaktadır. Bakanlıkların taşra teşkilatları olarak incelenen uzantılarının 6’sında çalışan birimlerinin “personel” ifadesi ile adlandırıldıkları tespit edilmiştir. Bu oran %66 gibi yüksek bir orana denk gelmektedir. Yalnızca iki bakanlık: Milli Eğitim Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Antalya il kuruluşlarında “insan kaynakları” ifadesini kullanmışlardır. Bunların yanı sıra Antalya İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü insan kaynakları yönetimi ile ilgili işleri “İdari ve Mali İşler” birimine yüklemiştir.

Merkezi yönetimin hiyerarşik yapılanmasının da etkisi ile merkezi yönetim kuruluşları olan bakanlıkların personel örgütlenmelerinin isimlerinin taşra uzantılarını da etkilediği söylenebilir. Merkezde “personel” ifadesi %90 gibi bir oranla karşımıza çıkarken; yetkilerin belirli çerçevelerde devredildiği taşra uzantılarında bu oran %63'lere gerilemişse de etkisini hissettirmektedir. Merkezde %10 gibi bir orana sahip olan “insan kaynakları” ifadesine sahip personel birimi isimleri, Antalya ili ölçeğinde taşra teşkilatlarında %33 oranına ulaşabilmiştir. Bu durum yeterli olmasa da merkezi yönetimin etkisinin bir ölçüde de olsa kırılmış olduğu fikri de kendisini göstermektedir. Yine de bir bütünlüğün bulunmaması eleştirilmesi ve geliştirilmesi gereken nokta olarak dikkat çekmektedir.

3.3. Yerinden Yönetim Örgütleri

Antalya ili ölçeğinde bakanlıkların; taşra kuruluşları, bölge örgütlenmeleri ve bağlı kuruluşlarına ait insan kaynakları birimleri yukarıdaki başlıklarda incelendi. Bu birimlerin ortak özelliği merkezi yönetim kuruluşlarına ve uzantılarına ait olmaları idi. Çalışmanın bu başlığında ise, yerinden yönetim kuruluşları insan kaynakları birimleri açısından inceleneceklerdir. Bu incelemeye biri büyükşehir olmak üzere toplamda yirmi belediye dahil olacaktır.

3.3.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi

Antalya ili Türkiye İstatistik Kurumu’nun adrese dayalı nüfus kayıt sisteminde en son güncellenen 2017 yılı verilerine göre 2.394.396 nüfusa ve 20.723 km² yüz ölçüme sahip ilimizdir (www.tuik.gov.tr, erişim tarihi: 27.04.2018). Belediyelerin görev ve yetkileri ile ilgili mevzuat incelenmeyecek olup, büyükşehir belediyesinin görevleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediye başkanının görevleri 5393 sayılı belediye kanununa göre

belirlenmektedir. Bununla birlikte bu başlık altında incelenecek olan bütün belediyeler mülki açıdan büyükşehir sınırları içerisinde. 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı “On Dört ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” hükümleri uyarınca Antalya ilinde sınırları il mülki sınırlar olmak üzere Büyükşehir Belediyesi düzenlenmiştir. Belediyelerin temel görevleri imar, alt yapı ve ulaşım hizmetleri genel başlıkları altında toplanırlar.

Bu görevleri yerine getirirken kullandıkları insan kaynağını ise nasıl yönetecekleri personel birimleri ve yönetmelikler eliyle olmaktadır. Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2015 – 2019 Stratejik Planı’nda belirttiği üzere başkan, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları ve müdürlerden oluşan hiyerarşik bir yapı yönetilmektedir. Başkan, genel sekreter, yardımcıları, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni gibi birimler üst yönetimi oluşturmaktadırlar. Bununla birlikte kurumda 18 daire başkanı, 71 müdür, bir genel sekreter, üç genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. En son 2014 yılında güncellenen veriler ile ise 2381 adet personel çalışmaktadır. Bunlar yanında belediye şirketleri ve bağlı kuruluşları olan EKDAĞ A.Ş., ANTEPE A.Ş., ANET A.Ş.’de 185, ULAŞIM A.Ş.’de 329, ANSET Ltd. Şti’de 51, ASAT Genel Müdürlüğü’nde 1900 olmak üzere toplam 2547 personel çalışmaktadır. (www.antalya.bel.tr, erişim tarihi: 28.04.2018). Bu tablo belediyenin ne kadar çok sayıda personele sahip olduğunu ve etkin bir insan kaynakları yönetim sistemine ne kadar çok ihtiyaç duyacağını göstermektedir. Antalya Büyükşehir Belediyesi temel hizmetlerini yerine getiren insan kaynağını yönetme görevini, Mali İşler Genel Sekreter Yardımcılığı’na bağlı olarak çalışmakta olan “İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı” birimine bırakmaktadır. Bu başkanlık ise; eğitim, işçi ilişkileri, maaş ve tahakkuk, personel şube müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir (www.antalya.bel.tr, erişim tarihi: 28.04.2018). Görüldüğü üzere Antalya ili büyükşehir örgütlenmesi organizasyon yapısı içerisinde personel birimine “insan kaynakları” adını vermektedir. Bununla birlikte bağlı şube müdürlüklerinden birisi de “Personel Şube Müdürlüğü” olarak tespit edilmektedir. Büyükşehir Belediyesi, “İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile daire başkanlığı ve tüm diğer şube müdürlüklerinin örgütlenmesi ve işleyişlerini hüküm altına almaktadır.

Antalya Büyükşehir Belediyesi ilgili yönetmeliğe uygun olarak, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı’nın görevlerini şu şekilde sıralamaktadır:

- Büyükşehir Belediyesi memur ve işçi kadroları ile teşkilat şemasını günün şartlarına uygun olarak; 5393 sayılı Belediye Kanunu gereğince hazırlamak ve belediye meclisine sunmak.

- Stratejik plana uygun olmak kaydı ve belediye hizmet esaslarına göre personel gereksinimlerini, kısa ve uzun vadeli olarak tespit etmek, mevcut insan gücünün verimli hizmet vermesi için gerekli çalışmaları yapmak.
- Belediye birimlerindeki personel işlerinin belirli esas ve mevzuata uygun olarak her birimde aynı biçimde yapılabilmesini sağlamak.
- Personel mevzuatını izlemek, atama, asalet tasdiki, emeklilik, istifa, nakil, arşiv, izin, istirahat, sigorta, hak edişler, özlük ve benzeri işleri takip etmek.
- Personel bütçe çalışmalarını yapmak, işçi sendika faaliyetlerini izleyerek, sözleşme esaslarının tatbikini sağlamak.
- Belediye personelinin eğitim ve staj işlemlerini yürütmek (www.antalya.bel.tr, erişim tarihi: 28.04.2018).

Sonuç olarak Büyükşehir Belediye sınırlarının da genişlemiş olması ile birlikte hizmet ve personel sayısındaki artış, bağlı kuruluş ve şirket personeli ve personel işlemlerinde tutarlılık sağlamak amacı ile Belediye, personel birimini “insan kaynakları” adı ile örgütlemiştir. Bununla birlikte hizmet ve standartlarını stratejik planı çerçevesinde ve belediye mevzuatı içerisinde bir yönetmelikle düzenlemiştir. Bu düzenlemeyi yaparken temel bir takım mevzuatlara uygun olması gerekliliğinden doğmakla birlikte, insan kaynakları birimini, bu mevzuatın takip ve güncelliğini sağlamak görevi ile yetkilendirmiştir. Tüm bu görevler ile birlikte insan kaynakları birimi de görevlerine göre şube müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. Bu yapısı ile Büyükşehir Belediyesi’nin çağdaş bir insan kaynakları yönetimi örgütlenmesine sahip olduğu tespit edilebilmektedir.

3.3.2. İlçe Belediyelerinin Örgütlenmeleri

Aksu Belediyesi: Antalya şehir merkezine 18 km uzaklıkta bulunan Aksu, 2009 yılında 4 belediyenin (Pınarlı, Yurtpınar, Çalkaya ve Aksu) birleşmesiyle ilçe statüsüne kavuşmuş, 01.04.2014 yılı itibariyle Karaöz Belediyesinin de sınırlara dahil edilmesiyle 35 mahalle ve 69.967 nüfusa sahip şekilde yapılanmıştır. İlçenin başlıca geçim kaynakları tarım, hayvancılık ve turizmdir (www.aksu.bel.tr, erişim tarihi: 28.04.2018).

Aksu Belediyesi misyonunu, “belediye hizmetlerini kaliteli sunmak ve Aksu’ya marka değeri yüksek eserler kazandırmak” şeklinde beyan etmektedir. Bununla birlikte Belediye; katılımcı yönetim, hesap verebilir, şeffaf, bilimsel, takım çalışmasını ön planda tutan, çözüm odaklı bir yönetim anlayışı iddiası ile organizasyon şemasında personel birimini, başkan yardımcısına bağlı şekilde oluşturulan “İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü” birimiyle örgütlemiştir. Belediye 2015 – 2019 yıllarını kapsayan bir stratejik plana sahiptir. Planda insan

kaynakları yönetimine bakış açısı da açıkça belirtilmiştir. Buna göre belediye; diğer belediyeler karşısında fark yaratmayı sağlayan en önemli faktörü insan kaynakları olarak görmektedir (www.aksu.bel.tr, erişim tarihi: 28.04.2018).

Belediyenin insan kaynakları biriminde bir müdür ve bir personel çalışmaktadır. Personel birimi olarak İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü; ilgili mevzuat dahilinde verilen şu görevleri yapmaktadır:

- Memurların emeklilik, terfi, nakil, yıllık izin, sosyal izinler ve benzeri işlerinin takibini yapmak.
- Belediyenin memur disiplin kurulu ve işçi disiplin kurulu işlemlerini yapmak.
- Norm Kadro Yönetmeliği'ne uygun olarak belediyenin memur ve işçi personelinin kadro iptal ve ihdas işlerini yürütmek ve toplu iş sözleşme hükümlerini uygulamak.
- Belediye birimlerinin eğitim programların hazırlamak ve koordine etmek.
- Birimin yıllık bütçe önerisini hazırlayarak Mali Hizmetler Müdürlüğü'ne iletmek.
- Personelin mesai saatlerini, kıyafet yönetmeliğine uygunluğunu denetlemek ve personelin koordineli çalışmasını sağlamak (www.aksu.bel.tr, erişim tarihi: 28.04.2018).

Alanya Belediyesi: Alanya ilçesi şehir merkezine 135 km uzaklıkta kurulmuştur ve yüz ölçümü 1582 km² dir. Başlıca ekonomik kaynağı turizm ve tarım olarak bilinmektedir. Belediye'nin misyonu stratejik planında; “çağdaş yönetim ilkeleri çerçevesinde küresel, ülkesel ve bölgesel değerleri gözeterek, önce insan anlayışıyla yerel hizmetleri etkin ve verimli yürütmek ve halkın yaşamını kolaylaştırmak” şeklinde belirtilmiştir (www.alanya.bel.tr, erişim tarihi: 28.04.2018).

Belediye görevlerini yerine getiren çalışanlarını personel birimi olarak başkan yardımcısına bağlı “İnsan Kaynakları Eğitim Müdürlüğü” vasıtasıyla idare etmektedir. Bu müdürlük, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ne göre işlem yapmaktadır ve Müdür, İnsan Kaynakları Şefliği, Hizmet İçi Eğitim Şefliği'nden meydana gelmektedir. Müdürlük ve şefliklerinin görevleri yine yönetmelikte yasal mevzuata uygun olarak sıralanmaktadır (www.alanya.bel.tr, erişim tarihi: 28.04.2018). Dikkat çekici olumlu nokta ise tüm şefliklerin görev, yetki ve sorumluluklarının ayrı olarak ve detaylı şekilde belirlenmiş olmasıdır. Bu şekilde görev ve yetki karmaşası olmayacak ve her birim daha verimli çalışabilecektir.

Döşemealtı Belediyesi: İlçe, şehir merkezine 18 km uzaklıkta olup, 59.548 nüfusa sahiptir. 6360 sayılı KHK ile ilçeye 4 belediye (Bademağacı, Dağbeli, Ekşili, Karaveliler) ve 14 Köy bağlanarak son halini almıştır (www.dosemealti.bel.tr, erişim tarihi: 29.04.2018).

Görevlerini yerine getiren personeli idare etmek amacıyla “İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü” adı ile bir birim oluşturulmuştur. Bu birimin görev, yetki, teşkilat ve işleyişi İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği’ne göre düzenlenmektedir. Bu yönetmeliğe göre Müdürlüğün teşkilat yapısı; müdür, insan kaynakları, hizmet içi eğitim, idari işler şeflikleri ile iş güvenliği uzmanlığı ve iş yeri hekimliğinden oluşmaktadır (www.dosemealti.bel.tr, erişim tarihi: 29.04.2018). Yine tüm bu birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının ayrı ayrı düzenlendiği tespit edilmiş olup, çağdaş insan kaynakları yönetimi ilkelerine uygun biçimde örgütlendikleri söylenebilmektedir.

Kemer Belediyesi: Antalya şehir merkezine yaklaşık 50 km uzaklıkta bulunan Kemer ilçesinin nüfusu, 2017 TÜİK verileri ile 42.568’dir ve ilçenin başlıca ekonomik kaynağı turizmdir. Belediye misyonunu; “beklentilerin doğru analizi ile tarihi ve kültürel değerlerini koruyan, katılımcı yönetim anlayışıyla, kaynakları etkin ve verimli kullanarak hizmet vermek” şeklinde açıklamaktadır (www.antalya-kemer.bel.tr, erişim tarihi: 30.04.2018).

İnsan kaynakları yönetimi açısından organizasyon şeması incelendiğinde, personel birimi olarak “İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü” tespit edilmektedir. Bu birim, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine dayanılarak hazırlanmış olan, Kemer Belediyesi İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği’ne göre görev yapmaktadır. Belediye’nin 2017 Faaliyet Raporuna göre birimin misyonu; “Çalışmalarını gelişime ve değişime yönelik hazırlamak, tüm birimlerin sinerji içerisinde çalışmasını sağlamak, ihtiyaç duyulan her konuda gerekli desteği sunmak” şeklinde açıklanmaktadır (www.antalya-kemer.bel.tr, erişim tarihi: 30.04.2018).

Sözü edilen yönetmeliğe göre Kemer Belediyesi İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü idari teşkilatı; müdür, işçi ve yardımcı personelden oluşmakla birlikte; teşkilat yapısı içerisinde müdür, memur özlük işleri, memur tahakkuk, işçi özlük işleri, işçi tahakkuk, izinler disiplin ve mevzuat, eğitim ve sendikal ilişkiler büroları bulunmaktadır. Yönetmelik, hem personel biriminin hem de bürolarının görev, yetki ve sorumluluklarını açıkça sıralamaktadır. Buna göre İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü’nün görevleri şunlardır (www.antalya-kemer.bel.tr, erişim tarihi: 30.04.2018):

- Belediyenin insan gücü planlaması ile ilgili çalışmaları, kadro iptal ve ihdası ile tenkis ve vize işlemlerini yapmak, kadro kayıtlarını tutmak ve kadro hareketlerini izlemek.
- Personelin sınıf ve kıdem sıralamasını belirlemek, intibak, kademe ilerlemesi, asalet tasdiki ve hizmet değerlendirmelerini yapmak.

- Personelin hizmet borçlandırma, hizmet birleştirme, atama, yer değiştirme, muvafakat, sınav ve değerlendirme, görevde yükselme, kadro ve unvan değişikliği; sözleşmeli personel iş ve işlemlerini yapmak.
- Personelin etik kurulu ile ilgili iş ve işlemleri ile, özlük işlemlerini yürütmek; emeklilik, Sosyal Güvenlik Kurumu iletişimi, izin, disiplin, toplu iş sözleşmeleri, sendikal ilişkileri yürütmek.
- Eğitim plan ve politikalarını belirlemek, hizmet öncesi ve sırasında eğitim programlarını diğer birimlerle işbirliği yaparak düzenlemek ve sonuçlarını değerlendirmek.
- Mevzuat değişikliklerini izlemek, yönetmelik taslakları ve değişiklikleri ile ilgili işlemleri organize etmek.

Sonuç olarak görülmektedir ki Kemer Belediyesi'nde, çalışanları idare etmek ile görevlendirilen birim "insan kaynakları" adıyla anılmaktadır ve tüm teşkilat yapısı, görev ve yetkileri ayrıntılarıyla düzenlenmiş durumdadır.

Kepez Belediyesi: Kepez ilçesinin yerleşim merkezi olması 1970'li yıllarda Antalya'ya yönelik olarak yoğunlaşan göçler sonrasında başlamış; 1994 yılında Antalya ilinin Büyükşehir Belediyesi statüsüne dönüştürülmesi ile Kepez, alt kademe belediyesi statüsüne dönüştürülmüş; 2009 yılında ise 5747 sayılı yasa kapsamında Kepez Belediyesi ile Varsak Belediyesi birleştirilerek Kepez ilçesi kurulmuş ve Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde merkez ilçe olarak yerini almıştır (www.kepez-bld.gov.tr, erişim tarihi: 30.04.2018). İlçe nüfusu TÜİK verileri ile 519.966'dır. Bu yönüyle ilçe, Antalya ili içerisinde en fazla nüfusa sahip ilçe konumundadır.

Kepez Belediyesi'nin misyonu: "Sağlıklı ve sürdürülebilir kentleşme yaklaşımı içinde, güçlenen altyapısı, artan sosyal refah seviyesi ve önce insan anlayışıyla vatandaşlarına yüksek bir yaşam kalitesi sunan, örnek belediyecilik olgusu kapsamında doğal ve kültürel değerlerin korunduğu, geliştirildiği, katılımcı ve şeffaf yönetim uygulamasını tercih eden, eşit ve adil hizmet sunan bir belediye olmak" şeklinde ifade edilmiştir. Bu yolda çalıştırdığı personelin idaresini ise teşkilat şeması içerisinde İdari İşler Başkan Yardımcısına Bağlı olarak çalışan "İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğüne" bıraktığı tespit edilmiştir.

İnsan kaynakları birimi olarak Müdürlük, dayanağını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2007 tarih ve 26442 sayılı Belediye ve Bağlı Kuruluşlar ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, Sendikalar Kanunu, ve Toplu İş

Sözleşmesinin oluşturduğu; “Antalya Kepez Belediyesi İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü Çalışma, Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümlerinden almaktadır.

2018 – 2019 yılları stratejik planı incelendiğinde Kepez Belediyesi’nin mevcut 480 personeli bulunmaktadır. Bunların statüleri incelendiğinde ise görülmektedir ki %29,6’sı memur, %64,3’ü sürekli işçi, %2,1’i geçici işçi ve %4’ü de sözleşmeli personel statüsünde çalışmaktadır (www.kepez-bld.gov.tr, erişim tarihi: 30.04.2018). Böyle bir yapı içerisinde insan kaynakları birimi yönetmeliğinin dayanağını çeşitli kanunlardan almasının sebebi de anlaşılmaktadır. Böyle geniş çaplı bir örgüt olan Belediye’nin personel birimi de kendi içerisinde teşkilatlanmaya gitmiş ve Müdür, İnsan Kaynakları Şefliği, Memurlar ve İşçilerden meydana gelmiştir. Müdürlüğün görevleri ise şu şekilde sıralanmıştır (www.kepez-bld.gov.tr, erişim tarihi: 30.04.2018):

- İdari kadro ve cetvellerini tutmak; her yıl kadro iptal-ihdas, dolu-boş, derece ve uncan değişikliği, atama, muvafakat, personel bilgi girişleri gibi işlemleri yürütmek.
- Maliye Bakanlığı, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığı ve diğer makamların istedikleri formları; askerlikle ilişkili formları hazırlamak ve göndermek.
- Emeklilik, terfi, görev değişikliği, asalet, borçlanma, özlük ve benzeri işlemleri yürütmek ve norm kadro yönetmeliğine uygun olarak kadroların takibini yapmak.
- Personel istatistikleri, disiplin raporları, sicil işlemleri, sınav gibi faaliyetleri düzenlemek.
- Çalışan personeli geliştirme ve motivasyon amaçlı eğitim programları hazırlamak, eğitim yerini ve eğitimcileri belirlemek.

Konyaaltı Belediyesi: Belediye teşkilatı Konyaaltı’nda 1994 yılında kurulmuştur. 2008 yılına kadar Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırlarında 24 mahallesi bulunan İlk Kademe Belediyesi şeklinde bulunan Konyaaltı Belediyesi, 2008 yılında 5747 sayılı kanun ile ilçe olmuş; aynı kanun ile Beldibi ve Doyran ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleleri ile Konyaaltı Belediyesine katılmış ve mahalle sayısı 31’e çıkmıştır. Beldibi’nin Kemer ilçesine bağlanması ile 2 mahalle sınırlardan çıkartılmış olup, ilçeye bağlı 10 köy de 6360 sayılı Kanun gereği, 30.03.2014 seçimlerini takiben mahalle olarak değişince, ilçeye ait mahalle sayısı 39 olmuştur (www.konyaalti.bel.tr, erişim tarihi: 01.05.2018).

Konyaaltı ilçesi, TÜİK verileri ile sahip olduğu 172.920’lik nüfusu ile Antalya ilinde beşinci büyük ilçe konumundadır, ayrıca ilçe 562,4 km² ‘lik bir yüzölçümüne sahiptir. Bu nüfusa hizmet veren belediyenin misyonu: “Konyaaltı ilçesinin doğal güzelliklerini koruyarak şehrin yaşam kalitesini arttırma, özgün kimliğini pekiştirme, duyarlı kentsel dönüşüm hareketi

ile kentlilik bilinci oluşturma, adaletli, kaliteli, gelişime açık, şeffaf ve her işin merkezine insanı koyan yönetim anlayışından hareket ederek, çağdaş belediyeçilik hizmeti sunmak” şeklinde açıklanmaktadır. Bunun yanında Belediye’nin kalite politikasında insan kaynakları konusu açısından dikkat çeken “Belediye personelinin mesleki yetkinlik ve kişisel gelişimlerini sağlamak” ifadesi bulunmaktadır (www.konyaalti.bel.tr, erişim tarihi: 01.05.2018).

Belediye’nin teşkilat şeması incelendiğinde personel birimi olarak “İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü” kurulmuş olduğu görülmektedir. Bu Müdürlüğün kuruluş, görev, yetki, sorumluluk ve teşkilatının ise yönetmelik vasıtasıyla düzenlendiği tespit edilmektedir. Belediyenin 2015 – 2019 yılları Stratejik Planı’nda personel istihdamında Bakanlar Kurulu’nca belirlenen norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin esasların uygulandığı belirtilmekle birlikte; 2017 yılsonu Faaliyet Raporu’na göre Belediye’nin toplam 268 personeli bulunmaktadır. Bu personelin %53’ü memur, %1’i sözleşmeli personel, %35’i sürekli işçi, %5’i geçici işçi ve %6’sı ise mevsimlik işçi olarak görev yapmaktadırlar (www.konyaalti.bel.tr, erişim tarihi: 01.05.2018).

Mevcut personel sayısı ve yapısı göz önüne alınarak “İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü” nün teşkilat yapısı; müdür, atama – sicil – personel hareketleri şefliği, eğitim şefliği ve memurlardan oluşmaktadır. Müdürlük, başkan ve görevlendireceği başkan yardımcısına bağlıdır. Tüm bu birimler ile personelin görev yetki ve sorumlulukları sözü edilen yönetmelik ile düzenlenmiş ve şu şekilde sayılmıştır (www.konyaalti.bel.tr, erişim tarihi: 01.05.2018):

- Personelin derece, terfi, kademe ilerlemesi, izin, askerlik, kadro, sicil ve özlük işlemlerini düzenlemek.
- Her türlü personel işleri ve bilgilerini bilgisayar ortamında kayıt altında tutmak.
- Personel konusunda müdürlükler arasında yazışmalar yapmak ve koordineli çalışmayı sağlamak.
- Staj, asalet, atanma, kadro ihdas – iptal, terfi, emeklilik, disiplin ve benzeri işleri takip etmek.
- Toplu iş sözleşmesi taslağını hazırlamak, işçi yevmiye çizelgelerini oluşturmak ve işlemek.
- İşçi personelin kadro takibini yaparak muhtelif tarihlerde Mali Hizmetler Müdürlüğüne ve 6 ayda bir Devlet Personel Başkanlığı’na göndermek.
- İş sendikası ile ilgili yazışmalar ve toplu iş sözleşmesinin yapılması ve işçi sağlığı, iş güvenliği kurulu yazışmalarını hazırlamak.

Sonuç olarak görülmektedir ki, Konyaaltı Belediyesi gerek örgütlenmesi, gerekse yönetmelik altına alarak yüklediği görevleri ile insan kaynakları birimine birçok çağdaş insan kaynakları işlevini de fiili olarak yüklemiş bulunmaktadır.

Korkuteli Belediyesi: Korkuteli, Antalya şehir merkezine 60 km uzaklıkta, 2.471 km^2 yüzölçümüne sahip, 53.610 nüfuslu bir ilçedir. İlçe belediyesinin misyonu 2015 – 2019 Stratejik Planında: “Demokratik, katılımcı, hesap verebilir hizmet yaklaşımıyla, adil, etkin, verimli, erişilebilir, nitelikli ve sürdürülebilir politika ve programlar geliştirerek Korkuteli’nin bölgesel ve ülkesel düzeyde örnek bir ilçe olmasını sağlayarak Korkuteli halkının yaşam kalitesini yükseltmek” olarak belirtilmiştir (www.korkuteli.bel.tr, erişim tarihi: 01.05.2018).

Belediye organizasyon şeması incelendiğinde Yazı İşleri Müdürlüğü’nün görevleri altında personel işleri ile ilgili görevler bulunduğu görülmektedir. Teşkilat şemasında bulunan “İnsan Kaynakları Müdürlüğü’nün” yerine getirdiği bu görevler 65 memur, 72 işçi olmak üzere toplamda 137 personele uygulanmakla birlikte şu şekilde sıralanmaktadır (www.korkuteli.bel.tr, erişim tarihi: 01.05.2018):

- Personel hizmetlerinin yerine getirilmesi (Yazı İşleri Müdürlüğü görevleri altında sayılmıştır).
- Kanunlar ve ilgili mevzuatın belediyelere vermiş olduğu etkiler doğrultusunda kurumun insan gücü planlaması ve politikaları konusunda çalışmalar yapmak.
- İstihdam edilen personelin SGK işlemlerini yapmak.
- Tüm çalışanların emeklilik işlemine kadar değişen özlük sürecini yürütmek ve dosyalarını saklamak.
- İzin, rapor ve benzeri yazışmaların ve durumların takip edilmesi.
- Staj başvurularını değerlendirmek ve koordinasyonu sağlamak.
- Memur sicil dosyalarını tutmak, mal bildirimlerini kontrol etmek.
- Belediye bünyesinde çalışan personelin moral güçlerinin ve performanslarının yükselmesi için gezi, eğitim, kültür – sanat etkinlikleri ile birlikte personelin insan gücünün geliştirilmesine katkı verecek hizmet içi eğitimleri yapmak ve yaptırmak.

Manavgat Belediyesi: Şehir merkezine 60 km uzaklıkta olan ilçenin nüfusu 2017 TÜİK verilerine göre 226.394’tür. Belediyenin misyonu 2018 Performans Programı’nda şu şekilde açıklanmaktadır: “Manavgat Belediye’sini yasalarla belirlenen tüm kamu hizmetlerinde, katılımcılık, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yürütmek; ilçenin kaynaklarının bir plan dahilinde, rasyonel kullanımını sağlayarak; halkın yaşam kalitesini ve refah düzeyini yükseltmek ve Manavgat’ın Ülke ve Dünya turizmindeki yerini ve önemini arttırmak” (www.manavgat.bel.tr, erişim tarihi: 02.05.2018).

Belediye kurumsal yapısı altında 224 memur, 168 daimi işçi, 22 sözleşmeli personel olmak üzere 414 personel çalışmaktadır. Bu personel yapısını yönetmekle görevli birim olarak teşkilat şeması incelemesi sonucunda “İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü” birimi tespit edilmektedir. Çalışma yönetmeliği açısından 2018 Performans Programı incelendiğinden Müdürlüğün misyonu: “Belediye bünyesinde personelin eğitim, performans, kariyer ve liyakatine göre istihdamı ile iş verimliliğini yükselterek gelişim seviyesini ve personel kalitesini sürekli artırmak” olarak beyan edilmiştir. Bu misyon çerçevesinde Müdürlüğe verilen görevler ise şu şekilde sıralanmaktadır (www.manavgat.bel.tr, erişim tarihi: 02.05.2018):

- 657 sayılı kanuna göre atama işlemlerini; 5393 sayılı kanuna göre sözleşmeli personel işe alımları ile ilgili işlemleri yapmak.
- 657 sayılı kanuna göre kadro, derece yükselme ve terfi işlemlerini, vekaleten görevlendirme, nakil, sınav ve yükseltme, emeklilik işlemlerini yapmak.
- Memurların performans değerlendirmelerini yapmak.
- Yeni çıkan kanunların uygulanması için eğitim vermek; kanunlar çerçevesinde personeli yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen eğitimlere göndermek ve bununla ilgili iş ve işlemleri yürütmek.

Bu görevleri yerine getirmek üzere İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünde 6 personel istihdam edilmektedir.

Muratpaşa Belediyesi: Bakanlar Kurulu’nca hazırlanan 504 sayılı KHK ile Antalya ilinin Büyükşehir Belediyesi statüsü kazanmasının ardından Muratpaşa Belediyesi Alt Kademe Belediyesi olarak kurulmuştur. 22.03.2008 tarihli 5747 sayılı Kanun ile Antalya ili sınırları içerisinde kurulan 5 ilçe ile dahilinde Muratpaşa Belediyesi, ilçe belediyesi konumuna gelmiştir. TÜİK verileri ile ilçenin nüfusu 488.670, yüzölçümü ise 92 km^2 ‘dir. Belediye misyonunu: “Muratpaşa halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayarak yaşam kalitesini yükselten yenilikçi bir yerel yönetim kurumu olmak” şeklinde beyan etmektedir (www.muratpasa-bld.gov.tr, erişim tarihi: 02.05.2018).

Muratpaşa Belediye Başkanlığı, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49. Maddesine göre norm kadrosunu oluşturmuş ve “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norma Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” hükümleri doğrultusunda 2017 Faaliyet Raporu’na göre 402 memur, 238 işçi, 30 sözleşmeli olmak üzere toplam 670 personel istihdam etmektedir. Organizasyon yapısı personel birimi açısından incelendiğinde bu insan gücünü yönetmekle görevli “İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü” birimi tespit edilmektedir (www.muratpasa-bld.gov.tr, erişim tarihi: 02.05.2018).

İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü; belediyenin görevlerini hızlı, verimli ve nitelikli bir şekilde yürütebilmek için personel seçiminde, istihdamında ve eğitiminde uygulanacak ilkeleri tespit etmek ve görevli personelin atama, görevlendirme, terfi, emeklilik, izin, maaş işlemleri gibi özlük haklarına yönelik görevleri yürütmek amacıyla çalışmaktadır. Bu görevler, “Muratpaşa Belediyesi İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü Kuruluş, Görev ve Çalışma Esaslarına Dair Yönetmelik” hükümleriyle ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Bu düzenleme sonucunda Müdürlük; Müdür, Şef ve Şeflere bağlı olarak Özlük İşlemleri ve İdari İşler Servisi, Eğitim İşlemleri Servisi ile Maaş ve Tahakkuk Servisinde görev yapan memur, işçi ve sözleşmeli personelden meydana gelmektedir. Bu yönetmelik yanında eğitim hizmetlerini düzenleyen Eğitim Yönergesi bulunan Belediye’nin insan kaynakları iş ve işlemlerini çağdaş insan kaynakları yönetimi işlevlerine uygun biçimde düzenlemiş olduğu tespit edilebilmektedir.

Serik Belediyesi: Antalya şehir merkezine 38 km uzaklıkta olan ilçenin yüzölçümü 1550 km², nüfusu 122.032’dir. 2015 -2019 Stratejik Planı’na göre Belediyenin 278 daimi işçi, 1 geçici işçi, 140 memur, 4 sözleşmeli personel olmak üzere toplamda 423 personeli bulunmaktadır. İlçe Belediyesi’nin misyonu: “Serik halkının refah ve yaşam kalitesini sürekli arttırarak, yerel hizmetleri yerine getirmede çağdaş, katılımcı, saydam, değişimci ve eşitlikçi bir anlayışla hareket eden sürdürülebilir, insan odaklı, hızlı ve kent kimliğine uygun olarak hizmet sunmak” şeklinde beyan edilmektedir (www.serik.bel.tr, erişim tarihi: 02.05.2018).

Serik Belediyesi, insan gücünü, teşkilat şeması incelendiğinde başkan yardımcısına bağlı olarak çalışmakta olan “İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü” birimi vasıtasıyla yönetmektedir. 2017 Faaliyet Raporuna göre Müdürlük, hizmet ve faaliyetlerini ilgili kanun, kararname, tüzük, yönetmelikler ve işçi sendikası ile yapılan Toplu İş Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde Belediye’nin norm kadrosunda bulunan kadrolu memur, işçi, sözleşmeli personel ve geçici işçi personelin özlük işlemleri ve hizmet içi eğitimleri ile ilgili görevleri yerine getirmek üzere yürütmektedir. Bu doğrultuda İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü’nde 1 müdür, 4 memur, 2 daimi işçi ve 4 taşeron işçi olmak üzere toplam 11 personel istihdam edilmiştir (www.serik.bel.tr, erişim tarihi: 02.05.2018).

Tablo 3.7 Belediyeler ve Personel Birimlerinin İsimleri I.

Belediye	Personel Biriminin Adı
Antalya Büyükşehir Belediyesi	İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı
Aksu Belediyesi	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü
Alanya Belediyesi	İnsan Kaynakları Eğitim Müdürlüğü

Döşemealtı Belediyesi	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü
Kemer Belediyesi	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü
Kepez Belediyesi	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü
Konyaaltı Belediyesi	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü
Korkuteli Belediyesi	İnsan Kaynakları Müdürlüğü
Manavgat Belediyesi	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü
Muratpaşa Belediyesi	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü
Serik Belediyesi	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü

Antalya ilinde bulunan Antalya Büyükşehir Belediyesi dahil toplamda 20 belediyenin personel birimlerinin incelendiği çalışmanın bu başlığında Tablo 3.7. incelendiğinde, bu belediyelerin toplamda 11'inin (%55) personel birimlerine “insan kaynakları” adını verdikleri görülmektedir. Yalnızca isimlerine bakılarak bir değerlendirme yapılacak olursa, merkezi kuruluşlara göre çok daha büyük bir oranla “insan kaynakları” kavramının benimsendiği görülmektedir. Değerlendirme, personel birimlerinin niteliklerini düşünerek yapılacak olursa ise görülmektedir ki; yerinden yönetim kuruluşları olarak belediyelerin, insan kaynakları yönetiminin işlevleri ve gereklerini, personel birimlerine verdikleri görev, yetki ve teşkilat yapısı ile merkezi kuruluşlara oranla çok daha fazla benimsedikleri ve uygulamaya aktarmaya çalıştıkları yorumlanabilir.

Akseki Belediyesi: Akseki, Antalya merkezine 155 km uzaklıkta, 31.12.2017 tarihli adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre 10.471 kişilik nüfusa sahip bir ilçedir (www.tuik.gov.tr, erişim tarihi: 27.04.2018). Akseki Belediyesi ise misyonuyla, “bölge halkının mutluluğunu hedefleyen, şeffaf, insan odaklı ve katılımcı bir yönetim anlayışıyla kaliteli, eşit ve sürdürülebilir hizmetler sunma” amacındadır (www.akseki.bel.tr, erişim tarihi: 28.04.2018).

Akseki Belediye'si hizmetlerini sunarken, eşlik eden çalışanlarını insan kaynakları yönetimi açısından Yazı İşleri Müdürlüğü'ne bağlı “Personel İşleri Servisi” birimiyle idare etmektedir. Personel servisinin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanununa uygun olarak şu şekilde sıralanmıştır:

- Norm kadro ilke ve standartları ile ilgili yönetmelik gereği memur ve işçi kadroları iptal – ihdas ve değişiklik cetvelleri düzenleyerek belediye meclisine sunmak.

- Belediye personelinin özlük ve sicil dosyalarını tutmak, terfi, atama ve görev değişiklikleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak.
- Personelin maaş ve tahakkuk, emeklilik, yıllık izin, disiplin, intibak ve benzeri işlemlerini yapmak.
- Yürürlükte bulunan iş sözleşmesi ve iş kanunu hükümlerini uygulamak ve belediye başkanının vereceği diğer görevleri yapmak (www.akseki.bel.tr, erişim tarihi: 28.04.2018).

Antalya ili ölçeğinde incelenen belediyeler arasında yalnızca Akseki Belediyesi'nin insan kaynağı birimini "personel" adı ile örgütlediği görülmektedir. Bu birimin adından anlaşılabacağı gibi birim, bir müdürlük, şube veya başkanlık değil; Yazı İşleri Müdürlüğü'ne bağlı olarak çalışan "Personel İşleri Servisi" dir. Bu şekliyle değerlendirildiğinde bir alt başlık altındaki belediyelere de yakın bir teşkilatlanmaya gittiği de söylenebilecektir.

Kaş Belediyesi: Kaş ilçesinde Belediye 1923 yılında kurulmuştur. 6360 sayılı kanun ile 30.03.2014 yerel seçimlerinin uygulanması ile 5 Belde Belediyesi (Ova, Kınık, Yeşilköy, Kalkan, Gömbe) ve 48 köyün de katılımı ile ilçe alanı 5 km² 'den 2231 km² 'ye çıkmıştır (www.kas.bel.tr, erişim tarihi: 30.04.2018). TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerine göre ilçenin nüfusu 57.123'tür.

Kaş Belediyesi misyonunu, "sahip olduğu doğal, kültürel ve tarihi varlıklarını koruma kararlılığı ve bu koruma anlayışının ekonomik gelişmeyi destekleyeceği inancıyla çalışmalar yapmak" şeklinde beyan etmektedir. Bu amaç ile çalışmalarını sürdüren belediye teşkilat şeması içerisinde personel işleri ile ilgili herhangi bir birim oluşturmamıştır. Bununla birlikte başkanlığa bağlı "Yazı İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Esasları Yönergesi" incelendiğinde görülmektedir ki, Yazı İşleri Müdürlüğü'nün personel işlerine dair görevleri bulunmaktadır. Bunlar: "Belediyenin insan kaynakları ve eğitimi konusundaki tüm faaliyetlerini gerçekleştirmek." İfadesinden açıkça anlaşılmaktadır (www.kas.bel.tr, erişim tarihi: 30.04.2018).

Yazı İşleri Genel Müdürlüğü, yönerge ile kendisine verilen yetki ve görevleri işletebilmek amacı ile birimler şeklinde örgütlenmiştir. Bu birimler; evrak işleri, arşiv hizmetleri, meclis ve encümen sekretarya işlemleri, nikah işlemleri, bilgi edinme ve nihayet insan kaynakları ve eğitim birimi olarak sıralanmaktadır.

Belediye Yazı İşleri Müdürlüğü, birimlere ayrılmak ile kalmayıp, bu birimlerin görev ve yetkilerini de ayrı ayrı açıkça yönergeye dökmüş durumdadır. Buna göre "İnsan Kaynakları Birimi" şu fonksiyonların yerine getirilmesinden sorumludur:

- Belediyenin insan kaynakları stratejisi ve eğitimi programını hazırlamak, başkanlık makamı onayına sunmak.
- Belediye meclisi onayına sunulacak, memur ve işçi kadrolarını hazırlamak, onay sonrası muhafaza etmek, norm kadro mevzuatı ve cetvellerinde yapılacak değişiklikleri izlemek ve üst yönetime raporlamak.
- Hizmet içi eğitimler, oryantasyon eğitimleri planlamak; özlük, mal bildirimi, izin işleri, terfi, intibak, rotasyon, emeklilik gibi işlerin plan ve takibini yürütmek.
- Memur ve işçi personel disiplin kurulları oluşturulması ve toplantı çağrılarını yapmak.
- Müdür tarafından verilecek diğer görevleri yapmak (www.kas.bel.tr, erişim tarihi: 30.04.2018).

Kumluca Belediyesi: Antalya şehir merkezine 95 km uzaklıkta bulunan ilçenin nüfusu TÜİK verilerine göre 67.942'dir. 1914 yılında yapılan idari düzenleme ile Finike kazasına bağlanan Kumluca nahiyesinde 1928 yılında Belediye teşkilatı kurulmuştur. 01.04.1958 yılında 7033 sayılı kanunla Finike'den ayrılan ilçenin başlıca geçim kaynağı tarımdır.

Belediye'nin teşkilat yapısında birim müdürlükleri incelendiğinde herhangi bir personel birimi tespit etmek mümkün olmamakla birlikte, personel işleri ve görevlerini yerine getirmekle "Yazı İşleri Müdürlüğü" görevlendirilmiştir. Yazı İşleri Müdürlüğü görevleri arasında evrak takibinin yanı sıra, personel özlük dosyalarının takibini yapmak ve performans – kalite ölçütleri geliştirmek gibi görevler bulunmaktadır. Bu doğrultuda alt birimlere ayrılarak iş gören Müdürlüğün alt birimleri: "Encümen ve Meclis Kalemi, Diğer Yazışmalar Kalemi, Personel İşleri Kalemi, Evlendirme Servisi, İlan Servisi, Kalite Birimi" şeklinde sıralanmaktadır (www.kumluca-bld.gov.tr, erişim tarihi: 01.05.2018). Personel işleri ile ilgili görevleri yapmakla yetkili kılınmış birim ise "Personel İşleri Kalemi" olarak tespit edilmektedir.

Demre Belediyesi: Antalya şehir merkezine 147 km uzaklıkta bulunan Demre, 06.06.1968 yılında 4 köyün birleşmesiyle belediye, 04.07.1987'de Kale adı ile ilçe olmuş, 2005 yılında ise Demre adını almıştır. 25.928 nüfusuyla başlıca geçim kaynakları tarım ve turizm olarak öne çıkmaktadır (www.demre.bel.tr, erişim tarihi: 29.04.2018).

Belediye'nin misyonu, "Demre'nin bir tarih, kültür ve turizm ilçesi yapma hedefine ilerlemek amacıyla güvenilir, saydam, verimli ve kaliteli hizmet etmek" olarak beyan edilmektedir. Bu doğrultuda çalışanların yönetimi ile ilgili herhangi özel isimli bir birim tespit edilmemektedir. Bu hizmetler destek, mali işler ve yazı işleri müdürlüklerine paylaştırılmıştır (www.demre.bel.tr, erişim tarihi: 29.04.2018). Sonuç olarak Demre Belediyesi'nin insan kaynakları yönetimi ile sorumlu tuttuğu birimi "Yazı İşleri Müdürlüğü" olarak tespit edilmektedir.

Elmalı Belediyesi: İlçe, Antalya şehir merkezine 100 km uzaklıkta olup, 38.651 nüfusa sahiptir. Belediye misyonu; “halkın ortak ve yaşamsal gereksinimlerini zamanında, eşitlikçi, katılımcı ve saydam bir hizmet anlayışı ile karşılamak, yalnızca kamusal çıkarları temel alan insan odaklı bir yerel yönetim anlayışını yaşama geçirmek ve kurumsallaştırmak” olarak beyan edilmiştir (www.elmalı.bel.tr, erişim tarihi: 29.04.2018). Bununla birlikte belediye birimleri arasında veya bağlı şubelerinde herhangi bir personel birimi tespit edilmemiştir. Belediye’nin insan kaynakları yönetimi görevini “Yazı İşleri Müdürlüğü” birimi üstlenmektedir.

Finike Belediyesi: Antalya şehir merkezine 120 km uzaklıkta bulunan ilçenin nüfusu TÜİK verileri ile 48.948’dir. Finike dört kasabası ve 14 köyü ile nüfusun %99’unun okuma yazma oranına dahil olduğu bir ilçedir (www.finike.bel.tr, erişim tarihi: 29.04.2018).

Teşkilat şeması personel birimi açısından incelendiğinde; fen işleri, mali hizmetler, temizlik işleri, park ve bahçeler, imar ve şehircilik, destek hizmetler, yazı işleri, ruhsat ve denetim, kültür ve sosyal işler, emlak ve istimlak müdürlüklerinin yanında herhangi bir personel birimi ya da müdürlüğü bulunmadığı tespit edilmektedir. Bununla birlikte Belediye’nin personel işlerini “Yazı İşleri Müdürlüğü” yürütmektedir.

Gazipaşa Belediyesi: Antalya şehir merkezine 180 km uzaklıkta bulunan ilçenin nüfusu TÜİK verilerine göre 49.555’dir. Atatürk tarafından 21.10.1921 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla Gazipaşa adıyla ilçe yapılmışsa da; 1926 yılında nüfusun azlığı sebebiyle ilçeliği kaldırılmıştır. Doğusu Alanya, batısı ise Mersin iline bağlanan ilçe; 01.01.1948 tarihinde yürürlüğe giren 5071 sayılı TBMM kararı ile tekrar ilçe statüsüne kavuşmuştur (www.gazipasa.bel.tr, erişim tarihi: 29.04.2018).

Belediye’nin misyonu “Belediye Meclisi ve Encümeninin iş ve işlemlerini kolaylaştırmak. Sekreteryaya işlerini yasa, tüzük ve yönetmeliklere uygun şekilde zamanında yaparak Belediye kuruluş ve üniteleri ile koordinasyonu sağlamak” şeklinde beyan edilmiştir (www.gazipasa.bel.tr, erişim tarihi: 29.04.2018). Belediye, birimlerin görev ve çalışma esasları ile ilgili bir yönetmeliğe göre işlemektedir. Bununla birlikte belediye organları arasında personel iş ve işlemleri ile doğrudan görevlendirilmiş herhangi bir organ tespit edilememektedir. Belediye’nin insan kaynakları yönetimi işlerini yürüten organ ise “Yazı İşleri Müdürlüğü”dür.

Gündoğmuş Belediyesi: İlçe, şehir merkezine 149 km uzaklıkta, 1323 km² yüzölçümüne ve 900 metre denizden yüksekliğe sahiptir (www.gundogmus.bel.tr, erişim tarihi: 29.04.2018). TÜİK verileriyle 7.593 nüfusa sahip olan ilçe ekonomik sebepler ile göç veren niteliktedir. Bununla birlikte belediyenin resmi internet sitesi üzerinden herhangi bir teşkilat yapısına

ulaşılamamıştır. Belediye, sahip olduğu insan kaynağına ait işlerini “Yazı İşleri Müdürlüğü” birimi vasıtasıyla görmektedir.

İbradı Belediyesi: Şehir merkezine 137 km uzaklıktaki ilçe 1300 rakıma, 2656 nüfusa sahiptir. 9 mahalleden meydana gelen ilçede temel ekonomik faaliyet hayvancılıktır (www.ibradi.gov.tr, erişim tarihi: 29.04.2018). Belediye’ye ait herhangi bir resmi internet sitesi bulunmamakla birlikte, sosyal medya kullanımı tespit edilmiş olup, veriler ilçe kaymakamlığından edinilmiştir. Belediye personel işleri ile “Yazı İşleri Müdürlüğü” birimini sorumlu kılmaktadır.

Tablo 3.8 Belediyeler ve Personel Birimlerinin İsimleri II.

Belediye	Personel İşleri İle Sorumlu Birimin Adı
Kaş Belediyesi	Yazı İşleri Müdürlüğü
Kumluca Belediyesi	Yazı İşleri Müdürlüğü
Demre Belediyesi	Yazı İşleri Müdürlüğü
Elmalı Belediyesi	Yazı İşleri Müdürlüğü
Finike Belediyesi	Yazı İşleri Müdürlüğü
Gazipaşa Belediyesi	Yazı İşleri Müdürlüğü
Gündoğmuş Belediyesi	Yazı İşleri Müdürlüğü
İbradı Belediyesi	Yazı İşleri Müdürlüğü

Antalya il sınırları içerisinde bulunan belediyeler arasında insan kaynakları yönetimi ile ilgili işleri ayrıca bir birim oluşturmadan, farklı bir birime bağlayarak yürüten belediyeler Tablo 3.8.’de toplu olarak incelenebilmektedir. Tablo incelendiğinde görülmektedir ki 20 belediyenin 8’i (%40) personel işlerini “Yazı İşleri Müdürlüğü” adı ile kurmuş oldukları birimler vasıtasıyla yürütmektedirler.

Yazı İşleri Müdürlüklerinin görevleri incelendiğinde bu birimlerin birtakım ortak görevlere sahip oldukları görülmektedir. Bu görevler özetle; evrak akışının düzenlenmesi, arşivlenmesi, nikah işlemleri, belediye meclis ve encümen kararlarının kayıt altına alınması ve bunlar arasındaki koordinasyonun sağlanması, her tür dosya işlerinin yürütülmesi ve bunlara benzer görevlerin yapılmasıdır.

Yukarıda bulunan belediyelerin personel işlerini yazı işleri birimlerine bırakmaları, bu belediyelerin insan kaynakları yönetimi işlerini çağın gereklerine göre verimli şekilde yürütecek birimleri olmaması sebebi ile olumsuz yönde eleştirilebilir. Sözü edilen belediyelerin nüfus ve personel kapasitelerinin, ortak özellik olarak, diğer belediyelere nazaran daha sınırlı kaldığı düşünüldüğünde, bu durumun teşkilat yapısına yansımış olması da anlaşılabilmektedir. Buna rağmen, çağın verimli ve etkin insan kaynakları yönetimi yapılanmaları açısından, insan

kaynakları birimlerinin organizasyonların tepe yönetimine destek verir nitelikte ve stratejik planlama süreçlerine katılımı sağlayacak şekilde çalışmaları ve örgütlenmeleri gerekmektedir. Özellikle merkezi kurumlara göre katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi kavramların daha ön planda ve uygulanabilir olduğu yerinden yönetim kuruluşlarında insan kaynakları yönetimi gibi görevlerin daha aktif ve katılımcı olması; personel yönetimlerindeki etkinlik ve verimliliği de aynı oranda arttıracaktır.

Sonuç olarak merkezi kuruluşlar ile karşılaştırılacak olunursa yerinden yönetim kuruluşları olarak incelenen 20 belediyede personel birimi isimlerinde “insan kaynakları” ifadesinin kullanıldığı belediye sayısı 11 olarak tespit edilmektedir. Bu oran, %55 gibi önemli bir orana denk gelmektedir. Aynı oran merkez teşkilatlarında %10 idi. Geri kalan belediyelerden 8 tanesi personel birimlerini “yazı işleri” biriminin altında örgütlemişlerdir ki, bu sayıya insan kaynakları birimini Yazı İşleri Müdürlüğü’ne bağlı “Personel Servisi” olarak çalıştıran Akseki Belediyesi de eklenirse 9 tanesinin “insan kaynakları” ifadesini kullanmadıkları tespit edilebilir. Bu oran da %45’e denk gelmektedir. Merkez kuruluşlarda “insan kaynakları” ifadesini kullanmayan birimlerin oranının %90 olduğu düşünülecek olursa, yerinden yönetim kuruluşlarının en azından adlandırma olarak insan kaynakları yönetimi kavramını daha çok benimsedikleri yorumuna ulaşılabilir. Başka bir deyişle, yeterli olmasa da yerinden yönetim kuruluşları, merkezi kuruluşlar karşısında insan kaynakları yönetimlerini daha çağdaş biçimlerde örgütlemişlerdir. Bu örgütlenme biçimi kurum ve kuruluşların çok daha etkin ve verimli çalışmaları yolunda büyük bir öneme sahiptir. Bu yolda alınacak daha çok yol olduğu görülmekle birlikte, bu yolu açacak olan kurum ve kuruluşların daha çok merkezi kurum ve kuruluşlar olduğu söylenebilir.

SONUÇ

Bu çalışma “kamu yönetiminde geleneksel personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş var mı?”, eğer var ise “kamu yönetiminde insan kaynaklarına doğru geçiş hangi aşamada ve nasıl işliyor?” sorularına yanıt bulmak amacıyla oluşturulmuştur. İşletme yönetiminin uyguladığı yöntem ve teknikler etkinlik ve verimlilik amacını her koşulda yakalamayı hedeflemektedir. İnsan kaynakları yönetimi de bunlardan biridir. Kamu yönetimi yaşadığı krizler sonucunda sürekli değişim halinde olmuş ve özel sektör pratiklerinden faydalanarak hem kaynak israfının önüne geçmeyi hem de kamu yararına yönelik ürettiği hizmetlerde etkinliği hedeflemiştir. Kamu yönetiminin etkin kullanması gereken kaynaklarından belki de en önemlisi insan kaynağıdır. Çünkü beşeri sermaye olarak nitelendirilen insan kaynağı yönetim fonksiyonunun temelini oluşturmaktadır ve yönetim biliminin tüm işlevlerini etkileyerek verimliliğe doğrudan katkıda bulunur.

İşletme yönetiminin ortaya çıkışındaki temel etken insan ihtiyaçları ve istekleridir. Bu ihtiyaç ve istekler zamanla üretim faktörlerinin sistemli şekilde işlenmesi ile mal veya hizmete dönüşürler. Bu süreçte diğer tüm üretim faktörleri gibi insan unsuru da nitelikli olmalıdır. İnsan, tarihin başından itibaren öncül olarak tek başına, ardından topluluk halinde yaşamış; fakat ihtiyaçlarının varlığı başlangıçtan günümüze kadar hiç değişmemiştir. Hatta insan ihtiyaçları giderek artmış ve çeşitlenmeye başlamıştır. Değişen yalnızca gereksinmelerin karşılanma yolları, yöntemleri, araçları ve yaklaşımlarıdır. Gereksinme, insan organizmasının duyduğu bir eksikliktir. Bütün amaçlı eylemler ise gereksinmeleri gidermeye yöneliktir. Tüm gereksinmelerin doyumu ve bu doyumda ulaşılan haz insan davranışlarının itici kuvvetini oluşturmaktadır. Bu itici güçlerin her birine ihtiyaç adı verilebilir (Şahin, 2000: 3 – 4).

İnsanı tek başına ya da örgütlü olarak faaliyetlerde bulunmaya iten gücün ihtiyaçları olduğu ve değişen ihtiyaçları karşılamaya yönelik tüm faaliyetlerinde değişmek durumunda olması düşünüldüğünde işletme yönetimlerinin dinamizmi anlaşılabilecektir. İşletme yönetimi faaliyetlerinin temel amacının kar, kazanç, büyüme, yarışma ve rekabet olması değişimin ve gelişimin kamu yönetimlerine göre daha çok benimsemesini anlatmaktadır. Elbette kamu yönetimleri de zarar etme amacıyla faaliyetlerde bulunmazlar; ancak kamu yönetimindeki temel amaç kamu yararına yönelik kamu hizmeti yürütmektir. Bu süreçte de bağlı bulundukları yasal, siyasal, ekonomik ve toplumsal birtakım sorumlulukları bulunmaktadır. Bu nedenlerle kamu yönetimleri değişimi daha geriden takip etmekte ve özel sektörün tecrübelerinden faydalanmaktadırlar. Çalışmanın varsayımları ve insan kaynakları yönetiminin personel yönetiminden daha güncel bir aşama olduğu genel kabulü bu çerçevede şekillenmiştir.

İnsan kaynakları örgütü için çalışmakta olan, yetenek – bilgi – beceri birikimi ile örgütüne katkı sağlayan kişileri anlatmak için kullanılan bir terimdir. “İşyerinde insanların yönetimi örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlayan kişilerin etkili bireysel katkılarını en iyi şekilde destekleyen ve bunu mümkün kılan planların ve yaklaşımların oluşturulmasıyla ilgilidir.” (Rob Dransfield,2000 aktaran Çetin vd., 2014: 3). Personel yönetimi ise yapı bakımından düşünüldüğünde kural, prosedür ve normlara dayalı geleneksel bir yönetim anlayışını kapsamaktadır. Personel yönetiminden insan kaynakları anlayışına geçişte endüstri devriminin, endüstriyel psikoloji ve davranış bilimlerindeki gelişmelerin katkısı oldukça büyüktür. “Personel yönetimi olarak adlandırılan yönüyle insan kaynakları yönetimi, özlük hakları ağırlıklı olarak çalışanların seçimi, kendilerine uygun işlere yerleştirilmeleri, terfi etmeleri vb konulara ilişkin yöntem, politika ve uygulamaları içermektedir.” (Çetin vd., 2014: 6).

Çalışmanın ilk varsayımı insan kaynakları yönetiminin daha çok işletme yönetimlerinin faaliyet gösterdiği özel sektör alanlarında uygulanmakta olduğu ve kamu yönetiminin hala geleneksel personel yönetimi kavramları ve felsefesini kullanmaya devam ettiğidir. Bu durumda kamu yönetiminin yaşamış olduğu değişen yönetim anlayışlarının önemi artmaktadır. Çünkü bu süreçler sonunda kamu yönetimi verimlilik ilkesinden vazgeçmeden faaliyet gösteren işletme yönetiminin yöntemlerini uygulamaya başlamıştır. İnsan kaynakları yönetimi uygulamaları da kamu yönetiminde değişimin sonunda uygulanması gereken yöntemlerden biri, belki de en önemlisidir. Kamu yönetimi alanında işletme yönetimlerinin aksine nihai amacın kazanç elde etmek değil, kamu yararına hizmet üretmek olması da kamu yönetimi alanının karşısındaki çelişkilerden biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Çalışmanın ikinci varsayımı kamu yönetiminde neoliberal anlayış ve yeni yönetim anlayışlarının etkisi ile insan kaynakları yönetimine doğru bir geçişin söz konusu olduğudur. Değişimin getirdiği ve önemsenmesine sebep olduğu katılımcılık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik, yatay örgütlenme modelleri, yerelleşme, objektif değerlendirme ölçütleri, yasal çerçeveye sahip olma gibi her tür kavram insan kaynakları yönetimini geleneksel personel yönetiminden ayıran özellikler ile paralellik göstermektedir.

Neoliberal akımın reformlardan beklentileri ekonomik etkinlik temelindedir. Kimilerine göre bu beklentiye meşrulaştırmak amacıyla, demokratikleşme meselesini ön planda tutarlar. Böylece bürokrasinin ekonomiye müdahalesine sınırlandırma getirirken düzenleyicilik kurumuyla ekonomi ve siyaset ayrılacak, ekonomi daha teknik bir konu olarak ele alınıp rasyonelleştirilecektir. Demokratikleşme ise sivil toplumun güçlendirilmesi, yerelleşme adımlarıyla sağlanacaktır. Karar alma süreçlerinde sivil toplum ve yönetim modelleriyle

katılım ön planda tutulacaktır (Ataay, 2007: 5). “Bu çerçevede hukuk devleti, insan hakları, katılım, sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi, şeffaflık, hesap verebilir yönetim anlayışı, yolsuzlukların önlenmesi, yerinden yönetim gibi ‘demokratik özlemler’ de neoliberal ideolojiye eklemenecektir (Güler, 2005: 44 – 49, 142 – 143 aktaran Ataay, 2007: 3).” Ataay’a göre böylece neoliberalizmin ‘çoğulcu’ bir anlayışla yenilenmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu durum “yönetişim” kavramının temel anlayışına da kaynaklık etmektedir.

Yaşanan değişimin temel nedenleri olarak; rekabet avantajı sağlamaya dönük istek ve ihtiyaçlar, uzun dönemli gelir ve bütçe kısıntıları ve hukuksal düzenlemelerin gerekleri gösterilmektedir. Gelişmelere bakıldığında bu değişimin bir ihtiyaç değil bir kaçınılmazlık olduğu sonucuna varılabilir (Aykaç, 1999: 9 aktaran Tortop vd, 2010: 298). 21. Yüzyılın beraberinde getirdiği değişim rüzgarı gerek özel, gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiştir. Bu süreçte modern toplumdan post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişime zorlamıştır (Aktan, 1994: 5 aktaran Tortop vd, 2010: 299). Bu durumda kamu yönetimi – toplum ilişkisi de değişmiş, toplumun merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimleri karşısında buna entegre politikalarla karşılık verme gerekliliği gündeme gelmiştir (Eren, 2001: 54 aktaran Tortop vd, 2010: 299).

Yeni kamu yönetimi anlayışları geleneksel kamu yönetimi anlayışının hiyerarşik merkeziyetçi anlayış, kapalılık, statüko, kural odaklılık, doğrudan kamu hizmeti sunma, sorgulanmazlık ve dokunulmazlık ilkelerinden koparak; yatay örgütlenme, yerinden yönetim ve yetki devri, şeffaflık ve açıklık, dinamik yönetim, vatandaş odaklılık, kamu hizmetlerinde alternatif mekanizmaların geliştirilmesi ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesini sağlamayı amaçlamışlardır.

Yeni kamu yönetimi en önemli amaç olarak mal ve hizmetlerin dağılımında etkinliği seçmiştir. Bu sebeple yeniden çözümler aranırken ideolojik kaygılardan uzaklaşmaya çalışılmıştır. Yeni yönetim anlayışına göre klasik bürokratik yapıdan uzaklaşarak yetki devrine dayanan, klasik hiyerarşik yapıdan uzak ve yerelleşmeye önem veren bir yapı kurulmalıdır. Devlet bu noktada doğrudan bir aktör olarak değil, sorunların çözümünde etkili olarak piyasa aktörlerini özendiren bir düzenleyici olarak bulunmalıdır. Devletin bu şekilde var olabilmesi için de özel sektörün tecrübelerinden yararlanmak gerekmektedir. Çünkü özel sektör dinamizmi ile kamu sektöründen daha avantajlı durumdadır. Bu doğrultuda, yerinden yönetim, yatay hiyerarşi, çalışanların potansiyellerinden yararlanma ve müşteri odaklılık ön plana çıkmaktadır” (Eren, 2001: 60 Aktaran Tortop vd., 2010: 300 – 302).

Yönetişimde ise iktisadi ve siyasi düzeyler arasındaki ilişkinin nasıl kurulacağı ve bu ilişkinin niteliği ile ilgili konular toplum bilimlerdeki en derin düşünce ayrılıklarının ve canlı tartışmaların konusu olmuştur. Yönetişim yaklaşımı bu açıdan ilginç bir görüntü sunmaktadır. Her ne kadar ekonomik alanın siyasetten sıyrılması gibi amaçlar hedeflenmiş olsa da, ekonomik yapı ve süreçleri kendi tanımını içinde direkt olarak barındırmaktadır. Ön gördüğü devlet şekli, yapısı gereği şirket gibi olmalı, düzenleyici bir idari güdüye sahip olmalı ve piyasayı kendi varlık sebebi olarak görmelidir (Bayramoğlu, 2014. 182).

İnsan kaynakları yönetiminde planlamanın öneminin daha ağır bastığını ve daha kurumsallaşmış bir yapısı olduğunu söyleyebilmek mümkündür. Bu durumda insan kaynakları yönetiminin uygulandığı dönemlerde, personel yönetimine nazaran sendikacılık gibi örgütlü çalışan faaliyetlerinin tanınması ve bunlarla müzakere süreçlerinin yürütülmesi kaçınılmazdır. Dolayısıyla insan kaynakları yönetimi, doğası itibariyle çok daha katılımcı ve demokratik bir anlayış olarak karşımıza çıkmaktadır. Sözü edilen demokratikliğin sebebi ise yönetilen insan kaynağı tarafından beslenen bir organizma olmasından gelmektedir. Tüm işlevlerini yürüttüğü süreçlerde yalnız birim yöneticileri değil, sürecin içinde var olan kişiler de aktif biçimde tanınan aktörler olarak kendilerine yer bulabilirler. Bireyin bir aktör olarak ortaya çıkması durumu yerini, personel yönetiminde daha çok kitlesel kararların alındığı süreçlere bırakmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi strateji odaklı olma, uzun vadeli olma, örgütlerin diğer alanlardaki politikalarını yönlendirme, sorunların çözümlerine dair açık biçimde tanımlanmış çerçeveye sahip olma, çalışanları karar alma süreçlerine dahil etme, daha çok politika, planlama, izleme ve değerlendirmeye odaklanmak için uzmanlaşma ilkeleri ve anlayışları ile geleneksel personel yönetimi anlayışından ayrılmakta ve yeni kamu yönetimi anlayışları ile benzerlikler göstermektedir. Kamu yönetimindeki yönetim anlayışlarının değişerek yukarıda sözü edilen düşünce yapısının eyleme geçmesinden sonra insan kaynaklarına doğru bir geçiş olması da benzerliğin doğal bir sonucudur. Kamu yönetiminde yeni anlayışlar ve neoliberalizmin baskısı ile insan kaynakları yönetimine geçişin ilişki olması da bu sonuca bağlanmaktadır.

Çalışmanın üçüncü varsayımı insan kaynakları yönetimine geçiş yolunda yerel yönetimlerin merkezi kurumlara göre daha yatkın olduklarıdır. Çünkü her tür yeni anlayış, sonuçta vatandaşa daha yakın, daha katılımcı, daha çok temas eden, dinamik yaklaşımları hakim kılmaktadır. Hukuk devleti, insan hakları, sivil toplumun güçlendirilmesi, şeffaflık, hesap verebilirlik, yolsuzlukların önlenmesi, yerinden yönetime önem verilmesi gibi görüşler bu düşünceyi güçlendirmektedir. İnsan kaynakları yönetimini, personel yönetiminden daha güncel hale getiren sebepler de sözü edilen sebeplerden farklı değildir. Yeni yönetim

anlayışlarının ilkeleri yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır. Yeni kamu yönetimi ve yönetişim ilkeleri yerel yönetimlere önem verdiği gibi insan kaynakları yönetiminin ilkeleri de bunlara paralellik göstermektedir. İnsan kaynakları yönetimi anlayışının yerel yönetimlerde daha aktif biçimde benimsenebilmesi doğal bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır.

Çalışmada yukarıda sözü edilen tartışmanın ardından konuyu somutlaştırmak adına Türk Kamu Yönetimi açısından personel birimlerinin incelenmesi yapılmıştır. Son bölümde yapılan araştırmada merkezi yönetim ve merkezi yönetimin Antalya ili uzantıları olan kurumlar ve Antalya ilindeki belediyeler personel birimlerinin isimleri açısından incelenmişlerdir. Kamu yönetimi alanında yeni anlayışların yapısal anlamda yerel yönetimlerde kendisine daha geniş uygulama alanları bulabildiği kabul gören bir gerçektir. İnsan kaynakları yönetimi anlayışının kamu yönetimindeki personel yönetimi anlayışını yıkararak yerel yönetimlerde bir adım önde olması bu nedenlerle beklenen bir sonuçtur. Antalya ilindeki kamu kuruluşları üzerindeki araştırma sonuçları da bunu destekler niteliktedir.

Çalışmanın bulgularını incelenen örgütlerin personel birimlerinin isimlerinden yola çıkarak yorumlamanın doğruluğunun sorgulanması durumuna, çalışan birimlerine personel adını veren örgütlerin yönetmeliklerinde bu birimlere yükledikleri görevlere atıf yapılarak rahatlıkla yanıt verilebilir. Araştırılan kurumlar içinde personel adını kullanarak örgütlenenlerin tamamı geleneksel personel yönetiminin üstlendiği klasik görevler ile donatılmışlardır. Ancak Cumhurbaşkanlığı teşkilatındaki İnsan Kaynakları Ofisi ve TBMM teşkilatındaki İnsan Kaynakları Başkanlığı birimlerinin görevleri örneğinde görüldüğü gibi insan kaynakları adıyla örgütlenen birimler daha güncel görevleri üstlenmektedirler. Bu teşkilatların insan kaynakları yönetimi birimleri araştırmanın bulgularında görülen merkezi teşkilatlarda insan kaynakları yönetimine geçiş noktasındaki tutucu yaklaşıma rol model olarak ve bu kurumlara telkinde bulunarak geçiş sürecini hızlandırabilirler.

Çalışmada sözü edilen araştırma aktarılırken ilk aşamada iki başlıkta sınıflandırılmıştır. Bunlardan ilki merkezin uzantısı niteliğinde olanlar, ikincisi ise yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Merkezin uzantısı niteliğinde olan örgütler kendi içerisinde üç alt başlıkta sıralanmışlardır. İlk başlık, bakanlıkların taşra örgütlenmesi olarak il müdürlükleri şeklinde örgütlenmiş olan kuruluşlardır. Ülkemiz kamu yönetimine bakıldığında bazı bakanlıkların gerek verdikleri hizmetlerin nitelikleri, gerekse coğrafi koşullar sebebiyle il bazında değil bölge kuruluşları şeklinde birtakım örgütlenmelere gittiği de görülmektedir. Merkezin uzantısı niteliğinde olan örgütlenmelerin ikinci başlığını bölge düzeyinde örgütlenmiş olan kuruluşlar oluşturmuştur. Üçüncü başlık ise kendi mali ve idari özerkliği bulunan, niteliği gereği bakanlık teşkilatında olmayan, bununla beraber bakanlıkla ilintisi olan bağlı ve ilgili kuruluşlardan

seçilerek tespit edilmiştir. Taşra örgütlenmesi açısından incelenmeyen Adalet, Dış İşleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Milli Savunma, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları da “Personel Genel Müdürlüğü” şeklinde örgütlenmişlerdir.

Sonuç olarak merkezi kuruluşlar ile karşılaştırılacak olunursa yerinden yönetim kuruluşları olarak incelenen 20 belediyede personel birimi isimlerinde “insan kaynakları” ifadesinin kullanıldığı belediye sayısı 11 olarak tespit edilmektedir. Bu oran, %55 gibi önemli bir orana denk gelmektedir. Aynı oran merkez teşkilatlarında %10’dur. Geri kalan belediyelerden 8 tanesi personel birimlerini “yazı işleri” biriminin altında örgütlemişlerdir ki, bu sayıya insan kaynakları birimini Yazı İşleri Müdürlüğü’ne bağlı “Personel Servisi” olarak çalıştıran Akseki Belediyesi de eklenirse 9 tanesinin “insan kaynakları” ifadesini kullanmadıkları tespit edilebilir. Bu oran da %45’e denk gelmektedir. Merkez kuruluşlarda “insan kaynakları” ifadesini kullanmayan birimlerin oranının %90 olduğu düşünülecek olursa, yerinden yönetim kuruluşlarının insan kaynakları yönetimi kavramını daha çok benimsedikleri yorumuna ulaşılabilir. Başka bir deyişle, yeterli olmasa da yerinden yönetim kuruluşları, merkezi kuruluşlar karşısında insan kaynakları yönetimlerini daha çağdaş biçimlerde örgütlemişlerdir. Bu örgütlenme biçimi kurum ve kuruluşların çok daha etkin ve verimli çalışmaları yolunda büyük bir öneme sahiptir. Bu yolda alınacak daha çok yol olduğu görülmekle birlikte, bu yolu açacak olan kurum ve kuruluşların merkezi kurum ve kuruluşlar olduğu söylenebilir.

Türkiye gibi merkezi yönetim anlayışının hakim olduğu kamu yönetimi sistemlerinde yönetimdeki yeni anlayışların yalnızca yerel yönetimler eliyle beslenebilmesi ve benimsenebilmesi mümkün olmayacaktır. Bu sebeple merkezi yönetim kuruluşları tarafından atılacak adımlar yol gösterici ve telkin edici olmaları açısından çok önemlidir. Türk Kamu Yönetimi merkez teşkilatında personel yönetimi sistemlerinin sadece isimlere değil, yönetmeliklerce üstlendikleri görevlere de yansımış olduğu düşünülecek olursa; Türkiye Büyük Millet Meclisi teşkilatında ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatında görülen yeni yapılanmanın önemi ve değeri çok daha iyi anlaşılacaktır. Cumhurbaşkanlığı teşkilatında İnsan Kaynakları Ofisi adı ile örgütlenmiş olan personel birimi, Türk Kamu Yönetiminin personel yönetimi açısından yalnızca şekil olarak değil; üstlenmiş olduğu yetenek yönetimi, kariyer yönetimi, performans yönetimi, liyakat ve verimlilik amacı ile çalışma hedefiyle insan kaynakları yönetiminin etkinliği arttırmak yolunda geleneksel personel yönetiminden ayrılması ile de önemlidir. Bu anlayış ve Meclis’in stratejik planında açıkça belirtildiği gibi yeni yasal düzenlemeler ile insan kaynakları yönetimine geçişte somut adımlar atılıyor olması Türk Kamu Yönetiminin insan kaynaklarına geçiş yolunda önemli bir noktada bulunduğunu göstermektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar, Makaleler ve Raporlar

- Akbaba Altun, S. ve Memişoğlu, S. P. (2008), “*Performans Değerlendirmesine İlişkin Öğretmen, Yönetici ve Müfettiş Görüşleri*”, Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi, Sayı 53, Sayfa: 7 – 24.
- Akçakaya, M. (2012), “*Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar*”, Karadeniz Araştırmaları, Sayı 32, Sayfa: 171 – 202.
- Akdoğan, A. (2011), *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, 14. Baskı, Ankara.
- Akın, Ö. ve Erdost Çolak, H. E. (2012), “*İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalarıyla Örgütsel Performans Arasındaki İlişki Üzerine Bir Araştırma*”, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, Sayfa: 85 – 114.
- Altan, Y. (2010), “*Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi*”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 1, Sayfa: 423 – 439.
- Arslan, N. T. (2010), “*Klasik – Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi*”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 2, Sayfa: 21 – 38.
- Ataay, F. (2007), *Neoliberalizm Kamu Reformu ve Demokrasi*, Kamu Yönetimi Kuram ve Uygulama İçinde, Nobel Yayıncılık.
- Bayramoğlu, S. (2014) *Yönetişim Zihniyeti – Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, 3.Baskı.
- Coşkun, S. ve Kayar, N. (2011), “*Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi: Kamuda Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimi İçin Öneriler*”, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 7, Sayı 2, Sayfa: 69 – 95.
- Çam, E. (2005), *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, 9. Baskı, İstanbul.
- Çetin, C., Arslan, M. L. ve Dinç, E. (2014), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Basım, 3. Baskı, İstanbul.
- Ekinci, F. (2008), “*Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi*”, Maliye Dergisi, Sayı 155, Sayfa: 175 – 185.
- Eraslan, M. T. ve Tozlu, A. (2011), “*Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi*”, Sayıştay Dergisi, Sayı 81, Sayfa: 33 – 61.

- Ergeneli, A., İlsev, A., Camgöz, M., Kümbül Güler, B., Bayhan Karapınar, P., Tayfur Ekmekci, Ö., Feredenci Özgödek, M., Gözde Özgödek, D., Atalay Odabaşı, N. ve Akşirin Borluk, Ç. N., (2014). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Eroğlu, H. T. (2010), “*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi*”, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 12, Sayfa: 225 – 233.
- Eroğlu, H. T. (2011), *Kamu Yönetiminde Performans*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Ertürk, M. (2000). *İşletme Biliminin Temel İlkeleri*, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- Göze, A. (2009), *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Basım Yayım, 12. Baskı, Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş. (2012). *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Kalfa, C. ve Ataay F. (2008) , *Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama*, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 17, Sayı 3, Sayfa: 229-240.
- Kapani, M. (2010), *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, 24. Baskı, Ankara.
- Karasoy, H. A. (2014), “*Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış*”, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt 10, Sayı 22, Sayfa: 257 – 274.
- Köseoğlu, Ö ve Şen, M. L. (2014), “*Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar*”, Akademik İncelemeler Dergisi, Cilt 9, Sayı: 2, Sayfa: 113 – 136.
- Kurt, M. ve Yaşar Uğurlu, Ö. (2007), *Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi*, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi (C.IX,s.11, 2007).
- Leblebici, D. N. (2012), *Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar* (Ömürgönülşen, U. (Ed.)), Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 30.
- Maliye Bakanlığı, Maliye Bakanlığı 2017 Faaliyet Raporu Erişim ve Tarihi: <http://api.maliye.gov.tr/icerik/uploads/2018/03/Maliye-Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-2017-Y%C4%B1l%C4%B1-Faaliyet-Raporu.pdf>, (erişim tarihi: 17.04.2018).
- Milli Eğitim Bakanlığı, 2015, MEB 2015 – 2019 Faaliyet Raporu, Ankara.
- Nebati, N. (2010), *Yeni Kamu İşletmeciliği*, www.yerelsiyaset.com (Haziran 2010).
- TBMM İdari Teşkilatı 2013 – 2017 Stratejik Planı ve Erişim Tarihi: https://www.tbmm.gov.tr/raporlar/stratejik_plan.pdf, 13.10.2018.

- Ömürgönülşen, U. (ed.), (2012), *Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar* (Leblebici vc. Sf.81), Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 30.
- Örücü, E. (2003). *Modern İşletmecilik*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özalp, İ., Ağlargoş O., Paşaoğlu, D., Şakar, N. ve Koparal, C. (ed). (2012). *Yönetim ve Organizasyon 1*, Anadolu Üniversitesi Yayını (No:2564), Eskişehir.
- Özer, M. A. (2005), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 59, Sayfa: 3 – 46.
- Özgen, H. ve Yalçın, A. (2006). *Temel İşletmecilik Bilgisi*, Nobel Kitabevi, Adana.
- Öztaş, N., (2013). *Yönetim – Örgüt ve Yönetim Kuramları*, Otorite Yayınları, Ankara.
- Öztekin, A. (2007). *Siyaset Bilimine Giriş*, Siyasal Yayınevi, 5. Baskı, Antalya.
- Öztekin, A. (2010). *Yönetim Bilimi*, Siyasal Yayınevi, 4. Baskı, Ankara.
- Öztürk, N. K. (2006), “Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, Sayı, 1 Mart 2006, Sayfa. 81 – 99.
- Sabuncuoğlu, Z. ve Tokol, T. (2009). *İşletme*, Furkan Ofset, Bursa.
- Şahin, M., (2000). *Genel İşletme*, Anadolu Üniversitesi İİBF, Eskişehir.
- Şimşek, M. Ş. (2007), *İşletme Bilimlerine Giriş*, Yelken Basım Yayım, Konya.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Ayka., B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2010). *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayın, Ankara.
- Tortop, N. (1994), *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, 5. Baskı, Ankara.
- Uyargil, C. (2017), *Performans Yönetimi Sistemi*, Beta Basım, İstanbul.
- Yalçın, S. (1991), *Personel Yönetimi*, Küre Ajans, 4. Baskı, İstanbul.
- Yenice, E. (2006), “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, Maliye Dergisi, Sayı 150, Sayfa: 122 – 132.

Kanun Metinleri

- 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). T.C. Resmi Gazete, 30474, 10.07.2018.
- 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2011). T.C. Resmi Gazete, 27958 mükerrer, 08.06.2011.
- 638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2011). T.C. Resmi Gazete, 27958 mükerrer, 08.06.2011.
- 639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (2011), T.C. Resmi Gazete, 27958 mükerrer, 08.06.2011.

- 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2011). T.C. Resmi Gazete, 27958, 08.06.2011.
- 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde kararname, (2011). T.C. Resmi Gazete, 27958 mükerrer, 08.06.2011.
- 3152 sayılı İç İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, (1985), T.C. Resmi Gazete, 18675, 23.02.1985.
- 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, (1987), T.C. Resmi Gazete, 19434, 17.04.1987.
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, (1949), T.C. Resmi Gazete, 7236, 18.06.1949.
- 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, (2010), T.C. Resmi Gazete, 27640, 13.07.2010.
- 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu, (2011), T.C. Resmi Gazete, 28146, 18.12.2011.

İnternet Kaynakları

- antalya.meb.gov.tr, (erişim tarihi: 17.04.2018).
- bolge6.ormansu.gov.tr, (erişim tarihi: 21.04.2018).
- gsb.gov.tr, (erişim tarihi: 18.04.2018).
- pdb.aile.gov.tr, (erişim tarihi: 20.04.2018).
- pdb.kultur.gov.tr, (erişim tarihi: 16.04.2018).
- pdb.ormansu.gov.tr, (erişim tarihi: 21.04.2018)
- personel.gtb.gov.tr, (erişim tarihi: 19.04.2018).
- personel.icisleri.gov.tr, (erişim tarihi: 23.04.2018).
- personeldb.csb.gov.tr, (erişim tarihi: 18.04.2018).
- webdosya.csb.gov.tr, (erişim tarihi: 18.04.2018).
- www.aile.gov.tr, (erişim tarihi: 20.04.2018).
- www.akseki.bel.tr, (erişim tarihi: 28.04.2018).
- www.aksu.bel.tr, (erişim tarihi: 28.04.2018).
- www.alanya.bel.tr, (erişim tarihi: 28.04.2018).
- www.antalya.bel.tr, (erişim tarihi: 28.04.2018).
- www.antalya.gov.tr, (erişim tarihi: 15.04.2018).
- www.antalya.pol.tr, (erişim tarihi: 24.04.2018).
- www.antalyadeftardarligi.gov.tr, (erişim tarihi: 17.04.2018).
- www.antalya-kemer.bel.tr, (erişim tarihi: 30.04.2018).

www.baka.org.tr, (erişim tarihi: 20.04.2018).
www.batidtm.gov.tr, (erişim tarihi: 20.04.2018).
www.csb.gov.tr, (erişim tarihi: 18.04.2018).
www.csgeb.gov.tr, (erişim tarihi:25.04.2018).
www.demre.bel.tr, (erişim tarihi: 29.04.2018).
www.dosemealti.bel.tr, (erişim tarihi: 29.04.2018).
www.ekonomi.gov.tr, (erişim tarihi: 20.04.2018).
www.elmali.bel.tr, (erişim tarihi: 29.04.2018).
www.finike.bel.tr, (erişim tarihi: 29.04.2018).
www.gazipasa.bel.tr, (erişim tarihi: 29.04.2018).
www.gsb.gov.tr, (erişim tarihi: 18.04.2018).
www.gtb.gov.tr, (erişim tarihi: 19.04.2018).
www.gundogmus.bel.tr, (erişim tarihi: 29.04.2018).
www.ibradi.gov.tr, (erişim tarihi: 29.04.2018).
www.icisleri.gov.tr, (erişim tarihi: 23.04.2018).
www.iskur.gov.tr, (erişim tarihi: 26.04.2018).
www.kalkinma.gov.tr, (erişim tarihi: 20.04.2018).
www.kas.bel.tr, (erişim tarihi: 30.04.2018).
www.kepez-bld.gov.tr, (erişim tarihi: 30.04.2018).
www.kgm.gov.tr, (erişim tarihi: 22.04.2018).
www.konyaalti.bel.tr, (erişim tarihi: 01.05.2018).
www.korkuteli.bel.tr, (erişim tarihi: 01.05.2018).
www.kultur.gov.tr, (erişim tarihi: 16.04.2018).
www.kumluca-bld.gov.tr, (erişim tarihi: 01.05.2018).
www.manavgat.bel.tr, (erişim tarihi: 02.05.2018).
www.meb.gov.tr, (erişim tarihi: 17.04.2018).
www.muratpasa-bld.gov.tr, (erişim tarihi: 02.05.2018).
www.ormansu.gov.tr, (erişim tarihi: 21.04.2018).
www.personel.pol.tr, (erişim tarihi: 24.04.2018).
www.saglik.gov.tr, (erişim tarihi: 17.04.2018).
www.serik.bel.tr, (erişim tarihi: 02.05.2018).
www.sgk.gov.tr, (erişim tarihi: 26.04.2018).
www.tarim.gov.tr, (erişim tarihi: 16.04.2018).
www.tbmm.gov.tr/genser/tarihce.htm, (erişim tarihi: 13.10.2018).

www.tuik.gov.tr, (erişim tarihi: 27.04.2018).

www.uhdb.gov.tr, (erişim tarihi: 22.04.2018).

https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Detsis, (erişim tarihi: 11.05.2018).

www.dpb.gov.tr, (erişim tarihi: 11.05.2018).

