

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ KAMUDA
İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASINA ETKİLERİ:
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Canan YILMAZ

Enstitü Anabilim Dalı : İnsan Kaynakları Yönetimi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Şuayyip ÇALIŞ

Kasım – 2017

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

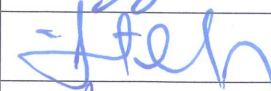
YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ KAMUDA
İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASINA ETKİLERİ:
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Canan YILMAZ

Enstitü Anabilim Dalı : İnsan Kaynakları Yönetimi

“Bu tez 27/11 /2017 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği/ Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ	İMZA
Prof Dr. Şuayyip Çelikkale	BASARILI	
Doç. Dr. Fuat NARIN	BASARILI	
Yrd. Doç. Dr. Derya F. ÖZLER	BASARILI	



SAKARYA
ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU BEYAN BELGESİ

Tez Başlığı: Yeni Kamu yönetimi anlayışının Kamuda İnsan Kaynakları Planlamasına Etkileri:
Sakarya Üniversitesi Örneği

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmamın toplam 181 sayfalık kısmına ilişkin *Sakarya Üniversitesi Lisansüstü Yönetmeliği Madde 28* uyarınca aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve 24/07/2017 tarihinde Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından şahsıma iletilen *Turnitin* intihal tespit programı raporuna göre tezimin benzerlik oranı % 14 'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1) Kaynakça hariç
- 2) Alıntılar dahil
- 3) 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bu bilgiler doğrultusunda tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Canan YILMAZ

27/11/2017

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ

Adı – Soyadı
Öğrenci Numarası
Ana Bilim Dalı
Programı
Statüsü

: Canan YILMAZ
: y1460.58006
: İnsan Kaynakları Yönetimi
: İnsan Kaynakları Yönetimi
: ☒ Y. Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Doktora

Prof. Dr. Şuayyip ÇALIŞ
27/11/2017

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın hazırlanmasında, konunun tespiti aşamasından itibaren akademik anlamda deneyimlerini benimle paylaşarak, bu tezin ortaya çıkmasında katkılarını esirgemeyen, çalışmamı sahiplenerek özenle takip eden danışmanım Prof. Dr. Şuayyip Çalış'a verdiği emek ve değerli katkıları için içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım. Tez çalışması sırasında bilgi ve deneyimleri ile yol gösteren, bakış açımı derinleştiren, yorumlarıyla çalışmanın zenginleşmesine katkı sağlayan hocalarım Doç. Dr. Fuat Man ve Yrd. Doç. Dr. Nezire Derya Ergun Özler'e şükranlarımı sunarım. Değerli birikimlerini benimle paylaştıkları için tüm hocalarıma müteşekkirim.

Son olarak, eğitim hayatım boyunca gerek maddi gerek manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyen, her zaman yanımda olan emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim anneme ve aileme şükranlarımı sunarım.

Canan YILMAZ

27.11.2017

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iv
TABLO LİSTESİ	vi
ÖZET.....	vii
SUMMARY	viii

GİRİŞ	1
-------------	---

BÖLÜM 1: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE TÜRKİYE'DE

ORTAYA ÇIKIŞI.....	6
1.1. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Ortaya Çıkışı.....	9
1.1.1. Geleneksel Yönetim Anlayışının Problemleri	11
1.1.2. Bilgi Teknolojilerinde Gelişmeler	12
1.1.3. Küreselleşmenin Etkileri.....	13
1.1.4. Ulus-Devlet Anlayışındaki Değişim	14
1.1.5. Değerler Sistemindeki Değişmeler	14
1.1.6. Piyasanın Artan Gücü: Refah Devletinin Başarısızlığı, Neo-Liberalizm ve Yeni Sağın Yükselişi	15
1.1.7. Kamu Tercihi Teorisi	18
1.1.8. İşletmecilik.....	19
1.2. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin İlke ve Stratejileri	22
1.2.1. Devletin Rol Değişimi	23
1.2.2. Örgütsel Yapı Değişimi	24
1.2.3. Yönetim Anlayışının Değişimi	25
1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Geleneksel Yönetim Anlayışı İle Karşılaştırılması	28
1.4. Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma	30
1.5. Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları.....	35
1.5.1. Kalkınma Planlarında Yeniden Yapılanma.....	36
1.5.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)	38
1.5.3. Yasalarda Yeniden Yapılanma Çalışmaları	39

BÖLÜM 2: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRK KAMU	
PERSONEL REJİMİNE YANSIMALARI VE PERSONEL	
YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE	
GEÇİŞ	42
2.1. Geleneksel Kamu Personel Rejimi	44
2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personel Rejimine Etkileri	51
2.2.1. Hizmet Alımına Yönelim (Taşeronlaşma).....	52
2.2.2. Esnek İstihdam Politikası.....	54
2.2.3. Rotasyon ve İş Zenginleştirme.....	55
2.2.4. Performans Değerleme.....	56
2.2.5. Hizmet İçi Eğitim.....	57
2.3. Türk Kamu Personel Rejiminde Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları	
Yönetimine Geçiş.....	58
2.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Etkisiyle Kamuda İnsan Kaynakları	
Yönetimi	64

BÖLÜM 3: YENİ KAMU YÖNETİMİNİN İNSAN KAYNAKLARI	
PLANLAMASINA ETKİLERİ	68
3.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Etkisi ile İnsan Kaynakları Planlaması Aracı Olarak	
Norm Kadro Uygulaması	69
3.1.1. Geleneksel Yönetim Planlama Aracı Olan Norm Kadronun Temel	
Süreçleri.....	73
3.1.1.1. Örgüt Çözümlemesi.....	73
3.1.1.2. İş Analizi	76
3.1.1.3. İş Tanım ve Gerekleri	78
3.1.1.4. İş Değerlemesi	80
3.1.1.5. Norm Kadro Saptanması	81
3.1.1.6. Norm Kadro Kılavuzunun Hazırlanması.....	81
3.1.2. Norm Kadro Düzenlemesinin Olası Etkileri.....	82
3.2. Yeni Kamu Yönetimi Etkisi ile İnsan Kaynakları Planlaması.....	86
3.3. Yeni Kamu Yönetiminin Etkisiyle Kamuda İnsan Kaynakları Planlama Süreci.....	95

**BÖLÜM 4: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ KAMUDA İNSAN
KAYNAKLARI PLANLAMASINA ETKİLERİ: SAKARYA**

ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ.....	99
4.1. Sakarya Üniversitesi Niceliksel Analizi.....	103
4.2. İnsan Kaynakları Birimi Olarak Personel Daire Başkanlığı	108
4.3. Araştırmanın Amacı, Önemi, Kapsamı ve Kısıtı	112
4.4. Araştırmanın Metodolojisi	114
4.5. Araştırmanın Varsayımları.....	115
4.6. Araştırmanın Hazırlanması İle İlgili Aşamalar	116
4.7. Bulgular.....	117
4.7.1. İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı	117
4.7.1.1. İnsan Kaynakları Planlaması Uygulamaları	118
4.7.1.2. Norm Kadro Uygulamaları	119
4.7.2. İnsan Kaynakları Sağlama Planı	126
4.7.2.1. Esnek İstihdam Uygulamaları	126
4.7.2.2. Personel Temininde İç ve Dış Kaynak Kullanımı	129
4.7.3. İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı	135
4.7.3.1. Rotasyon ve İş Zenginleştirme	136
4.7.4. İnsan Kaynakları Geliştirme Planı	137
4.7.4.1. Hizmet İçi Eğitimin Planlanması.....	137
4.7.5. İnsan Kaynakları Azaltma Planı	141
4.7.5.1. İnsan Kaynakları Planlama Uygulamalarının Performansa Etkisi	141
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	146
KAYNAKÇA	155
EKLER.....	167
ÖZGEÇMİŞ.....	178

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DMS	: Devlet Memurluğu Sınavı
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EBYS	: Elektronik Belge Yönetim Sistemi
EFQM	: Avrupa Kalite Yönetim Vakfı
GATS	: Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
ĞİH	: Genel İdari Hizmetler
İMF	: Uluslararası Para Fonu
ISO	: Uluslararası Standartlaştırma Örgütü
İK	: İnsan Kaynakları
İKP	: İnsan Kaynakları Planlaması
İKY	: İnsan Kaynakları Yönetimi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KPDS	: Kamu Personeli (Yabancı) Dil Sınavı
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
md.	: Madde
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
R.G.	: Resmi Gazete
SAY2000i	: Uygulama Eğitim Kılavuzu

SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü
ÜAK	: Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri
YDS	: Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi
YLSY	: Yurt Dışına Lisansüstü Öğrenim Görmek
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu

TABLO LİSTESİ

Tablo 1 : Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetimin Karşılaştırılması	29
Tablo 2 : İKY ile Personel Yönetimi Arasındaki Farklar	61
Tablo 3 : Yönetim Tarzı ve Temel Faaliyet Boyutları Açısından Personel Yönetimi ve İKY Arasındaki Farklar	62
Tablo 4 : Sakarya Üniversitesi Öğrenci Sayısı.....	103
Tablo 5 : Sakarya Üniversitesi Personel Sayısı.....	104
Tablo 6 : Sakarya Üniversitesi Akademik Birimleri.....	105
Tablo 7 : Sakarya Üniversitesi Yıllara Göre İdari Personel Sayısı.....	106
Tablo 8 : Yıllara ve Birimlere Göre İdari Personel Dağılımı (1994-2016).....	107
Tablo 9 : Özlük Hakları Tahakkuk Şube Müdürlüğü İş Analizi Raporu	121
Tablo 10: Özlük Hakları Tahakkuk Şube Müdürlüğü Memur İş Tanım Formu.....	123

Tezin Başlığı: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kamuda İnsan Kaynakları Planlamasına Etkileri: Sakarya Üniversitesi Örneği	
Tezin Yazarı: Canan YILMAZ	Danışman: Prof. Dr. Şuayyip ÇALIŞ
Kabul Tarihi: 27/11/2017	Sayfa Sayısı: viii(ön kısım) + 166 (tez) + 11 (ek)
Anabilimdalı: İnsan Kaynakları Yönetimi Bilimdalı: İnsan Kaynakları Yönetimi	
Bu çalışmanın temel amacı, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının teori ve uygulamaları incelemektir. Yeni Kamu Yönetimi (YKY), kısaca, kamu kurumlarına liyakat, esneklik ve işletmecilik gibi yaklaşımların getirilmesini ifade eder. Bu bağlamda, bu çalışma, Yeni Kamu Yönetimi anlayışını kabul ettiğini beyan eden bir kamu kurumunda genel olarak insan kaynakları yönetimi, özel olaraksa insan kaynakları planlamasındaki teorik değişikliklerin uygulamaya etkilerini analiz eder. Çalışmada nitel araştırma yöntemi kullanılmış ve veriler yarı-yapılandırılmış mülakat ve ikincil veri kaynaklarından elde edilmiştir. Yarı yapılandırılmış mülakatlarda, kartopu örnekleme yöntemi ile seçilen 12 idari personel bulunmaktadır. Bu 12 kişinin ortak özelliği, kuruluşundan itibaren seçilen kurumda çalışıyor olmalarıdır. İkincil veri kaynakları kurumsal belgeler, raporlar ve web sitesi içeriğidir. Veriler içerik analiziyle değerlendirilmiştir. Elde edilen bulgular ışığında, Geleneksel Kamu Yönetiminde insan kaynakları planlama aracı olarak kullanılan Norm Kadro anlayışının, insan öncelikli, esnek ve işletmecilik mantığındaki yeni yapı karşısında yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu yetersizliği gidermek için, Yeni Kamu Yönetimi etkisindeki kamu kurumlarında; İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı, İnsan Kaynakları Sağlama Planı, İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı, İnsan Kaynakları Geliştirme Planı ve İnsan Kaynakları Azaltma Planı aşamalarından oluşan insan kaynakları planlama sürecinin uygulanması önerilmektedir. Bu çalışma üç açıdan özgündür. Birincisi, literatürdeki diğer tezler Norm Kadro uygulamasını tasvir etmekle yetinirken, bu araştırma Norm Kadro uygulamalarına eleştirel bir bakış açısı getirmektedir. İkincisi, Yeni Kamu Yönetimi ile insan kaynakları planlaması arasındaki ilişki daha önce herhangi bir çalışmaya konu olmamıştır. Bu bağlamda, bu eser bir öncüdür. Son olarak, İnsan Kaynakları Planlaması bağlamında, farklı aşamalardan oluşan bir süreç önerilmiştir. Bu yeni süreç, önceki araştırmalarda diğer yazarlar tarafından önerilen süreçlerden farklıdır. Bu aynı zamanda literatüre önemli bir katkıdır.	
Anahtar Kelimeler: İnsan Kaynakları Yönetimi, İnsan Kaynakları Planlaması, Norm Kadro, Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Personel Rejimi	

Title of the Thesis: The Effects of the New Public Management Approach on Human Resources Planning in the Public Sector: The Case of Sakarya University	
Author: Canan YILMAZ	Supervisor: Professor Şuayyip ÇALIŞ
Date: 27/11/2017	Nu. Of pages: viii (pre text) +166(main body) + 11 (app.)
Department: Human Resources Management	Subfield: Human Resources Management
The main purpose of this study is to examine the theory and practices of the New Public Management approach. In a nutshell, New Public Management (NPM) can be described as the cultivation of the approaches such as meritocracy, flexibility and managerialism in public institutions. In this connection, this study analyzes the effects of theoretical changes in human resource management in general, and human resource planning in particular on the practices of a public institution that declares to have adopted New Public Management. This study employs a qualitative method and the data derive from semi-structured interviews and secondary data sources. Semi-structured interviews include 12 administrative personnel selected by the snowball sampling method. The common characteristic of these 12 individuals is that they have been working in the selected institution since its establishment. Secondary data sources are organizational documents, reports and website contents. The data were analyzed by content analysis. In light of our findings, it is evident that the Norm Staff approach is inadequate compared to the new human-oriented, flexible and managerial approach. To deal with this inadequacy, it is suggested that the public institutions which have adopted New Public Management should implement human resource planning processes which consist of the following phases: Human Resource Requirement Plan, Human Resource Procurement Plan, Human Resource Placement Plan, Human Resource Development Plan and Human Resource Downsizing Plan. This study is original in three respects. First of all, while the other studies in the literature just describe the Norm Staff approach, the present work provides a critical perspective to it. Secondly, the relation between the New Public Management approach and human resource planning has not been explored by other studies in the literature. In that regard, this study is pioneering in this field. Finally, a new process that consists of different phases in human resource planning has been suggested. This new process is different from what has been suggested by other authors in the previous studies. This is also a unique contribution to the literature.	
Keywords: Human Resources Management, Human Resources Planning, Norm Staff, New Public Management, Public Personnel Regime	

GİRİŞ

Geleneksel kamu yönetimi; geleneksel yönetim anlayışı, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, küreselleşmenin etkisi, ulus-devlet anlayışındaki değişim, değerler sisteminin değişimi, piyasanın artan gücü, kamu tercihi teorisi ve işletmecilik yaklaşımının kamuya geçmesi ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışına doğru evrilmiştir. Yeni Kamu Yönetiminin amacı; devleti etkin ve verimli hale getirirken vatandaşların da yönetime katılımını sağlamak ve daha az masrafla daha çok icraatta bulunan kamu yönetimi sistemini oluşturmaktır. Hiyerarşik, katı ve bürokratik kamu yönetimi; piyasa tabanlı ve esnek bir yapıya dönüştürülmüştür.

Amerika’da Reagan ve İngiltere’de Thatcher liderliğinde başlayan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı 1980 sonrasında Türk kamu yönetiminde de etkili olmaya başlamış, geleneksel yönetimin ilerleyen ve değişen dünya karşısında eskimesi ve yetersizliği temel sebepleriyle yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmiştir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımına geçiş kamu sektörünü yapısal, örgütsel ve personel sistemi açısından etkilemiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu personel rejimine; hizmet alımına yönelimi, esnek istihdam politikası, rotasyon, iş zenginleştirme, performans değerlendirme ve hizmet içi eğitim uygulamalarını getirmiştir. Bu çerçevede; kurumda çalışan işgücünü kurumun amaçlarına uygun olarak kullanıp yönetme süreci olarak tanımlanan personel yönetimi daha genel ve esnek bir yapıya sahip insan kaynakları yönetimine doğru evrilmiştir.

İnsan kaynakları yönetimi; insanın kullanılmaya hazır gizil gücünü verimli ve etkili kullanmayı amaçlayan yönetsel bir yaklaşımdır. Günümüzde kurumların nitelikli insan kaynağı özel kesimde olduğu kadar kamu kesiminde de yönetim sürecinin mühim bir parçasıdır. Çünkü insan kaynağının kurumun hedeflerine yönelik fonksiyonel kullanımı yeni kamu yönetimi anlayışı için büyük bir önem taşımaktadır.

İnsan kaynakları yönetiminin ilk adımı olan insan kaynakları planlama aracı olarak geleneksel yönetimde kamuda kullanılan norm kadro çalışmaları çok sayıda işgücü istihdamının önlenmesi amacıyla ilk kez 1880’lerde Taylor öncülüğünde başlamıştır. Taylor’un çalıştığı kurumlardaki başarısız yönetim, düzensizlik ve savurganlık onu rasyonel ve etkili çözümler üretmeye yöneltmiştir. Çalışan verimliliğini artırmaya önem

vererek hareket-zaman etüdü, iş ölçümüne benzer yöntem geliştirme çalışmalarına odaklanan Taylor; bir işi yapmak için gereken en iyi yolu araştırmış ve tatbik etmiştir. Norm kadro çalışmalarının temeli de bu süreçte atılmıştır. Norm kadro uygulamalarının temel amacı; işlerin yürütülebilmesi için gerekli olan kadronun nitelik ve niceliğinin belirlenmesi olarak belirtilmektedir.

Yeni kamu yönetiminin personel rejimi ve insan kaynakları yönetimi kavramlarında meydana getirdiği değişimler sonucu insan kaynakları planlama aracı olan norm kadro anlayışı yeni yapının esneklik, işletmecilik mantığı, insan öncelikli bakış açısı karşısında yetersiz kalmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminin ilk adımı olan insan kaynakları planlamasına kamuda tam geçiş sağlanması gerekmektedir. İnsan kaynakları planlaması; kurumun şimdiki ve gelecekteki çalışan nitelik ve sayısını kurumun amaç, misyon ve stratejilerine uygun bir şekilde belirleme sürecidir. Yeni kamu yönetimi etkisiyle kamuda insan kaynakları planlamasının kapsamına uygun şekilde yapılması gerektiği görülmektedir. Bu çerçevede yeni kamu yönetimi etkisiyle kamuda insan kaynakları planlaması uygulamaları süreç açısından; insan kaynakları ihtiyaç planı, insan kaynakları sağlama planı, insan kaynakları yerleştirme planı, insan kaynakları geliştirme planı ve insan kaynakları azaltma planı şeklinde insan kaynakları planlamasının kapsamını oluşturan beş başlık altında toplanması mümkündür.

Çalışmanın Konusu ve Amacı

Bu bağlamda araştırmanın konusu; yeni kamu yönetimi anlayışını kabul ettiklerini beyan eden kamu kurumlarında insan kaynakları yönetiminin spesifik olarak da insan kaynakları planlamasının uygulamaya geçip geçmediğini incelemektir. Diğer bir ifadeyle; norm kadro uygulamalarının liyakat, esneklik, performans gibi yeni kamu yönetiminin kamu kurumlarına getirdiği anlayışlarla örtüşüp örtüşmediği, bu konularda ki yeterliliğinin tespiti, insan kaynakları uygulamalarından insan kaynakları planlamasının kamuda gerekliliği ve uygulanıp uygulanmadığı analiz edilmiştir. Bu kapsamda çalışmanın temel amacı; yeni kamu yönetimi anlayışını kabul ettiklerini beyan eden kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi spesifik olarak da insan kaynakları planlaması uygulamalarında teoride meydana gelen etkiler uygulamaya yansıyor mu? araştırma sorusu kapsamında; kuramsal kısımda ele alınan yeni kamu

yönetiminin kamuda insan kaynakları planlaması özelinde uygulamaya yansımalarına destekleyici veriler elde etmektir.

Araştırmanın temel amacı doğrultusunda ya da temel amaca ulaşmak için aşağıda sıralanan alt amaçlara ulaşmak hedeflenmektedir;

- Örnek olarak seçilen kurumda geçmişten bugüne kadar hangi insan kaynakları planlama araçları kullanıldığını tespit etmek,
- Kurumda şimdiye kadar uygulanan insan kaynakları planlama araçlarının etkin ve doğru olarak yapılıp yapılmadığını tespit etmek,
- Yeni kamu yönetimi anlayışına sahip olan kurumun insan kaynakları planlamasına bu anlayışın etkilerini yansıtıp yansıtmadığını tespit etmek,
- Kurumda İş Örgütlemesi, İş Analizi, İş Tanım ve Gereklere, İş Değerleme ve Norm Kadro sayı tespitinin tam ve doğru şekilde yapılıp yapılmadığını tespit etmek,
- Yeni kamu yönetiminin insan kaynakları planlaması çalışmalarına etkisi olan esnek istihdamın uygulanıp uygulanmadığını araştırmak,
- Rotasyon ve iş zenginleştirme uygulamalarının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini tespit etmek,
- Kurumda hizmet içi eğitimin etkin ve verimli bir uygulaması olup olmadığını belirlemek,
- Norm Kadro uygulamalarının performans etkisi olup olmadığını belirlemektir.

Araştırmanın varsayımlarını ise aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Örneklem evreni temsil etme kabiliyetine sahiptir.
- Kullanılan ölçü aracı/mülakat soruları amaçlarımıza uygun veri toplama yeterliliğine sahiptir.
- Araştırmaya katılan deneklerin mülakat sorularına samimi cevap verdikleri var sayılmıştır.
- Bu kurumda norm kadro uygulamalarının hukuki zorunluluk olarak yer aldığı var sayılmıştır.
- Bu kurum insan kaynakları planlamasını kendi inisiyatifinde yapmaktadır.

Çalışmanın Önemi

Bu araştırma tez çalışmamızın teorik kısmına ilişkin destekleyici veri sağlaması bakımından önemlidir. Son yıllarda birçok reform geçirerek yeni yaklaşımlara sahne olan kamu yönetimi düşünüldüğü zaman, bu araştırma sonucu ortaya çıkacak sorunlar ve çözüm önerilerinin diğer kamu kesimi kurumları için de örnek teşkil edip, reform çalışmalarında rehberlik ederek, bu araştırmanın sonuçları literatüre katkıda bulunacaktır. Günümüz modern yönetim felsefesinin temel unsuru olan ve entelektüel sermayeyi oluşturan “insan” kavramının, bir kurumun sahip olduğu en değerli ve ikame edilemeyen kaynağında beşeri sermaye olduğu düşünüldüğü zaman, insan kaynakları yönetiminin, insan kaynakları planlamasının ve araştırmanın önemi de kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Literatürde bulunan tezlerin genelde norm kadro süreci ya da norm kadro uygulamaları üzerinde odaklandığı görülmektedir. Bu ampirik çalışmada norm kadro çalışmalarının günümüz yeni kamu yönetimi anlayışı uyarınca yetersiz olduğu, yeni kamu yönetiminin etkisiyle insan kaynakları planlamasının kapsamına uygun uygulamaların getirilmesi gerektiği savunulmuş ve yapılan alan araştırması ile de bahsedilen öngörüler desteklenmeye çalışılmıştır. Bu sebepten daha önce yapılmış çalışmalardan farklı olduğu ifade edilebilir.

Çalışmanın Yöntemi ve Planı

Çalışmada içerik analizi, ikincil veri analizi ve yarı-yapılandırılmış mülakat metotlarından yararlanılmıştır. Uygulama kısmının hazırlanmasında; kişi yorumlarını almaya ve deneyimlerini öğrenmeye çalışıldığı için nitel araştırma yönteminden yarı-yapılandırılmış mülakat tekniği ve ikincil veri kaynakları kullanılmıştır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır ve “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye’de Ortaya Çıkışı” başlıklı birinci bölümde, yeni kamu yönetiminin ortaya çıkışı, yeni kamu yönetimi düşüncesinin ilke ve stratejileri, geleneksel yönetim anlayışı ile karşılaştırılması, Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları ele alınarak incelenmiştir.

“Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personel Rejimine Yansımaları ve Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş” başlıklı ikinci bölümde;

geleneksel kamu personel rejimi, yeni kamu yönetimi düşüncesinin Türk kamu personel rejimi üzerine etkileri, Türkiye’de kamuda personel yönetimi gelişim süreci, personel yönetimi kavramından insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş ve yeni kamu yönetimi düşüncesinin insan kaynakları yönetimine geçişe etkisi incelenmiştir.

“İnsan Kaynakları Planlamasına Yeni Kamu Yönetiminin Etkileri” başlıklı üçüncü bölümde; norm kadro uygulaması ve insan kaynakları planlaması açıklandıktan sonra yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle kamuda insan kaynakları planlaması incelenerek ele alınmıştır.

“Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kamuda İnsan Kaynakları Planlamasına Etkileri: Sakarya Üniversitesi Örneği” başlıklı dördüncü bölümde ise; Sakarya Üniversitesinden elde edilen ikincil veri kaynaklarının ve Sakarya Üniversitesinde 15 yıl ve üzeri çalışan 12 idari personelle yapılan mülakatlar sonucu elde edilen bulgular analiz edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın sonuç bölümünde mülakat ve ikincil veriler sonucu elde edilen bilgiler ışığında; yeni kamu yönetimi anlayışını kabul ettiklerini beyan eden Sakarya Üniversitesi özelinde kamu kurumlarında insan kaynakları yönetiminin spesifik olarak da insan kaynakları planlamasının uygulanması konusunda genel değerlendirmelerde bulunulmuştur. Son olarak; norm kadro uygulamalarının liyakat, esneklik, performans gibi yeni kamu yönetiminin kamu kurumlarına getirdiği anlayışlarla örtüşmediği ve norm kadro uygulamalarının günümüz insan kaynakları planlaması kapsamı açısından eksik kaldığı için insan kaynakları planlaması kapsamında planlama yapılması gerektiği tespit edilerek görüş ve önerilerde bulunulmaya çalışılmıştır.

BÖLÜM 1: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE TÜRKİYE’DE ORTAYA ÇIKIŞI

Toplumlar çeşitli sebeplerle ortaya çıkan gelişmelerden etkilenip değişime uğrayan dinamik yapıdadır. Küreselleşme, insan öncelikli bakış, esneklik gibi günümüzde meydana gelen değişimler toplumları etkilemiştir. Acaba kamu yönetimi bu değişimden nasıl etkilenmiştir? Çalışmanın bu bölümünde; yönetim paradigmasında meydana gelen değişim ile yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışı ve Türkiye’ye yansımaları incelenmiştir.

19. yüzyıl yarısından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar hakim paradigma geleneksel kamu yönetimi, işlevsel anlamda kamu politikalarını belirleme ve uygulamayı; yapısal anlamda ise devletin örgütsel yapısını ifade etmektedir. Eryılmaz (2017: 15) kamu yönetiminin; devletin yürütmeye ilişkin kısmının yapı ve etkinliklerinden oluştuğunu belirtmektedir. Birçok farklı tanımı olan kamu yönetimi Özer (2005: 5)’in de ifade ettiği gibi; halka hizmet etme ve kamu çalışanlarını, kamusal etkinlikleri, politikaları yürütme süreci olarak tanımlanmaktadır.

Kamu yönetiminin temeli, Wilson’un “siyaset-yönetim ayrılığı ilkesi”, Fayol’un geliştirdiği “yönetim süreci”, Taylor’un “bilimsel yönetim ilkeleri” ve Weber’in “bürokrasi” kuramlarına dayanmaktadır. Siyaset ve yönetim kavramlarının ayrılabilceği veya ayrılması gerektiği fikri Woodrow Wilson’ın, 1887 tarihinde yayınlanan “The Study of Administration” (Yönetimin İncelenmesi) isimli makalesi ile başlamaktadır. Wilson, 19. yüzyılın sonunda kaleme aldığı makalesinde kamu yönetimi kavramını, siyaset bilimi düşüncesinden bağımsız bir düzen/disiplin hâline getirmek için “siyaset/yönetim ayrılığı” ilkesini ileri sürmüştür. Woodrow Wilson’un bu görüşü; siyaset ve kamu çalışanlarının çalışma çevresinin farklı olduğu, politikacıların kamu siyasalarına ilişkin belli başlı kararları verip, kamu çalışanlarının da bunları, uzmanlık ve teknik bilgilerine göre aktif ve tarafsız olarak uygulayacakları görüşlerine dayanmaktadır. Fayol, tüm organizasyonu ele alıp uygun kurum dizaynı ve yönetim öğelerini araştırarak organizasyon yapısı kurulurken dikkat edilecek ilkeleri belirlemiştir. Yönetim süreci ilkeleri; iş bölümü, departmanlara ayırma, emir-komuta birliği, hiyerarşik yapı, kontrol alanı, yetki ve sorumluluk denkliği, amaç birliği ve yetki devri ilkelerinden oluşmaktadır (Fayol, 2012). Taylor’un bilimsel yönetim ilkeleri ise

koordinasyon ve yardımlaşma ile herkesin en yüksek verimlilik düzeyine çıkarılmasını amaçlamaktadır. Bilimsel yönetim ilkelerine göre; her iş görevlere ayrılmalı, görevler bilimsel açıdan ayrıntılı şekilde incelenmeli, zaman-hareket etüdü yapıp her görev için standartlaştırmalar getirilmelidir (Taylor, 2011). Weber'in amacı ise; modern sanayi toplumundaki karmaşık hükümet yapısının tanımını vermektir. Bürokrasi; kurallarla tayin edilmiş faaliyet alanı olup uzmanlaşmış görevlerle teçhiz edilmiş sürekli hiyerarşidir ve devamlılık, düzen, yazılı kural, yasa ve kararlara dayanmaktadır. Bürokrasi teorisi; iş bölümü, formel yapı, hiyerarşi, üste karşı sorumluluk, kayıt altına alma, liyakate dayalı görevlendirme, yukarıdan aşağı bilgi/karar akışı, kural, ilke ve prosedürlere bağlılık özelliklerini taşımaktadır (Weber, 2017).

Al (2002b: 20)'ın da belirttiği gibi; Taylor her zaman uygulanan yöntemlerin ortaya çıkardığı kayıp ve israflara; Weber, Patrimonyal teşkilatlanmaların Almanya sanayileşmesini önleyici yönüne; Fayol da benimsenen tüm teori ve ilkelerin yokluğuna karşı tepki göstermiş ve bu noksanlıkları gidermek için çaba harcamışlardır. Her üç yaklaşım da temelde iki ana fikre dayanmaktadır; alışlagelmiş düzen içinde yapılan işlerde çalışanların makinelerle nasıl etkin kullanılabileceği ve resmi kurum yapısının nasıl meydana getirileceğidir. Yaklaşımların üçü de maddi faktörler düzenlendiği zaman, insanın öngörülen doğrultuda davranacağı varsayımına dayanıp; rasyonellik ve mekanik süreçlerden hareketle kendine söyleneni yapan pasif bir özneyi ele almakta ve tamamen kapalı bir sistem inşa etmektedirler. Daha sonraki dönemde ise; teknolojik açıdan buhar makinesinin icadı (1698), ekonomi bilimi açısından Adam Smith'in Ulusların Zenginliği (1776) adlı eseri ve politik açıdan da Fransız Devrimi (1789) ardından yeni üretim ilişkileri, sosyal yapılar ve kurumlar ortaya çıkmaya başlamış ve bu yeni toplumsal yapı "sanayi toplumu" olarak adlandırılmıştır. Bu dönemde kol gücünün yerini artık mekanik enerji olarak insan ikinci faktör olmaya başlamış ve geleneksel kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir.

Ömürgönülşen (1997: 510)'e göre; geleneksel yönetimin temel ilke ve düşüncelerini dört grupta toplamak mümkündür. İlki, kamu yönetiminin bürokrasi biçimine göre teşkilatlanmayı esas alarak; detaylı kurallara ve formelliğe dayalı, şahsi olmayan, katı hiyerarşi ve merkeziyetçi nitelikler taşıyan yapısı ile ilgilidir. Bahsedilen bu ilkelerin kamu yönetiminde yansızlık, verimlilik ve etkinliği sağlayacağı düşünüldükçe; uzun

zaman bu ilkelerin tesiri altında kalınıp bunlara sıkı şekilde bağlanmak kurumları çalıştırmanın en iyi yolu olarak algılanmıştır. İkinci ilke; devletin kamu ile ilgili mal/hizmetlerin üretilip dağıtımında aracısız olarak görev alması gerektiği fikridir. Devlet, refah devleti gibi düşüncelerin tesiriyle bu alandaki görevini artırarak büyümüş ve birçok mal/hizmet üreticisi olarak ekonomide büyük önem kazanmıştır. Diğer ilke ise, idari ve politik konuların birbirinden uzaklaştırılarak ele alınabileceği fikridir. Kamu yönetiminin görevi; yönerge ve kuralları uygulamakken; politika ve strateji tayin etme yetkisi politikacılara aittir. Politikacılar, kamu ile ilgili alanlarda yapılacakları belirlerken, kamudaki yöneticiler bunları tatbik etmektedir. Sonuncu ilke; kamu yönetimi kavramının yönetimin özel bir şekli olduğu görüşüdür.

Bu dönemde kamu yönetiminin baskın özelliklerini Eryılmaz (2017: 15)'ın da belirttiği gibi; “merkezcilik”, “aşırı derecede hiyerarşi”, “kurallara körü körüne bağlılık”, “hantal bürokrasi”, “fazlalaşan kamu harcamaları”, devlet ve toplum arasındaki ilişkilerde “güven bunalımı” oluşturmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının sanayileşme sürecinde geliştirilen bir yaklaşım olup; tekelci hizmete dayalı, bürokratik, aşırı merkeziyetçi, belirli olmayan kamu çıkarı nosyonu içererek kamu sektöründe etkinlik ve verimliliğin sağlanmasını engelleyen bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. Ömürgönülşen (1997: 530)'in de belirttiği gibi bu dönemde; özelleştirme ve tasarruf politikalarıyla rollerin yeniden tanımlanması; piyasacılık ve iktisadi liberilizasyonla yeni değer ve uygulamaların ortaya çıkması birçok ülkenin resmi siyasasına dönüşmüştür.

İçinde yaşadığımız çağ 1970'lerden bu yana “sanayi-ötesi toplum” olarak adlandırılmakta ve post-modernizm, post-fordizm ve neo-liberalizm özellikleri taşımaktadır. Bu özelliklere uygun olarak 1929 Ekonomik Buhranı ve ardından yaşanan 1973 Dünya Petrol Krizi süreçleri ile başlayıp bürokrasi temelli, hiyerarşik ve aşırı merkeziyetçi olarak ifade edilen geleneksel kamu yönetimi; esnek, adem-i merkeziyetçi, piyasa tabanlı ve işletmecilik mantığında olan yeni kamu yönetimi anlayışına evrilmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde yeni kamu yönetimi düşüncesi ve Türkiye’de ortaya çıkışı ele alınacaktır. Yeni kamu yönetimi düşüncesinin ortaya çıkmasını sağlayan faktörler, ilke ve stratejileri, geleneksel yönetim anlayışından ayrılan yönleri ve eleştirisi ortaya

konularak; yeni kamu yönetimi anlayışı derinlemesine incelenecektir. Ardından Türk kamu yönetimi sorunu ortaya konularak Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş analiz edilecektir. Bölüm 5 alt bölümden oluşmaktadır. Her bölümde yeni kamu yönetimi anlayışının ve bu anlayışın Türkiye’de ortaya çıkışının açıklanması amaçlanmaktadır. Bölümün temel amacı ise; kamu sektöründe insan kaynakları planlaması sistemine geçilmesinin temelini oluşturan yeni kamu yönetimi anlayışının ve Türk kamu sektöründe bu anlayışa geçişin anlatılmasıdır.

1.1. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Ortaya Çıkışı

Geleneksel kamu yönetimi kavramının yeni kamu yönetimi anlayışına evrilmesini 1929 Ekonomik Buhranı başlatmıştır. Ekonomiyi biçimlendiren ülkelerde kapsamı itibariyle çapı en büyük buhran olarak görülen 1929 Ekonomik Buhranı finans kesiminde başlayıp kısa sürede reel kesime yayılarak; Cengiz (2008: 10)’in ifadeleriyle dünya genelinde yeni ekonomik politikalara geçilmesine neden olmuştur.

Genel anlamda ekonomik buhran; sermaye piyasası, işgücü piyasası, para, mal ve hizmet piyasalarında karar alan birimleri ileriye dönük ve ölçülü davranmaya iterken ekonomik göstergelerde sürekli kötüleşme olarak tanımlanabilir. Eğilmez (2009: 56)’in de ifade ettiği gibi; gelir dağılımı adaletsizliği, ekonomi programlarının yanlış uygulanması, arz-talep yetersizliği, aşırı borçlanma, cari işlemler istikrarının korunamaması, ekonomik gelişmelerin hızla değişmesi ve kurgusal amaçlı sermaye hareketleri iktisadi buhranların sebepleri arasında gösterilmektedir. Bunlara ek olarak; ekonomik yapı değişiklikleri, bilgi ve koordinasyon yetersizliği, tasarrufların yatırıma dönüşmemesi ve dış borçlanma gibi nedenler de ekonomik buhrana sebep olarak gösterilmektedir. 1929 Ekonomik Buhranı’nın temelini; 1914 yılında kapitalizmin genişlemesi ve Birinci Dünya Savaşı oluşturmaktadır.

Kapitalizm sistemi; özel mülkiyetin çoğu üretim araçlarına sahip olup çalıştırdığı; gelir dağılımı, mevduat, üretim ve mal-hizmet fiyatlarının, arz ile talebin bulunduğu piyasa ekonomisi aracılığıyla belirlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Marx’a göre kapitalizm; sermaye ve üretim araçlarına sahip burjuva sınıfının menfaatine işlemlerini hukuki kılan sistemdir. 1914 yılında kapitalizm ciddi bir genişleme yaşamıştır. Wallerstein (2014: 25)’in ifadeleriyle; kapitalizmin genişleme örüntüsünün mümkün olmasının tek sebebi,

kapitalizmin tek bir devlette yerleşik bir sistem değil, tanımı gereği tek tek her devletten daha büyük bir dünya sistemine yerleşmiş bir sistem olmasıdır.

Birinci Dünya Savaşı ekonomik faaliyetleri etkilemiş, üretim yapısını değiştirmiş ve savaşa giren ülkelerde fakirleşmeye neden olarak 1929 Ekonomik Buhranının diğer nedenini oluşturmuştur. Birinci Dünya Savaşı'nda Avrupalıların para ihtiyacının artmasıyla birlikte bu ülkelerde karşılıksız para basımı enflasyonist sürecin başlamasına sebep olmuştur. Eğilmez (2009: 58)'in de belirttiği gibi enflasyonun artması ve Avrupadaki ülkelerin karşılıksız paraları yatırımcıların varlıklarını altın karşılığında para basan ABD'nin finans düzenine yönlendirmiştir. Savaş sonunda ABD Avrupa ülkelerinden savaş borçlarını ödemelerini talep etmiş ve dünyanın en fazla alacaklı ülkesi olması nedeniyle çözüm yollarını belirlemiştir. Bu durum ABD'ye dünya ekonomisinde liderlik getirmiş ve 1929 Ekonomik Buhran öncesi Amerika'da istihdam ve üretim kesimlerinde artışların sürdüğü, fiyatların sabit kalarak insanların kendilerini geçmişteki hallerinden daha zengin hissettiği yıllar olmuş ve Cengiz (2008: 12)'in ifadesiyle 1929 yılında buhranın ortaya çıkabileceği ortam ve şartları oluşturmuştur. Yine bu dönemde; hisse senetlerine olan talep artarak fiyat artışına neden olmuş, aşırı üretim nedeniyle ortaya çıkan tarım krizi sonucu uluslararası ticaret gerilemiş ve tüm bunlar ABD borsa çöküşüyle birleşince buhran hızla dünyaya yayılmıştır. Ekonomik buhran; fiyat istikrarsızlığı, arz-talep dengesizliği, ödemeler bilançosunda dengesizlik, gelir dağılımında adaletsizlik ve aşırı borçlanmalara neden olmuştur.

Ekonomik buhrandan sonraki süreçte oluşan işsizlik karşısında, o zamana kadar geçerli olan klasik ekonomik anlayışın yetersizliği, talep yanlı Keynesyen yaklaşımını ortaya çıkarmıştır. Ekonomik krizi dışsal nedenlere bağlayan yaklaşımlardan Keynesyen yaklaşım; ekonominin kendiliğinden denge durumuna gelerek tam istihdam seviyesinin sağlanacağı görüşünü reddederek Say yasasının (her arz kendi talebini yaratır) geçerliliğini yitirdiğini ve tasarruf-yatırım dengesinin her zaman meydana gelmediğini iddia etmiştir. 1930'lardan itibaren hâkim olmaya başlayan Keynesyen ekonomi politikaları; hükümetlerin sosyal politika ve ekonomi de aktif yer almasını sağlamıştır. Aydın (1999: 2)'in ifadesiyle; Keynes, kapitalizmin piyasa mekanizmasıyla dengesini kurup büyümeyi güvence altına alacağı fikirlerini reddedip; devletin para sunumu, faiz

haddi, kredi hacmi gibi araçlarla altyapı yatırımlarına yüklenerek durağanlığı kırıp ekonomiyi sürekli büyüme ve yüksek istihdam ortamında tutabileceğini önermekteydi.

Keynesyen politika aynı zamanda devlet yapı ve faaliyetlerini genişleterek “refah devleti” kavramının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Refah devleti anlayışı da beraberinde devletlerin aşırı büyümesini getirip devletleri “verimsizlik”, “kırtasiyecilik” ve “hantallık” gibi suçlamalara maruz bırakmıştır. 1973’te ortaya çıkan “Dünya Petrol Krizi” ekonomide bütçe açığı ve borçlar oluşturarak Aktel (2003: 34)’in ifadesiyle refah devleti sürecine darbe indirmiştir.

1929 Ekonomik Buhranı ve ardından yaşanan 1973 Dünya Petrol Krizi süreçleri ile başlayıp yönetim düşüncesinin değişimini ve dolayısıyla yeni kamu yönetimi düşüncesinin ortaya çıkışını sağlayan diğer faktörler ise Eryılmaz (1997: 11)’ın belirttiği gibi; geleneksel yönetim anlayışının problemleri, bilgi teknolojilerinde gelişmeler, küreselleşmenin etkileri, ulus-devlet anlayışı değişimi, değerler sistemindeki değişimler, piyasanın artan gücü, neo-liberalizm, refah devletinin başarısızlığı, yeni sağın yükselişi, kamu tercihi teorisi ve işletmecilik kavramının kamuya girmesi olarak sınıflandırılmaktadır.

1.1.1. Geleneksel Yönetim Anlayışının Problemleri

Geleneksel yönetim anlayışı; garantili statü mantığı, katı hiyerarşiye sahip olması vb. nedenlerden kamu sektöründe etkinliği sağlayamayarak işlevselliğini yitirmiştir. Geleneksel yönetim Al (2003: 129)’ın da belirttiği gibi; öngörüsüne rağmen, yönetim-politika ayrımının tam olmaması; formellik, üniterlik ve hiyerarşi; yöntem ve kurallara çok fazla bağlılık; inelastik yapı; işlerin geç yapılması; vatandaşların çıkar ve ilgisine duyarsızlık ve karar verme sürecinde teknik ve ekonomik açıdan rasyonel olmaması gibi yönlerden eleştirilmektedir. Bunlara ek olarak; geleneksel yönetim insan faktörünü önemsememesinden, hantallığı, sorumluluk almaması, değişime ayak uyduramaması ve girişimden kaçmasından dolayı da eleştirilmektedir. Kahraman (2009: 13) geleneksel yönetim sorununu; “merkeziyetçilik, biçimsellik, mekaniklik, gizlilik, dışa kapalılık, katı hiyerarşi, değişime ayak uyduramama” olarak özetlemektedir. Sonuç olarak Osborne ve Gaebler (1993: 1)’ın da ifade ettiği gibi; kamu hizmetlerinin kalitesizliği, vatandaşların yüksek standartlı hizmet beklentisi, ekonomik buhran ve tasarruf

endişeleri, kamu sektörünün faal olmadığına yönelik görüş, kamunun kabiliyetli kişileri istihdam edemeyerek onları özel sektöre kaptırması ve benzeri sebepler geleneksel yönetim anlayışının çökmesine yol açarak yönetimde yeni bir paradigmaya itmiştir.

1.1.2. Bilgi Teknolojilerinde Gelişmeler

Bilgi teknolojisi; bilgi toplanmasından saklanmasına kadar olan süreçte elektronik ağların kullanımını içermektedir. Ünlüer (2003: 16)'inde söylediği gibi; sanayi toplumunun ortaya çıkmasında makinenin oynadığı rolü, bilgi toplumunun ortaya çıkmasında bilgi teknolojileri oynamakta, Al (2003: 80)'ın ifadesiyle; kamu yönetimini etkileyen çevresel faktörlerin başında gelmektedir. Teknolojik değişimlerin kamu bürokrasilerine etkisi konusuna ilk dikkat çekenlerden birisi Warren Bennis'dir. Bennis Weber'in bürokrasi kuramının yeni koşullara ayak uyduramadığını ifade etmiştir.

Ergun (2015: 68)'nın da ifade ettiği gibi; geleneksel Weberyen bürokratik anlayışın insanı basit bir mekanik araç gibi görmesi başarısızlığının temel nedenlerinden birisidir. Bürokratik model; hiyerarşi, katı kurallar, yukarıdan aşağı doğru bilgi transferi gibi kuralları içermekteyken; bilgi toplumu temel olarak esneklik üstüne kurulmaktadır. Bu esnekliğe ve gittikçe büyüyen kamu sektörüne ayak uydurmak için teknoloji kullanımı yaygınlaşmaktadır. Aktel (2003: 44)'in de belirttiği gibi; yaşanan bu teknolojik devrim, çapı ve boyutları bakımından sanayi devriminin tarihte oynadığı rolden çok daha ötesini gerçekleştirecek niteliktedir. Çandar (1998: 331-332)'ın da dediği gibi; teknolojik devrimler, sanayi devriminin oluşturduğu değişimi, ideolojiden siyasi sistemlere, mimariden müziğe kadar birçok alanda daha kısa sürede gerçekleştirmeye başlamıştır.

Etike (2015: 255)'nin de dikkat çektiği gibi; emek-değer kuramının yerini artık bilgi-değer kuramı almıştır. Artık dünyada birçok ülkede e-devlet uygulamaları yapılmaktadır. E-Devlet Projeleri ile hedeflenen Kahraman (2009: 6)'a göre; kamudaki iş akışlarının hızlandırılması, entegrasyon ve senkronizasyonun sağlanmasıdır. Aktel (2003: 108)'in de ifade ettiği gibi; e-devlet ile enformatik teknolojilerinin sağladığı olanaklarla iletişimin ıslah edilmesi, tekrarların ortadan kaldırılması, iş ve işlemlerin kendiliğinden yapılır hale getirilmesi sağlanacak; veri ve bilgilerin toplanması, saklanması, ulaşılması kolaylaşacak; iş prosesleri yeniden düzenlenerek verimlilik/etkinlik seviyesi artacaktır. Sonuç olarak teorik açıdan; kamuda şeffaflık ve

bilgiye hızlı erişim sağlanmış olacaktır. Tüm bu gelişmeler karşısında geleneksel yönetim anlayışı yetersiz kalmaktadır.

1.1.3. Küreselleşmenin Etkileri

Ünlüer (2003: 20)'in ifadeleriyle; küreselleşme, 1960 ve 1970 yıllarındaki işçi hareketlerinin mücadelecî döneminden, 1980 ve 1990 da uluslararası rekabetin arttığı, ekonomik etkinlik ve verimliliğin öneminin arttığı bir döneme geçiş evresinde ortaya çıkmış bir kavramdır. Altun (2000: 88-89) küreselleşmeyi; “ulus-devletlerin etki alanının daralması, çok uluslu şirketlerin hakimiyet alanlarını genişletmeleri, iletişim teknolojilerinde gündeme gelen yenilikler, uluslarüstü örgütlenmelerin evrensel meşruiyet zeminleri olarak ortaya çıkması ve giderek homojenleşen bir kültürün varlığı gibi toplumsal ve toplumlararası gerçeklikleri nitelemek, bu gerçekliklerle birlikte seyreden süreçleri açıklamak üzere ortaya atılmış” bir kavram olarak tanımlamaktadır. Oman (1995: 33) küreselleşmeyi daha eleştirel bir açıdan; “karşılıklı bağımlılığın artarak ülkelerin ulusal politik-ekonomik egemenliğinin zayıflatıp belirsizlik ve istikrarsızlığa neden olması” şeklinde tanımlanmaktadır. Ritzer (2011: 20) daha kötümser bir ifadeyle küreselleşmeyi; “artan akışkanlıkları ve insanların, nesnelerin, mekanların, bilginin büyüyen çok yönlü akıntıları ile bunların karşılaştığı ve yarattığı yapıları içeren gezegen çapındaki bir süreç ya da bir dizi süreç” olarak tanımlar ve ekler; bu yapılarda bu akıntıları engeller ya da hızlandırır. Hirst ve Thompson (2007: 32)'in da ifade ettiği gibi radikal anlamda küreselleşme; sadece şu andaki ekonomik ilişkiler açısından daha çok yatırım ve uluslararası ticarete yönelik konjonktürel değişiklik olarak algılanmamalı aynı zamanda yeni ekonomik yanının meydana gelmesi olarak alınmalı ve dünyanın tek pazar haline gelmesi ve artan karşılıklı bağımlılığı ifade ettiği unutulmamalıdır. Kısacası küreselleşme kimine göre iyi ve toplumu geliştirecek bir yapıyken; kimine göre kötü ve aşındırıcı bir yapı anlamına gelmekte; ancak varlığının yadsınamayacak kadar görünür olduğunu belirtmek gerekmektedir. Giddens'in (2000a: 19) ifadesiyle, hem yeni hem de devrimci nitelikte olan küreselleşme güzel veya şık sözcük olmayabilir; ancak bu yüzyılın sonunda önünü görmeye çalışan hiç kimsenin onu yok sayamayacağı kesindir.

Küreselleşme; siyasi, ekonomik ve sosyal yapıların tümünü etkileyerek; olay ve dünyaya bakış açılarını değiştirip, toplumların kendi ülke yönetimleri ile diğer ülke yönetimlerini karşılaştırıp yeni talepler oluşturarak toplumun kurumlarını dönüştürmesine olanak tanımaktadır. Kahraman (2009: 7-8)'ın da ifade ettiği gibi; küreselleşme süreci ile birlikte birey-devlet ilişkisi sorgulanmakta, vatandaşlık pozisyonu tekrar tanımlanmakta, devletin küçültülmesi, yerel yönetimlerin sağlamlaştırılması, yerinden yönetim unsurunun ön plana çıkarılması, devletin belli başlı kamusal hizmetleri yapmaktan sorumlu tutulması, temel özgürlüklerin ve insan haklarının öneminin artması, vatandaşların devletten özerk tutulması, kamusal alanların olabildiğince dar kapsamlı tutulması gibi yeni yapı ve değerler ön plana çıkmaktadır. Sonuçta bu yeni yapı ve değerlere geleneksel yönetim cevap vermekte yetersiz kalmaktadır.

1.1.4. Ulus-Devlet Anlayışındaki Değişim

Ünlüer (2003: 21)'in de ifade ettiği gibi; gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için devletin rolü değişiyor, evrimleşiyor, küreselleşmenin gereklerine cevap veren stratejiler geliştirmek durumunda kalıyor. Giddens (2000b: 33)'in ifadeleriyle; yeni dönemde ulusal sınırlar varlığını korumaya devam etse de, dünyanın her yerinde ulusal sınırlar yumuşamakta ve ulus-devlet formundaki bu değişim kamu yönetimini de etkilemektedir. Çünkü geleneksel kamu yönetimi anlayışı ulus-devlet formuyla şekillenmiştir. Günümüzde ulus-devlet anlayışı yetkilerini uluslar üstü kurumlara ve yerel yönetimlere devretmektedir. Eryılmaz (1997: 11)'ın da ifade ettiği gibi; üst kurumlara aktarmaya mecbur kaldığı yetki ve otorite küreselleşmenin, alt kurumlara aktarmaya mecbur kaldıkları ise yerelleşmenin neticesinde olmuştur. Ulus-devlet anlayışının değişimi geleneksel yönetimi anlayışında değişimleri beraberinde getirmektedir.

1.1.5. Değerler Sistemindeki Değişmeler

Ünlüer (2003: 26)'in de belirttiği gibi; günümüzde bilgi toplumuna geçişle birlikte, geleneksel zaman, mekân, yurttaş ve çoğunluk anlayışı önemli bir değişime uğrayarak temsili ve çoğunluk esasına dayanan demokrasi kavramına doğrudan, katılımlı ve

çoğulcu nitelermeleri ilave edilmiştir. Çoğulcu toplum yaklaşımının güçlenmesi, vatandaşların yönetime katılma ve siyasal kararları etkileme imkânlarında görülen artış siyasal iktidarları sınırlandırarak daha demokratik yönetimlere zemin hazırlamaktadır. Katılımcı demokrasi halkın yönetim sürecine aktif katılımını ifade etmekte ve Kahraman (2009: 8)'ın da ifade ettiğı gibi; insan doğasının demokratik danışma ve sosyal etkileşim yoluyla “ahlakileştirilmesi” düşüncesine dayanmaktadır. Toplum artık sadece yönetilen bir kesim değil aynı zamanda yönetime katılan bir kesimi simgelemektedir. Tüm bu gelişmelere cevap veremeyen geleneksel yönetimin değişmesine ihtiyaç olduğu görölmektedir.

1.1.6. Piyasanın Artan Gücü: Refah Devletinin Başarısızlığı, Neo-Liberalizm ve Yeni Sağın Yükselişi

Şaylan (2000: 10)'ın da ifade ettiğı gibi; 20. yüzyıl içinde kapitalizmin evrensel dönüşümünün ortaya çıkardığı önemli olgulardan biri de yeni bir tür devlet örgütlenmesi “refah devleti” olmuştur. Refah devleti anlayışı; piyasanın yetersizliğinden dolayı ıslah edilmesi gerektiğı düşüncesine dayanmakta ve ülke halkının yaşam seviyesini yükseltmek için alınması gerekli önlemleri ifade etmektedir. Giddens (2000b: 13)'ın da belirttiğı gibi; bir zamanlar devrimci sol tarafından kapitalizm nasıl kötölüklerin kaynağı olarak görölmekte ise, şimdi de refah devleti liberal düşünürler tarafından aynı şekilde algılanmaktadır. Refah devleti anlayışı kamu yönetiminde ki “verimsizlik”, “kırtasiyecilik” ve “hantallık” gibi önemli sorunların temel nedeni olarak görölmüştür. Refah Devletine genel olarak aşağıdaki eleştiriler yöneltmiştir (Demirel, 2006: 110):

- Devletin ekonomik yaşamda doğrudan ya da dolaylı olarak rol alması kamu monopolleşmesine sebep olarak bireysel teşebbüs serbestisini sınırlandırmakta, özel teşebbüsler için haksız rekabete sebep olmaktadır.
- Devlet, niteliğı icabı pahalı ve verimsiz işlemekte ve kaynakları israf etmektedir. Bundan dolayı devlet asli fonksiyonlarına geri çekilmelidir. Özelleştirme ve deregölasyon politikalarına önem verilmelidir.

- Kamu yönetimi işletme yönetimi anlayışıyla yönetilmelidir. Kamu hizmetlerini tüketen vatandaş olarak değil, müşteri olarak görülmelidir. Sadece, satın alma gücünden yoksun olan vatandaşlar kupon vb. yöntemlerle desteklenmelidir.
- Refah devletinin sosyal harcamaları haksız gelir transferine yol açmaktadır.

Tüm bu eleştirilerin de gösterdiği gibi artık refah devleti kamu yönetiminde çözümden çok sorun halini almıştır. 1929’da ortaya çıkan bunalımın aşılmasında refah devleti bir kurtuluş olarak görülmüş iken, 1970’lerde ortaya çıkan bunalımda ise, refah devleti anlayışı Al (2003: 114)’ın ifadesiyle “günah keçisi” olarak ilan edilmiştir. Tüm bu sebeplerden dolayı Yeni Sağ politikaları geliştirilerek refah devletinin sonu ilan edilmiştir. Yeni sağ akımın ön plana çıkmasında 1970’li yıllarda yaşanan yukarıda bahsettiğimiz ekonomik durgunluk ve mali krizlere sebep petrol krizinin etkisi açıktır. Ancak Aksoy (2003: 547) tarafından; yeni sağ görüşlerin temel kaynağı on dokuzuncu yüzyılın liberalizmi olduğu bu yönüyle bu akımın aslında on dokuzuncu yüzyıl liberalizmin çağdaş bir yorumu olduğu ileri sürülmektedir.

Ünlüer (2003: 28)’in de ifade ettiği gibi; 18. yüzyılda burjuvazinin dünya görüşü olarak ortaya çıktığı iddia edilen liberalizm; kişiyi biricik varlık, özgürlüğü nihai amaç ve serbest piyasayı ekonomik örgütlenme metodu olarak kabul etmektedir. Ancak kişiyi biricik varlık olarak gören liberalizm, başarısızlık söz konusu olduğu zaman sorumluluğu sisteme atfetmez. Harvey (2015: 73)’in de belirttiği gibi; bireysel başarı girişimcilik meziyetlerine, başarısızlık kişisel başarısızlıklara (örneğin bireyin kendi insan sermayesine yeterince yatırımı yapmamasına) yorulur, sistemin herhangi bir özelliğine (örneğin genellikle kapitalizme atfedilen sınıfsal dışlamalara) atfedilmez. Bu durum liberalizm görüşünün geliştirilmesi gerektiğinin ilk göstergeleri arasında yer almaktadır.

1990’ların başlarında liberalizme; sivil toplum kurumlarının güç kazanmasını sağlamak, insan hakları, hukuk devleti, iştirak, hesap verebilir yönetimler, şeffaflık ilkeleri eklemlenerek, Keynesci yaklaşım ve politikalar yerlerini neoliberal görüşlere bırakmaktadır. Neo-liberal dalga Amin vd. (1994: 69)’in de belirttiği gibi; Reagan’ın ABD’de (1981) ve Thatcher’in İngiltere’de (1979) iktidara gelmeleri ve Keynezyen ekseninde ilerleyen refah devletini, siyasi açıdan bitirmelerinden sonra, genel olarak tüm dünyayı etkisine almıştır. Laisser faire biçiminde bir formülle özetlenen anlayış Aksoy

(2003: 546)'un ifadeleriyle; devletin ekonomiden elini çekmesi halinde piyasaların kendiliğinden bir düzene kavuşacağı, devletin müdahalesinin doğal dengeleri bozacağı için istenmeyen bir durum olduğu görüşlerine dayanmaktadır. Ataay (2007: 165-168)'ın da belirttiği gibi; gerçekleştirilen manevra ile devletin merkeziyetçi ve müdahaleci yapısının azaltılmasının, demokratikleşmenin ve sivil toplumu güçlendirmenin anlamı; refah devleti anlayışının düzenleyici devlet anlayışı doğrultusunda aşılması biçiminde yorumlanmaktadır.

Neoliberalizm; bireylerin evrensel rekabet ilkesi gereğince yönetilmesinin yeni konseptini belirleyen ifadelerin, uygulamaların ve düzeneklerin bütünü olarak, iktisadın devlet işlerinden ayrılıp piyasayı özel girişimin yönetmesi gerekliliğini müdafaa eden bir düşünce akımıdır. Temel dayanağı; Aktel (2003: 37)'in ifadesiyle “kendi kendini düzenleyen piyasa” sistemidir. Piyasaya devlet müdahalesi olmamalıdır. Dardot ve Laval (2012: 7)'ın da belirttiği gibi “devlet piyasanın yerine geçmez” bunun nedeni; basitçe, devletin gerçekte daima mevcut olmuş olmasıdır; çünkü devlet Marx'ın kendi döneminde vurgulamış olduğu gibi, sermaye birikim sürecine yönelik her türden engeli parçalayan güçlü bir kaldıraç olmaktan bir an bile vazgeçmemiştir. Liberal düşünürler, devlet müdahalesinin minimum seviyede olmasını savunmaktadırlar. Friedman (2017: 324)'ın da belirttiği gibi devlet gelir adaletini sağlamak amacıyla bile olsa piyasaya müdahale etmemeli; devletin başlıca işlevi vatandaşların özgürlüğünü hem dış düşmanlara hem de diğer yurttaşlara karşı korumak, adalet ve düzenin sürekliliğini sağlamak, özel anlaşmaları uygulatmak ve rekabetçi piyasaları güçlendirmektir. İlaveten Aksoy (2003: 547)'un ifadeleriyle; devletin müdahalesini meşrulaştıran sadece ve sadece, piyasa yozlaşmasını ya da başarısızlıklarını önlemeye yönelik düzenlemelerdir. Devlet etkisiz kalmamalıdır, ilgisiz kalmamalıdır, fakat Dardot ve Laval (2012: 32)'ın ifadesiyle “sakin” olmalıdır. Ancak yeni paradoks ise; devlet müdahalesi olmaması gereken bu yeni sistemde yoğun devlet müdahalesi olmasıdır.

Neoliberalizm, doğrudan yeni kamu yönetimi düşüncesini ve dolaylı olarak yeni sağ politikalarına tesir eden akımlardandır. Yeni sağın, refah devleti anlayışına dayanan kamu yönetimi üzerindeki eleştirileri Eryılmaz (2017: 20)'ın da belirttiği gibi; Milton Friedman ve Friedrich von Hayek (1899-1992) gibi iktisatçı liberaller, Robert Nozick (1938-2002) gibi politika felsefecileri ile Niskanen, Buchanan ve Mueller gibi “kamu

tercihi” kuramcılarının fikirlerine dayanmaktadır. Bunlara göre geleneksel yönetim, siyasetçi oylarının artışı için kamu kaynaklarını kullanmakta ve bürokratlar yan faydalar sağlamak için (statü, prestij gibi) kurum bütçelerini büyütme girişimindedirler. Yeni sağ ideolojisi temelde iktisadi liberalizm ile; düzen, otorite ve disiplini kaynaştırma girişimidir.

Yeni dönemin temel ilkeleri Talat Arslan ve Arslan (2011: 37)’ın ifadesiyle “anti devletçilik” üzerine inşa edilmiştir, devletçilik karşıtıdır ve özel sektör iyi, kamu sektörü kötü mantığı taşımaktadır. Yeni sağ; inanç, birey, bireyin rasyonel tercihi ve serbest piyasa üzerine odaklanırken; ekonomide arz odaklı yaklaşımı benimsemiştir. Yeni sağın 1980’lerin başlarından itibaren devletin yeniden yapılandırılması stratejilerine ideolojik olarak katkısı yadsınamaz derecededir. Yeni kamu yönetimini uygulamaya koyan yeni sağ politikaların tayin edilmesinde Isac-Henry (1993: 4)’nin de belirttiği gibi kamu tercihi kuramcılarının önemli etkisi olmuştur.

1.1.7. Kamu Tercihi Teorisi

Kamu tercihi teorisyenleri 1980’lere kadar pek ilgi görmeseler de bu tarihten itibaren Batı toplumlarında devleti küçültmek isteyen siyasetçiler arasında yankı bulmuşlardır. Yeni sağ siyasalarla uyumlu olan bu düşünce Al (2003: 110)’ın da belirttiği gibi; kamu yönetiminde açık, rekabetle ilgili, müşteri tercih hakkının olduğu ve inisiyatif sahibi yönetim düşüncesinin ortaya çıkmasına yardım etmiştir. Kamu tercihi kuramı refah devleti anlayışına bir reaksiyon olarak ortaya çıkmış ve Ünlüer (2000: 29)’in de ifade ettiği gibi yapısal ekonomik krizin aşılması ile birlikte yeni yönetim anlayışının şekillenmesine etkisi büyük olmuştur.

Kamu tercihi kuramı Küçükkalay (2015: 456)’ın da belirttiği gibi; yeni bir çözümleme konsepti geliştirerek devletin büyümesi ve ekonomik olarak etkili olamadığını kanıtlayarak, çözüm önerilerinde hukukun üstünlüğünün tüm bireyleri kuşatması icap ettiğini, yani siyasetçilerin faaliyetlerinin anayasayla sınırlandırılmasının gerekliliğini göstermektedir. Kamu tercihi teorisi aktör davranışlarını inceleyen bir kuram olup yönetsel davranışın bilimsel analizi olarak görülebilir. İnsanlar hareket ve eylemlerini sergilerken kişisel menfaatlerini ön planda tutacaklarından; bu teoriyi ortaya atan düşünürler kamu ruhu ve kamu hizmeti kavramlarını reddederek tavsiyelerle politika

belirlenmesi sürecine karşı çıkmışlar ve Özer (2005: 175)'in de belirttiği gibi yönetim-siyaset ayrımını yeniden tanımlamışlardır. Kısaca kamu tercihi teorisi birey tercihlerini temel alıp kamu tercihi oluşturmayı amaçlarken; karar verme mekanizmasına etki edip kararların ekonomik alınabileceğini savunmaktadır. Öngörülerini kapsamında kamu tercihi yaklaşımı teorilerinin önerileri Talat Arslan ve Arslan (2011: 43)'ın da ifade ettikleri gibi; olumsuzlaşan hantal kamu sektörünün küçültülmesi, daha etkili ve verimli olan piyasanın güçlenmesini istiyor ve kamu kuruluşlarının yönetilmesinde piyasa ilkelerinin uygulanmasının gerekliliği tezi vurgulanıyor. Yeni kamu yönetimi kavramını ilk kullanan Hood (1993), kamu tercihi teorisinin yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmesinde temel rol oynadığını belirtmiştir.

1.1.8. İşletmecilik

Geleneksel yönetim fordizmle yakından ilişkiliyken yeni yönetim anlayışı postfordizm ile ilişkili; geleneksel yönetim modernizmle ilişkili iken yeni kamu yönetimi anlayışı postmodernizmle ilişkilidir. Postmodernizmin işletmelere yansması; esnek üretim, tam zamanında üretim, toplam kalite yönetimi ve ürün farklılaşmasını ifade etmektedir. Yeni kamu yönetiminin; sözleşmecilik, özelleştirme, müşteri tatmini ve performans denetimi gibi ilkeleri postmodern söylemin kamu yönetimindeki yansımaları olarak değerlendirilmektedir. Bu dönemde, kamu sektörünün Ferlie vd. (1997: 11)'nin ifadesiyle “işletme gibi” olması gerektiği fikri baskın olan düşünce haline gelmiştir. Böylelikle kamu kurumlarının kamu yararını sağlama gayesi Yıldırım (2010: 715)'in da belirttiği gibi; önceden belirli bazı ilke ve kurallara uymak yerine kazanılan başarı ya da sonuçlara atfedilmektedir.

Bu yaklaşım ya da düşünce (Eryılmaz 2017: 17; Al, 2003: 90)'ın da ifade ettikleri gibi; “yeni kamu işletmeciliği”, “işletmecilik”, “piyasa temelli kamu yönetimi” ya da “girişimci idare” benzeri kavramlarla belirtilmektedir. Yaklaşımı savunanlara göre “yönetim” kavramı “işletme” kavramından dar bir anlamdadır. Oxford sözlüğü kamu yönetimini “yönetim etkinliği, ilişki kurma ve yönetme çabası” olarak tanımlarken, işletme yönetimini, “kurumun etkinliğine göre ilişki kurma ve yönlendirme” olarak ifade etmektedir. Özel sektör ve kamu sektörü diye ayırmadan “yönetim, yönetimidir” anlayışından yola çıkarak, yönetim öğelerinin kamu bürokrasisinde hakim olmasını

öngören “işletmecilik” yaklaşımının, yeni kamu yönetimi reformlarına önemli etkileri olmuştur. Bu yeni akımla birlikte özel sektör ile kamu sektörü ayrımı gittikçe belirsizleşmeye başlamıştır. İşletmecilik yaklaşımlarının kamu sektörüne geçirilmeye çalışılan varsayımları aşağıda sıralanmıştır (Eryılmaz, 2017: 21):

- Yönetim, idareden üstündür.
- Özel kesim yönetimi, kamu kesiminden üstündür.
- İyi yönetim, ekonomik ve sosyal sorunları çözmede tek yoldur.
- Yönetimin kendine özgü bir bilgi sistematiği vardır ve bu evrenseldir, dolayısıyla kamu kesimi de dahil her yerde uygulanabilir şeklinde ifade edilmektedir.

İşletmecilik yaklaşımı, kamu sektörünün geleneksel kurum yapı ve işleyişindeki verimsiz durumlara ilgi uyandırarak, Güzelsarı (2004: 97)’nın da belirttiği ‘adem-i merkeziyetçilik’, ‘serbestleşme’, ‘yetkilendirme’ benzeri argümanlara odaklanmıştır. İşletmecilik yaklaşımında Eryılmaz (2017: 21)’ın ifadeleriyle; performans ölçümü ve standartların tespit edilerek, sonuç odaklı yönetim anlayışı; ekonomiklik, uzmanlaşma, etkinlik, müşteri yönelimlilik ve etkililik benzeri vurgularla, formel usul ve prosedürlere göre tarif edilen “idare” kavramı, muvaffak olunmuş sonuçlara varmak için kaynakların etkin şekilde yönetilmesi gerektiğine vurgu yapan “yönetim” kavramıyla yer değiştirmiştir. Özel sektörün ideal yönetim yapılarını ve metotlarını yansıtan yönetim şekillerinin ve hareketlerinin kamu yönetiminde uygulanması öngörülmüştür. Bu kapsamda Güzelsarı (2004: 98)’nın da ifade ettiği gibi; amaçların belirlenmesi, performans belirtileri, bütçeleme usulleri, terfi sistemine göre ödeme, personelin değerlendirilmesi benzeri kesin performans ölçümlerinin tatbikinin özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de verimliliği arttıracak ileri sürülmüştür. Ancak kamu sektöründe amaçları belirlemek ve sonuçları öngörmenin zorluğu göz ardı edilmemelidir. Özel sektördeki gibi performans değerlendirme veya kârın tek hedef olmaması kamuda işletmecilik mantığının zorluk alanlarını oluşturmaktadır.

Günümüzde toplam kalite yönetimi, kalite çemberleri, insan kaynakları yönetimi, hizmet yönetimi, süreç yenileme, değişim mühendisliği, kaos yönetimi akımı, sistem yaklaşımı akımı, stratejik görüş akımı, işletmeler arası karşılaştırma, projelerle yönetim akımı, öğrenen organizasyon, ekip-takım organizasyonu, kademe azaltma, sıfır

hiyerarşi, örgütsel küçülme, çalışanı girişimci yapma, şebeke türü organizasyon, personel güçlendirme ve geçici istihdam gibi akımlara vurgu yapılmakta ve tartışılmaktadır. 1980’lerde özel sektörde meydana gelen bu değişikliklerin kamu yönetiminde de kullanılması fikri gündeme gelmiştir ve bu yaklaşımlardan bazıları kamuya geçirilmiştir. Eryılmaz (2017: 21)’ın belirttiği gibi; toplam kalite, stratejik yönetim, performans yönetimi, sonuç odaklılık, piyasa işleyişlerini önemseme benzeri anlayışlar, özel kesimden kamu kesimine geçen bazı yaklaşımlardır. Özellikle özel sektörün yeni kamu yönetimi felsefesinin içeriğini oluşturan ve Özer (2005: 15-16)’in de belirttiği; verimlilik, performans değerlendirme, “kullanıcı öder” ilkesinden ödün verilmemesi, rekabeti çoğaltmak için çeşitli metotlardan yararlanılması ve gerektiği zaman yönetim biçimlerinde değişiklik yapılması, sonuç odaklı hedeflere yönelme, bilgi teknoloji gelişimi sonrasında ortaya çıkan maliyet azalmalarından ve yönetim sistemlerinin rekabet artırıcı üstünlüklerinden yararlanılmasına benzer yöntemler, kamu yönetimi açısından örnek alınması gereken uygulamalar olarak görülmektedir.

Genel olarak kamu yönetimi düşüncesinden yeni kamu yönetimi anlayışına intikal dış çevrede oluşan değişikliklerinin sonucunda olmuştur. Yeni kamu yönetimini ortaya çıkaran nedenleri Eryılmaz (2017: 18)’ın ifade ettiği gibi; “kamu kesimi ve yönetimi üzerine eleştiriler, ikincisi, Yeni Sağ ve ekonomik kuramdaki değişiklikler, üçüncüsü de özel kesimdeki ilerlemelerin etkiler” olarak üç grupta toplamak mümkündür. Tüm bu değişimler sıradan bir değişim olmayıp Bozkurt (1997: 3)’un ifadesiyle “paradigma değişimi” olarak adlandırılabilir düzeydedir. Yeni paradigma Özer (2005: 7)’in de belirttiği gibi geleneksel kamu yönetiminin sınırlayıcı tabiatına, kültürüne ve ana ilkelerine meydan okumaktadır. Yeni paradigma; fordizmden postfordizme, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ulus-devletten küresel dünyaya, modernizmden postmodernizme (Tekeli, 1999: 244; Kumar, 2013: 9), refah devletinden özelleştirmeye (Al, 2002b: 41) geçiş olarak nitelendirilmektedir. Yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü; hükümet, bürokrasi, piyasalar ve yurttaşlar arasındaki ilişkileri tekrar tarif etmeye ve şekillendirmeye yöneliktir. Hedef, devleti etkin ve verimli hale getirirken vatandaşların da yönetime katılımını sağlamak ve daha az masrafla daha fazla çalışan bir kamu yönetimi sistemini oluşturmaktır. Hiyerarşik, kesin, bürokratik kamu yönetimi; Özer (2005: 4)’inde belirttiği gibi esnek ve piyasa tabanlı yönetime dönüştürülmüştür.

1.2. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin İlke ve Stratejileri

Yeni kamu yönetimi düşüncesinin ilerlemesini Eryılmaz (2017: 22)'ın da belirttiği gibi üç evrede incelersek; ilki 1979-1980 yılları arasında yaşanan tasarruf tedbirleri; ikinci evre, 1985'den itibaren yoğunlaşan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi 3-E diye İngilizce baş harfleriyle isimlendirilen (Economy-Ekonomi, Efficiency-verimlilik, Effectiveness-etkinlik) siyasaları ve son evre 1990 yılından bu yana yönetim, katılım, saydamlık, performansa dayalı yönetim gibi ilkelerin ön plana çıktığı politikalardan oluşmaktadır.

Yeni kamu yönetimi; sonuç odaklılık, hiyerarşik bürokrasiden piyasalara öncelik vermek, kamu yönetiminden işletme yönetimine odaklanmak, müşteri yönelimlilik, verimlilik, ekonomiklik, etkinlik ve benzeri kavramlar üzerine odaklanarak kamu kesimi için yeni değerlerini oluşturmaktadır. Ömürgönülşen (1997: 531)'in de belirttiği gibi piyasa yapısı, kültürü, yöntemi, yönetim bilgi ve becerisi kamu kesiminin verimlilik artışı için yeni öncelikler olmuştur. Birçok kesim tarafından kabul edilen anlayışta, yeni kamu yönetimi Özer (2005: 11)'in ifadesiyle “siyasadan yönetime geçişi” sembolize etmektedir.

Yeni kamu yönetimi işleyiş ve toplumla ilişkisinde yeni bir yapılanma öngörmektedir. Hood'a göre (1991: 4-5) yeni kamu yönetimi unsurları aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Kamu kesiminde yöneticiye geniş yönetme özgürlüğünün verilmesi.
- Performans değerlendirme yapılması.
- Sonuç odaklılık.
- Kaynak kullanımında düzenli ve tasarruflu olunması.
- Kamu kesiminde rekabet.
- Büyük ölçekli kurumların, optimal ölçekte yapılara çevrilmesi.
- Kamu kurumlarında özel kesimde uygulanan yönetim tekniklerinin kullanılması.

Yeni kamu yönetiminin özelliklerini; devletin rol değişimi, örgütsel yapı değişimi ve yönetim anlayışının değişimi olarak belirtmek mümkündür.

1.2.1. Devletin Rol Değişimi

Yeni kamu yönetimi kavramı, kamu hizmetlerinin bürokrasi aracılığıyla üretilerek vatandaşa sunulmasının tek bir yöntem olmadığını; Eryılmaz (2017: 23)’ın ifadesiyle “yönetimde dümene hakim olmanın, kürek çekmekten daha faydalı olduğunu” ileri sürmektedir. Devletin faaliyet alanı daraltılarak, devlet müdahalesi toplumsal uyumu bozduğu için devlet insan haklarını güvenceye alıp diğer alanlara karışmamalıdır. Yeni yönetim düşüncesini müdafaa edenler devlet ve kamu kurumlarına Osborne-Gabler (1993: 19-20)’in de belirttiği aşağıdaki görevleri yüklemektedirler:

- Devlet, üretim yapan kurumlar arasında rekabeti ilerletmelidir.
- Devlet, kontrolü halka ileterek yurttaşları yetkilendirmelidir.
- Devlet, kamu kurumlarında performans değerlendirme sonuç odaklı olmalıdır.
- Kamu kurum ve kuruluşlarını; hedef, misyon, kural ve düzenlemeleri açısından yönlendirmelidir.
- Kamu kurumları, vatandaşları “müşteri” olarak tekrar tanımlamalı ve müşterilere alternatifler sunmalıdır.
- Kamu kurumları, sorunlar daha oluşmadan önüne geçmelidir.
- Kamu kurumları, enerjilerini ve kapasitelerini para kazanmak amaçlı da kullanmalıdır.
- Kamu kurumları, katılımlı yönetimi sınırları içine alacak şekilde otoritelerine yerleştirmelidirler.
- Devlet, piyasa sistemlerini seçmelidir.
- Devlet, kamu hizmetlerini yaparken bir yandan da toplumsal problemlerle baş etmek için kamu, özel sektör ve gönüllü kesimler arasında katalizör rolü üstlenmelidir.
- Kamu kurumlarındaki yöneticiler, bir yandan kaynak üretirken diğer yandan da müteşebbis ruhlu kişiler olmalıdır.

Özetle devlet; üretimden elini çekip “minimal devlet” anlayışını benimsemeli; üretimden çok hakemlik rolünü geliştirmeli ve ortaklığa gireceği diğer kurumların kapasitesini güçlendirmeye çalışmalıdır. Ancak bu bakış açısının Parlak ve Sobacı (2012: 207)’nın da belirttiği gibi; devleti hizmet tüketim aracı haline dönüştürme gibi bir problem alanı oluşturduğu da göz ardı edilmemelidir.

1.2.2. Örgütsel Yapı Değişimi

Küreselleşme ve yeni teknolojik gelişmelerin etkisi ile yeni kamu yönetimi anlayışı; örgütsel yapının daha esnek olması zorunluluğunu getirmekte; yönetimde yetki devri söz konusu olmakta ve bu durum Weber'in bürokrasisine ters düşmektedir. Geleneksel anlayışta yetki üstlere ait ve ancak onların rızası ile hiyerarşik olarak devredilebilirken; yeni anlayışta yetki sahibi bizzat iş yapanlardır. Bu nedenle yeni kamu yönetimine göre örgütsel yapıda bazı değişikliklere gidilmelidir. Bunlar genel olarak Sargut (1995: 119)'un da belirttiği; organizasyon küçültme, esnek ve katılımcı yönetim anlayışlarının benimsenmesidir.

Kamuda küçültme politikası zor uygulanabilecek bir politikadır ve genel olarak küçültmeden çok büyümenin durdurulması şeklinde uygulandığı görülmektedir. Birçok yazara göre Drucker (2012: 226)'ın ifadesiyle; büyük organizasyonlar, büyük bürokrasiler, büyük şehirler ve büyük tekeller sanayi toplumunun ürünüdür ve bu sebeple yeni kamu yönetimi anlayışı, örgütlerin küçültülerek basit ve yalın olmasından yanadır. Organizasyonu küçültme demokrasiyi geliştirirken hesap verebilirliği de artırmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kantitatif büyüklük anlayışı önemini kaybederken; Özgen ve Öztürk (1994: 519)'ün de belirttiği gibi "esneklik ve küçük yapılanma" önem kazanmaktadır.

Yeni teknolojiler sayesinde günümüzde iş ve yönetim anlayışı değişerek Sargut (1995: 122)'un da belirttiği gibi; beceriye dayanan işin yerini bilgiye dayalı iş, tek düze tekrarlanan işin yerini yenilikçilik, kişisel çalışmaların yerini takım çalışması, üstten sağlanan eşgüdümün yerini akranlar arasında sağlanan yatay eşgüdüm almıştır. Tüm bunlar beraberinde esneklik kavramını getirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel parametrelerinden birisi Ferlie (1997: 13)'nin ifadesiyle standartlaşmış biçimlerden uzaklaştırılarak, daha esnek ve çeşitlendirilmiş hizmet anlayışına geçiştir.

Esnek hizmet anlayışı da beraberinde katılımcı yönetimi getirmektedir. Geleneksel anlayışta; yönetime katılım ya da ekip çalışması kavramlarının yerine; hiyerarşik otorite, yukarıdan gelen emirleri uygulamak gibi kavramlar yer almaktaydı. Günümüzde ise çalışanların yönetime katılması ön plana çıkmakta ve sorumluluk üstler ve astlar arasında paylaşılmaktadır. Katılımcı yönetim; yetki devri ve iletişim kavramlarını kullanmayı öngörmektedir. Özgen ve Öztürk (1994: 521)'ün ifadeleriyle

Çalışanlar yönlendirilerek yardımcı olunmakta, karar verirken değişik fikirlerden faydalanılmakta, hataların saptanması yerine önlenmesi dşnlmekte ve kişiisel faaliyet yerine ekip çalışması ön plana çıkarılmaktadır. Günümüzde ekip çalışması ve çalışanların yönetime katılması kavramlarından kamu yönetimi de etkilenmekte ve bu yaklaşımları çağa ayak uydurmak için kullanılmaktadır.

Sonuç olarak; organizasyon küçültme, esnek ve katılımcı yönetim anlayışlarının benimsenmesi yeni kamu yönetiminin örgütsel yapıdaki değişimlerini ifade etmektedir. Kamu kurumlarında örgütsel yapı değişimini uygulamak her ne kadar zor olsa da etkilerini görmek mümkündür.

1.2.3. Yönetim Anlayışının Değişimi

Yeni yönetim kavramı, Weber'in bürokrasi kuramına dayalı teşkilatlanma düşüncesine karşı çıkar çünkü model kamu kurumlarında verimsizlik, hantallık ve kırtasiyecilik nedeni olarak görülmektedir. Yeni kamu yönetimi düşüncesine göre; kurum yapısı optimum büyüklüğe, esnekliğe, katı olmayan hiyerarşiye, geniş olmayan ve az sayıda alışanlı merkeze, yatay çevreye, adem-i merkeziyetçiliğe sahip olarak personeller yetkilendirilmelidir. Aynı zamanda yeni kamu yönetimi, piyasaya yönelmiş ve işletme yönetimi ilke ve metotlarının kamu yönetiminde uygulanmasını öngörmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı; serbest piyasa sisteminin daha verimli ve etkin olduğunu vurgulayarak, işletme yönetimi ile kamu yönetiminin arasındaki farklılıkların azaldığını savunmaktadır. Özel sektörün işletmecilik anlayışının yeni kamu yönetimi reformlarını şekillendirdiği görülmektedir. Yeni yönetim düşüncesi, kamu yönetiminin politikacılar ve toplumla ilişkileri hakkında farklı bir yaklaşım sergiler. Bu yüzden kamu yöneticileri karar alma ve uygulamada geniş yetkilerle donatılmalarının yanı sıra yaptıkları işin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadırlar. Yönetsel zerklik yönetimde Eryılmaz (2017: 24)'ın da belirttiği gibi; değişen şartlara uyum sağlamayı, hızlı karar alabilmeyi, vatandaşların isteklerine karşı hassas olmayı, kaynakları etkin ve verimli kullanmayı hedeflemektedir. Yeni yönetim anlayışında toplum kamu hizmetlerinin sahibi konumuna getirilmektedir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile kamuda yönetimin; yönetişim, açık bilgi edinme hakkı, yönetim-siyasal iktidar ayrımı, vizyon-misyon yaklaşımı, performans ölçme, müşteri odaklılık ve kalite arayışı kavramlarını benimseyerek işletme yönelimli bir anlayışa geçtiği görülmektedir. Bu kavramlar aşağıda kısaca açıklanmıştır.

Yönetişim; yönetimin desantralize, yatay ortaklıklara dayalı ve çok aktörlü bir yapıya dönüşümünü niteleyip; işbirliğini öngörmektedir. Yönetim ile toplumu bütünleştirerek yönetime karşı duyulan güvensizliği yok etmeyi amaçlamaktadır. Yönetişim kavramına göre devlet; işleri yönlendiren olarak algılanmalıdır. Kısaca yeni kamu yönetimi yaklaşımı kamu kurumlarında yetki genişlemesi olarak belirtilebilen yönetişim anlayışının kullanılmasını öngörmektedir.

Açıklık; yönetimin otoriter tutumundan vazgeçmesi ve halkın etkilerine açık olması anlamına gelmektedir. Halkla ilişkileri yumuşatmak, yönetim kontrolü yapmak, yönetimi iyileştirmek ve demokratikleştirmeyi sağlamayı amaçlamaktadır. Açık bilgi edinme hakkı; yönetimin kendine yönelik eleştirileri değerlendirerek iyileştirmelere gitmesini sağlamaktadır. Açık bilgi edinme hakkı ile yönetim sadece yöneticilerin işi iken artık birey ve grupları da içine alan bir yaklaşım olmaktadır. Geleneksel dönemde yönetimde gizlilik ön plandayken günümüzde Giddens (1998a: 85)'ın ifadesiyle "gizlilik ile rüşvet ve yolsuzluk arasında doğrusal bir ilişkiden bahsedilmekte" ve bu yüzden yönetimde açıklık ön plana çıkmaktadır. Yönetimsel faaliyetlerin izlenebilmesi, dosyaların incelenebilmesi, bilgi ve belgelerin yönetimden alınabilmesi Eryılmaz (1993: 105) tarafından açıklığın gerekleri arasında gösterilmektedir. Yeni anlayışa göre bilgi edinme hakkı anayasal bir hak olarak görülmeli ve gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Yönetim-siyasal iktidar ayrımı; siyasal iktidar ile bürokratların farklılıklarını belirgin bir şekilde ortaya koymaktır. Politikacı ve bürokrat ayrımında yönetimi politik yozlaşmadan kurtarma anlayışı hakimdir. Kamu hizmeti tespiti, analizi, planlanması, mevzuatın yapılması ve değerlendirilmesi siyasal sorumlulukta iken; hizmet yürütülmesi, sunumu ve mevzuat uygulanması yöneticilerin sorumluluğunda olması vurgulanmaktadır. Bu durum siyasal temsilcilerin kamu hizmetlerinin yönetiminden uzaklaşması anlamına gelmekte ve yeni anlayış tarafından desteklenmektedir.

Vizyon-misyon yaklaşımı; kamuda işletmecilik bakış açısını yansıtan vizyon bir örgütün nereye gittiğini gösterirken; misyon örgütün temel amacını ifade etmektedir. Çıktı,

görev ve hedefler etrafında şekillenen misyon-vizyon oluşturma anlayışı; kamu işlevlerinin ve programlarının sürekli gözden geçirilerek geliştirilmesine olanak tanımakta ve yeni anlayış da tüm kamu kurumlarının misyon ve vizyonlarının açık ve anlaşılır şekilde belirtilmesini öngörmektedir.

Performans ölçme; geleneksel yönetim anlayışında girdi ve süreçler önemli iken; yeni yaklaşımda etkinlik, verimlilik ve performans önem kazanmaktadır. Songur (1995: 13)'un da ifade ettiği gibi performans denetimi; alt seviye yönetici ve personeli üst yöneticilerine karşı, kamu hizmeti gören kurumları bu hizmete para yatıran kişi ve kurumlara karşı sorumlu tutmalarını ve hesap vermelerini öngörmektedir. Kamu kesiminde performans ölçümünün sağlıklı yapılabilmesi için; iş standartlarının belirlenmesi; hizmetlerin ölçülebilir hale getirilmesi yani sayısallaştırılması gerekmektedir. Genel olarak kamu kesiminde performans ölçümü oldukça zordur; uygulanmasında model tercihi sorunu ve kültür değişimi gereği ortaya çıkardığı için yeni anlayışın ilkeleri arasında yer almasına rağmen yaygın bir uygulama alanı bulamadığı görülmektedir.

Müşteri odaklılık Eryılmaz (2017: 25)'in da belirttiği gibi; kalite standartlarının oluşturulmasını, kişilerin isteklerine karşı duyarlı olunmasını, iş ve prosedür süreçlerinin belirlenerek bunlara uyulmasını gerektirmektedir. Amaç; toplumu yönetim unsurunun ortağı haline getirerek bireylerin pasif kullanıcılardan aktif müşterilere dönüştürülmesidir. Yeni anlayışa göre; kamu hizmetleri kullanıcı beklentileri ile uyumlu olmayı öngörmektedir. Ancak kamu hizmetinin özel sektör hizmetlerine göre daha sınırlayıcı bir yapıya sahip olduğu; Hughes (1998: 12)'in de belirttiği gibi vatandaşlık durumlarından dolayı işlem sürecinde eşitliğin ortadan kalkabileceği; müşteri istediği zaman iş ile ilgili ilişkisini kesebilir veya sürdürebilirken Eren (2016: 215-216)'in de belirttiği gibi vatandaşlar sadece protesto ederek ve oy kullanarak siyasi baskı oluşturup iş ilişkisine müdahale edebildiği görülmektedir. Bu açıdan yeni anlayışın müşteri yönelimli bakış açısı kamuda reform olmadan sorun teşkil edecek bir yapı yaratma riski taşımaktadır.

Kalite; kamuda işletmecilik mantığının getirdiği bir diğer uygulama yönetimidir. Taylor bilimsel yönetim ilkelerinde kaliteyi yönetim sorunu olarak ele alıp; “kaliteyi artırmak için daha çok denetime önem verilmeli” (Taylor, 1997: 82) vurgusuyla kalitenin

önemine dikkat çekmiştir. 1990 yılından beri kamu yönetiminde de kalite nosyonu, bir sürü reformun temelini oluşturmuştur (Eryılmaz, 2017: 25). Yeni kamu yönetimi anlayışına göre; kalite güvence sistemi ve toplam kalite yönetimi yaklaşımlarının kamuda uygulanması gerekmektedir. Kalite güvence sistemi Eren (2016: 102)'in de belirttiği gibi; kamu sektöründe faaliyetlerin daha iyi planlanması, sorunların daha hızlı çözümlenmesi, etkin yönetim sağlanması, birey-yönetim ilişkilerinde iyileştirme sağlanması, etkin kaynak kullanılması, kamuoyu güveni sağlanması ve uluslararası düzeyde mal ve hizmet sağlanması için gerekli bir sistemdir. Toplam kalite yönetimi ise Akgül (1999: 39)'ün ifade ettiği gibi; kuruluştaki personelin tümünün etkinliklerini; süreçlerin, hizmetlerin ve ürünlerin devamlı kalitesinin yükseltilmesi aracılığıyla, müşteri memnuniyeti ortak amacına odaklayan yönetim metodolojisidir. Toplam kalite yönetiminin Öztürk ve Coşkun (2000: 150)'un ifadeleriyle “devamlı iyileştirme”, “müşteri yönelimlilik”, “toplumsal sorumluluk” ve “toplam katılım” olmak üzere dört boyutu bulunmaktadır.

Sonuç olarak yeni kamu yönetimi anlayışı ilkelerinin; devletin rolünün hakemlik ve diğer kurumların kapasitesini güçlendirmesine çalışmak; örgütsel yapıda küçülme, esneklik ve katılımcı yönetimin benimsenmesi; yönetim anlayışının yönetişim, açık bilgi edinme hakkı, siyasal-iktidar ayrımı, vizyon-misyon yaklaşımı, performans ölçme, müşteri odaklılık ve kalite arayışı kavramlarını benimseyerek işletme yönelimli bir anlayışı benimsemesi olduğu görülmektedir. Ancak yaklaşımın, devletin milli hedefler belirleme, çatışmaları çözme, toplumun güç kullanımını denetleme ve milletin geleceğini geliştirmek için yatırım yapma gibi görevlerini göz ardı eden bir mantığa sahip olduğu da göz ardı edilmemelidir.

1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Geleneksel Yönetim Anlayışı İle Karşılaştırılması

Yeni yönetim anlayışı Eryılmaz (2017: 27)'in de belirttiği gibi; 1980 yılından itibaren iktisadi ve yönetsel sistemin yapı ve etkinliklerindeki değişimi değerlendiren, yönlendiren ve geleneksel yönetim anlayışına seçenek olarak ortaya çıkıp yerini büyük ölçüde alan bir yaklaşımdır. Aşağıdaki tabloda geleneksel yönetim ile yeni kamu yönetimi anlayışlarının yapı, rol, ilke ve politikalar açısından karşılaştırması verilmiştir.

Tablo 1**Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetimin Karşılaştırılması**

	Geleneksel Yönetim	Yeni Yönetim
Yapı	- Katı teşkilat yapısı - Üniter - Katı Hiyerarşi - Geniş Merkez - Hizmet Devleti - Büyük Ölçekli Yapı - Bürokrasi Yönelimli	- Esnek Teşkilat Yapısı - Adem-i Merkeziyetçi - Yumuşak Hiyerarşi - Dar Merkez-Geniş Çevre - Minimal Devlet - Küçük Ölçekli Yapı - Piyasa Yönelimli
Roller İlkeler Politikalar	- Yönetim (Administration) - Kurum Merkezli - Kurallara Bağlı Yakından Kontrol - Sevk ve İdare - Sabit Ücret - Bürokrat Tipi Yönetici - Az Yetkili Yönetici - Gizlilik - Hizmetlerde Nicelik - Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme - Kapalı Enformasyon Kanalları - Yetkiyi Toplayan - Risk Almakta İsteksiz - Kuralcı ve Kırtasiyecisi - Süreç Odaklı - Birey Yönelimli	- İşletme (Management) - Müşteri Merkezli - Performansa Dayalı Denetim - Yönetişim - Performansa Bağlı Ücret - Girişimci Yönetici - Yetkilendirilmiş Yönetici - Şeffaflık - Hizmetlerde Kalite - Çok Yönlü Değerlendirme - Açık Enformasyon Kanalları - Yetkiyi Paylaşım - Risk Almakta İstekli - Vizyon Sahibi ve Esnek - Sonuç Odaklı - Ekip Yönelimli

Kaynak: Eryılmaz, 2017: 26-27.

Tablo 1’de görüldüğü gibi; katı hiyerarşi, merkeziyetçilik, bürokrasi temelli, geniş merkezli ve büyük ölçekli yapıdan; esnek, adem-i merkeziyetçi, yumuşak hiyerarşi, piyasa yönelimli ve küçük ölçekli yapılara dönüşüm gerçekleşmektedir. İlke ve politikalar açısından; örgüt merkezli, kurallara bağlı, yakından kontrol, bürokrat tipi yönetici, yetkiyi tek merkezde toplama, gizlilik ilkesine bağlı bir yapıdan; müşteri merkezli, performans hedefli, performans denetimli, girişimci yöneticiye sahip, yetki devri olan, şeffaflık ilkesine bağlı bir yapıya geçilmektedir.

Yeni kamu yönetimi düşüncesiyle geleneksel yönetim anlayışı arasındaki temel ayrım Arap ve Yılmaz (2006: 59)'ın da belirttiği gibi; kapital birikim rejimine devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki rolüyle ilgilidir. Geleneksel kamu yönetimi temelini Weberyen bürokrasiden alarak; örgütlenme türünde kurallara dayalı, merkezi yapılanma esaslı ve dar kapsamlı bir yapı oluşturmaktadır. Yeni anlayış ise; şeffaflık, müşteri odaklılık, hesap verebilirlik, yönetişim, yatay yapılanma ve adem-i merkeziyetçilik gibi faktörlere önem vermektedir. Genel anlamda yeni kamu yönetimi geleneksel yönetimin yetersiz ve aksak yönlerini geliştirmeye çalışıp; küreselleşme ve yeni teknolojilerin kullanıldığı bilgi toplumuna ayak uyduracak bir sistem haline getirmeye yönelik bir yaklaşımdır. Yeni kamu yönetimi düşüncesinin Eryılmaz (2017: 27)'ın da ifade ettiği gibi; hakim eğilim olarak bütün ülkelerde kamu kesiminin yönetimi ve işleyişinde güçlü bir paradigma olduğu ve bu gücünü yakın bir gelecekte de sürdüreceği söylenebilir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının çok iyi olduğu kamudaki tüm sorunların çözümü olduğu iddiasında olmamakla birlikte; kamunun mevcut durumdaki zayıflık ve sorun alanları düşünüldüğü zaman en azından denenmeye değer olduğu görülmektedir.

1.4. Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma

Türk kamu yönetimi tanımının kapsamına giren (bkz. Özer, 2005:5); halka hizmet etme, kamu çalışanlarını istihdam etme, kamusal etkinlikleri düzenleme ve kamusal politikaları yürütme sürecini kapsamaktadır. Cumhuriyetin ilanından itibaren Weberyen bürokrasi kavramının bir modeli şeklinde teşkilatlanmıştır. Bunu Çevikbaş (2012: 19) da; “Türk kamu yönetimi Osmanlı bürokrasisini teslim almış olsa da, Cumhuriyetin ilanından itibaren devleti yeniden ve tüm yönleriyle biçimlendirip ekonomiyi tekrardan düzenlemeye çalışınca bürokrasinin işlev alanı büyümüş, genişlemiş ve Weberyen modelde teşkilatlanmıştır” şeklinde ifade etmiştir.

Ancak bürokrasi teorisi; yetkilerin en üstte toplanması; kesin ve önceden belirli sonuçlar üretilmesi; örgütsel akılcılığın ileri boyutu ile bireyi otomot hale getirerek gitgide yabancılaşma oluşturmaları; yaratıcılık, özgürlük, kendini gerçekleştirme gibi insani değerleri tahrip etmesi; tüm olasılıklar kurallaştırılamayacağı için bazı davranış karşılıkları boş kalması ile insanın kendi örgütlenme gücünün kurbanı olabileceği gibi eleştirilerle karşılaşmıştır. Bu çerçevede Türk kamu yönetiminde başarısızlığın

nedenleri arasında Çevik (2012: 187)'in de belirttiği gibi; temelde güçlü ve aşırı merkezi bir devlet, istikrarsız hükümetler, zayıf bir sivil toplum, siyasal yaşamda parti siyasetinin hakimiyeti, çoğulcu grupların varlığı, yukarıdan aşağı yönetim anlayışı, patrimonyal özellikleri ile yasal-ussal bir bürokrasinin varlığı gösterilmektedir.

Bürokrasi teorisine ve Türk kamu yönetimine karşı yöneltilen eleştiriler üzerine yeni kamu yönetiminin teorik arka planı oluşmaya başlamıştır. Türk kamu yönetiminde geleneksel yönetim yapısı ortadan kalkmasa bile; özellikle, örgüt yapılarında, işleyiş yöntemlerinde, kamu hizmeti anlayışlarında, bürokrasi kültüründe ve zihniyet dünyasında köklü değişiklikler olmaktadır. Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı lüzumlu kılan 4 temel problem alanı aşağıda sıralanmıştır;

- **Stratejik Açık:** Stratejik açık problemi yaşayan kurum ve kuruluşlar, gündelik problemler içinde yok olmakta, eğilimleri zamanında ve doğru görememekte, öncelikleri belirleyememekte, amaç ve vizyonlar formüle edememektedir. Dinçer ve Yılmaz (2003: 66) stratejik açık problemi olan kurumun; “değişimi yönetemeyip değişime maruz kalınan bir süreç yaşamakta” olduğunu ifade etmiştir. Bu durumda kendi kararlarını veremeyen, akıntıya kapılan bir örgüt yapısı oluşturmaktadır. Stratejik açık kamu kurumlarında bir yandan verimsizleşme, değişikliklere uyum sağlayamama ve etkisizleşme sonucunu doğurmuş; diğer yandan gelişmiş ülkelerin ülkemiz karşısında rekabette üstünlük sağlamalarına sebep olmuştur.
- **Performans Açığı:** Performans açıklarının ortaya çıkmasının nedenini Çevik (2012: 189); uzun süreli planlama yapamayıp vatandaşların isteklerine duyarsız kalan kamu yönetiminin sunduğu hizmetlerle vatandaşların beklentilerindeki farklılıkların artması olarak belirtmektedir.
- **Mali Açık:** Kamu yönetiminde yeniden yapılanma gerekliliğini gösteren en temel unsurlardandır. Kamu kesimindeki bütçelerin açık vermesi, vergi gelirlerinin büyük bir kısmının faiz ödemelerine ayrılması ve vatandaşların kamu hizmetlerinden hoşnutsuzluğu kamu yönetimine olan güveni de yıpratmaktadır.
- **Güven Açığı:** Kamu görevlilerinin kayırmacılık yapmaması ve vatandaşa eşit davranması konusundaki talep güven açığının temel nedenlerini oluşturmaktadır.

Bu dört temel sorun alanı yönetimde yeniden yapılanma çabalarının temelini oluşturan problemlere kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Türk kamu yönetimini yeniden yapılanmaya iten nedenler genel olarak aşağıda sıralanmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 93-97; Gökçe, 2007: 11; Eryılmaz, 2013: 144):

- Ekonomik koşulların değişimi sebebiyle kamu yönetimlerinin toplumun beklentilerini karşılayamaması,
- Kamu hizmetlerinin yapılmasında esneklik ve değişime mani olan bürokratik uygulama ve kesin hükümlerin varlığı,
- Siyasal ve toplumsal kültürün, yurttaşlık bilincinin ve yönetime katılma talebinin gelişmesi için elverişsizliği,
- Yönetim düşüncesinin içerisinde iletişimsizlik, statükoculuk, değişime direnç ve benzeri davranış/tutumları desteklemesi ve bürokrasi kültürünün yaygınlığı,
- Kamu kesiminin dengeli olmayan büyümesinden dolayı kurumsal politika ve hizmet sunum stratejisi gereksinimlerinin tam olarak karşılanmaması,
- Yasal düzenlemelerin rekabet ortamında yeni strateji ve yaklaşımların geliştirilmesini zorunlu kılması,
- Vatandaşların müşteri olarak daha kaliteli ve nitelikli hizmet sunum beklentileri,
- Ülkelerin rekabet yapılarını teknolojik yeniliklerinin değiştirmesi,
- Küreselleşmenin etkisi ile oluşan tehdit ve fırsatlar,
- Güven açığının kapatılması,
- Kamu mali yönetimine ilişkin problemlerdir.
- Statüleri farklı olan kamu görevlilerinin kendilerine uygun olmayan işlerde çalıştırılması ve performans dayalı ücret ve haklarının olmaması iş verimsizliğine yol açmakta ve işteki sulh ortamını kötü yönde etkilemektedir.
- Kamu kesiminde personel yönetimi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin kararlarda politik faktörlerin rolü vardır. Bu durum yönetsel yöntem ve doğru gerekçelere dayandırılmaktadır.

Bunlara ek olarak Dinçer ve Yılmaz (2003: 78)'ın da belirttiği gibi; AB'ye tam üyelik amacı olan Türkiye'nin yönetim yapısına katılmayı amaçladığı toplum standartlarına kavuşma amacı, kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörüdür. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerekliliğinin temel

nedeninin; gelişen ve değişen dünya karşısında eskimesi ve yetersizliği olduğu da yadsınamaz bir gerçektir.

Türkiye’de yeniden yapılanma uzun zamandır var olan bir kavramdır. 1980’lere kadar gündelik sorunların çözümünü amaçlayan bir yeniden yapılanma söz konusuyken; 1980’den itibaren devletin rolünü sınırlandıran ve özel sektörün yönetim anlayışını kamu kurumlarına uygulayan bir yeniden yapılanma anlayışı hakim hale gelmiştir. 1990’lardan itibaren yeniden yapılanma güçlenmiş ve 2000’lerde ise kamu kesimini içeriden incelemektense kamu yönetimini halkın geneliyle düşünme yaklaşımı egemen olmuştur.

Yeni kamu yönetiminin Sözen (2014: 66)’e göre; “hiyerarşik, çok amaçlı ve büyük bürokrasilerdense sade, özerk ve yatay örgütsel yapıların tercih edilmesi, kamu hizmet sunumunda piyasa ve benzeri sistemlerin daha çok kullanılması, kamu kesimi ve özel kesim arasında sınırların kalkması, kamu ve özel kesim ortaklığıyla metis teşkilatlanmanın gelişmesi” önerileri literatürde genel kabul gören ilkelerdir. Bu kapsamda yeni dönemin reform programlarında Saran (2004: 205)’ın ifadesiyle; “kamu kesimi hizmetlerinde etkinliği, verimliliği, kullanıcıların tatmini ve kalite seviyesinin geliştirilmesini” amaçlayan hedeflerin yer aldığı belirtilmektedir. Dinçer ve Yılmaz (2003:65-73) ise Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın; merkezi ünitelerin küçük ve etkili yapı haline getirilerek performans artışı sağlanmasını, yükleri hafifletilen merkezi yapılarda stratejik düşünmenin güçlendirilmesini, kaynak kullanımında stratejik planlarla verimlilikle mali istikrarın sağlanmasını, sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi ve halkın yönetime katılımının sağlanmasına benzer faktörlerin gerçekleştirilmesini hedeflediğini belirtmektedir.

Genel olarak Türk kamu yönetimi Saran (2015: 211)’ın da ifade ettiği gibi; 1980’lerden itibaren yaşadığı enflasyon, iç ve dış borçlardan kaynaklanan ekonomik buhranlardan kurtulmak ve Avrupa Birliğine katılmak için IMF, AB ve Dünya Bankasıyla olan ilişkileri, liberal ekonomi siyasalarını kabullenmesini, uluslararası ticaretin önündeki manilerin kaldırılmasını, devletin iktisadi hayattaki rolünün azaltılmasını, özelleştirme siyasalarının uygulanmasını, yerinden yönetim ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, devletin küçültülmesini, kamu hizmetlerinde etkenlik ve verimliliğin arttırılmasını,

vatandaş odaklılığı, kamu siyasaralarının kararlaştırılıp uygulanmasında gönüllü kuruluş ve sivil toplumların rollerinin artırılmasına benzer gelişmeleri hedeflemektedir.

Geleneksel Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma ilkeleri aşağıda ifade edildiği şekilde özetlenmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 127-135):

- **İhtiyaçlara Uygunluk:** Geçmiş tecrübelerden faydalanarak yeniden yapılanma için lüzumlu olan gereksinimleri, noksanlıkları görerek yeniden yapılanmanın önündeki manilerin kaldırılmasıyla yeniden yapılanma süreci desteklenebilir.
- **Çok Ortaklılık ve Katılımcılık: Yönetişim:** Değişim süreci, süreçle alakası olan herkesin teklif, görüş ve eleştirilerine açık bir şekilde uygulanmalıdır.
- **Halk Odaklılık:** Yeniden yapılanmanın temel amacı halkın daha iyi hizmet alması ve daha iyi yaşam koşullarına sahip olmasıdır.
- **Stratejik Yönetime Geçiş:** Kuruluş seviyesinde stratejik plan hazırlanmasıyla kuruluşlar misyonlarını ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde belirleyerek, siyasa ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans belirtileri geliştirerek başarılarını ölçebilecek hale gelmeleri hedeflenmektedir.
- **Performansa Dayalı Oluş:** Yeniden yapılanmada çalışanların değerlendirilmesi performansla ilişkili olursa; stratejik plana sahip kurumların uygulamada esneklik faktörü artırılacak ve performansa dayalı bütçe sistemine geçiş altyapısı güçlendirilecektir.
- **Denetimde Etkililik:** Kamu kurumlarında denetim güçlendirilerek hedeflere ulaşım izlenip değerlendirilmesi sağlanacaktır.
- **İnsana Güven ve Etik Kurallar:** Yeniden yapılanmadan istenen en önemli çıktı toplumla kamu kurumları arasındaki güven sorununun aşılması olduğu için; reform sürecinde bireysel ve kurumsal çıkarların öne çıkmasının engellenmesi, fırsatçılığa izin verilmemesi ve hedeflerle değişiklikler arasındaki ahenk devamlı denetlenmelidir.
- **Hizmetlerin Yürütülmesinde Yerindelik:** Yerindelik ilkesinin uygulanması merkezi idarenin günlük işlerle uğraşmadan stratejik konulara yoğunlaşabilmesine olanak tanıyacaktır.

1.5. Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları

Türk kamu yönetimi; verimsizlik, hantallık, bürokratiklik gibi eleştirilere maruz kalmıştır. Mevcut ortamda kurumlar arasındaki eşgüdüm zayıflamış, hizmet kalitesi düşmüş, israf artmıştır. Bu dönemlerde geleneksel kamu yönetimi anlayışı bazı açılardan sorunlar oluşturmıştır. Örneğin yine Bilgin (2005: 31)'in de ifade ettiği; bireylerin değişen ihtiyaçları ve artan istekleri, bürokrasinin politikleşmesi, performans eksikliğinden kaynaklı kamu yönetiminin saygınlık ve değerinin azalması, bürokrasideki yolsuzluk, israfa yönelim ve geleneksel bürokratik yapının çevresel değişimler karşısında yetersiz kalması gibi. Bu gibi sorunların sonucunda birçok idari reform girişimi olmuş ancak pek başarılı olamamışlardır. Kamu yönetiminde planlı devreden önceki reform çalışmaları 1949'da Neumark Raporu, 1951 yılında Barker Raporu, Martin ve Cush raporlarıdır.

Ülkemizin kamu yönetiminde yaşanan devamlı reform arayışlarını Aykaç vd. (2003: 154) “bitmeyen senfoni” ile ifade etmektedir. Bu reform çalışmalarından sonuç alınamamasının temel nedenleri arasında Özel (2007: 237)'in de belirttiği şu sebepler sayılabilir; politik otoritenin kayırmacılık yapması, yetkilerini paylaşmada isteksizliği ve bu yetkileri gözetimde yarar sağlaması, iradeli politik otoritenin olmaması, kamu siyasalarının günü kurtarmaya yönelik hazırlanması, uzun süreli, stratejik, geleceği tahmin eden bir planlamanın olmaması.

Yeni kamu yönetimi anlayışı neredeyse tüm Avrupa ülkelerine ve birçok gelişmekte olan ülkeye tesir ettiği gibi Türk kamu yönetiminde de 1980'lerden itibaren etkili olmuştur. Fakat her ülkenin uygulamalarında kendine ait ekonomik, siyasal, sosyal ve yönetim anlayışı geleneklerine göre farklılıklar olmaktadır. 1980-1990 döneminde tartışmaların yoğunlaştığı odak Aykaç vd. (2003: 172)'nin de belirttiği gibi; devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, devletin sınırlandırılması, ekonomik liberalleşme, kamu harcamalarının azaltılması, özelleştirme, demokratikleşme, globalleşme, yerelleşme, yeni kamu yönetimi, kamu yönetiminin yeniden tanımlanması, yönetişim, kamu işletmeciliği, işletme yönetimine ait pek çok kavram üzerine yoğunlaşmıştır. 1980'li yıllardan sonra yaşanan buhranlar ve küreselleşmenin etkisi ile Türkiye geleneksel yönetim anlayışından işletmecilik esaslı ve devletin minimal olmasını öngören yeni kamu yönetimi düşüncesine evrilmeye başlamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş evresinde 24 Ocak kararları Türk kamu reformunun başlangıcı sayılarak yeni anlayış iktisadi literatüre girmiş ve yapısal değişimleri içeren bir program olarak nitelendirilmiştir. 24 Ocak kararları ile başlayan yapısal reform politikalarında Köse (2007: 19) tarafından da belirtildiği gibi; Dünya Bankasının öncülük ettiği ve IMF, OECD, AB gibi uluslararası aktörler tarafından desteklenen devletin yeniden yapılandırılması çalışmalarında, kamu sektörünün ekonomiden çekilmesi, KİT'lerin özelleştirilmesi, devletin küçültülmesi ve kamu hizmetlerinin artan ölçüde özel şirketlere gördürülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi küreselleşme sürecinin temel kamusal politikaları ile örtüşen yaklaşımlar temel alınmış olduğu ileri sürülmektedir.

Türk kamu yönetiminde geleneksel anlayıştan yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecinde; kalkınma planları, KAYA raporu ve yasalarda yeniden yapılanma çalışmaları yapılmıştır.

1.5.1. Kalkınma Planlarında Yeniden Yapılanma

Türk kamu yönetimi reform süreci Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kurularak planlı döneme geçilmesiyle kamu yönetimi reformu teşebbüsleri beş yıllık kalkınma planlarında bulunan ilke ve teklifler doğrultusunda incelenmiştir. Kalkınma planları aşağıda kısaca özetlenmektedir:

- ***Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967):*** Planlı döneme geçişte ilk kalkınma planı olması yönünden çok önemlidir. Planda, reformun uygulanmasından söz edilmiştir.
- ***İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972):*** İdarede reform kavramına yer verilmiş ve yönetim düzenlemeleri de yeniden düzenleme çalışmaları olarak adlandırılmıştır.
- ***Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977):*** Kamu yönetiminin faaliyet ve verimliliği ile planlama arasındaki ilişkiye önem verilerek geleneksel yönetimin yeniden yapılandırılması hükümetin temel endişesi olarak değerlendirilmiştir.
- ***Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983):*** Kamu yönetiminin işlevlerini tanımlayarak birimler arasında uyumlu dağılımını sağlamayı hedeflemektedir.

- ***Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989):*** Bürokratik prosedürlerin sadeleştirilmesi, yetki aktarımı, personel düzeninin düzeltilmesi, yerel ve merkezi yönetim arasındaki ilişkilerin tekrar ifade edilmesi (DPT, 1985: 173) gibi kavramların üstünde durarak bunlara ilişkin siyasalardan bahsetmiştir.
- ***Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994):*** Kamu yönetiminin değişen ve gelişen toplumsal gerekler açısından yapılandırılması, kamu hizmetlerinin daha hızlı ve kaliteli olarak işlevsellik kazanabilmesi için çağdaş yönetim ilkelerinin geliştirilmesi, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi ve devlet-yurttaş ilişkilerinde vatandaşın bildirimine ehemmiyet gösterilmesi, kamu çalışanı için rasyonel bir ücret politikasının ilerletilmesi (DPT, 1989: 326) hususları üzerinde durulmuştur.
- ***Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995-1999):*** Devletin rolünün yeniden tanımlanmasına vurgu yapan planın önemli noktaları (DPT, 1995: 117); devletin hangi etkinlikleri direk yürüteceği veya uygulamayı sürdüreceği, hangi etkinliklerde gözetici, sponsor, yol gösterici ya da izleyici görev alacağını kararlaştırması, kamu hizmetlerinin tekrar değerlendirilmesi, hizmet faaliyetlerinin çoğaltılması, şeffaflık, yeter sayı ve özellikle çalışanın istihdamı, adil ücret sistemi, iştirakçilik ve yerel anlayışın yerleştirilmesi şeklinde sıralanabilir.
- ***Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000-2005):*** Planda, kamu yönetiminin ıslahı ve yeniden yapılandırılması başlığı altında değişim ihtiyacının devam ediyor olmasından bahsedilmiştir. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde verimlilik, faaliyet ve tasarruftan ötürü performansın iyileştirilmesi, personelin performansını aktif şekilde ölçüp düzen sağlanması, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın kuvvetlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin aktarımında kalite düşüncesinin ve bu hedefe yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olarak belirlenmiştir (DPT, 2000: 237). Personel sistemi hakkında, kariyer ve liyakatin temel alınması, halihazırda çok sayıda ödeme kaleminden oluşan karışık ücret düzeninden vazgeçilerek, müşterek ve eşit işe eşit ücret prensibine dayalı sisteme geçilip, sendikal hakların ilerlemesine dikkat çekmiştir (DPT, 2000: 237).

- **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013):** Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması, Politika Oluşturma ve Uygulama Kapasitesinin Artırılması, Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi, e-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Etkinleştirilmesi” başlıklarında geleneksel yönetimin tekrar inceleneceği ifade edilmektedir (DPT, 2007: 5). Planın temel ilkelerinde bulunan; insan odaklı yönetim düşüncesi, rekabetçi piyasa, faal kamu yönetimi ve demokratik sivil toplum oluşmasında birbirinin eksikliğini gideren kurumlar olarak görev yapması, kamusal hizmet sunarken; şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, verimlilik ve vatandaş memnuniyetinin temel alınması, devletin ticari mal ve hizmet üretimini bırakıp, siyasa oluşturma, düzenleme ve kontrol işlevlerinin kuvvetlendirilmesinin temel alınması, uygulamanın topluma yakın birimler tarafından yerine getirilmesi maddeleri yeni kamu yönetimi planı bilgisi vermektedir.

Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları arasında yer alan kalkınma planlarının temel amacı; esneklik, stratejik bakış gibi günümüz gereklerine ayak uydurarak geleneksel kamu yönetimi uygulamalarından yeni kamu yönetimi anlayışına geçişi sağlamaktır.

1.5.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, yeniden yapılanmanın en kapsamlısıdır. Proje 1988 yılında başlayıp 1991 yılında tamamlanmıştır. Parlak ve Sobacı (2012: 342)’nın da belirttiği gibi; Devlet Planlama Teşkilatınca masrafları karşılanan ve TODAİE tarafından gerçekleştirilen KAYA çalışmasının gayesi, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına da yol gösterecek şekilde, kamu yönetiminin gelişmesini sağlamak ve yeniden şekillendirmek için günümüze kadar yapılan çalışmaların pratiğe ne kadar geçtiğini incelemek, yapılan çalışmaların noksan taraflarını bularak problemleri belirleyip bu açıdan problemlere çözüm istekleri oluşturmaktır.

Projenin ortaya koyduğu problemler aşağıda sıralanmıştır (Akın, 2000: 84-85):

- Kamusal hizmet ve vazifeler yapılmamakta veya nispeten yapılmaktadır.
- Kamusal hizmetlerin bütünlüğü yoktur.

- Varolan düzen ihtiyaçları karşılayamamaktadır. Sebebi fonksiyonel nitelikte kurumsal organizasyonun olmamasıdır.
- Merkezi yönetim vazifesinde maksadı aşan örgütsel büyüklüğe erişilmiştir.
- Merkezi yönetimin vazifelerindeki lüzumsuz artış sistemde tıkanıklıklara sebep olmaktadır.
- Yetersiz kaynaklar varolmasına rağmen, öncelikli olmayan konularda kaynak tutumsuzluğu mevcuttur.
- Kamu kurumları arasındaki vazife, yetki ve kaynak dağılımı dengesizdir.
- Bazı kamu kurumlarında asıl görevin yerini ikincil görevler almıştır.
- Aynı vazifede birden çok kurumun görevlendirilmesinden dolayı yapılması gerekli işler ortada kalmaktadır.

KAYA projesinde; kurum yapısı, çalışanı, uyguladığı yöntemler ve prosedür konularında bütüncül bir yaklaşım kabullenilmiştir. KAYA raporu Türk kamu yönetimi reform çalışmalarına yön veren bir çalışma olması açısından önemlidir.

1.5.3. Yasalarda Yeniden Yapılanma Çalışmaları

2003 yılında kamu yönetimi reformu adı altında reform çalışmaları başlatılmış, kimilerine göre yıkıcı sonuçları olabilecek kimilerine göre ise çağımızın kamu yönetiminin ihtiyaçlarını gözeten, sonuçta kamu yönetimini köklü bir biçimde değiştirecek bir program hazırlanmıştır. Bu programlar çerçevesinde; Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunları yayınlanmış ve uygulanmaya başlanmıştır.

- ***Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı:*** 15.07.2004 de “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ismiyle TBMM’ce onaylanıp cumhurbaşkanınca veto edilmiş olsa da yeniden yapılanmanın temelini oluşturan bir metin olmuştur. “*Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*” uyarınca kapsamlı bir değişimi hedefleyen bu teşebbüs, önceki reform çalışmalarından ayrı olarak Saran (2015: 212)’in da ifade ettiği gibi; kamu yönetimi sisteminin, yerinden yönetim, insan haklarına saygı, tahmin

edilebilirlik, hesap verebilirlik, iştirak, şeffaflık, kaynakların etkin kullanımı ve benzeri kurumların aynı zamanda 21.yüzyılın yönetim düşüncesini oluşturan “*iyi yönetim*” nitelikleri üzerine oluşturulmuştur. Kanunun amacı (T.C. Başbakanlık, 2003: 95-96); iştirakçi, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini temel alan kamu yönetiminin yapılması; kamu hizmetlerinin adil, hızlı, kaliteli, aktif ve verimli şekilde yapılması için merkezî idareyle yerel idarelerin vazife, yetki ve sorumluluklarının modern kamu yönetimi ilke ve uygulamaları açısından belirlenmesi; merkezî idare örgütünün yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları tanzim etmektir. Kanun Tasarısında ki amaç maddesinden de anlaşılacağı üzere taslakta Talat Arslan ve Arslan (2011: 80)’ın ifadesiyle “neo-liberal anlayışın izleri” görülmektedir.

- **5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası:** 10.07.2004 de TBMM tarafından onaylanmış 23.07.2004 de Resmi Gazetede yayınlanarak uygulamaya girmiştir. Kanunun gayesi, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî pozisyonunu tanzim etmek, hizmetlerin plânlı, programlı, aktif, verimli ve uyumlu yürütülmesi olarak belirtilmektedir. Yeniden yapılanmayı planlamayı öngörerek desteklemektedir.
- **5393 Sayılı Belediye Yasası:** 03.07.2005 de TBMM tarafından onaylanmış 13.07.2005 de Resmi Gazetede yayınlanarak uygulamaya geçmiştir. Stratejik planlama ve performans yönetimini ön plana alırken; belediyenin görev ve sorumluluklarını genişletmiştir. Kanunun 76. maddesinde; “Kent meclisi, şehir yaşamında; şehir vizyonunun ve hemşerilik şuurunun geliştirilmesi, şehrin hak ve hukukunun gözetimi, sürdürülebilir kalkınma, çevre bilinci, sosyal yardımlaşma, saydamlık, hesap verebilirlik, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini işlerlik kazandırmaya çalışır. Belediyeler kamu kurumu özelliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, üniversitelerin, sivil toplum kurumlarının, siyasî partilerin, kamu kurumlarının ve muhtarlarını temsilcileriyle diğer tüm ilgisi olanların katılımıyla oluşan şehir meclisinin etkinliklerinin etkili ve verimli yürütülmesi hakkında yardım sağlar.” ifadeleri kullanılarak katılımcı yönetimden söz edilmektedir.

- **5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası:** 22.02.2005 de TBMM tarafından onaylanmış 04.03.2005 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak uygulamaya geçmiştir. Kanunun amacı; İl Özel İdaresinin kuruluşunu, yönetimini, vazife, yetki ve sorumluluklarıyla çalışma usul ve esaslarını düzenlemek olarak belirtilmektedir. Bu düzenleme yeniden yapılanma için önemli bir adım oluşturmaktadır.

Tüm bu kanunlar incelendiğinde yeni kamu yönetimi anlayışının izlerini taşıdığı görülmekte ve Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya katkı sağlayan adımlar oldukları anlaşılmaktadır. Yeni kamu yönetimi Türk kamu yönetiminde her ne kadar neoliberalizm etkisinde kamış olsa da piyasa mekanizması ve işletmecî model dikkate alınarak uygulanmaya başlanmıştır. Talat Arslan ve Arslan (2011: 75-76) da bu görüşü destekler nitelikte; Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarının arka planında yeni sağ ve onun uzantısı (yeni liberalizm, kamu tercihi yaklaşımı) anlayışların ve küreselleşmenin belirleyici bir etkisi olduğunu ifade etmişlerdir. Sonuç olarak; işletmecilik ve esnekliğin temel parametresini oluşturduğu yeni kamu yönetiminin Türk kamu yönetiminde uygulanmaya başlandığı görülmektedir.

Genel olarak birinci bölümde; yeni kamu yönetimi anlayışı ve Türkiye’de ortaya çıkışı incelenmek üzere ele alınmıştır. Postmodernizm, Neo-liberalizm, Yeni Sağ ve İşletme yönetim mantığının kamuda uygulanması girişimlerinin sonucunda ortaya çıkan reform sürecinin meyvesi olan yeni kamu yönetimi anlayışının ilke ve stratejileri ve geleneksel kamu yönetiminden ayrılan özellikleri anlatılmaya çalışılmıştır. ABD’de Ronald Reagan ve İngiltere’de Margaret Thatcher liderliğinde başlayan yeni kamu yönetimi yaklaşımı 1980 sonrasında Türkiye’yi de etkisi altına almıştır. Küreselleşme, neo-liberalizm, Yeni Sağ ve işletme yönetim mantığının kamuda uygulanması girişimlerinin sonucunda ortaya çıkan reform sürecinin meyvesi olan yeni kamu yönetimi Türk kamu sisteminde teori de uygulanmaya başlanmıştır. Ancak ne kadar başarılı olduğu ya da uygulamada teoride olduğu kadar başarılı olup olmadığı tartışma konusudur. İkinci bölümde yeni kamu yönetiminin Türk kamu personel rejimine etkisi ve bu etki sonucu personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş incelenecektir.

BÖLÜM 2: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNE YANSIMALARI VE PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ

Yeni kamu yönetimi düşüncesinin Türk kamu yönetiminde meydana getirdiği değişiklikler şüphesiz personel rejimini etkilemektedir. Bilgi işçiliği, küreselleşme, müşteri merkezli yaklaşımlar personel yönetiminin yerini daha esnek, genel ve stratejik bir yapı olan insan kaynakları yönetimi kavramına bırakmasını sağlamıştır. Bu bölümde yeni anlayışın etkisiyle personel yönetimden insan kaynakları yönetimine geçiş tartışılmıştır.

Türk kamu personel rejimi 1926 yılından 1965 yılına kadar 788 Sayılı Memurin Yasasıyla belirlenmiştir. 1960 yılı Aralık ayında 160 Sayılı kanunla kurulan Devlet Personel Dairesi 1962 yılının Ocak ayından itibaren Aslan (2012: 40)'ın da ifade ettiği gibi personel rejimini geliştirme ile ilgili çalışmalara başlamıştır. Çünkü; 1961 Anayasası sosyal devletin hukuki alanını belirleyerek Şayan (2000b: 34)'ın ifadeleriyle; “yurttaşların kamuya girme hakkı olduğu, devletin göreve almada vazifenin gerektirdiği niteliklerden başka ayırım gözetemeyeceği, devletin çalışanların insana yakışır yaşaması için önlemler alması gerektiği, adil ücretin sağlanacağı, sendikal ve sosyal güvenlik haklarına ilişkin” düzenlemeler yapmış ve kamu personel rejiminde reformu başlatmıştır.

13.02.1962 tarih ve 6/209 sayılı kararname ile Devlet Personel Dairesinin en kısa zamanda personel rejimi ile ilgili raporunu hazırlaması ve bunun için gerektiği şekilde takviye edilmesi kararlaştırılmış; bunun sonucunda; kamu çalışanları nosyonunda yer alan memurların hizmet koşulları, özellikleri, atanma ve geliştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri, hakları, ödevleri, yükümlülükleri ve sorumlulukları ile parasal ve sosyal hakları 14.7.1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Yasasıyla düzenlenmiştir. Kamu personel rejimimizin çatısını oluşturan 657 sayılı Devlet Memurları Yasası Özmen (2016: 30)'ın da belirttiği gibi 3 ana ilke üzerinde kurulmuştur: Liyakat, Kariyer ve Sınıflandırma. Liyakat ilkesi; işe başlama ve yükselmelerde, bilgi, yetenek ve eğitim seviyesini temel alan bir ilkedir. Kariyer ilkesi Yılmazöz (2009: 298)'ün de ifade ettiği gibi; memurluğun meslek haline getirilerek çalışanın, hak, yükümlülük, terfi, güvenlik

ve hizmet koşullarını düzenleyen statülerde devamlı çalışarak gelişimi ve idari hiyerarşide ilerleyerek kamu hizmetlerini yürütmesi olarak tanımlanmaktadır. Sınıflandırma ilkesi ise Eryılmaz (2017: 248-257)'ın da belirttiği gibi; kamu görevlilerinin, özellikleri açısından işe alma, ücretlendirme, terfi ve emeklilik benzeri çalışan işleri açısından benzer koşullara tabi tutularak benzer özellikteki hizmet grupları oluşturmak için işlerinin gerektirdiği özelliklere ve sınıflara ayrılmasıdır.

1982 Anayasası da kamu personel rejiminde yeniden yapılanma sürecine katkıda bulunmaya devam etmiş ve memurluğu güvence altına almıştır. 1982 Anayasasının 128. maddesinde; “Devlet ve KİT’lerle kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre uygulamaktan sorumlu oldukları kamu hizmetlerinde gerekli olan asli ve devamlı vazifelerin memurlar ve diğer kamu görevlileri aracılığıyla yapılacağı; memurların ve diğer kamu çalışanlarının özellikleri, atanmaları, vazife ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, maaş ve ek ödenekleriyle diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği” karara bağlanmıştır. Bu kararla memurlar ve diğer kamu çalışanları Anayasal güvenceye sahip olmuşlardır.

Personel rejimi ile ilgili düzenlemeler için bazı müdahalelerde bulunmak gerekmiş ve hali hazırdaki yapı çözülüp hazırlanan sistemin ilk uygulamalarına kısmi müdahalelerle başlanmıştır. Bu müdahaleleri genel olarak aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Şaylan, 2000b: 29):

- Kamuda istihdam, emeklilik ve atama yapılmasını engelleme suretiyle daraltılmıştır.
- Kamu hizmet üretimi, hizmeti özel sektöre gördürme ve şirketleşme yoluyla daraltılmıştır.
- KİT’lerde memurluk sistemi sözleşmeli istihdam ile daraltılmıştır.
- Tüm kamu kesiminde, özellikle de yerel yönetimlerde “geçici işçilik” uygulaması ile istihdam daraltılmıştır.

Kısmi de olsa personel rejiminde düzenlemeler için yapılan bu müdahaleler büyük ölçekli düzenlemelerin temelini atmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde birinci bölümde derinlemesine incelenen yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye’de ortaya çıkışının Türk kamu personel rejimine etkisi ve bu etki

sonucu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş incelenecektir. Geleneksel kamu personel rejiminin varoluşu, sorunları, özellikleri, istihdam türleri ele alınarak yeni kamu yönetimi anlayışının kamu personel rejimine yansımaları analiz edilecektir. Ardından kamuda personel yönetiminden insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş, insan kaynakları yönetiminin ilkeleri, özellikleri, temel kavramları bağlamında ortaya konularak; değişimde yeni kamu yönetimi anlayışının etkisi derinlemesine incelenecektir. Bu bölüm 4 alt bölümden oluşmaktadır. Bu bölümde yeni kamu yönetiminin Türk kamu personel rejimine etkisi ile kamu sektöründe insan kaynakları planlamasına geçilmesinin temelini oluşturan insan kaynakları yönetiminin açıklanması amaçlanmaktadır.

2.1. Geleneksel Kamu Personel Rejimi

Kamu personel rejiminin iç süreçlerinde temel öge çalıştırılma şeklidir. Kamu görevlisi kavramı, genel olarak doğrudan kamu kurumunda personel olarak işgörenlerle, kamu otoritesini kullanarak işgören kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanılmaktayken; kamu personeli terimi kamu kurumunda atama ile istihdam edilenleri ifade etmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesine göre kamu hizmetleri; Memurlar, Sözleşmeli Personel, Geçici Personel ve İşçiler tarafından yapılmaktadır.

Memur: 657 sayılı Yasanın belirttiği asli ve daimi istihdam şeklidir. Mevcut kurum şekline bakılmadan, devlet ve kamu tüzel kişilerince umumi idare esaslarına göre yapılan asli ve daimi kamu hizmetini yapanlarla bu tanımlananlardan başka kurumlarda genel siyasa tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim işlerinde çalışan ve yetkili olanlardır. Kamu hizmetinin insan unsuru, dolayısıyla Aslan (2012: 44)'ın ifadesiyle “devletin morfolojik bir ögesidir.” Hobbes (2014: 175) memur kavramını; “devletin kişiliğinin sembolü olma yetkisiyle, monark ya da mecliste, hakîm tarafından istihdam edilen birey” şeklinde tanımlamaktadır. Memurluk statü hukukuna tabidir ve çalıştırmanın takdiri söz konusudur.

Sözleşmeli Personel: Temel olarak; kalkınma planı, yıllık programların hazırlanması, yerine getirilmesi, işletilmesi ve uygulanabilirliği için gerekli olan ve özel mesleki bilgi ve uzmanlığa ihtiyaç duyulan geçici işlerde, kurumun önerince Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının izniyle Bakanlar Kurulu tarafından geçici olarak

sözleşmeyle iş gördürülmesine karar verilen ve işçi olmayan kamu hizmeti çalışanlarıdır. Sözleşmeli personel düzenlemesinin 1980'den beri temel amacı Şaylan (2000b: 46)'ın ifadesiyle; KİT'leri etkisiz hale getirerek özelleştirmeye hızla ulaşmak olmuşsa da bu siyasa tüm kamu personel rejimini etkileyecek şekilde yaygınlaştırılmıştır. Eren (2012: 132)'in de belirttiği gibi; memurluğun klasik öğeleri olan “tarafsızlık”, “süreklilik”, “tam zamanlılık”, “güvence”, “eşit işe eşit ücret” ve “kamu sektörü ve özel sektör ayrımı” benzeri ilkelerde oluşan aşınmalara vurgu yapmaktadır. Çalışma koşulları, Bakanlar Kurulunun 06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı kararıyla uygulamaya geçen Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar ile düzenlenmiştir.

Geçici Personel: Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının izniyle Bakanlar Kurulunca izin verilen görevlerde ve belirlenen maaş ve sayı sınırlarında sözleşmeyle çalıştırılan ve işçi olmayan kişilerdir. Aslan (2012: 547)'a göre İş Yasasındaki “belirli süreli iş sözleşmesi” ile istihdamın, kamu personel sistemine has bir “statü” şekline dönüştürülme şeklidir.

İşçi: Hizmet sözleşmesine dayalı bir işte ücretle çalışan bireye işçi denilmektedir. Hukuksal ya da kuramsal olarak “kamu işçiliği” olarak ifade edilen farklı bir kategori tanımlanmamakla birlikte, kamu sektöründe işçilik Ayman Güler (2013: 123)'in de ifadesiyle “tekrarlılık niteliği ön plana çıkan kendine has bir kategori” olmuştur. Kamuda personel istihdamında işçilik, “geçici” ve “sürekli” diye ikiye ayrılmış olmasına rağmen Şaylan (2000b: 49)'ın da belirttiği gibi iş mevzuatında olmayan bu kavramların uygulamada ortaya çıktığı görülmektedir. Memur, sözleşmeli personel ve geçici personel statü hukukuna tabi iken, işçiler sözleşme hukukuna tabidir ve istihdam koşulları 4857 sayılı İş Yasası ve ilgili mevzuatıyla düzenlenmektedir.

Yukarıda sayılan kamudaki dört çalışma türünün haricinde devlet memuru statüsünde olmayan, kendi yasalarına tabi olan ve genel idare esaslarına göre uygulanan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve daimi işleri yapan kamu görevlileri ve bunların tabii oldukları mevzuat 657 Devlet Memurları Yasasına göre aşağıdaki gibidir:

- **Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli:** Türk Silahlı Kuvvetlerine üye subaylar, astsubaylar, harp okulları ve astsubay okullarında eğitim gören askeri

öğrencilere ilişkin çalışma koşullarını 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Yasası düzenlemektedir.

- **Yargı Personeli:** Adli ve idari yargı hakimleri ile cumhuriyet savcıları hakkında çalışma koşulları 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Yasası ile düzenlenmektedir.
- **Akademik Personel:** Üniversite öğretim elemanlarının; maaş, ödenek ve özlük hakları 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ile düzenlenmektedir.
- **KİT Personeli:** KİT ve ortaklıklarında çalıştırılan sözleşmeli personelin; işe alınmaları, vazife ve hakları, özellikleri, atanma, yükselme, hak ve sorumluluklarıyla diğer özlük hakları 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmektedir.
- **Diğerleri:** Birtakım KİT’lerde 4857 sayılı İş Yasasına tabii işe alınan personel ile idari ve mali açıdan özerk olan kuruluşlarda, bu kurumların kendi kurum yasalarına uygun istihdam edilen çalışanlarda diğer kamu çalışanları arasında yer almaktadır.

Kamu kurumlarında istihdam edilen kamu görevlilerinin tamamını kapsayacak bir yasanın olmaması, kamu çalışanları için geçerli birçok yasa, mevzuat ve düzenleme gerektirmektedir. Bu da temelde istihdam, çalışma koşulları gibi birçok alanda ödev, sorumluluk, hak, imtiyaz, yasaklılık gibi konularda bütünlüğü yok etmektedir. Bu çalışmada devlet memurları konu edildiği için 657 sayılı Yasaya tabii çalışan memurlar ve onların hak, sorumluluk gibi konuları ele alınmıştır.

Devlet memurlarının temel sorumlulukları, 657 sayılı Devlet Memurları Yasasında “Ödevler ve Sorumluluklar” başlığında belirtilmiştir. Bunlar; sadakat, yansızlık, işbirliği, mal beyanı, basına bilgi verme, resmi belge, kullanılan araç ve gereçlerin yetki verilen alanlar dışına çıkarılmaması ve süre dolunca iade edilmesidir. Bunun yanında yine aynı başlıkta amir ve memurlarının görev ve mesuliyetleri ile çalışanların karşılaştığı zarar olarak nitelendirilebilecek şeyler de belirtilmiştir.

Memurlara tanınan hak ve imtiyazlar, 657 sayılı Kanunun “Genel Haklar” başlığında belirtilmiştir. Bu haklar maaş; gösterge aylığı ve ek gösterge aylığının yekûnundan oluşmaktadır. Maaşa ek olarak verilen diğer ödeme kalemleri; kıdem ve taban aylığı, yan ödeme diye isimlendirilen zam ve temsil, makam ve vazife tazminatları ve çeşitli

isimlerle yapılan ek ödemelerden oluşmaktadır. Sosyal yardımlar ise; doğum-ölüm ödeneği, tedavi-cenaze giderleri, giyecek-yiyecek yardımı ve konut tahsis kalemelerinden oluşmaktadır.

Memurların sendika hakkı 1961 Anayasası ile tanınmıştır. Anayasa'nın ardından çıkan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ve 4688 sayılı kanunla memurların sendika kurma hakkı yasal güvenceye kavuşmuştur. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası; “devlet ve kamu tüzel kişilerinin uygulamaktan sorumlu oldukları kamu hizmetlerinin yapıldığı genel-özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ve bunlara bağlı kurumlarda, KİT’lerde, özel yasalarla ya da özel yasaların verdiği yetkiyle kurulan teşekküller ve bağlı kuruluşlarda işçi statüsünden ayrı çalışan kamu görevlileri için uygulanmaktadır” şeklinde sendikal hakların kimlere uygulanabileceğini belirtmiştir. Sonrasında memurların sendikal hakları yasaklansa da 1995 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle memurların sendika kurma ve toplu görüşme yapma hakkı tekraren tanınmıştır. Genel olarak kamu çalışanlarının haklarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Uygulamayı isteme hakkı,
- Güvenlik,
- Emeklilik,
- Çekilme,
- Şikayet etme,
- Sendika kurma,
- İzin,
- Yargılama,
- İftiralara karşı koruma.

Memurlara getirilmiş bulunan yasaklar, 657 sayılı Yasanın “Yasaklar” başlığında belirtilmiştir. Bunlar; toplu eylem, grev, ticaret yapma, çıkar sağlama, kontrolündeki girişimlerden çıkar sağlama ve gizli bilgileri açıklama yasağı olarak belirtilmiştir.

Kamu hizmeti ile memur arasındaki ilişki, Şaylan (2000b: 36)’ın ifadesiyle sınıflandırma aracılığı ile kurulmaktadır. Sınıflandırma ile aynı ya da benzer kadrolara

aynı personel işlemlerinin uygulanması söz konusu olur. Memurlar 657 sayılı kanuna göre aşağıda sıralanan on hizmet sınıfı içinde toplanmıştır:

- Genel İdare Hizmetleri
- Teknik Hizmetler
- Sağlık Hizmetleri
- Eğitim ve Öğretim Hizmetleri
- Avukatlık Hizmetleri
- Din Hizmetleri
- Emniyet Hizmetleri
- Yardımcı Hizmetler
- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri
- Milli İstihbarat Hizmetleri

Burada bu on sınıfın aynı niteliklerde olmayan işleri bir grupta toplaması gibi uygulamada sorun teşkil eden bir alan oluşturduğunu belirtmek gerekmektedir.

Batı toplumlarının tamamında, yaygın birikim aşamasında kamu görevlilerinin satışı/yağması tasfiye edilmiş, bunun yerine memurların göreve getirilmesinde “rasyonel” koşullar konulmuştur. Bu rasyonellik personel rejimimizde Kamu Personel Seçim Sınavı (KPSS) ile atamalarla sağlanmaktadır. KPSS (A) Grubu kadrolar diye isimlendirilen ve kamu kurumlarında genel siyasa tespiti, araştırma, programlama, planlama, yönetim ve denetim hizmetlerinde çalışacak ve yetki sahibi olacak uzmanlık, müfettişlik, kaymakamlık, dışişleri meslek memurluğu benzeri kariyer mesleklere, KPSS sonucunda kurumlar tarafından yapılan yazılı-sözlü sınavlarla işgören istihdamı olmaktadır. KPSS (B) Grubu kadrolar diye isimlendirilen ve kariyer hizmetlere ilişkin KPSS (A) grubu kadroların haricindeki kadrolara personel alımı Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezince yapılan KPSS sınav sonuçlarına uygun yapılmaktadır.

Tüm yurttaşların eşit biçimde memurluğa girmesi de yine rasyonellik söyleminden kaynaklanmaktadır. Bunu Aslan (2012: 46); “burjuva devrimleriyle bütün yurttaşların eşit biçimde memurluğa girmesi, temel bir hak olarak ortaya çıkmıştır” şeklinde ifade etmektedir. Rasyonellik çerçevesinde tüm kamu kurumları, memur dolu kadrolarının %3’ü nispetinde engelli personel istihdam etmek zorundadır. Engelli personel, engelliler

için yapılan sınavlarla hizmete alınabildiği gibi KPSS sonuçlarıyla merkezi yerleştirme sistemiyle de istihdam edilebilmektedir.

Kamu kurumlarında istihdam edilenlerin terfisi için; 1999 yılında kabul edilen 3601 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik” çerçevesinde işlem yapılmaktadır. Görevde Yükselme için; kamu kurumlarında çalışan personelin, görevde yükselme mahiyetindeki asil atamalarını kapsayarak görevde yükselme eğitimi ardından yapılan sınavın sonuçlarına göre yapılmaktadır. Unvan Değişikliği için; en az ortaöğretim düzeyinde mesleki ya da teknik eğitim sonucu elde edilen unvanlara dair unvan değişikliği asil atamaları kapsayarak atamalar unvan değişikliği sınavlarından alınan sonuç neticesinde yapılmaktadır.

Geleneksel yönetimin hiyerarşi, kurallara bağlılık, hantallık gibi sorun alanları personel rejimine de yansiyarak yeni problem alanları oluşturmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışının kamu personel rejiminde oluşturduğu temel sorun alanları aşağıdaki şekilde sınıflandırmıştır (Yılmazöz, 2009: 299-300):

- **Kapsama İlişkin Sorunlar:** Devlet Memurları kapsamı dışında kalan kamu personeli (akademik personel, Türk silahlı kuvvetleri personeli gibi bkz. s.46-47) için yeni yasalar çıkarılması sorun teşkil etmektedir. Devlet memurluğunun kapsamı günümüz çalışma/çalıştırılma şartlarına uygun değildir.
- **İstihdama İlişkin Sorunlar:** Devlet kadroları işsizlik çözümü gibi görülerek kadrolara rastgele atamalar yapılmaktadır. Bu durum kimi kurumda istihdam fazlası varken kimi kurumda istihdam gereksinimini doğurmaktadır. Ayrıca Devlet Reformu Raporu’na göre Türkiye’de kamuda genel istihdam oranı birçok ülkeden yüksektir.
- **Sınıflandırmaya Yönelik Sorunlar:** Memurlar belirlenen on sınıf içinde (bkz. s.49) değerlendirilmektedir. Değişik meslek ve uzmanlık alanlarının aynı sınıfta düşünülmesi hatası yapılarak sınıflar içinde bütünlük sağlanamamaktadır.
- **Kariyer ve Yeterlik (Liyakat) ile İlgili Sorunlar:** Devlet memurluğu liyakat, kariyer ve sınıflandırmaya dayandırılmıştır. Hizmete giriş ve yükselmede liyakat ilkesinin dikkate alınmaması kamu yönetiminin istenen verimlilik düzeyine çıkmasını engellemektedir.

- **Eğitime Yönelik Sorunlar:** Kamuda eğitim Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanıp 1984 de uygulanmaya başlanan Hizmet İçi Eğitim Genel Planı kapsamında yapılmaktadır. Bütçe eksikliği, nitelikli eğitim verecek personel eksikliği ve üst düzey yöneticilerin kimi zaman eğitim gereğini göz ardı etmesi gibi nedenlerden dolayı uygulamada hizmet içi eğitim personel niteliğini iyileştirmeye yönelik olmaktan çok sorun teşkil eden bir konumdur.
- **Aylık ve Ücret Sistemi ile İlgili Sorunlar:** Kamuda çalışan personelin aylık geliri insanca yaşam düzeyinde olmalıdır. Ekonomik ve toplumsal gerekler göz önüne alınarak ücretler düzenlenmelidir.
- **Örgütlenme ve Temsil ile İlgili Sorunlar:** Devlet Memurları Kanunu, eşit sayıda yönetim ve personel temsilcilerinden oluşan Görüşme ve Dayanışma Kurulları kurulmasını öngörse de bu kurullar bugüne kadar işlerlik kazanamamıştır.
- **Emeklilik Rejimi ile İlgili Sorunlar:** Genç emeklilik sosyal sigortalar kurumunun mali dengesini bozduğu için Sosyal Güvenlik Yasası ile emeklilik yaşı yükseltilerek bu soruna çözüm üretilmiştir. Ancak emekli ikramiyesi ve aylıkları günümüzde halen yeterli seviyeye ulaştırılamamıştır.

Bunlara ilaveten personel rejiminde; mevzuat düzenindeki yoğunluk, karmaşıklık ve denetim de oldukça büyük bir sorun teşkil etmektedir. Dinçer ve Yılmaz (2003: 104)’ın ifadeleriyle; “kontrolde keyfilik” ve “kontrol sisteminin politik seçimlerle hedef dışı kullanımı” denetim sistemini oldukça önemli bir problem alanına dönüştürmektedir. Genel olarak; Devlet Personel Başkanlığı Türk Kamu Personel Sistemi Raporunda (2009) kamu personel sisteminin sorunları aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

- Kurum, unvan ve statü arası ücret dengesizliklerinin giderek yaygınlaşması,
- Kurumda farklı statülerde çalışan istihdamı ve geçici-sözleşmeli personelin memur olarak atanma istekleri,
- Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve denetleyici-düzenleyici kurumlar mevzuatlarından dolayı diğer kamu kurumlarından daha çekici hal alması nedeniyle diğer kamu kurumlarında personel bu kurumlara geçme isteklerinin yoğunluğu,

- Kalkınmada öncelikli yörelerde (Doğu-Güneydoğu) çalışanların, sosyo-ekonomik şartlar nedeniyle diğer vilayetlere nakil isteklerinin yoğunluğu,
- Eşten dolayı yer değişikliğinin sadece iki tarafın da memur olmasıyla sınırlanması nedeniyle farklı statülerde kamu sektöründe çalışan eşi özel kesimde veya bağımsız çalışan memurların eşten dolayı tayin isteklerinde sıkıntı,
- Son zamanlarda bütçe kanunlarıyla kadroların kısıtlanması nedeniyle yeni üniversiteler ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve çalışan ihtiyaç isteğinin karşılanamaması,
- Kamu kurumlarında engelli çalışan istihdamının gerekli dereceye ulaşmaması,
- Kamu çalışanlarının, toplu görüşme içeren sendikal haklara malik olmalarına rağmen grev ve toplu sözleşme haklarının olmaması,
- Başka personel yasalarına tabi çalışanın, görevlerinden kendi talepleriyle ayrılması neticesinde, memur olma yönündeki isteklerinin artması,
- Servis, lojman ve sosyal kuruluş benzeri olanakların her kurumda olmaması,
- Merkez ve Taşra örgütleri arasındaki nakillerin performansı ya da objektif ölçütlere bağlanmaması,
- Kamu çalışanının, uygulanan ödül ve ceza düzeninin adil ve hakkaniyetli olduğuna inanmaması olarak belirtilmiştir.

Tüm bu sorunlar ve sorun alanları dikkate alındığı zaman kamu personel rejiminde bir reforma ihtiyaç olduğu görülmektedir. Ancak Şaylan (2000b: 141)’ın da belirttiği gibi; kamu personel rejiminde bir reformun gerçekleştirilebilmesi her şeyden önce buna uygun bir ortamın oluşturulmasına bağlıdır. Bu ortam teorik açıdan yeni kamu yönetimi anlayışı ile oluşturulmakta ve yeni kamu yönetimi düşüncesinin Türk kamu personel rejimini şekillendirmesine yol açmaktadır.

2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personel Rejimine Etkileri

Yeni kamu yönetimi düşüncesinin kamu personel rejiminde genel olarak meydana getirdiği değişiklikleri Dinçer ve Yılmaz (2003: 110); “dikey örgütsel yapıdan yatay yapıya ve merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe geçiş, sonuç odaklılık, özel istihdam esaslarının kamu istihdamına getirilmesi, mali denetim, yaşam boyu iş

güvencesinin kaldırılması, emeklilik sisteminde işçi ve esnaf emekliliği ile birleşme, sözleşmeli çalışma sisteminin yaygınlaştırılması, kamu ve özel sektör çalışanının piyasa sistemi içinde tek parça haline getirilmesi” olarak ifade etmektedirler.

Yeni kamu yönetimi anlayışının kamu personel rejimine en büyük etkisi şüphesiz liyakat anlayışını getirmesidir. Ayman Güler (2013: 142)’in ifadesiyle; kamu personel sisteminin çağdaş gelişimi, kayırmacılık sistemine karşı liyakat (yeterlik) sisteminin kuruluşu olarak da özetlenebilir.

Liyakat Arapçada uygun, yeterli anlamına gelen Batı dillerindeki “merit” teriminin karşılığı olan bir sözcüktür. Kayırma sistemi kamu görevlilerinin işe giriş ve işte kalış açısından belli ideoloji, parti üyeliği, etnik köken, sosyoekonomik zümreye aidiyet gibi faktörlerin göz önünde bulundurulması anlamına gelmekteyken; liyakat sistemi kamu görevlilerinin işe girişte ve işte kalışta ya da tüm görevlendirme ve yükselmede yurttaşların tümüne açık ve işe uygun başarı-yeterlik ölçütlerine dayandığı bir yapıyı ifade etmektedir. Bozkurt (2008: 158)’un ifadesiyle; görev gerekleriyle uyuşmayan tüm ayrımcılık ve kayırmacılığın zıttı bir yapıdır. Liyakat sisteminin kamuya getirilmesi geleneksel yönetim anlayışının kökten değişmesini ifade etmektedir. Ayman Güler (2013: 151)’in de ifadesiyle; kamu görevlerine “hukuksal olarak eşit ve özgür kişiler”in yalnızca “erdem ve yeteneğe göre gelmesi”, önceki yönetim uygulamalarından tam bir kopuşu sağlamak demektir. Kısaca yeni kamu yönetimi teoride personel rejimine; yatay yapı, adem-i merkeziyetçilik, sonuç odaklılık, özel istihdam esasları, mali denetim, yaşam boyu istihdamın ortadan kalkması, kamu ve özel sektör çalışanlarının piyasa sistemi içinde tek parça haline getirilmesi ve liyakat sistemi getirmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının tüm bu etkileri personel rejiminde yeni uygulamalara neden olmuştur. Bunlar; taşeronlaşma, esnek istihdam politikası, rotasyon, iş zenginleştirme, performans değerlendirme ve hizmet içi eğitim kavramına geçiş olarak özetlenmektedir.

2.2.1. Hizmet Alımına Yönelim (Taşeronlaşma)

Meydan-Larousse Büyük Lügat ve Ansiklopedisinde (1981: 926) taşeron kelimesi; tek ya da birden çok işçiyle götürü olarak başka müteahhitten iş alan küçük müteahhit

olarak tanımlanmaktadır. Türk Dil Kurumu (1998: 2147) ise, büyük işin bir kısmını yaptırmayı, asıl müteahhitten üzerine alan diğer müteahhit olarak tanımlamaktadır. Bunların aksine Kaya (2015: 259) taşeron kavramını despotik emek sistemi olarak tanımlamaktadır. Çünkü taşeron ve ana firma arasındaki bağımlılık ilişkisi baskı şartlarını tekraren üretmektedir. Yücesan Özdemir (2010: 42)'in de ifade ettiği gibi; taşeron şirket, asıl şirketin verdiği işi almak için despotizmi; maaş, çalışma saati ve şartları açısından en katı şekilde tatbik etmektedir. Kamuda taşeronlaşma piyasa ve siyasal despotizmle işlemektedir. Aslan (2012: 595)'ın ifadeleriyle; piyasa despotizmi, yüksek işsizlik ortamında emeği düşük ücretlerle çalışmaya zorlamakta, siyasal despotizm ise, taşeron işçiler üzerinde ihale süreciyle düşük ücretli ve kısıtlı sosyal hakları yasa zoruyla uygulama alanı yaratmaktadır. Bu durum taşeronlaşmayı sürekli hale getirmektedir. Özetle genel kabule göre; iş ve hizmetlerin asıl işveren namına yapılması işlemine taşeron, bu işleme bağlı işçilik türüne de taşeron işçi denilmektedir.

Türkiye’de kamu sektöründe taşeronlaşma ilk kez 1980 yılında belediye temizlik işlerinde uygulanmaya başlamış, 1988’de bütün rejim içerisinde yardımcı hizmetlere yayılmış ve Aslan (2012: 466)’ın da ifade ettiği gibi 1990’larda KİT ve yerel yönetimlerde “asli ve sürekli” hizmetlere doğru açılmıştır. 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu ile hizmet alımına yönelim yasal olarak düzenlenmiştir. 4857 sayılı İş Kanunun 2. maddesi (2003: 8424) taşeronlaşmayı; “işverenden, işyerindeki mal-hizmet üretimine ilişkin yardımcı görevlerde ya da asıl işin bir kısmında işletmenin-işin gereğiyle teknolojik sebeplerle uzmanlık isteyen işlerde iş alıp veren işçilerini sadece bu işyerinden aldığı görevde çalıştıran diğer işverenle işi veren işveren arasındaki ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi” olarak ifade eder.

Taşeronlaşmanın günümüzde oldukça yaygınlık kazanmış bir istihdam biçimi olduğu görülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer’in verdiği bilgiye göre 2009 yılı itibariyle kamuda taşeronlar aracılığıyla; 108 bin 242’si Sağlık Bakanlığı, 10 bin 239’u Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’nda, 7 bin 429’u Karayolları Genel Müdürlüğü’nde, 6 bin 678’i Türkiye Kömür İşletmeleri’nde, 4 bin 603’ü Elektrik Üretim A.Ş.’de, 2 bin 16’sı Genelkurmay Başkanlığı bünyesinde toplamda 174 bin 857 işçi çalışmaktayken; günümüzde Başbakan Yardımcısı Nurettin Canikli’nin ifadesine göre 720 bin taşeron işçi kamuda hizmet vermektedir.

Günümüzde gittikçe yaygınlaşan kamuda taşeronlaşma birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Taşeron işçiler, kadrolu ve sendikalı işçilerden ayrı olarak, alt işverence istihdam edilerek Kaya (2015: 261)'nın da ifade ettiği gibi genelde “daha zor görevleri” yapmaktadır. Suğur (2012: 218-219)'un ifadeleriyle; iş güvencesizliği, düşük ücret, sendikasızlık, iş yoğunluğu, stres, düzenli olmayan çalışma, zorunlu mesai, çalışma süresinin uzunluğu, geçici iş, kıdem tazminatından yoksunluk taşeron işçilerin yaşadığı problemlerin başında gelmektedir. Genel olarak; taşeronlaşmanın iş güvencesini yok edip, ücretleri kısıtlayıp, sendikal hareketleri zayıflatıp, endüstri ilişkilerinde gerilemeye sebep olması temel sorun alanlarını oluşturmaktadır. Ancak günümüz şartlarında küreselleşme ve yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği esneklik açısından taşeronlaşma kamuda işlerlik kazanmakta/kazanması gerekliliği görülmektedir.

2.2.2. Esnek İstihdam Politikası

İstihdam, bir ülkede üretimi gerçekleştirerek üretim faktörlerinin, mal ve hizmetlerin üretim sürecine aktif biçimde katılması, bir kimsenin belli bir iş ya da vazifenin görülmesi amacıyla çalıştırılmasıdır. İktisadi anlamda ise Ardiç (2011: 175)'ın da ifade ettiği gibi; “bir ülkede üretimi gerçekleştirmek ya da yurtiçi çıktıyı elde etmek amacıyla, üretim faktörlerinin, mal ve hizmetlerin üretim sürecine aktif biçimde dâhil edilmesi” kısaca emek faktörünün üretim sürecinde çalıştırılması olarak tanımlanmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışı ömür boyu istihdamı hedeflerken yeni anlayış esnek istihdamı benimsemektedir.

Kamu istihdam politikasındaki esnekleşmenin temel sebepleri arasında küreselleşme gösterilmektedir. Hatta Devlet Planlama Teşkilatı (2001b: 38) istihdam politikasındaki esnekleşmeyi, “küreselleşmenin ortaya çıkardığı bir sistem” olarak ifade etmektedir. Türkiye’de esnek istihdam politikasının tek sebebi elbette küreselleşme değildir, bunun yanında esnek istihdam stratejileri ile artan işsizlik problemine çözüm bulmak da temel sebepleri arasındadır. Bunlara ek olarak Kuzgun (2004: 3)'un da belirttiği gibi; AB’ne uyum sürecinin de Türkiye’de istihdam politikasının esnekleştirilmesinde etkili olduğu kabul edilmektedir. Genel olarak esnek istihdam politikalarının uygulanmasında; yasal düzenlemeler, işgücü piyasasının ve ekonominin yapısal özellikleri, işsizlik, kayıt dışı

istihdam gibi dışsal faktörler; firma ölçeği, kullanılan üretim teknolojisi, işgücünün niteliği gibi içsel faktörler etkili olmaktadır.

Bunların yanında 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü öncülüğünde Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) imzalanmıştır. Anlaşmayı imzalayan ülkelerin hizmet sektörlerini uluslararası piyasaya açması amaçlanmaktadır. Bu şekilde kamu hizmeti ticarileştirilerek piyasa içerisine çekilmek hedeflenmektedir. Anlaşmaya göre; her şeyin serbest piyasaya dâhil olması gibi haksız rekabete neden olan kamu hizmetlerinin de piyasaya açılması gerekmektedir. Türkiye, GATS anlaşması ile kamu hizmet alanlarında; sağlık ve sosyal hizmetler, eğitim hizmetleri, iş hizmetleri, haberleşme hizmetleri, müteahhitlik hizmetleri, çevre hizmetleri, ekonomik hizmetler, turizm ve seyahat hizmetleri ve ulaştırma hizmetlerini piyasaya açma taahhütünde bulunmuştur. GATS anlaşmasını imzalayan ülkeler sözlerinden cayar ya da yatırımcıların beğenmediği uygulamalar yapacak olurlarsa Dünya Ticaret Örgütü Tahkim Kurulu'na gitme hakkı tanınmıştır. Günümüz kapitalizmin öncelikli hedefine hizmet eden kamu hizmet alanlarının daraltılması bu anlaşma ile yasal ve uluslararası güvenceye alınmıştır.

İstihdam politikasındaki bu dönüşümün yarattığı en büyük problem şüphesiz güvencesizleştirmeyi de beraberinde getirmesi olmuştur. Türk kamu personel rejiminde genel olarak memur statüsü esnekleştirilmektedir. Bu çerçevede Aslan (2012: 481)'ın da belirttiği gibi; memur istihdamı daraltılmakta, memurluk rejiminin içi boşaltılmakta ve rejimin iç süreçleri esnekleştirilmekte ve metalaştırılmaktadır.

Sonuç olarak; yeni anlayışın temel parametrelerinden olan esnek istihdam kavramı Türk kamu personel rejimine 2003 de kabul edilen 4857 sayılı İş Yasasıyla getirilmiştir. Böylece Türkiye'de "halen" en büyük işveren olan devlet için çalışan işçiler esneklik rejimiyle istihdam edilmeye başlanmış ve kamu personel rejimi esneklik uygulamalarıyla karşı karşıya kalmıştır.

2.2.3. Rotasyon ve İş Zenginleştirme

İşletmelerde eğitim yöntemi olarak kullanılan rotasyon, işgörenleri farklı görevler içeren işlerde periyodik olarak görevlendirmeyi veya Bingöl (2016: 105)'ün ifadesiyle "bir iş

ya da görevden başka birine hareket ettirmeyi” öngörmektedir. Rotasyon, program uyarınca farklı işlerde çalıştırılma tekniği olarak da ifade edilmektedir. Rotasyon ile işgörenin geliştirilmek üzere, planlı şekilde farklı işlerde çalıştırılması ve böylece işlerle ilgili deneyim ve yetenek kazanması amaçlanmaktadır. Rotasyonda işin yapısında değil; çalışma yeri, kullanılan teçhizat gibi çalışanın faaliyetinde değişiklikler yapılmaktadır. Yeni kamu yönetiminin işletmecilik mantığını kamu sektörüne getirmesiyle birlikte rotasyon kamu sektöründe de uygulama alanı bulmuştur.

İş zenginleştirme, faaliyet alanının dikey yönde genişletilmesi olarak tanımlanmaktadır (Uyargil, 2015: 73). İş zenginleştirme monoton ve tekrarlı işlerin çalışan kişide meydana getirdiği olumsuz duyguları ve devamsızlık gibi bu duyguların olumsuz sonuçlarını önlemek için çalışanların yeni görevler üstlenerek iş yapısının değiştirilmesi olarak da ifade edilmektedir. İş zenginleştirme çalışanlara; iş hızını belirleme, sorumluluk alma, hata düzeltme, çalışma yöntemi-teçhizatı seçme olanağı sağlamaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla kamu personel rejimine gelen iş zenginleştirme uygulaması kurum açısından, verimlilik artışı, kalite geliştirme, uzmanlaşma gibi; çalışan açısından, yabancılaşmayı, zihinsel yorgunluğu, stresi, işten sıkılmayı önlemek gibi amaçlar taşımaktadır.

2.2.4. Performans Değerleme

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası, ekonomik yönetim ve denetim sistemini tekrar düzenlemekte ve bu yeni düzenleme, hesap verebilirlik ve ekonomik saydamlık ilkeleri ışığında kaynakların etkili, iktisadi ve verimli kullanımının sağlanması için performans yönetimi düşüncesini ortaya çıkarmaktadır. Performans yönetiminin en önemli bileşenlerinden birisi performans değerlemedir.

Performans değerlemeyle işletmenin stratejik amaçlarının doğru belirlenip belirlenmediği ve bu amaçların gerçekleşmesinde kullanılan etkinlik sonuçları incelenmektedir. Performans değerlendirme, kamu idarelerinin tespit ettikleri stratejik hedeflere erişmek için izledikleri yolun, performans amaçlarına varmak için kullanılan sistemlerle yürütülen etkinlik ve projelerin ve sonuçların değerlendirilmesidir (Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, 2004: 9). Performans değerlendirme Sezen (1998: 204)’in ifadesiyle; çalışanın işteki başarı seviyesinin belirlenmesi için gerçekleştirilen

ve genellikle çalışana önceden tanımlı etmenlere göre pek iyi, iyi, orta, zayıf benzeri sıfatlar veya sayısal puanlar verilerek yapılan işlemdir.

Kamu hizmetlerinde bir taraftan hukuki düzenlemeler, tüketici istekleri, mali sorumluluk ve kaynak belirginliğinin önemi artarken; diğer taraftan aktif hizmet amacı öne çıkmaktadır. İyi yönetim ve iyi yönetim için gerekli işgörenin istihdamı ve elde tutulması için baskılar artmıştır. Bu yüzden kamuda performans değerlendirme günümüzde oldukça önemlidir. Performans sonuçlarına göre ceza ve ödül düzeni kurularak, personel başarı ve verimliliklerine göre kuruma yaptıkları katkı nispetinde değerlendirilmektedirler.

Performans değerlemenin günümüz kamu sektöründe karşılaştığı en temel problem alanı hizmet cinsine göre somut ölçümlere olanak sağlayacak performans kriterleri bulunmaması olarak ifade edilmektedir. Sicil sistemde tek tip bir değerlendirme sistemi oluşturulmuştur. Sistemde memurlar 11 öğeye göre (sorumluluk duygusu, göreve bağlılık, düzen, dikkat, iş bilgisi, tarafsızlık gibi) 4 kademedeki sicil amirlerince genel durum ve davranışlar (kıyafet, zeka, azim, dürüstlük, güvenirlilik) belirtilerek değerlendirilmektedirler. Bu durum performans değerlendirme sisteminin geçerlik ve güvenilirlik bakımından sorgulanmasına neden olmaktadır. Ancak günümüz şartlarında yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu kurumlarında performans değerlendirme her ne kadar uygulanma açısından problemler yaşasa da işlerlik kazanmaktadır.

2.2.5. Hizmet İçi Eğitim

Teknolojideki süratli ilerlemeler, sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda değişiklikler; yeni bilgi, yetenek, teknik ve araçları ortaya çıkararak; mal ve hizmet üretenleri devamlı öğrenmeye ve yetkinleşmeye itmektedir. Hizmet içi eğitim Canman (2000: 95)'ın ifadesiyle; kamu çalışanlarının hizmete yatkınlık, verimlilik, bilgi, tecrübe ve yeteneklerini artırmayı hedefleyen eğitim uygulamalarıdır. Hizmet içi eğitimi zaruri yapan sebepler; hizmet öncesindeki bilgilerin eksikliği, kamu kesiminde kariyer olgusunun kökleşmesi, hizmet değişikliklerine uyma zorunluluğu, bazı bilgi ve yeteneklerin hizmete girişten sonra kazanılıyor olması, çalışan öğrenme ve yenilenme arzusu ve hizmet içi eğitimin öğrenmeyi sistematik hale getirmesi olarak belirtilebilir. Hizmet içi eğitim ile işgörenin yeni bilgi ve becerilerle donatılarak hizmet üretimindeki verimliliklerini artırmak amaçlanmaktadır.

Türk kamu personel rejiminde kamu kurumlarında hizmet içi eğitim kanunlarla zorunlu hale getirilmiştir. Temel kanun 14 Temmuz 1965 de kabul edilerek 23 Temmuz 1965 de 12056 sayılı resmi gazeteyle uygulamaya giren 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası'dır. Atanan tüm aday memurların önce ortak nitelikleriyle alakalı temel eğitime, sonra sınıflarıyla alakalı hazırlayıcı eğitim ve staj uygulamasına tabi tutulmaları ve Devlet Memuru olabilmeleri için bu eğitimlerde başarılı olmaları gerekir (md.20). Bu eğitimlere ek olarak kurumda personelin gelişimi ve bireysel kariyer planı çerçevesinde hizmet içi eğitimler de verilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; yeni kamu yönetimi anlayışının kamu personel rejimine teorik açıdan getirdiği; taşeronlaşma, esnek istihdam politikası, rotasyon, iş zenginleştirme, performans değerlendirme ve hizmet içi eğitim kavramlarının uygulamaya ne kadar yansıdığı tartışma konusudur. Ancak mevcut yapının sorun ve zayıflıklarına karşın; küreselleşme, bilgi işçiliği, esneklik, stratejik bakış açısı gibi yeni anlayışın kamu personel rejimine yüklediği özelliklerden dolayı kamuda yenilik ihtiyacı olduğu ve belki de bu ihtiyacı karşılama olasılığı olduğu için bu uygulamaların yaygınlaşması gerektiği görülmektedir.

2.3. Türk Kamu Personel Rejiminde Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş

Tarihsel örneklerde çalışanlar Abadan (2010: 25)'in da ifade ettiği gibi; “kudretinin bir parçasını kullandıkları kişi ya da kurumdan ayrı tutulmamış; tek tek çalışanlar birer gerçek kişi, oluşturdukları grup ise bir “taraf” olarak kabul edilmemiş; işgörenlerin kazançları parasal değil artı-üründen pay alma biçiminde ödenmiş; kullandıkları yetki ise lütfedenin iradesine doğrudan doğruya bağlı” tutulmuştur. Sonraki dönemde Taylorist yaklaşımla birlikte çalışanlar yönetilerek verimliliği artırılabilir kurum çalışanı olarak algılanmıştır. Ayman Güler (2013: 29)'in ifadesiyle “personel yönetsel bir terimdir” ve bir kuruma bağlı olarak çalışanları anlatır. Genel olarak personel yönetimi; kurumdaki işgücünü kurum hedeflerine uygun kullanma ve yönetme süreci olarak tanımlanmaktadır.

Personel yönetimi görüşü Eren (2016: 22)'in de ifade ettiği gibi; 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarında Taylor tarafından imalat sanayii alanından, Fayol eliyle madencilik

alanı uygulamalarından, Urwick tarafından 1914-1918 yıllarında süren dünya savaşında ordu deneyiminden ve dönemin toplumsal örgütlenişini inceleyen Weber'in yasal-ussal otoritenin bürokratik örgütlenmesi açıklamalarından beslenerek gelişmiştir.

Türkiye'de personel yönetimi kavramı, 1930'lu yıllarda sevk ve idare adı altında ele alınmaya başlanmıştır. Gerek idare süreçlerinin bir kısmını ifade eden bir terim olarak, gerek bir bilim dalının adı olarak "Personel İdaresi" tabiri, Mihçioğlu (1957: 96)'nın da ifade ettiği gibi "Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü kuruluş tarihi olan 1953 yılından itibaren" kullanılmaya başlanmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak liberal etki altındaki günümüze kadar geçen süreçte Memurin Kanunu'nun çıkarılmasından KAYA raporuna kadar tüm işlemler personel yönetiminin gelişim sürecini göstermektedir. Personel yönetimi 1980'li yıllardan itibaren bilgi toplumu, küreselleşme, stratejik bakış, müşteri merkezli yaklaşım gibi faktörlerin etkisi ile yerini insan kaynakları yaklaşımına bırakmaya başlamıştır. Taylorist yaklaşımı reddetmeden onu davranış boyutuna doğru geliştirmeyi hedefleyerek; iş öncelikli bakış açısından insan odaklı bakış açısına geçildiği ifade edilmektedir.

1927 yılında Elton Mayo tarafından gerçekleştirilen Hawthorn deneyleri ile insan kaynakları yönetiminin temeli atılmıştır. Elton Mayo'nun yaptığı araştırmalar, çalışan verimliliğini artırmak için onların psikolojik yönüne daha çok değer verilmesi gerektiğini ortaya çıkarmıştır. Çalışma arzusunu yönetmek gerektiğini savunan yaklaşım "mutlu personel, verimli çalışandır" mantığının gelişmesine neden olmuştur. İnsan kaynakları yönetimi (İKY) kavramının önem kazanmasının nedenleri; üretim faktörünün bilgiye evrilmesi, küreselleşme ve müşteri merkezli bakış açısı olarak belirtilmektedir. Bunların etkileri kısaca aşağıda açıklanmıştır.

Üretim Faktörünün Bilgiye Evrilmesi: Günümüz bilgi toplumunun üretim faktörü olan bilgi; işletmelerin ilgisini entelektüel sermaye olan bilgiyi üreten insana doğru kaydırmıştır. Entelektüel sermaye; değişimin, yeniliğin, Eryılmaz (2017: 260)'ın ifadesiyle "icatçılığın" ve dolayısıyla başarının temel kaynağıdır. Günümüzde entelektüel sermaye olan bilgiyi üreten insan "bilgi işçisi" olarak adlandırılmaktadır. Drucker (2012: 158), bilgi işçisinin verimliliğini aşağıda sıralanan altı faktörün belirleyeceğini vurgulamıştır:

- Görev nedir? sorusunun sorulmasını ister.
- Kendi sorumluluğunu kendine yüklememizi ister.
- Devamlı yenilik, bilgi işçisinin işinin, vazifesinin ve sorumluluğunun parçasıdır.
- Bilgi işi, devamlı öğrenmeyi, fakat aynı seviyede devamlı öğretmeyi gerektirir.
- Kalite önemlidir.
- İşçinin “varlık” olarak algılanmasını ve onun da kurum için çalışmayı diğer olanaklara yeğlemesini gerektirir.

Küreselleşme: Küreselleşme, toplumlararası ilintileri sıkılaştıran, çoğaltan, dünyanın bir yerinde cereyan eden olguların, dünyanın diğer köşelerindeki insanları etkilediği bir süreçtir; Eryılmaz (2017: 260)’ın ifadesiyle “iletişim devriminin anahtarıdır” ve “coğrafyanın sonu”nu getirmiştir. Küresel rekabet koşulları hem yönetim anlayışında hem de insan kaynaklarına bakış açısında daha stratejik bir boyut kazandırarak insan kaynakları yönetiminin önemini artırmaktadır.

Müşteri Merkezli Bakış Açısı: İşletmeler, 1970’lerin sonunda “ürün merkezli” düşünmek yerine “müşteri merkezli” stratejiler üretmeye başlayınca, müşterilerin eğilimlerine, tercihlerine ve durumlarına göre iş tasarlama sürecine girerek müşterileri daha çok dinlemeye ve anlamaya yöneldiler. Emek sektöründen hizmet sektörüne doğru olan akım insan kaynakları yönetiminin önem ve değerini de artırmıştır.

Yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı öne kazanan insan kaynakları yönetimini; kurumdaki insan kaynağının faydalı olacak şekilde, kanunlara uyularak etkin ve etken yönetimi işlevleri olarak tanımlamak mümkündür. Armstrong (2012: 4)’un da ifade ettiği gibi insan kaynakları yönetimi; kurumlarda çalışan insanların istihdamına, geliştirilmesine ve refahına yönelik stratejik, bütünleşik ve uyumlu bir yaklaşımdır. Sadullah (2015: 3) insan kaynakları yönetimini; “herhangi bir örgütsel ve çevresel ortamda insan kaynaklarının kuruma, bireye ve çevreye yararlı olacak şekilde, yasalara da uyularak, etken yönetilmesini sağlayan işlev ve çalışmaların tümü” olarak tanımlamaktadır. Daha genel bir tanımla Watson (2010: 919); “bir kurumun varlığını sürdürmesini mümkün kılacak şekilde insanların görevlerini yerine getirmek amacıyla iş sözleşmesinin tarafı olarak çalıştıkları firmaya kattıkları çabaların, bilginin, yeteneklerin ve bağlılık davranışlarının yönetsel kullanımı” olarak belirtmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse; insanların işgörenler olarak nasıl

yönetilmeleri gerektiği konusundaki Bingöl (2016: 3)'ün ifadesiyle “yeni bir düşünce tarzı” olarak özetlenebilir.

İnsan kaynakları kavramıyla amaçlanan şey Eryılmaz (2017: 259)'ın da belirttiği gibi, çalışma hayatında insan merkezli bir yaklaşım ortaya koymak; insanı yetiştirmek, geliştirmek ve bilgilerini iş hayatına uygulamasını sağlamaktır. Amstrong (2012: 9) ve Sadullah (2015: 3) ise amacı; “verimlilik artışı” ve “iş yaşam niteliğini yükselterek rekabette üstünlük” olarak belirtilmektedir. Aşağıda insan kaynakları yönetimi ve personel yönetimi arasındaki; organizasyon içi tutum, karar alma, yetki, misyon ve faaliyet derinliği açısından farklılıklar gösterilmiştir.

Tablo 2
İKY ile Personel Yönetimi Arasındaki Farklar

	İnsan Kaynakları Yönetimi	Personel Yönetimi
Organizasyon İçinde Tutum	Üst yönetim kademesinde	Üst yönetimin altında
Karar Alma ve Yetki	Stratejik ortak dolayısıyla stratejik kararların alınmasında eşit paya sahip. Emir-Komuta yetkisi	Sorulduğunda görüş bildirme ve operasyonel nitelikli sınırlı karar alabilme. Kurmay yetki
Misyonu	Rekabet edebilirliğe doğrudan katkı	Personel faaliyetlerinde başarılı olarak organizasyonun bu alandaki ihtiyacını karşılamak
Faaliyet Derinliği	Tüm yönetim kademeleri ve çalışanı kapsar	Çalışanlara yöneliktir

Kaynak: Sadullah, 2015: 4.

Tablo 2’de insan kaynakları yönetimi ve personel yönetiminin organizasyon içi tutum, karar alma, yetki, misyon ve faaliyet derinliği açısından farklılıkları belirtilmektedir. Genel olarak bakıldığında zaman insan kaynakları yönetiminin personel yönetimine nispetle daha genel, stratejik ve esnek bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tabloda personel yönetimi ve insan kaynakları yönetiminin yönetim tarzı ve faaliyetleri açısından farkları gösterilmektedir.

Tablo 3**Yönetim Tarzı ve Temel Faaliyet Boyutları Açısından Personel Yönetimi ve İKY Arasındaki Farklar**

Boyutlar	Personel Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi
Yönetimin Rolü	Transaksiyonel	Dönüştürücü Önderlik
Temel Yöneticiler	Personel Uzmanları	Emir-Komuta Yöneticileri
İletişim	Dolaylı	Doğrudan
Standartlaşma	Yüksek	Düşük
Değer Verilen Yönetimsel Beceriler	Müzakere Becerisi	Kolaylaştırıcılık
Seçim	Ayrı Görev	Bütünleşik Görev
Ücret	İş değerlendirme çoklu sabit kademeler	Performans ilişkili, varsa da çok az sabit kademe
Çalışma Koşulları	Ayrı ayrı müzakereler sonucu saptanır	Uyumlaştırılarak saptanır
Çalışma İlişkileri	Toplu Sözleşmeler	Bireysel Sözleşmeler
İş Sınıfları ve Kademeleri	Çok	Az
İş Tasarımı	İşin Bölünmesi	Takım Çalışması
Çatışma ve Uyuşmazlık Yönetimi	Geçici bir ateşkes sağlanır	İklim ve kültür yönetimi tarzında
İletişim	Kısıtlanmış bilgi akışı	Arttırılmış bilgi akışı
Yetiştirilme-Geliştirme	Programlara denetim-ulaşım	Öğrenen Organizasyonlar
Müdahalelerin Odağı	Mevcut personel süreçleri	Geniş kapsamlı kültürel, yapısal ve personel stratejileri

Kaynak: Sadullah, 2015: 4.

Tablo 3’de yönetim rolleri ve faaliyetleri açısından insan kaynakları yönetimi ve personel yönetiminin ne kadar farklılık gösterdiği; insan kaynakları yönetimi anlayışının bireysel, doğrudan, takım ruhlu, gelişen, stratejik, bütünleşik ve dönüştürücü bir yapıya sahip olduğu görülmektedir.

Yönetime ilişkin genel gelişmeleri de dikkate alarak, insan kaynakları yönetiminin özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Eryılmaz, 2017: 262-265):

- İKY, kurumsal gelişmeyle personelin kişisel ve grup olarak ilerlemeleri arasında yakın ilişki olduğunu düşünür. Bu nedenle eğitimler gelişim aracı olarak görülür.
- İKY, sonuç odaklıdır. Çalışan değerlendirmeleri performans programları ile ölçülür.
- İKY, personeli iç paydaşlar olarak görüp; örgütün hedeflerinin belirlenmesi gibi karar alma süreçlerine etkin olarak katılımının faydalı olacağını düşünür.
- İKY, örgütte “biz” merkezli kültürü hâkim kılmaya çalışır. Takım ruhunun önemini vurgular.

- İKY, “bir görevi en iyi o görevi yerine getiren bilir” mantığından yola çıkarak kişinin yaratıcı özelliğine vurgu yapar. Bu nedenle liderlik ve yönetim fonksiyonlarını ayırır.
- İKY, örgütte bilgi ve uzmanlığa dayalı otorite şeklinin artışı karşısında işbirliği, uzmanlığa saygı ve takım çalışmasının gerekleri ve şartlarını sağlamaya çalışır.
- İKY, iş süreçlerinin kolaylaştırılmasını, mevzuatın sadeleştirilmesini, kurumun esnek yapıda olmasını, esnek çalışma biçimlerini, performans dayalı ücret ve istihdam sistemini savunur.
- İKY, personel yönetiminden pragmatik bir ayrılışı ifade eder. İnsan kaynakları yönetiminde personel temel sermaye olarak görülür.
- İKY, personelden en üst seviyede faydalanma anlayışından yola çıkar; bu sebeple personelin yaptıkları iş yanında, birden çok işte de eğitimini sağlayarak farklı kullanım siyasasına önem verir.
- Kurumda çalışan personelin niteliği değiştiğine göre, onlara uygulanan usul ve kuralların da sürekli gözden geçirilmesi gerekir. İnsan kaynakları yönetiminde kaptanlık anlayışına geçilmiştir; bu da sonuçların önemine vurgu yapan bir sistemdir.
- İnsan kaynakları yönetimi, örgütlerdeki insan ögesiyle 3 bakımdan ilgilenir. İlki, kurumun gereksinimi olan personelin seçilmesi, eğitilmesi, yetki ve vazifelerinin düzenlenmesi, ücretleri, performansı, işten çıkarılması benzeri teknik konularla ilgilenir. İkincisi, işe alınan kişinin, kurumla uyumlaştırılması, maddi-manevi menfaatlerinin korunarak iş isteği oluşturulması ve kurumun başarısına katkısı için çalışır. Son olarak da, işe alınan kişinin iş güvenliğinin sağlanması ve sosyalliğinin korunması için gereken tedbirlerle uğraşır.
- İKY, dinamik bir süreçtir.

Genel olarak insan kaynakları yönetimi bir kuruma Bingöl (2016: 26-27)’ün de belirttiği gibi; bağlılık, esneklik, kalite, uyum, yetkinlik, maliyet etkinliği, iş tatmini, performans ve güven çıktılarını getirmektedir. Bu çıktılara ulaşmak için insan kaynakları yönetiminin işlevleri Sadullah (2015: 8)’ın ifadesiyle; planlama, kadrolama, değerlendirme, ödüllendirme, yetiştirme-geliştirme, iş güvenliği-işgören sağlığı ve endüstri ilişkileri olarak sıralanmaktadır. Bingöl (2016: 28) ise; insan kaynakları planlaması, kadrolama, eğitim-geliştirme, performans değerlendirme, kariyer geliştirme,

ücretlendirme-ödüllendirme, endüstriyel ilişkiler ve işgörenlerin korunması olarak sıralamaktadır. Armstrong (2012: 12) ise daha dar bir sınıflama ile; organizasyon, kadrolama, öğrenme-geliştirme, ödül yönetimi ve endüstri ilişkiler olarak belirtmektedir. Genel olarak; insan kaynakları planlamasının; eğitim ve geliştirme, iş sağlığı ve güvenliği, performans değerlendirme, kariyer geliştirme, ücretlendirme ve endüstri ilişkileri işlevlerinden oluştuğu görülmektedir.

Sonuç olarak; üretim faktörünün bilgiye evrilmesi, küreselleşme ve müşteri merkezli bakış açısı personel yönetiminin yerini daha esnek, genel ve stratejik bir yapı olan insan kaynakları yönetimi kavramına bırakarak insan ön plana çıkarılmış ve bağlılık, kalite, esneklik, uyum, güven, yetkinlik gibi kuruma verimlilik ve rekabet üstünlüğü sağlayacak çıktılar elde edilmiştir. Çağımızın gerektirdiği gibi iş öncelikli bakış açısından insan öncelikli bakış açısına geçilmiştir.

2.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Etkisiyle Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu yönetimi yaklaşımına geçiş kamu sektörünü yapısal, örgütsel ve personel sistemi açısından etkilemiştir. Vurgu politikadan yönetime kaymış, hiyerarşinin yerini yatay kurum yapısı almış, süreçlerdense sonuç odaklılık ve hizmette esnek sunum önemi artmış ve kaynak kullanımında tutumluluk vurgusu ortaya çıkmıştır. Bu yapı kamu personel rejiminde personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişi de beraberinde getirmiştir. Özellikle Eryılmaz (2017: 262)'ın da belirttiği gibi; “2000’lerde ki reformlarla personel yönetimi düşüncesinden insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş” için değişiklikler yapılmıştır. Kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi işlevleri ve insan kaynakları yöneticileri inisiyatiflik açısından yasalarla sınırlandırılmaktadırlar. Buna rağmen kamuda insan kaynakları yönetimi uygulamaları çağa ayak uydurmak için yayılmaktadır.

Kamu ve özel sektörde uygulanan insan kaynakları yönetimi uygulamaları işlevleri ve bakış açıları açısından bazı noktalarda benzerlik ve farklılıklar taşımaktadır. Kamu ve özel sektörde uygulanan insan kaynakları yönetiminin benzerliklerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Her ikisi de örgütün beşeri yönüyle ilgilidir.
- İki sektörde de iş bölümü, yazılı kurallar, hiyerarşi, tarafsızlık benzeri unsurları barındıran yapı ve ilişkiler bulunur. Buna bürokratik öge diyebiliriz.
- Örgütlerin amacı işbirliğini ilerletmektir.
- İki sektörde de insan kaynakları yönetiminde, verimlilik, kalite, kariyer, etkinlik, performans ve uzmanlık benzeri değer ve ilkeler önemli hale gelmiştir.
- Çıktı ve sonuçlar önemlidir.
- İnsana yapılan yatırım kazanç olarak nitelendirilmektedir.

Kamu ve özel sektörde insan kaynakları yönetimi anlayışının farklılıkları ise aşağıdaki gibidir:

- Kamu hizmetlerinde amaç herkesi ilgilendiren “kamu yararı” düşüncesi ağır basan faaliyetler sunmakken; özel kesimde amaç “kâr”dır.
- Kamu kesiminde, çalışan hakları yasalarla ve tek taraflı belirlenirken; özel kesimde karşılıklı görüşmeler ile çözüm üretilir.
- Kamu hizmetleri yasal ve biçimsel kurallara göre yürütülüp, kararlar üst yönetici tarafından alınır.
- Kamu hizmetleri herkesin gözü önünde olurken, özel kesimde işler gizlilik çerçevesinde de yapılabilmektedir.
- Kamu sektöründe personelin hizmet güvenliği özel sektörden iyi sağlanmıştır.

Genel olarak; iki kesim arasında insan odaklılık, bürokrasi, işbirliği, kalite, verimlilik, sonuç odaklılık, insana yatırım yapmak gibi anlayışlarda benzerlik görülürken; amaç, çalışma hakkı, hizmet kuralları, şeffaflık, hizmet güvenliği gibi yasaların dahil olduğu kısımlar konusunda farklılık gösterdikleri görülmektedir.

Kamuda insan kaynakları yönetimi denilince, devletin üstüne aldığı vazifeleri yapacak çalışanın bağlı olacağı ana siyasa, şart, teknik, kural ve uygulamaların tamamı akla gelmektedir. Bu kural ve uygulamalar Eryılmaz (2017: 266)’ın da ifade ettiği gibi; sınıflandırma, hizmete alım, atanma, ücret tespiti, yetiştirilme, değerlendirme, yükseltme, hak, ödev ve sorumluluk belirlenmesi benzeri farklı konuları kapsamaktadır. Kamuda insan kaynakları yönetiminin kapsamı; liyakat, kariyer, sınıflandırma ve performans ilkeleri olarak sınıflandırılmaktadır. Bunlar kısaca aşağıda tanımlanmıştır:

- **Liyakat (Yeterlik):** DMK’ya göre liyakat, “kamu hizmetlerine girmeyi, ilerleme ve yükselmeyi, işten çıkarmayı liyakat yaklaşımına dayandırarak bu anlayışın eşit olanaklarla uygulanmasında memurları görevlendirmektedir” (md.3/C). Göreve girişte ve gelişmede, bilgi ve diplomayı temel alan bir ilkedir. Kamuda insan kaynakları yönetimi anlayışında dar anlamıyla liyakat; göreve en yetenekli elemanların seçilmesini ifade etmektedir. Geniş anlamda ise; verimli, etkin ve rasyonel insan kaynakları anlayışının kurulmasını sağlayan ilke ve uygulamaları kapsamaktadır (daha genel açıklama için bkz. s.53).
- **Kariyer:** Kelime olarak, bireyin kendini uzmanlığa adanması ya da aralarında ilişkiler olan işler dizisini anlatır. Genel anlamda kariyer, kişinin meslek hayatını ifade ederken; kamu sektöründe memurluğun meslek haline getirilmesi anlamına gelmektedir. Uygulamada kariyer memurun iş hayatına genç yaşta girmesini, hizmet güvenliğini, düzenli terfi olanağını ve emekliliğine kadar işte çalışabilme garantisini veren bir anlam kazandığı görülmektedir. Kısaca mesleğindeki istikrarını simgelemektedir.
- **Sınıflandırma:** İnsan kaynakları yönetiminde sınıf; işe alma, maaş, eğitim, terfi ve emeklilik benzeri çalışan işlemlerinin benzer koşullara tabi tutulması gereken aynı nitelikteki hizmetlerden oluşmuş gruplara ayrılmasını ifade etmektedir. 657 sayılı DMK’ya göre; “kamu hizmetleri çalışanlarını ve bu işlerde memurlarını vazifelerin gerektirdiği özelliklere ve mesleklere göre sınıflanmasıdır” (md.3/A). Sınıflandırma, hiyerarşik bağlantıları olan hizmet birimlerinden aynı olanların ya da benzeyenlerin bir araya getirilerek ayırım yapılması işlemidir. Personel işlemlerinde faydaları; hizmete girişi standartlaştırır; adil, yeterli ve düzenli bir ücret rejiminin kurulmasına yardımcı olur; kariyer sisteminin kurulması, gelişmesi ve mesleklerin oluşmasının ön koşulunu oluşturur. Kamuda insan kaynaklarında sınıflandırma sisteminin en önemli yönlerinden biri, sınıfların kendi içlerinde bir takım yetki ve sorumluluk derecelerine ayrılması, her sınıfta bir rütbe düzeninin saptanmış olmasıdır.
- **Performans:** Performans, amaçlanan hedefe ulaşma düzeyi olduğu kadar, kaynakların ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullanıldığını yapılan işin ne kadar doğru olduğunu da anlatmaktadır. Bingöl (2016: 367)’ün ifadesiyle performans; “belirli şartlara göre işin yapılma seviyesi ya da personelin davranış

biçimi”dir. Kurumun stratejik amaç ve hedefleri belirlendikten sonra bu amaç ve hedefler yıllık programlara dönüştürülmektedir.

Genel olarak kamu sektöründe insan kaynakları yönetiminin; liyakat, kariyer, sınıflandırma ve performans gibi temel ilke ve değerleri kapsadığı görülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı insan kaynakları yönetimi anlayışı ile kamuya personel yönetiminden farklı uygulamalar da getirmiştir. Eryılmaz (2017: 262)’ın da ifade ettiği gibi; toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, stratejik yönetim, esnek çalışma biçimleri, performansa bağlı ücret benzeri özel kesimde uygulanan düşünüş ve yöntem, kamu kuruluşlarında da uygulanmaya başlamıştır. Kamu kurumlarında; hizmet sunumunda vatandaş müşteri olarak görülmesi, çalışanların iç paydaş gibi görülmesi, stratejik plan ve performans süreçlerinin başlatılması, hizmet içi eğitimin gelişimi, esnek çalışma tarzları, performansa dayalı ücret, sözleşmeli personel uygulamaları, mahalli yönetimlerde personel dairesi ve personel müdürlüğü isimlerinin kanunen insan kaynakları dairesi ya da insan kaynakları müdürlüğüne evrilmesi kamuda insan kaynakları yönetimine geçişin önemli göstergeleri olarak görülmektedir. Kısaca yeni kamu yönetimi anlayışı kamu kurumlarına; hizmet alımına yönelim, esnek istihdam, rotasyon, iş zenginleştirme, performans değerlendirme ve hizmet içi eğitim uygulamalarını getirmiştir.

Genel olarak bu bölümde; yeni kamu yönetimi anlayışının Türk kamu personel rejimine yansması ile personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş etkisi incelenmek üzere ele alınmıştır. Yeni kamu yönetiminin etkisiyle kamuda personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş teoride; hizmet alımına yönelim, esnek istihdam, rotasyon, iş zenginleştirme, performans değerlendirme ve hizmet içi eğitim kavramı gibi yeni uygulamaların kamu kurumlarında uygulanmaya geçmesine neden olduğu görülmüştür. Üçüncü bölümde insan kaynakları yönetimi temel fonksiyonlarından insan kaynakları planlamasına yeni kamu yönetiminin etkileri incelenecektir.

BÖLÜM 3: YENİ KAMU YÖNETİMİNİN İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASINA ETKİLERİ

Yeni kamu yönetimi anlayışının insan kaynakları yönetimi kavramında meydana getirdiği değişikliklerin insan kaynakları yönetiminin temel fonksiyonu olan insan kaynakları planlamasında etkileri olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu bölümde yeni anlayışın insan kaynakları planlamasına etkilerinin ne olduğu tartışılmıştır.

Klasik yönetim teorisinin yönetim süreç yaklaşımı yönetim faaliyetlerini planlama ile başlatmaktadır. Belirli ve gerçekleştirilecek amaçlar belirlendikten sonra bu amaçlara varmak için yapılacak ilk şey Akyüz (2001: 107)'ün de ifadesiyle; plan, planlama ve insan kaynakları planlaması olmalıdır. TDK'ya göre plan; işin yapılması için uyulacak düzen, tutulacak yoldur. Planlama ise, yapılacak işin plana göre dizaynı, amaçlı hareket etme faaliyeti olarak ifade edilmektedir. Genel olarak planlama Tosun (1992: 47)'ün da belirttiği gibi; önceden ne yapılacağına karar verme süreci ve kurumun nereye ve ne şekilde gideceğini gösteren bir harita olarak belirtilmektedir. Özetle; plan kararlar toplamı ve seçimken; planlama karar ve seçim sürecidir.

İnsan kaynakları planlaması Şenatalar (1975: 58)'in ifade ettiği gibi; işletmede çalışacak işgücünü nitelik yönünden belirli bir düzen içinde sağlamaktır. Aynı zamanda insan kaynakları planlaması Graham ve Bennett (1998: 163)'in ifadesiyle; ne kadar sayıda ve hangi nitelikte personele gerek duyulacağını, bu talebin hangi dereceye kadar karşılanmasının muhtemel olduğunu öngörümleme yönündeki girişim olarak tanımlanmaktadır. Kısacası, kurumun yeter sayı ve nitelikte çalışanı gereken zamanda sağlayabilmek için, kurumun şimdiki durumu, ilerlemesi ve stratejik hedefleri ön planda olacak şekilde bir planlama yapılmasıdır. Palmer ve Winters (1993: 31)'in da belirttiği gibi etkili bir insan kaynakları planlaması kurumun başarısının temeli olarak görülmektedir. Geleneksel kamu yönetiminde planlama aracı olarak norm kadro kullanılmaktayken; yeni kamu yönetiminin etkisi ile kamuda insan kaynakları planlamasının daha esnek, eğitim ve geliştirme odaklı, işletmecilik mantığında bir sisteme dönüştüğü görülmüştür.

Çalışmanın bu bölümünde yeni kamu yönetimi anlayışının insan kaynakları planlamasına geçiş etkisi ele alınacaktır. Geleneksel kamu yönetimi planlama aracı

olarak norm kadro kavramının tarihçesi, yararı, usul ve esasları, süreçleri, personel yönetimine olası etkileri ve eleştirileri açıklanıp; yeni kamu yönetiminin etkisi ile insan kaynakları planlamasının nasıl yapılması gerektiği incelenecektir. İnsan kaynakları planlamasının tarihsel gelişimi, kapsamı, amaçları, özellikleri, yararları, talep tahmin yöntemleri ve işgücü gereksinim türleri anlatıldıktan sonra yeni anlayışta kamuda nasıl bir uygulama alanı oluşturduğu ifade edilmeye çalışılacaktır. Bölüm 2 alt bölümden oluşmaktadır. Her bölümde insan kaynakları planlaması anlayışının ve araçlarının açıklanması amaçlanmaktadır. Bölümün temel amacı ise; kamu kurumlarında yeni kamu yönetiminin etkisi ile insan kaynakları planlamasının kapsamına uygun yapılması gerektiğinin anlatılmasıdır.

3.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Etkisi ile İnsan Kaynakları Planlaması Aracı Olarak Norm Kadro Uygulaması

Norm sözcüğü normal kelimesinin kökü olup, “kural, kanun ve doğa” anlamlarına gelmektedir. Norm kavramı Kalkandelen (1997: 33)’in ifadesiyle; “örnek, tekdüze, eylem, model olma” durumlarını kapsamaktadır. Kadro sözcüğü; görevin yapılması için gerekli türden şeylerin toplamı anlamına gelmektedir. Bu niteliklerine bakarak kadroyu en kısa şekilde Adal (1968: 151)’ın ifadesiyle “görev yeri” olarak tanımlayabiliriz. Kadro kurumun yapı taşıdır ve sosyal bir yapısı vardır; kadrolamaya konu olan ödev, görev, birim, kurum ve örgütsel amaçlar birbirleriyle ilgili olduğu için herhangi birinde meydana gelen değişim tümünü etkilemektedir. Bu yüzden kadrolama işlemi bir kez yapıp bırakılamaz, süreklilik arz eden bir süreçtir. Çünkü Kalkandelen (1997: 35)’in de ifade ettiği gibi; “kadrolar da doğar, gelişir, değişir ve ölürler” kısacası zamanla fonksiyonlarını yitirirler.

Kadrolama sistemi 16.yüzyılda İngiltere ve Fransa’da uygulanmaya başlanmıştır. Kadrolama sistemi için Adal (1968: 150)’ın ifadesiyle iki mekanizma mevcuttur; kadro sınıflandırması ve personel sınıflandırması. Kadro sınıflandırmasında kadro ve çalışan birbirinden bağımsız düşünülmektedir. Kadro sınıflandırması Kalkandelen (1997:32)’in de ifade ettiği gibi; ABD’deki devlet ve yönetim kavramına, bireyci felsefeye, liberal ekonomiye özel kesimin idareyle olan ilişkilerine uygun şekilde inşa edilmiştir. Kadro sınıflandırılmasının en önemli sorunu sınıflandırmanın bir kez yapılarak yeni kurulan

birim ve örgütleri kapsamamasıdır. İngiltere, Hindistan, Fransa ve Almanya’da kullanılan personel sınıflandırmasında; her görev niteliklerine göre gruplara ayrılarak çalışanlar bu nitelikleri taşıyanlar arasından seçilmektedir. Bu iki sınıflandırma arasında memur ücretinin değişimi en temel farkı oluşturmaktadır. Kadro sınıflandırmasında görev, yetki ve sorumluluklara göre ücret değişikliği yapılırken personel sınıflandırmasında ücret sabit kalmaktadır. Sosyalist ve komünist ülkelerde devletler kadro sınıflandırmasını uygularken; liberal ülkelerde personel sınıflandırması uygulanmaktadır. Personel sınıflandırması insan kaynakları planlama aracı olan norm kadroya karşılık gelmektedir.

Türk tarihi incelendiği zaman; Karahanlılar, Büyük Selçuklu ve Osmanlı Devleti’nde kadrolaşmanın kullanıldığı görülmektedir. Bu dönemlere ilişkin kadrolama bilgileri aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:

- **Karahanlılar:** Kadrolama Karahanlılar zamanında Kutad-Gu-Bilig’deki örnekleri ile ortaya çıkmıştır. Hakan ve tüm görevlilerin görev yerleri=kadroları şemalar halinde gösterilmektedir (Hacıb, 2016). Şemalarda görev tanımı, görevli nitelikleri ve sorumluluklar, Hakanın taşıması gereken özellikler belirtilmektedir. Bu dönem işe göre adama vurgu yapıldığı görülmektedir.
- **Selçuklu Devleti:** Yönetim, örgütlenme gibi yöntem ve süreçler Seyahatnamelerde bulunmaktadır. Nizamülmülk’ün Siyasetname adlı eseri dönemin en ünlülerindendir ve dönemin siyasi, politik, örgütlenme, personel ve yönetim ilkelerine yer vermektedir. En üstten en alt kademeye kadar tüm görevler belirtilerek kadroların hiyerarşisi de gözler önüne serilmektedir (Nizamülmülk, 2015). Yine bu dönemde bir kişinin yalnız bir işi olması şartı getirilmiştir.
- **Anadolu Selçukluları:** Devletin hizmetleri kadrolar şeklinde belirtilip, yetki ve sorumluluklar sınırlandırılarak atanacak kişilerin özellikleri belirlenmiştir.
- **Osmanlı Devleti:** Devletin büyüme oranında yeni oluşan kadrolar belirlenerek her kadronun ödev, yetki ve sorumlulukları belirtilmiştir. Bu işlemlerin ardından göreve alınacak kişide aranacak nitelikler hatta göreve getirilecek kişilerin giyeceği kıyafet ve kûlahlar bile belirlenmiştir. Özellikle Fatih Sultan Mehmet İkinci Kanunnamesi norm kadro kanununun tipik bir örneğini teşkil etmektedir.

Osmanlı yönetiminde yine Özdemir (2013: 110)'in ifadesiyle “mülkiye, ilmiye, kalemiye ve seyfiye” diye dört sınıf bulunmaktadır. Bu dört sınıftan birine girebilmek için belirli şartları karşılamak gerekmektedir. Fakat duraklama ve gerileme evresinde durum farklılaşmış sınıflar uygun olmayan menfaatleri için birbirleriyle yarışmak gibi olumsuz davranışlar içine girerek yine Özdemir (2013: 112)'in ifadesiyle “kadrolaşma ve sınıf niteliklerini bozmuşlar”dır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde 2000'li yıllarda kamuda insan kaynakları planlama aracı olarak norm kadro sistemi kurulmuştur. Standart anlamına gelen norm ve görev yeri anlamına gelen sosyallik ve süreklilik içeren kadro kelimelerinin bir araya gelerek oluşturduğu “Norm Kadro” terimi; kurumda benzer nitelikteki işlerin yapılmasını sağlayan yapının amaca göre dizaynı olarak ifade edilmektedir.

Norm kadro çalışmalarında temel nokta; hedeflerin gerçekleştirilip görevlerin yapılması için gereken Yılmaz ve Özdem (2004: 116)'in ifadesiyle “ideal kadronun” olması gerekenden ne az ne çok olarak belirlenmesidir. İdeal kadroyu nicelik ve nitelik olarak belirleyip gereksiz istihdamı önlerken verimliliği de artırmayı hedeflemektedir. Kadrolamanın amaçları alt yapıya ve personel işlemlerine ilişkin olarak iki sınıfa ayrılarak incelenmektedir. Alt yapıya ilişkin olarak Akçakaya (2010: 201)'nin de ifade ettiği gibi norm kadro; “iş analizleriyle görevlerin, gerçek özellikleriyle ve diğer görevlerden farklılıklarını göstererek tanınmasına ve görevlerin birtakım unsurlar karşısındaki durumlarının belirlenmesine, iş tanımı yapılabilmek için gerekenlerin sağlanmasına” imkân sağlamaktadır. Personel işlemlerine ilişkin olarak da; adil bir ücret sisteminin kurulması, işgören tedariki, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi gibi çeşitli işlemleri kapsamaktadır.

Ülkemizde norm kadro ile alakalı ilk düzenleme 2000/1658 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar” başlığında Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur. 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na göre Norm Kadro oluşturulurken uyulacak usul ve esaslar aşağıda özetlenmiştir:

- Norm Kadro çalışmalarına, kamu kurumlarının hedefleri doğrultusunda, örgüt çözümlemesi yapılarak başlanır. Sonra, kurumdaki her birim için iş analizi ve iş

ölçümleri yapılır. İş analizlerine göre de her kadronun iş tanımları ve iş gerekleri oluşturulup bu birimler için gerekli norm kadro sayısı belirlenir.

- İş analizi, kurumun var olan hedef ve görevleri temel alınarak birimin birleştirilmesi, değiştirilmesi, kaldırılması ya da yeniden kurulması şeklindedir.
- Kurumlar norm kadro çalışmalarında Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı (DPB)'nce hazırlanan "Norm Kadro El Kitabı"ndan faydalanırlar.
- (Değişik: 27.12.2003 tarihli R.G.) Norm kadro, TODAİE Genel Müdürlüğü'ne, Milli Prodüktivite Merkezine (MPM), yükseköğretim kurumlarının alanında uzman öğretim üyelerine ya da onların gözetiminde kurumların kendilerine yaptırılır. Kurumlar çalışmaya yardımcı olmak için personelinden gereken sayıda kişiyi görevlendirirler.
- Çalışma kurumun tüm birimlerini kapsayacak şekilde yapılır.
- (Değişik: 27.12.2003 tarihli R.G.) Çalışma Büyükşehir belediyeleri ve onların kurdukları tesis ve işletmelerde kendileri tarafından yapılır. Diğer belediyeler ve kurdukları tesis, işletme ve yerel idare birimlerinde çalışma Başbakanlık DPB ve İçişleri Bakanlığı'na ortak olarak yürütülür. Özel idarelerdeki çalışma İçişleri Bakanlığı'na yürütülür.
- Kurumlarca kadro iş tanımları ile norm kadro sayı bilgi ve belgeleri, çalışmalarda uygulanmış teknikleri gösteren bilgi ve belgeler yürütücülerce onaylanmış halde ilgili kurumlarca Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık DPB'na gönderilir. Bu bilgi ve belgeler komisyonca ilgili mevzuat çerçevesinde incelenip norm kadro sonuçlandırılır. Belirlenen kadroların niteliklerine göre kurumlar, halihazırdaki çalışanlarını, gerektiğinde eğitimle bu kadrolarla ilişkilendirirler.
- Norm kadro çalışmaları sonuçlandırılmadıkça kurumlar, kadro ihdası ve serbest bırakma isteğinde bulunamaz.

Norm kadro çalışmalarında uyulacak usul ve esaslar kısaca; örgüt çözümlemesinin ardından kurumdaki her birim için iş analizi, her kadro için görev tanımları ve pozisyonda çalışacaklardaki nitelikler tespit edilerek birimler için gereken norm kadro sayısı belirlenmesi ile çalışmaların tamamlanması şeklinde ifade edilmektedir.

3.1.1. Geleneksel Yönetim Planlama Aracı Olan Norm Kadronun Temel Süreçleri

Norm kadro süreci; örgüt çözümlemesi, iş analizi, iş tanım ve gerekleri, iş değerlemesi, norm kadro sayısının belirlenmesi ve norm kadro kılavuzunun oluşturulması aşamalarından oluşmaktadır.

3.1.1.1. Örgüt Çözümlemesi

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı (2001: 25) tarafından örgüt çözümlemesi; “kamu kurumlarında hizmetlerin noksan yürütülmemesi, teknolojik gelişmelerin yapısal değişikliği zorunlu kılması ya da sunulan hizmetlerin nitelik ve nicelik değişim gerektirmesi durumunda yapılan ve kurumsal etkinliği artırmayı hedefleyen yöntem” olarak tanımlanmaktadır. Akçakaya (2010: 225)’nın da belirttiği gibi kurumda verimli, etkili ve rasyonel norm kadro düzenlemesi için; “öncelikle kurumun teşkilat yapısının ortaya konulması, noksan ve problemlili yanlarının belirlenmesi, bu noksanlıkların giderilerek düzgün işleyen yapıya dönüştürülecek norm kadroların yapıya uygun oluşturulması” gerekmektedir. Norm kadro çalışmalarına başlamadan önce ilgili kurumun örgütsel yapısı, misyonu, vizyonu, yasal statüsü, amaç ve hedefleri incelenerek kuruma ait bir veri seti oluşturulması gerekmektedir. Bu aşamada kurumun kuruluş amacı ve politikaları saptanmakta ve yerine getirilmesi gereken tüm görev ve hizmetler ortaya konulmaktadır.

Örgüt çözümlemesi yapılırken bazı ilkelerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Evrensel örgütlenme ilkeleri aşağıda özetlenmiştir (Bilgin ve Aytürk; 2003: 163-165):

- **Amaç Birliği İlkesi:** Amaçların tüm kurum birimlerinde alt amaçlar olarak belirlenerek tüm personelin kurumun amaçlarını bilmesi sağlanmalıdır.
- **İş Bölümü ve Uzmanlaşma İlkesi:** Amaçlara ulaşılacak işlerin ayrımı yapılarak personelin niteliklerine uygun işleri yapması sağlanmalıdır.
- **Denetim Çevresi İlkesi:** Yöneticilerin ast sayılarının belli olmasını ifade etmektedir.
- **Hiyerarşik Yapı İlkesi:** Kurumda yetki ve sorumlulukların yukarıdan aşağı doğru kademe kademe azaltılarak dikey koordinasyon sağlanmalıdır.
- **Komuta Birliği İlkesi:** Kurumda her astın sadece bir üstü olması gerekmektedir.

- **Sorumluluk İlkesi:** Kurumda çalışan ast da üst de görevlerinin sorumluluğunu alması gerekmektedir.
- **Yetki-Sorumluluk Denkliği İlkesi:** Kurum personeli kendine verilen görevlerinde yetkisi kadar sorumluluk sahibi olmalıdır.
- **Yetki Devri İlkesi:** Üstlerin yetkilerinin bir kısmını görevlerde başarı için astlara devretmesini ifade etmektedir.
- **İstisnalara Göre Yönetim İlkesi:** Yetki devrinde her zaman yapılan işlerin dışında istisnai işlerin yetkilerinin üstlerde kalması anlamına gelmektedir.
- **Açıklama İlkesi:** Kurum personelinin kademesi ne olursa olsun görev, yetki, sorumluluk, çalışma usul ve esasları, disiplin kuralları gibi bilgilerde bilgilendirilmesini ifade etmektedir.
- **Denge İlkesi:** Kurumdaki her bölüme işinin gerektirdiği ölçüde önem ve değer verilerek gereksiz büyümenin önlenmesi anlamına gelmektedir.
- **Basit ve Anlaşılabilirlik İlkesi:** Kurum örgüt şeması ile tüm birimlerinin basit ve anlaşılır şekilde görünür olması gerekmektedir.
- **Esneklik ve Reorganizasyon İlkesi:** Kamu kurumlarının zaman içinde çağa ayak uydurmak için gerekli değişiklikleri ve yenilikleri yapması gerekliliğini ifade etmektedir.

Örgüt çözümlemesi yapılırken Tortop vd. (2013: 506)'nin de belirttiği gibi; merkezi, örgütün hiyerarşisine göre, üretilen mal ve hizmet esasına göre, coğrafi dağılıma göre, hedef kitle esasına göre, çalışma süresine göre, personel sayısı ve proje esasına göre örgütlenme modellerinden yararlanılmaktadır. Kurumun kuruluş amaç, politika, strateji ve biçimine göre hangi örgütlenme modeli uygunsa onu tercih etmek gerekmektedir. Karar verme mekanizması üst yönetim olan kurumlarda “merkezi örgütlenme”; yöneticilerin denetim çevresi olan kurumlarda “örgüt hiyerarşisine göre örgütlenme”; belirli bir amaç için kurulmuş kurumlarda “amaçlara göre örgütlenme”; belirli bir mal veya hizmet üretimine göre birimlere ayrılmış kurumlarda “üretilen mal ve hizmet esasına göre örgütlenme”, ülkenin belirli yörelerine dağılmış yapısı olan kurumlarda “coğrafi dağılıma göre örgütlenme”; belirli kitleyi hedef alan kurumlarda “hedef kitle esasına göre örgütlenme”; özellikle güvenlik, sağlık ve savunma gibi alanlarda çalışma süresine göre idari yapısı olan kurumlarda “çalışma süresine göre örgütlenme”; personel sayısının önemli olduğu kurumlarda “personel sayısı esasına göre örgütlenme” ve çoklu

emir-komuta zinciri olan kurumlarda “proje esasına göre örgütlenme” modelinden yararlanılması uygundur.

Karacan (2009: 36)’ın ifadesiyle; bir kuruluştaki faydalı norm kadro çalışmasının yapılabilmesi için “ilk önce bu kuruluşun kurum yapısının incelenmesi, geliştirilmesi ve norm kadroların bu yapıya uygun hale getirilmesi” gerekmektedir. Bu bağlamda özellikle aşağıda sıralanan faktörlere ilişkin veri ve durum analizi yapılması önemlidir (Bingöl, 2016: 181-182; Acar, 2015: 93-94; Kaynak, 1996: 59-71):

- Kurumun misyonu, stratejik amaçları ve politikaları,
- Ürün talebi, işletmenin veya birimin üretim-iş hedef ve planı,
- Kurum ve iş yapısı,
- Mevcut işgücü envanteri, işgücü devir oranı ve devamsızlık oranları,
- İşgörenlerin performans ve yeterlilik düzeyleri,
- Üretim teknolojisi,
- Üretim araçlarının yeterliliği,
- İşletmenin finansal imkanları,
- İşgücü piyasasının özellikleri,
- Yasal düzenlemeler ve hükümet politikaları,
- Ekonomik, demografik ve siyasal çevre koşulları,
- Rakiplerin hedefleri,
- Sendikalarla ilişkiler ve düzenlemeler.

Durum analizi aynı zamanda kurumun işgücü arz ve talep tahmininde önemli bilgiler sunmaktadır. Örgüt çözümlemesinde durum analizinden sonra yönetici ve çalışanlarla görüşme yapılmaktadır. Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanmış bulunan soru seti, ilgili kuruma uyarlanarak bir anket formu hazırlanması ile yöneticiler dâhil tüm çalışanlara uygulanmaktadır. Anket yöntemiyle orta ve üst düzey yöneticilerden; birimlerin vazifeleri, birimler arasında vazife geçişleri, açıktaki işler, hiyerarşi, kapatılacak birimler ile birleştirilmesi veya yeni oluşturulması gerekli birimler ve görevi aksatan problemler ortaya konularak çözüm teklifleri gibi bilgiler alınmaktadır. Bu işlemlerin ardından Eken ve Şen (2004: 614)’in de ifadeleriyle “Örgüt Analiz Raporu” ve “Organizasyon El Kitabı” hazırlanarak işlem tamamlanmaktadır.

3.1.1.2. İş Analizi

İş analizi tarihini Sokrates'e dayandıran Bingöl (2016: 77); Sokrates'in yapılmasına ihtiyaç duyulan işle ve onu kimin yaptığıyla ilgilenerek iş analizinin düşünsel başlangıcını ifade ettiğini belirtmektedir. Ancak 20.yüzyıl başlarına kadar yazında iş analizi kavramı görülmemektedir. Yazında iş analizleri 1900'lerde Taylor tarafından bilimsel yönetim ilkeleri ile başlatılmıştır. Sanayileşme evresinde kurumların karşılaştıkları belirsizliklere çare arayan Taylor Uyargil (1992: 130)'in de ifade ettiği gibi; verimlilik artışı için iş ve yöntem incelemesinden yola çıkarak; parça başı ücret sistemi, iş değerlendirme, seçim ve yerleştirme, çalışmaların ayrıntılı denetimi konularını bilimsel olarak incelemesi çalışmalarının ilk adımını ve temelini iş analizleri oluşturmaktadır.

İş analizi Acar (2014: 85)'in ifadesiyle; işin kapsamı, insan kaynağı ihtiyacı ve çevre koşulları hakkında bilgi toplamak ve bilginin analizi için kullanılan sistematik yöntemdir. Daha kapsamlı bir tanımlama yapan Bingöl (2016: 77)'ün tarifine göre iş analizi; “işleri doğru, aktif ve sağlıklı şekilde analiz etmek için kurumdaki her işin tek tek niteliği, niceliği, gerekleri, sorumlulukları ve çalışma koşullarını bilimsel yöntemlerle araştıran teknik” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlamalar ışığında iş analizini; işin niteliği, niceliği, gerekleri ve çalışma şartlarını inceleyen bilimsel çalışma olarak tanımlamak mümkündür. İş analizi (Bingöl, 2016: 84; Uyargil, 2015: 58); “amaç belirleme, veri toplama yöntemi seçimi, iş analistini belirleme ve uygulama” aşamalarından oluşmaktadır. Bunlar kısaca aşağıda açıklanmıştır.

Amaç Belirleme: Tahiroğlu (2003: 112) iş analizinin amaçlarını; “personel ihtiyacını ve gereksinimini belirlemek, işe alım kriterleri oluşturmak, eğitim ihtiyacını belirlemek, performans standartlarını saptamak, kariyer planı yapmak, kötü çalışma koşullarını belirlemek, iş değerlemesi için işlerin önem bilgisine ulaşmak ve hukuki düzenlemelere veri sağlamak” olarak belirtmektedir. Bingöl (2016: 79-80) iş analizinin amaçlarını; “iş değerlemesi çalışmaları, personel seçimi, eğitim geliştirme ihtiyaçlarının belirlenmesi, performans değerlendirme, iş güvenliği ve işçi sağlığı, yönetim-sendika arasındaki bazı uyuşmazlıkların çözümü, çalışma süreçleri, ücret oranlarının karşılaştırılması ve işleri tanıtıcı bilgi vermek” olarak faaliyet alanları bazında belirtmiştir. Uyargil (2015: 54-57) iş analizinin amaçlarını; “iş dizaynı, teknoloji, tepe yönetimin amaçları, kurum yapısının

oluşturulması, insan kaynakları planlaması, işgören sağlanması, işgören seçimi, işe yerleştirme, eğitim-geliştirme faaliyetleri, ücret yönetimi, performans değerlendirme, iş güvenliği ve işgören sağlığı” olarak kullanım alanları bazında ifade etmiştir. Özetle iş analizinin amacı; ister faaliyet alanı açısından ister kullanım alanı açısından bakılsın önceden tespit edilmeli ve amacına uygun olarak veri toplanmalıdır.

Veri Toplama Yöntemi Seçimi: İş analizi yaparken Tahiroğlu (2003: 118)’nın da belirttiği gibi; bilgi-belge toplama, gözlem, anket ve mülakat yöntemlerinden yararlanılmaktadır. Bilgi-belge toplama yöntemi; işin kapsamı, yapılışı, sebebi ve öğelerinin neler olduğunun tespitine ilişkin kurum ile ilgili yazılı kaynakların toplanması olarak ifade edilmektedir. Genellikle elle yapılan işlemlerde tercih edilen gözlem; işin yapılışı esnasında gözlemlerin kayıt altına alındığı bir yöntemdir. Anket yöntemi ise; işi tanımak ve tanımlamak için ęalıřanlara soru formları doldurtularak yapılmaktadır. Hızlı, ucuz ve kolay bir yöntem olmasına rağmen; soruların ęalıřanlar tarafından yanlış anlaşılması, cevapların gelişigüzel verilmesi ve form hazırlamanın zaman alıp uzmanlık gerektirmesi gibi sakıncaları da bulunmaktadır. En etkili yöntemlerden biri olan mülakat ise; ęalıřanlarla yüz yüze görüşmeyi içermektedir. Soru listesi önceden hazırlanmakta ancak görüşme sırasında genişletilip daraltılabilmektedir. İş analizi ęalıřmalarına başlamadan önce amaç belirlendikten sonra bu amaca en uygun yöntem tercih edilmelidir.

İş Analisti Belirleme: İş analizinde amaç ve yöntem belirlendikten sonra analizi yapacak analist belirlenmektedir. İş analizi zor ve uzmanlık isteyen bir süreçtir. Başarı bu kişilere bağlı olacağı için; analistlerin teknik bilgi yanında Bingöl (2016: 83)’ün de ifade ettiği gibi; “sosyal konuları inceleyip araştıracak bir niteliğe ve bilgi birikimine de sahip olması” gerekmektedir. Analist seçim ölçütleri belirlendikten sonra yapılan iş ve kurumdaki işgören sayısı için yeterli olacak şekilde analist sayısı belirlenmelidir. Kurum ęalıřan sayısı çoksa ya da kurumda iş analisti yoksa uzman iş analistlerinden yardım alınması gerekmektedir. Analistler uygulamaya başlamadan önce eğitimden geçirilerek konu ile alakalı bilgi verilip hatta pilot uygulama yapılarak analizde karşılaşabilecekleri uygulama problemleri en aza indirilmeye ęalıřılmalıdır. Analistler seğilip eğitimleri tamamlandıktan sonra iş analizi uygulamasına geçilmelidir.

Uygulama: İş analizi işlemlerine Uyargil (2015: 59)'in de belirttiği gibi kurumun temel işlerinden başlanmalı ve temel işlerin yardımcı ve destek işleri belirlenmelidir. Böylece temel işin kurum için gereksiz olduğu tespit edilirse yardımcı ve destek işlerin analizleri de yapılarak zaman kaybı yaşanma riski ortadan kaldırılmış olacaktır. İş analizi hareket-zaman etüdü kapsamında işi birebir yapanlarla işin yapılış süresinin ölçülmesi ve iş ile ilgili bilgilerin edinilmesi şeklinde uygulanmaktadır.

İş analizi çalışmasının sonunda; iş süreçleri kolaylaştırılmakta, gerekli olmayan kadrolar saptanmakta, unvan standardizasyonu sağlanmakta ve halihazırdaki personelin eğitim gereksinimleri belirlenmektedir. Ayrıca Eken ve Şen (2004: 614-615) iş analizi sonucunda; yetki, görev ve sorumluluklar açıkça belirtildiği için “sorumluluktan kaçışın” engellendiğini ve çalışanın objektif değerlendirilmesinin yapıldığını da eklemektedirler. İş analizinin yararlarını Kalkandelen (1997: 72) aşağıdaki şekilde özetlemektedir:

- Sınıflama-kadrolama farkı belirlenir,
- Adil ücret sistemi kurulur,
- Personel eğitim gereklerini belirler,
- Personel değerlemeye yarar sağlar,
- Performans standartlarını belirlenmesini sağlamaktadır.

İş analizi sonunda elde edilen verilerle “İş Analiz Formu” hazırlanmaktadır. İş analizinden elde edilen bilgiler çerçevesinde iş tanım ve gerekleri oluşturulmaktadır.

3.1.1.3. İş Tanım ve Gerekleri

İş analizi süreçlerinin sonucunda toplanan bilgilerden işin standartları ve işin mahiyetinin formüle edilerek özetlenmesi işlemine iş tanımı denilmektedir. Sabuncuoğlu (2016: 71)'nin ifadesiyle; iş analizi iş bilgisini toplayan mekanizma, iş tanımı ise iş analizi bilgilerinin sistematik ve bilinçli şekilde aktaran tekniktir. Kısaca iş tanımı, iş analizinden elde edilen bilgilerin sistematik, bilinçli özeti; iş analizinin hem ürünü hem de uzantısıdır.

İş tanımının amaçları Gürüz ve Özdemir Yaylacı (2007: 103)'nın da belirttiği gibi; “birey özelliklerini belirlemek, iş ilanı örneği oluşturmak, başvuru ön elemesi yapmak,

görüşmelerde adayları değerlendirmek, işe giren yeni personele işi öğretmek, performans değerlemeye yardım etmek ve iş kıyaslaması yapmak” şeklinde özetlenmektedir.

Yukarıdaki amaç ve tanımlamalardan hareketle, iş tanımını oluşturan nitelikler Başbakanlık Devlet Personel Bakanlığı (2001: 37) tarafından da belirtildiği gibi; “yazılı rapordur; işin görev koşullarını belirtir; görev, yetki ve sorumluluğu gösterir; gereken yetki düzeyini ortaya koyar; personelin ilişkilerini gösterir; işin profilidir; personelde aranan nitelik ve yetenekleri özetler” şeklinde ifade edilebilir.

İş tanımının unsurları Fındıkçı (2009: 143)’nın ifadeleriyle; “iş içeriği, gereken araç-gereçler, üretilen mal-hizmetin nitelikleri, işin aşamaları, iş için gerekli davranışlar, iş süreci, çalışma ortamı ve koşulları, iş için gerekli bireysel özellikler, kurum içi ve dışı ilişkiler, kime karşı sorumlu olunduğu, iş sorumluluğu, risk ve iş için gereken yetki” olarak belirtilmektedir. Bingöl (2016: 85-87) iş tanımının unsurlarını; “işin kimliği-konumu, amacı-özeti, görev-sorumluluk, ilişkiler, bilgi-beceri-yetenek gerekleri, problem çözme, yetki, işte kullanılan araç-gereçler ve performans standartları” şeklinde ifade etmektedir. Yüksel (2000: 87) ise iş tanımının unsurlarını üç ana bölüme bölerek aşağıdaki gibi özetlemektedir:

- İlk bölüm, iş kimliği bölümüdür ve bu bölümde işin adı, kodu, bağlı olduğu birim, tarih benzeri bilgiler bulunmaktadır. Bu kısımda iş isimlerinin standartlaştırılmasına önem verilmektedir.
- İkincisi, işin özeti bölümüdür ve bu bölümde işin amacı, kapsamı ve işe bağlı görevler gösterilmekte ve işi diğer işlerden ayıran özellikler belirlenmektedir.
- Sonuncu bölümde ise; iş için kullanılan araç ve gereçler, işi denetleyen kişi, çalışma koşulları, risk ve bireysel niteliklere yer verilmektedir.

Yukarıda belirtilen unsurlardan herhangi birine göre iş tanımı oluşturulduktan sonra iş gerekleri belirlenmektedir. İş gerekleri; personelde olması gereken nitelikleri ifade etmektedir. İş gerekleri işi yapacak olan personelin taşıması gerektiği özelliklerin bir profili olarak görülmekte; eğitim, deneyim, yaş, zihinsel ve fiziksel beceriler gibi konuları içermektedir.

İş gereklerinin tespitinde personelin 4 niteliği belirlenmektedir. Bu nitelikleri Yılmaz ve Eroğlu (2008: 97) aşağıdaki gibi sıralamaktadır:

- **Fiziksel Nitelikler:** İşin gerçekleşmesi için gerekli bedensel koşulları içermektedir.
- **Zihinsel Nitelikler:** Hafıza, yoğunlaşma, analitiklik, planlama benzeri nitelikleri içermektedir.
- **Duygusal ve Sosyal Nitelikler:** İlişki kurma, sosyallik benzeri özellikleri kapsamaktadır.
- **Davranışsal Nitelikler:** Bireyin sahip olduğu bilgileri ne kadar davranışlarına aksettirdiğini içermektedir.

İş gerekleri de belirlendikten sonra her kadro için ayrı bir “İş Tanım Formu” hazırlanmaktadır. İş tanım formu oluşturulduktan sonra iş değerlemesi yapılmaktadır.

3.1.1.4. İş Değerlemesi

İş değerlemesi; iş analizinin ardından iş tanımları yaparak belirli etmenlere göre işlerin aralarındaki önem, sorumluluk, zorluk derecesi gibi yönlerden birbiriyle kıyaslanarak göreceli değerlerinin belirlenmesi ve ücretlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Kurumda bulunan işler arasındaki değer ayrımlarını ortaya çıkaran Akçakaya (2010: 255)’nin ifadesiyle bir “kıyaslama” tekniğidir. Daha geniş bir iş değerlemesi tanımını Seyyar ve Öz (2007: 116); “bir kurumda yapılacak görevlerin belli kriterler açısından birbirleriyle kıyaslanarak değerlerinin tespiti veya işlerin teferruatlı çözümleme ve tariflerinin yapılması ve aralarındaki farklılıkların kolayca ya da güçlük temeline göre objektif olarak ortaya konması” şeklinde yapmaktadır. İş değerlemede personel değil iş ele alınmakta; işin içerik ve gereksinimleri önem arz etmektedir. İş değerlemesi, işlere ilişkin yetki, sorumluluk ve çalışma ilişkilerinin düzenlenmesini kolaylaştırmakta; iş ve işlemlerin basitleştirilmesine katkıda bulunmakta; işlerin nasıl yapılması gerektiği hakkında ayrıntılı bilgiler içerdiği için eğitim planlamasında faydalı olmakta; personelin seçimi, işe yerleştirilmesi, yükselmesi ve iş nakillerinde yararlanılacak bilgileri sağlamakta; iş gücünün nitelik ve nicelik olarak planlanmasına yardımcı olmaktadır. İş değerlemesi yapıldıktan sonra norm kadro sayısı saptanmaktadır.

3.1.1.5. Norm Kadro Saptanması

Örgüt çözümlemesi, iş analizi, iş tanım ve gereklerinin oluşturulması, iş değerlemesinin yapılmasının ardından norm kadro saptaması yapılmaktadır. Norm kadro işin yapılma süresinin yıllık çalışma süresine bölünmesi ile bu görevi yapmak için gerekli personel sayısının tespiti ile belirlenmektedir. Kadro saptanmasında, iş analizleri sonucu elde edilen bilgiler ışığında optimal kadro sayısının belirlenmesi amaçlanmaktadır. Timur (2004: 207); memurun 1 yıl içinde çalışma yükümlülüğü olmayan milli-dini bayramlar, hafta sonu izinleri, yıllık ücretli izin, mazeret izni ve hastalık izinlerinin toplamını 153 gün olarak belirleyip; memurun yıllık brüt çalışma zamanını da 212 gün olarak hesaplamaktadır. 212 günün saate çevrilmiş hali ($212 \times 8 = 1696$) 1696'dır. Ancak Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanan norm kadro el kılavuzunda memurun yıllık çalışma zamanının 200 gün, 1600 saat olarak saptanmış ve işlemler 1600 saat baz alınarak yapılmaktadır. Norm kadro sayısı belirlendikten sonra çalışmayı sonuçlandıracak olan norm kadro kılavuzu hazırlanmaktadır.

3.1.1.6. Norm Kadro Kılavuzunun Hazırlanması

Norm kadro kılavuzu; kurumun mevcut kadroları ile norm kadrosunun nitelik, sayı, kurum ve birim açısından gösteren belge olarak tanımlanmaktadır. Norm kadro kılavuzu Karcioğlu (2004: 126)'nın da ifade ettiği gibi; kurumun amaçlarına ulaşmasında gereksinim duyduğu bütün işler için en uygun nitelik ve sayıdaki kadroyu ve kurumun bütün birimleri arasındaki rasyonel paylaşımı göstermektedir. Kılavuz norm kadro çalışmasının temelini özünü temsil etmekte, ulaşılmak istenen hedefi göstermektedir. Norm kadro sayısının tespitine ilişkin iş analizi, iş tanım ve gerekleri ve iş değerlemesi işlemlerin neticesinde elde edilen veriler detaylıca açıklamalarıyla beraber norm kadro kılavuzunda belirtilmektedir.

Kısacası norm kadro süreci; örgüt çözümlemesi ile başlayıp, iş analizi, iş tanım ve gereklerinin oluşturulması, iş değerlemesi, norm kadro sayısı tespiti ve norm kadro kılavuzu oluşturulması aşamalarından oluşmaktadır. Norm kadro kılavuzu oluşturularak norm kadro çalışmaları nihai sonuca ulaştırılmakta ve kılavuz YÖK'e gönderilerek çalışma tamamlanmaktadır.

3.1.2. Norm Kadro Düzenlemesinin Olası Etkileri

Norm kadro çalışmalarının yararları, kamu kurumlarında yarattığı etki ve problem alanları uygulama hakkında yeterlilik, geçerlilik, verimlilik ve etkililik açısından bilgi vermektedir. Bu yüzden önem arz etmektedir.

Kalkandelen (1997: 82)'e göre norm kadro çalışmalarının yararları “kadro unvanlarına açıklık getirip tarafsız yönetimin güvenilir temellere dayandırılmasında yapısallık hizmetini görmek; eşit işe eşit ücret düzeninin sağlanmasına yardımcı olmak; çalışan gereksinimlerini tahmin etmek; çalışan giderlerinin saptanmasına yardımcı olmak; kadro gereklerine uygun nitelikte çalışanların işe alınmasını sağlamak; kadro gereklerine uygun özellikte çalışanların eğitime olanak tanımak; çalışanların eğitim gereksiniminin belirlenmesine yardımcı olmak” şeklinde sıralanmaktadır.

Bilgin ve Aytürk'e göre (2003: 159-160) norm kadronun yararları, “kadronun gereklerine uygun nitelikleri taşıyan kişilerin seçilmesi ve işe alınmasını sağlamak; kadroları ve görevleri tanımlamak; kişilerin işin özelliklerine uygun olarak eğitilmesini sağlamak; görev dâhilinde kadro ve unvan standartlarını sağlamak; personel idaresinde liyakat ve objektiflik ilkelerinin uygulanmasını sağlama konusunda yardımcı olmak” şeklinde ifade edilmektedir.

Timur (2003: 301)'a göre norm kadronun yararları ise aşağıda sıralanmıştır:

- Kurumun, teknolojisi göz önünde bulundurularak, tahmin edilen hedefe varması için gereken personel sayısı, iş ölçümü sisteminden faydalanılarak saptanacağından, fazla çalışan istihdamı önlenip buna bağlı iş verimliliği artırılmış olur.
- Norm kadro gereken personel sayısının belirlenmesinin yanında, personelin niteliklerinin belirlenmesi, kurumun vereceği eğitimlerin önem derecelerinin yerinde belirlenmesine, yeni alınacak personelde aranacak niteliklerin belirlenmesine yardımcı olur.
- Norm kadro unvanlara netlik getirir. Norm kadro çalışmaları sırasında rutin iş yükü brüt 8 saatten az kurumlarda unvan oluşturulmadığından unvan enflasyonu engellenir.

- Yönetim uygulamalarının subjektiflikten ve politik baskılardan korunması da temeldir.
- Personel maliyetlerinin gerçeğe uygun şekilde belirlenmesine, kararlara ilişkin ekonomik resmin hesaplanmasına ve bütçenin reel karakter kazanmasına olanak tanır.

Akçakaya (2010: 271) norm kadro çalışmalarının kurum için yararlarını aşağıda belirtildiği gibi sıralamıştır:

- Kurumların, yapmak zorunda oldukları görev için gereksinim duyulan kadro sayısını bulup kadroların tüm birimlere rasyonel şekilde dağılımını sağlar.
- Kurumların bütün üretim maliyetleri arasında çalışana ayıracakları maliyetin gerçek niceliğinin hesabında güvenilir kaynakları sağlar.
- Kurumlarda “az ya da çok sayıdaki kadronun” yapacağı iş kayıplarını engeller.
- Denetçilerin, kadro denetiminde güvenilecek kaynak hizmetini görmektedir.
- Kadro performans standartlarının belirlenmesinde destek olur.
- Kadroların performans standartlarının yükseltilmesi için iş incelemesinde önceki araştırmalardaki yöntemleri ve ulaşılan sonuçları sunması açısından kurumlarda bilgi biriktirme olanağı sağlar.
- Norm kadro kılavuzu, bilimsel ve teknik icaba göre hazırlandığında, personel yönetiminin temel işlerinde temel veri görevi yapar. Bunun sonucunda işe alma, istihdam, eğitim, adil ücret gibi işlemlerin doğru şekilde yapılmasını sağlar.

Özetlemek gerekirse norm kadro çalışmalarının kuruma getireceği öngörülen katkılar, kaynakların yerinde kullanımı; fırsat eşitliği ile demokratikleşme; işgören değerlemenin tarafsız, adaletli, nitelikli, verimli ve ekonomik zorunluluklara uygun şekilde yürütülmesi; eşit işe eşit ücret; işgörenin iş niteliklerine uygun eğitime tabii tutulması; unvan standardizasyonu; işin yapılması için gerekli kadro sayısının tespiti şeklinde ifade edilmektedir.

Norm kadro çalışmalarının kamu kurumlarında yarattığı ya da yaratması gerektiği düşünülen etki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu tarafından; liyakat, açıklık, güvence, eşitlik, sınıflandırma ve kariyer ilkeleri açısından ele alınmaktadır. Bunlar aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:

Liyakat İlkesi Açısından Etkileri: Devlet; kamu hizmetleri işine girmeyi, ilerlemeyi, işten çıkarılmayı liyakat sistemine uygun olarak yapılmasını ve sistemin eşit olanaklarla uygulanmasında memurların güvenliğini sağlamaktadır (Devlet Memurları Kanunu, Madde 3-c). Teoride norm kadro çalışmaları kadro gereğine uygun personelin alınmasını sağlayarak kayırmacılığı önleyip liyakat sistemi getirmektedir.

Açıklık İlkesi Açısından Etkileri: Norm kadro çalışmaları ile teoride kadro unvanlarına açıklık getirilmektedir.

Güvence İlkesi Açısından Etkileri: Teorik açıdan norm kadro çalışmaları personelin yönetime güven duygusunu artırarak verimlilik artışı sağlamaktadır.

Eşitlik İlkesi Açısından Etkileri: Teorik açıdan norm kadro çalışmaları “eşit işe eşit ücret” sisteminin kurulmasına yardım etmektedir.

Sınıflandırma İlkesi Açısından Etkileri: Devlet, kamu hizmetleri işlerini ve bu işlerdeki memurlarını vazifesi için gereken niteliklere ve sınıflara ayırmaktadır (Devlet Memurları Kanunu, Madde 3-a). Norm kadro çalışmaları teorik açıdan bu sınıflandırmayı sağlayacak verileri ortaya çıkarmaktadır.

Kariyer İlkesi Açısından Etkileri: Norm kadro çalışmaları sonucu elde edilen bilgiler “memurlara, hizmetleri için gerekli bilgi ve becerilerine uygun şekilde, sınıfları içinde en üst düzeye kadar ilerleme olanağı” (Devlet Memurları Kanunu, Madde 3-b) sağlamaktadır.

Norm kadro çalışmasının teorik açıdan yukarıda sıralanan yararları ve kamu kurumlarında oluşturması beklenen etkiler yanında yarattığı sorun alanları da bulunmaktadır. Norm kadro çalışmalarına yönelik sorun alanlarını Timur vd. (2010: 514-519) aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

- Norm kadro çalışmalarının bir kısmında teorik sorunlar varken en önemli sorunu uygulamada karşılaşılan sorunlardır. Bakanlar Kurulunun norm kadro çalışmaları ile ilgili kararları vardır ama bu projelerin sonuçlarının nasıl hayata geçirileceği ile ilgili net bir durum bulunmamaktadır.

- Bazı kamu kurumları dışında görev tanımına, iş analizine ve iş ölçümlerine ait veri tabanı bulunmamaktadır. Böyle bir veri tabanının olmaması yapılan çalışmaların kıyaslama yapma imkânını ortadan kaldırmaktadır.
- Norm kadro çalışmaları yapılmadan önce kamu yönetimi sisteminin bütününe içine alan bir idari reform çalışmasına bağlı olarak yeni oluşan durum bağlamında norm kadro çalışması yapılmalıdır. Böyle bir yeniden yapılanma çalışması yapılmadan, yapılacak olan her türlü çalışma eksik ve yetersiz olacaktır.
- Kamuda yapılan norm kadro çalışmalarında karşılaşılan sorunlardan bir diğeri özellikle hizmet sektöründe faaliyet gösteren kamu örgütlerinde iş analizlerinin sağlıklı bir biçimde yapılıp yapılamadığı sorunudur.
- Türk kamu yönetimine ait bürokratik kültür ve değişime karşı oluşan direnç, bu çalışmalara kamu personelinin isteksiz katılmasına neden olmaktadır.
- Norm kadro çalışmalarına ön yargı olması çalışanların bu çalışmalara katılımlarının düşük olmasına neden olurken çalışmayla ilgili yapılan anket uygulamasında da yeterli ve doğru bilgilerin verilmesinde sorunlar yaşanabilmektedir.
- Norm kadro çalışmaları ile ilgili mevzuatın norm kadro çalışmalarının amacına yönelik birkaç maddeden oluşan çerçeve bir metin şeklinde olması uygulamaya ilişkin net ve açık kriterler koymaması çalışmaların değerlendirilmesi konusunda sorunların yaşanmasına neden olmaktadır.
- Devlet Personel Başkanlığının norm kadro çalışmaları ile ilgili bütün kurumlar için standart bir soru seti hazırlanması, uygulamada sorunlar yaratırken bu soruların ağır bir dille ve akademik bir üslupla hazırlanması soruların çalışanlarca yeterince anlaşılmasını engelleyerek cevapların aksamasına neden olmaktadır.
- Uzun zamandır devam eden devletin bir istihdam kaynağı olarak görülmesi anlayışının devamı olarak liyakatsiz ve ehliyetsiz kişilerin kamuya alınması sonucu, nitelik bakımından ciddi sorunları bulunan kamu personelinin nüfusa oranla fazla olmamasına rağmen çıktılar bağlamında ortada istenilen sonuçların olmaması, ülkemizde kamu personelinin fazla olduğuna ilişkin yargılara destek olarak kamu görevlilerin sayısı tartışmasına neden olmaktadır.

Kısaca; uygulama sonuçlarının nasıl hayata geçirileceğinin belirsizliği; iş analizi, iş ölçümü gibi veri tabanı olmaması; idari reform ihtiyacı; hizmet sektöründeki kamu kurumlarında iş analizinin zorluğu; değişime direnç; kamu personelinin çalışmalara isteksiz katılımı; işgörenlerin çalışmaya önyargılı yaklaşması; mevzuatın çerçeve bir metin olması; standart soru setinin eksik kalması; liyakatsiz ve ehliyetsiz kişilerin kamu kurumlarında istihdam edilmiş olması norm kadro uygulamalarının temel sorun alanlarını oluşturmaktadır.

Sonuç olarak; yapılacak örgüt çözümlemesine bağlı kurumdaki her birim için iş analizi, her kadro için görev tanımları ve pozisyonda çalışacaklarda aranacak nitelikler belirlenerek birimler için norm kadro sayısı tespiti şeklinde özetlenen norm kadro geleneksel kamu yönetimi kapsamında insan kaynakları planlaması aracı olarak uygulanmaktaydı. Ancak yeni kamu yönetimi anlayışının kamu personel rejimi ve insan kaynakları yönetiminde meydana getirdiği değişimler sonucu insan kaynakları planlama aracı olan norm kadro uygulamaları yeni yapının esneklik, işletmecilik mantığı, insan öncelikli ve stratejik bakış açısı karşısında yetersiz kaldığı görülmektedir.

3.2. Yeni Kamu Yönetimi Etkisi ile İnsan Kaynakları Planlaması

İnsan kaynakları planlaması İkinci Dünya Savaşı sonrasında İngiltere’de endüstriyel eğitim alanında ortaya çıkmıştır. Amerika’da uzun yıllar boyunca insan kaynakları planlaması üst düzey yönetici gelişimine yönelik yapıldığı için 1960’lara kadar insan kaynakları planlaması bilgilerine literatürde rastlanmamaktadır. 1960’larda Almanya’da “Personel Planlaması” ismiyle bölümler kurulmaya başlanmış ve 1968 yılında İnsan Gücü Derneği İş Araştırma Kurumu’nun çalışma grubu olarak iş hayatına girmiştir.

1970’ler insan kaynakları planlamasının değerinin arttığı dönemler olmuştur. Bu dönemde aktif ve verimli öngörülerde bulunulmaya başlanmıştır. 1980 de insan kaynakları planlaması kapsamına Walker (1980: 7)’in da ifade ettiği gibi; “işe alma, yükseltme, performans ve kariyer planlaması, işten çıkarma kararları” girmiştir. Bu dönemde insan kaynakları planlamasının amacı maliyetlerin en aza indirilerek verimliliğin en üst seviyeye çıkartılması olmuş ancak insan kaynakları planlaması ile işletme stratejileri arasında ilişki kurulması gerektiği göz ardı edilmiştir.

1990'lı yıllarda küreselleşme ve yeni kamu yönetiminin etkisiyle işletmeler dünya ile bütünleştiği için insan kaynakları yönetimi stratejik bir boyut kazanmıştır. Günümüzde, uluslararası ilişkiler, küreselleşme, uluslararasılaşma ve yeni kamu yönetimi anlayışı planlamayı ön plana çıkarmaktadır. Artık işletmelerde insan kaynakları planlaması için özel birimler oluşturulmakta ve insan kaynakları planlaması uzmanları ile çalışılmaktadır.

İnsan kaynakları planlaması Attwood (1989: 12)'un da ifade ettiği gibi; kurumun gelecekteki performansını en üst düzeye çıkarmak için, insan arz ve talebindeki olası etkileri çözümlemeye çalışmaktır. Şenatalar (1975: 70)'ın ifadesiyle; kurumda çalışacak işgücünü nitelik ve nicelik yönünden belirli bir düzen içinde sağlamaktır. Graham ve Bennett (1998: 163) tanımı; “ne kadar sayıda ve hangi nitelikte işgörene gerek duyulacağını, bu talebin hangi dereceye kadar karşılanmasının olası olduğunu öngörümleme yönündeki girişim” olarak genişletmektedir. İnsan kaynakları yönetimi anlayışının en önemli fonksiyonlarından olan insan kaynakları planlamasını Akçaya (2010: 345); “kurumun gereksinim duyduğu, nicelik açısından yeterli, nitelik açısından mukteber, görevler açısından tutarlı, zamanlama açısından uygun, mali açıdan hesaplı insan kaynaklarının elde edilmesi süreci” olarak kapsamlı bir tanımını vermektedir. Bu tanımlamalardan yola çıkarak kısacası temelini insan kaynağı ihtiyacının belirlenmesinin oluşturduğu insan kaynakları planlaması; kurumun şimdiki ve gelecekteki çalışan ihtiyacını ve sayısını kurumun amaç, misyon ve stratejilerine uygun bir şekilde belirleme sürecidir. İnsan kaynakları planlaması örgütsel planlama sürecinin bir parçası olduğu için Mathis ve Jackson (1991: 50-51)'ın ifadesiyle “kurumlar için yaşamsal öneme sahip”tir.

Sabuncuoğlu'na göre (2016: 53) insan kaynakları planlamasının amaçları; “kurumda insan kaynakları envanteri oluşturmak; kurumun gelişim planları çerçevesinde işgücü ihtiyacını belirlenmek; yatırılan sermayenin kârlılık üstünde rol oynayan işgören maliyet denetimini sağlamak; bilinçli kurumsal sistem kurarak ve kurumun insana uyarlanmasını hedefleyen tedbirler alarak üretimde küresel artış yapmak; çalışanların içinde olduğu fiziksel ve ahlaki şartları düzeltmek; otomasyon sonucunda personelin tekrar dönüşünü ve kurumda etkin ekonomik rol oynayamayanların tekrar sınıflandırılmasına olanak tanımak; çalışan veya temsilcilerin yardımıyla ücret

normlarını belirlemek ve nesnel ölçütlere göre işlerin değerlendirilmesini yapmak; kurum personeline dönük olarak ve insan bilimlerinden faydalanarak karşılıklı saygılı olma ilkesi çerçevesinde eğitim programlarını uygulamaktan” oluşmaktadır.

Palmer ve Winters (1993: 34) ise insan kaynakları planlamanın amaçlarını; “insan kaynaklarının gereksinimleriyle uzun (stratejik) ve kısa süreli (operasyonel) öngörülerde bulunmak; personeli kurumda tutmak ve verimliliklerini artırmak için onların gereksinimlerini karşılamak; insan kaynakları yatırımlarının yeterli derecede geri gelmesini sağlamak; insan kaynaklarıyla ilgili gereksinimlerle, kurumun faaliyeti arasında ilişki kurmak; kurumun istihdam olanaklarıyla ilgili kanunlara uyum sağlamasını basitleştirmek” olarak özetlemektedirler.

Bingöl (2016: 172) ise amaçları iki başlık altında toplamaktadır; “optimum düzeyde işgören istihdam etmek” ve “işgörenlerden azami derecede istifade etmek”. Optimum düzeyde işgören istihdamı ile, kurumda gereğinden az ya da çok işgören bulunmasını önlemek; işgörenlerden azami derecede istifade etmek ile, kurumda fiilen çalışan işgörenin yetenek, bilgi ve becerilerinin uygun şekilde kullanımının sağlanması kastedilmektedir.

İnsan kaynakları planlaması yaparken amaçları saptamak kadar sorunları saptamak çözüm yolları geliştirilebilmesi açısından önemlidir. Çünkü insan kaynakları planlaması Attwood (1989: 12)’un ifadesiyle; doğru bireyi, doğru sayıda, doğru bilgi, beceri ve tecrübeyle, doğru görevde, doğru yerde, doğru zamanda, doğru maliyetle sahip olmaya çalışmaktır. Sorunları anlamak için neden insan kaynakları planlaması yapıldığına bakmak gerekmektedir.

İnsan kaynakları planlamasının nedenlerini Bingöl (2016: 173); “insan kaynaklarındaki iç değişiklik ve sınırlar; var olan çalışanların eğitimi; boş kadroların vaktinde ilanı; yeni işgören tedarigi; hızla değişen toplumsal şartlara uyum sağlamak; teknolojik yeniliklere ve piyasa şartlarına cevap vermek; kanuni düzenlemelere, hukuk kurallarına ve yargı kararlarına uymak” şeklinde özetlemektedir. Bu nedenlerin yanında çözüm yollarını saptamak açısından insan kaynakları planlamasını etkileyen faktörleri de bilmek gerekmektedir. İnsan kaynakları planlamasını etkileyen faktörleri kurum içi ve kurum dışı faktörler diye iki genel grupta toplamak mümkündür (Fındıkçı, 2009: 129):

- **Kurum İçi Faktörler:** Özellikle dikkat edilmesi gerekenler; kurumun misyon, amaç ve hedefleri; kurumsal strateji ve politikalar; mevcut işgücü özellikleri olmak üzere üç temel faktörden oluşmaktadır. Kurumun misyon, amaç ve hedeflerine uygun yapılmayan planlama kurumun yapısına da uygun olmayacaktır. Kurum strateji ve politikalarına uygun olmayan planlar işlerlik kazanamaz. Mevcut işgücü özellikleri de gelecekte ihtiyaç duyulacak işgücü ihtiyacının özelliklerini belirlemek için temel oluşturmaktadır. Bu yüzden kurum içi faktörler insan kaynakları planlaması açısından önem arz etmektedir.
- **Kurum Dışı Faktörler:** Çevresel belirsizlik, rekabet koşulları, teknoloji, ekonomik faktörler, demografik faktörler ve yasalardan oluşmaktadır. Çevresel belirsizlik; ülkenin büyüme hızı, istihdam oranları, ekonomik krizleri, siyasal istikrarı gibi çevresel özelliklerden oluşmaktadır. Rekabet koşulları Sabuncuoğlu (2016: 62)'nin de ifade ettiği gibi; kaliteli insan kaynağını nasıl elde edileceği ve elde edilen kaynağın elde tutulması konularında önem kazanmaktadır. Teknolojik değişimler; kurumun hem işleyişini hem de gerekli olacak işgören niteliklerini dolayısıyla da insan kaynakları planlamasını etkilemektedir. İşsizlik, enflasyon gibi olumsuz ekonomik faktörler, demografik özellikler ve yasalar insan kaynakları planlaması için oldukça önemlidir.

İnsan kaynakları planlamasını etkileyen diğer faktörler Bingöl (2016: 194)'ün de ifade ettiği gibi; “insan kaynakları planlamasının kurumun planları ve diğer faaliyet planlarıyla entegresinin zorluğu, üst düzey yönetim desteğinin eksikliği, yönetimin insan kaynakları planlamasının değeri konusunda ikna edilemedikleri için plana şüpheyile yaklaşması, planda belirtilen değişikliklere direnç, özellikle yüksek işsizlik dönemlerinde sosyal ve mali değişiklikleri doğru olarak tahmin etmenin zorluğu, geriye dönük tam ve doğru çalışan kayıtlarının olmaması ve teknolojiadaki hızlı gelişmeler” olarak özetlenebilmektedir. İnsan kaynakları planlamasının neden yapıldığı ve etkileyen faktörlerin neler olduğu belirlendikten sonra sorunlara çözüm yolları üretmek kolaylaşacaktır.

Mevcut sorunlar, bu sorunların nedenleri ve etkileyen faktörler belirlendikten sonra insan kaynakları planlaması yapılması aşamasına geçilmektedir. İnsan kaynakları planlaması yapabilmek için öncelikle özelliklerini bilmek gerekmektedir. İnsan

kaynakları planlamasının (İKP) özelliklerini ise aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Fındıkçı, 2009: 128):

- İKP, kurumun hedeflerine erişme sürecinde gereksinim duyulan özelliklerde çalışanın belirlenmesiyle ilgilidir.
- İKP, gelecek tahminlerinde bulunmayı sağlayan bir süreçtir.
- İKP, direkt olarak kurumun insan kaynağıyla ilgilidir.
- İKP, kurumun halihazırda insan kaynakları potansiyelinin envanterinin oluşturulmasını zorunlu hale getirir.
- İKP, değişen siyasi, mali, akademik alandaki toplumsal ve ticari ilerlemelere yanıt verebilecek personelin sağlanmasına, yetiştirilmesine ve geliştirilmesine yönelik stratejilerin ve gereken uygulamaların yapılmasını içerir.
- İKP, yeterli sayı, tür ve nitelikte personelin gereken zaman ve yerde hazır olmasını sağlar.
- İKP'nin uzun vadeli olması ve daha fazla üst seviye yönetimin rolleri arasında yer alan aktivitelerle ilgili olmasından ötürü, stratejik planlama şeklinde yapılması zorunludur.
- Kurumun sahip olduğu insan kaynaklarından daha rasyonel faydalanmasının aracı olarak razı olunan İKP, kurumdaki insan kaynaklarını bir gider ögesinden çıkarıp, üretim etmenine çeviren süreçtir.
- İnsan kaynakları hakkında gelecekte ortaya çıkacak gereksinimlerle ilgili plan, şimdi ve sonrasında gereksinim duyulacak personel sayısını belirlemeyi gerekli kılar.

Yukarıda belirtilen özelliklere uygun insan kaynakları planlaması Bingöl (2016: 180-196)'e göre aşağıdaki 7 aşamadan oluşmaktadır:

- **Bilgi Toplama ve Analiz:** Kurumun misyonu, amaçları, politikaları, ürün-hizmet hedef planları, iş yapısı, işgücü envanteri, performans düzeyleri, işgücü devir oranları, devamsızlık oranları ve rekabet ortamlarının durum bilgileri toplandıktan sonra iş analizleri yapılmalıdır.
- **İşgücü Talebini Öngörümleme:** Genel olarak kurumun gelecekte ihtiyaç duyacağı işgörenin nitelik ve sayı olarak belirlenmesi sürecidir.

- ***İşgücü Arzını Öngörümleme:*** Hem içsel hem de dışsal işgücü arzını belirlemek gerekmektedir. İçsel işgücü arzı nakil, terfi gibi yollarla işgücü gereksiniminin karşılanıp karşılanamayacağını belirlemenin sürecidir. Dışsal işgücü arzı; nüfus trendi, işgücü devir oranı, devamsızlık oranı, işgücü yapısı, ekonomik tahminler, teknolojik gelişmeler, rakipler, yasal düzenlemeler gibi faktörlere göre belirlenmektedir.
- ***Öngörülen Arz ve Talebi Dengeleme:*** Personel arz ve talebi öngörüldükten sonra kıyaslanarak; arzın gelecekteki işgücü ihtiyacını karşılayıp karşılayamayacağına yani talepten az veya çok olup olmadığına bakılmaktadır.
- ***Bütçeye Uyarlama:*** İnsan kaynakları planlamasının doğuracağı maliyet hesaplanarak; planda bütçenin uygunluğu da göz önüne alınmalıdır.
- ***Üst Yönetimin Onayı, Nihai İK Planı ve Uygulama:*** İnsan kaynakları planlaması hazırlanıp üst yönetimin onayı alındıktan sonra plan uygulanmaya başlanmaktadır.
- ***Kontrol ve Değerlendirme:*** Kurumda yapılan her çalışma gibi insan kaynakları planlamasının uygulanması da denetlenmelidir. Entelektüel sermayenin kurum için önemi göz önüne alındığında bu safhanın gerekliliği de anlaşılmaktadır. Değerlendirme sonucunda bir hata yapıldığı tespit edilirse gerekli değişiklikler yapılarak hata giderilmelidir.

Yüksel (2000: 63) ise insan kaynakları planlaması sürecini aşağıdaki gibi 4 evrede özetlemektedir:

- ***1.Evre:*** 1) Analiz (işgücü, produktivite, organizasyon) 2) İnsan kaynakları talep tahmini 3) Bütçe hazırlanması 4) İnsan kaynakları arz öngörümleme
- ***2. Evre:*** 1) İnsan kaynakları hedef ve siyasetleri 2) Üst yönetim onayı
- ***3.Evre:*** Programlama (işe uygun personel seçimi, personelin temini, ücret, eğitim, bilgi-yetenek gelişimi, ödüllendirme, emeklilik vb.).
- ***4. Evre:*** Kontrol ve değerlendirme.

İşletmenin gelecekte ne kadar işgücüne ihtiyaç duyacağını belirlemesi yani talep tahmini insan kaynakları planlaması sürecinin en önemli aşamasını oluşturmaktadır.

İnsan kaynakları planlaması talep tahmin yöntemleri Bingöl (2016: 176)'e göre; yargısal ve sayısal yöntemler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.

- **Yargısal Yöntemler:** Sabuncuoğlu (2016: 68)'nin ifadesiyle; yönetici tahmini, delphi tekniği, nominal grup tekniği, senaryo analizi ve kıyaslama yöntemlerinden oluşmaktadır. Yönetici tahmini; yöneticilerin geçmiş deneyimlerine dayanarak gelecekteki işgücü ihtiyacının tahmin edilmesidir. Delphi tekniği; birimlerin işgücü talep tahminlerinin toplanarak insan kaynakları bölümünde sistematik hale getirilip yöneticilerin ortak görüşe varıncaya kadar işlemin tekrar edilmesidir. Nominal grup tekniği; işgücü tahmininde bulunacak yöneticilerin toplantı salonunda kağıda görüşünü yazıp sunmasının ardından görüş tartışmaya açılmakta ve en çok kabul edilenden en az kabul edilene görüşler sıralanıp değerlendirilmektedir. Senaryo analizlerinde; işgücü ve çevre analizi verilerine göre beyin fırtınası yöntemi ile tahminler belirlenmektedir. Kıyaslama; başarılı işletmelerin insan kaynakları planlaması ile kıyaslama yaparak tahminde bulunulmaya çalışılmaktadır.
- **Sayısal Yöntemler:** Acar (2012: 100)'ın ifadesiyle; trend analizi, regresyon analizi, zaman serileri yöntemi, iş standartları yöntemi ve simülasyon yöntemlerinden oluşmaktadır. Trend analizi; kurumun istihdam düzeyinde son yıllarda oluşan değişimlerin incelenerek talep tahmini yapılmaktadır. Regresyon analizinde; geçmiş insan kaynakları bilgisi değişkenleri arasında istatistiki karşılaştırma ile tahminde bulunulmaktadır. Zaman serileri yönteminde; kurumun istihdam seviyesindeki geçmiş yıl verileri baz alınarak tahminde bulunulmaktadır. İş standartları yönteminde; iş ölçüm ve hareket etütlerinden yararlanılarak ihtiyaç duyulabilecek personel sayısı belirlenmektedir. Simülasyon da ise; bilgisayarda gerçek bir model oluşturularak matematiksel mantık ile bu uygulamadan yararlanılarak gelecek işgücü ihtiyacı tahmin edilmektedir.

İnsan kaynakları planlama sürecindeki işgücü talebini öngörümlemenin yapılmasında uygulanan talep tahmin yönteminin kuruma göre seçilmesi gerekmektedir. İnsan kaynakları planlaması spesifik olarak da işgücü talebini öngörümleme örgütsel planlarla bağlantılı olarak yapılmaktadır. Örgütsel planlar; kısa süreli (0-2 yıl), orta süreli (2-5

yıl) ve uzun süreli (5 yıldan çok) yapıldığı için öngörümleme ve insan kaynakları planlaması da bu kurumsal planlara uygun sürelerde yapılması gerekmektedir. İnsan kaynakları planlaması yapmaya yeni başlanıyorsa, kısa vadeli planlar ile sürece başlamak daha uygun olacaktır. Deneyim kazanıp ihtiyaçlar karmaşılaştıkça orta ve uzun vadeli planlar tercih edilmesi gerekmektedir.

İşgücü talebini öngörümlemede bakılması gereken ikinci nokta da işgören gereksinim türlerinin belirlenmesidir. Bingöl (2016: 185-188)'ün ifadesiyle işgören gereksinim türleri; gerçek, yedek, ek, yeni ve işten çıkarma gereksinimi olarak sınıflandırılmaktadır.

- **Gerçek İşgören Gereksinimi:** Kurumda o işin yapılması için gerekli işgören eksiğini ifade etmektedir. Gerçek işgören ihtiyacı tespitiyle var olan işgören ile olması gereken işgören sayısı eşitlenmeye çalışılmaktadır.
- **Yedek İşgören Gereksinimi:** Hastalık, kaza, izin gibi devamsızlık nedenlerinden dolayı ortaya çıkan personel ihtiyacıdır. Devamsızlık durumunda ihtiyaç duyulan personeli ifade etmektedir.
- **Ek İşgören Gereksinimi:** Personelin işten çıkarılması sırasında oluşan işgücü gereksinimini karşılamak için kullanılmaktadır. İşgücü devir oranları incelenerek gereksinim tespit edilmektedir.
- **Yeni İşgören Gereksinimi:** Kurum yapısının değişimi, teknoloji gelişimi, üretim-satış miktarında artış gibi nedenlerden oluşmaktadır.
- **İşgören Çıkarma Gereksinimi:** Kurumda yeniden yapılanmaya gidilmesi, bölüm kapatılması gibi sebeplerden dolayı ortaya çıkan gereksinim türüdür.

İşgücü gereksinim türlerinin bilinmesi hangi nitelikte ve ne zaman işgören ihtiyacı duyacağımızın planlanması açısından önemlidir. Genel olarak insan kaynakları planlaması yapmanın kuruma çeşitli yönlerden faydaları bulunmaktadır. Can vd. (2001: 92)'nin de ifade ettiği gibi; insan kaynakları planlamasının yararlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Kurumun ihtiyacı olan personel nitelik ve sayı açısından belirlenip, insan kaynaklarının organizasyon içerisinde tutulması sağlanmaktadır.
- Kurumun var olan insan kaynaklarından en verimli şekilde faydalanması sağlanmaktadır.

- Kurumda zamanla değişen teknolojik seviye açısından oluşan işgücü fazlalığının kuruma vereceği zarar öngörömlenerek gereken tedbirlerin önceden alınabilmesine olanak tanır.
- Yapılan yatırımların karlılığı açısından personel giderlerinin normal seviyeyi geçmemesi denetlenebilmektedir.
- Diğer İKY aktiviteleri için doğru temel hazırlanması ve kurumun sahip olduğu personelleriyle alakalı problemlerin teşhis ve çözümlünün kolaylaşması sağlanmaktadır.
- Etkili çalışan planlamasıyla yönetimin kontrolle ilgili iş yükünü azaltmaktadır.

İnsan kaynakları planlamasının yararlarının yanında sürekli ve dikkatli olarak yapılırsa bile, uygulanmasını sınırlandıran birçok faktör bulunmaktadır. Bingöl (2016: 193)'ün ifadesiyle insan kaynakları planlamasını sınırlandıran faktörler aşağıdaki gibidir:

- İnsan kaynakları planlamasının kurumun planları ile uyumlaştırılmasının zorluğu,
- Üst yönetim desteğinin eksikliği,
- Bazı yöneticilerin yapılan planlama ile ilgili şüpheleri olması,
- Planda ifade edilen değişikliklere direnilmesi,
- Sosyal ve ekonomik öngörömlenmenin zorluğu,
- Geçmişe dönük eksiksiz ve doğru çalışan kayıtlarının olmaması,
- Teknolojideki süratli ilerleme gibi sorunlarla karşılaşılmaktadır.

Özellikle büyük ve karmaşık yapıya sahip kurumlarda insan kaynakları planlaması sürekli ve sistemli bir şekilde uygulamada karşılaşılabilecek yukarıda sayılan faktörler ve varsa diğer faktörler göz önüne alınarak yapılmalıdır.

Sonuç olarak; yeni kamu yönetimi yaklaşımının esneklik, insan öncelikli bakış açısı ve işletmecilik mantığını kamu kurumlarına getirmesi; kurumun şimdiki ve gelecekteki işgören ihtiyacını ve sayısını kurumun amaç, misyon ve stratejilerine uygun olarak belirleme süreci olan insan kaynakları planlamasını etkileyerek; kamuda insan kaynakları planlamasının yeni anlayışın getirdiklerini karşılamak için kapsamına uygun olarak yapılması gerekliliğini doğurmuştur.

3.3.Yeni Kamu Yönetiminin Etkisiyle Kamuda İnsan Kaynakları Planlama Süreci

Yeni kamu yönetimi anlayışı; geleneksel yönetim anlayışının zamanın şartlarını karşılayamaması, bilgi teknolojilerinin gelişimi, küreselleşme, ulus-devlet anlayışının yetkilerini devri, katılımcı demokrasi anlayışının yaygınlaşması, refah devletinin başarısızlığı sonucu yeni sağın yükselişi, neoliberalizm, kamu tercihi teorisyenlerinin devletin küçültülmesini-piyasa mekanizmasına dönülmesini desteklemeleri ve işletme yönetimindeki kalite yönetimi gibi bazı anlayışların kamu sektörüne geçmesi ile kamu kurumlarında köklü bir dönüşüme neden olmuştur.

Bu dönüşüm sonucunda Türk kamu yönetiminde 2000’li yıllardan itibaren geleneksel yönetim anlayışı yeni kamu yönetimi anlayışına evrilerek kamu sektörünü Yılmazöz (2009: 297)’ün ifadeleriyle; “yapısal, örgütsel ve personel sistemi açısından” etkilemiştir. Personel rejimi açısından; önem politikadan yönetime kaymış, hiyerarşinin yerini yatay kurum yapısı almış, süreçlerdense sonuçlar önem kazanmış, hizmette esnek sunumun önemi artmış, performans değerlendirme ön plana çıkarak kaynak kullanımında tutumluluk vurgusu oluşmuştur.

Kamu kesiminde Aykaç ve Yayman (2003: 300)’ın da ifade ettiği gibi; “küreselleşmeyle beraber devletin küçülmesi ve faaliyet alanların sınırlandırılması, kamu yönetiminin görevinin yeniden tarif edilmesi, merkezciğin yumuşatılması ve yerelleşmesi, özelleştirme programları, kamusal mal-hizmetlerinin sunumu ve demokratik yönetim” ile kamu personel rejiminde insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş yaşanmıştır. İnsan kaynakları yönetimi uygulamalarının ilk adımını da planlama oluşturmaktadır. Yeni anlayış kamuda stratejik ve insan odaklı bakış açısından dolayı planlamanın önemini Budak (2016: 80)’ın ifadesiyle “sistematik” olarak artırmıştır.

Esnek, adem-i merkeziyetçi, stratejik, insan öncelikli bakış ve işletmecilik mantığındaki yeni yapıda geleneksel kamu yönetimi anlayışının personel planlama aracı olan norm kadro anlayışının yeni kamu yönetimi anlayışının kuruma getirdiği gerekleri karşılayamaması nedeniyle kamuda insan kaynakları planlamasının daha genel ve stratejik olan kapsamına uygun yapılması gerektiği görülmektedir. Yeni kamu yönetiminin etkisiyle kamuda insan kaynakları planlama sürecinin aşağıdaki gibi yapılması planlanmaktadır:

İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı: Bingöl (2016: 78)'ün ifadesiyle; kurumun şimdiki ve gelecekte gereksinim duyacağı personel nitelik ve sayının belirlenmesi sürecidir. Örgüt çözümlemesi, iş analizi, iş tanım ve gerekleri, iş değerlendirme ve norm kadro sayısının tespiti aşamalarından oluşmaktadır. Kurumun gereğinden fazla ya da eksik personel bulundurmamasını sağlarken; yeterli sayı ve nitelikteki personelin de gereken zamanda elde edilmesi amaçlanmaktadır.

İnsan Kaynakları Sağlama Planı: İnsan kaynağının kurumun ihtiyacını sağlayacak kapasitede ve sayıda olmasını sağlamak için istihdam politikası belirleme sürecidir. Sabuncuoğlu (2016: 54)'nin de ifade ettiği gibi kurum işgören temininde; iç ve dış kaynaklardan yararlanmaktadır. İç kaynaklardan yararlanma; boşalan ya da yeni oluşturulan iş için gerekli personelin kurum içerisinde yatay ya da dikey olarak atanması ile personelin sağlanması olarak tanımlanmaktadır. Yatay atama; aynı düzeydeki personelin işin başına getirilmesini ifade ederken; dikey atama; personelin daha çok sorumluluk alacağı bir üst seviye göreve getirilmesini ifade etmektedir. İşgören temininin kurum içi kaynaklardan mı kurum dışı kaynaklardan mı yararlanılarak yapılacağının, taşeronlaşmadan yararlanılıp yararlanılmayacağının, esnek istihdam politikaları uygulanıp uygulanmayacağının belirlenmesi aşamalarından oluşmaktadır. İç kaynaklardan yararlanılacaksa yatay ya da dikey atama olup olmayacağının; dış kaynaklardan yararlanılacaksa hangi kaynağa başvurulacağı belirlenmektedir. Bu aşamada işe uygun nitelik ve sayıda personelin temini amaçlanmaktadır.

İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı: Personelin moral, motivasyon ve verimliliğini artıracak şekilde işin dizayn edilmesi sürecidir. Göreve uygun çalışanın işe yerleştirilmesi ve yapılacak işin çalışana göre uyarlanması aşamalarından oluşmaktadır. İşin personele göre uyarlanması konusunda işin kolaylaştırılması gibi nedenlerle rotasyon ve iş zenginleştirme uygulanıp uygulanmayacağı bu aşamada belirlenmektedir. Yanlış iş dizaynı personelin moral ve motivasyonunu düşüreceği için; işin personele göre dizayn edilerek çalışanın moral ve motivasyonu artırılması amaçlanmaktadır.

İnsan Kaynakları Geliştirme Planı: Rekabette üstünlük için kurumun yapması gereken en önemli süreç; insan kaynaklarının süreç içindeki etkinliklerini artırmaktır. Kurum başarısının anahtarı olan insan kaynakları yasal zorunluluk, verimlilik ve etkinlik için

geliştirilmesi gerekmektedir. Kurum Fındıkçı (2009: 126)'nın da ifade ettiği gibi; eğitim, geliştirme ve yetiştirme faaliyetleri ile personelinin gelişimini sağlayabilmektedir. İşgörenin kuruma girdiği andan çıktığı ana kadar performansının arttırılması için yapılan tüm işlemleri içermektedir. Hizmet içi eğitim aşamasından oluşmaktadır. İnsan kaynaklarının süreç içindeki etkinliklerini artırmak amaçlanmaktadır.

İnsan Kaynakları Azaltma Planı: Ekonomik koşullar, üretim amacı, teknolojik değişimler, sermaye bileşiminin değişimi, rasyonalizasyon, otomasyon, personelin düşük performansı gibi pek çok nedenden dolayı personel azaltılmasına gidilmektedir. Sebep ne olursa olsun personeli işten çıkarma ilkeleri önceden açık ve net bir şekilde tanımlanmış olması gerektiği için işten çıkarma kararları da plan çerçevesinde yapılması gerekmektedir. İnsan kaynakları ihtiyaç planı sonucunda fazlalık personel tespitinde personelin işten çıkarılması ya da yer değişikliğinin yapılması aşamasından oluşmaktadır. İşgören işten çıkarmanın planlı şekilde yapılarak işgören ve kurum açısından zararlarını minimuma indirmek amaçlanmaktadır.

Optimum seviyede işgöreni istihdam etmek ve işgöreenden azami seviyede faydalanmak amacıyla yapılan, kurumun şimdiki ve gelecekteki çalışan ihtiyacını ve sayısını kurumun amaç, misyon ve stratejilerine uygun olarak belirleme süreci olan insan kaynakları planlamasının; esnek, adem-i merkeziyetçi, piyasa tabanlı ve işletmecilik mantığındaki yeni kamu yönetimi etkisinde kamuda kapsamına uygun şekilde yapılması gerekmektedir. İnsan kaynakları planlamasının kapsamını göz ardı eden bir planlama süreci uygulamada sınırlılıklarla karşılaşmaktadır. Bu bağlamda yeni kamu yönetiminin etkisiyle insan kaynakları yönetiminin ilk adımı olan insan kaynakları planlamasının kapsamına uygun şekilde yukarıda belirtilen beş süreç kapsamında tasarlanması gerekmektedir.

Genel olarak bu bölümde; yeni kamu yönetimi anlayışının insan kaynakları planlamasına etkisi incelenmek üzere ele alınmıştır. İnsan kaynakları yönetiminin en mühim ve temel fonksiyonlarından olan insan kaynakları planlaması derinlemesine anlatılıp, geleneksel kamu yönetiminin etkisiyle insan kaynakları planlama aracı olarak norm kadro anlayışı incelenmiştir. Yeni kamu yönetimine geçiş ile birlikte kamuda insan kaynakları planlaması aracı olarak norm kadronun bazı uygulamalar açısından

eksik kaldığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda insan kaynakları planlamasının; İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı, İnsan Kaynakları Sağlama Planı, İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı, İnsan Kaynakları Geliştirme Planı ve İnsan Kaynakları Azaltma Planı şeklinde insan kaynakları planlamasının kapsamını oluşturan beş süreçte yapılması gerektiği görülmüştür. Dördüncü bölümde yeni kamu yönetimi anlayışının kamuda insan kaynakları planlamasına etkilerinin araştırıldığı Sakarya Üniversitesi'nde gerçekleştirilen uygulama örneği incelenecektir.



BÖLÜM 4: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASINA ETKİLERİ: SAKARYA ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Çalışmanın bu bölümünde yeni kamu yönetimi anlayışı etkisiyle insan kaynakları planlaması işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm sürecine dair uygulama araştırması yapılmıştır. İlk bölümde kavramsal çerçevede ele alınan yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle, ikinci bölümde irdelenen kamuda insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş ve üçüncü bölümde ayrıntılarıyla ele alınan insan kaynakları fonksiyonu bazında dördüncü bölümde Sakarya Üniversitesi özelinde kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi spesifik olarak da insan kaynakları planlaması işlevinde yeni kamu yönetimi anlayışının uygulamaya yansımaları değerlendirilmiştir.

Uygulama örneği üniversite olduğu için önce üniversite kavramının anlamı ve kurumun tanıtımıyla konuya başlamak kurumun seçim sebebinin anlaşılabilirliğini artırmak açısından gerekmektedir. Bu kapsamda; eğitim-öğretim, bilimsel araştırmalar ve yayınlar yapan fakülte, enstitü, yüksekokul benzeri birimlerden oluşan, bilimsel özerkliği ve kamu tüzel kişiliği bulunan öğretim kurumlarına üniversite denilmektedir. 2547 sayılı Yüksek Öğretim Yasasına göre üniversitelerin işlevleri;

- Modern medeniyet ve eğitim-öğretim temellerine dayalı düzende, halkın gereksinim ve kalkınma planları ilke ve amaçlarına uygun ve farklı seviyelerde eğitim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak,
- Kendi uzmanlık kuvveti ve maddi kaynaklarını ussal, verimli ve mali açıdan kullanarak, milli eğitim siyasası ve kalkınma planları ilke ve amaçlarıyla Yükseköğretim Kurulunca yapılan plan ve programlar yönünde, ülkenin gereksinim duyduğu uzmanlık ve nicelikte işgücü yetiştirmek,
- Örgün, sürekli, yaygın ve açık öğretim aracılığıyla halkın sanayileşme ve tarımda çağdaşlaşma alanlarının eğitimini sağlamak,
- Toplumun bilimsel, kültürel, sosyal ve mali açıdan gelişimini ilgilendiren problemlerini, diğer kurumlarla işbirliğinde, kamu kurumlarına tavsiyelerde bulunmak suretiyle eğitim ve araştırma yapmak, sonuçlarını halkın faydasına

açmak ve kamu kurumlarınca istenen araştırmaları neticelendirerek düşüncelerini ve tavsiyelerini sunmak,

- Eğitim seferberliğinde; örgün, sürekli ve açık öğretim hizmetini üstüne alan kuruluşlara yardımcı olacak tedbirleri almak,
- Bölgelerindeki tarım ve sanayinin ilerleme ve gereksinimlerine uyan meslek çalışanlarının yetişmesine ve bilgilerinin artmasına yardımcı olmak, sanayi, tarım ve sağlık hizmetleriyle ve diğer hizmetlerde çağdaşlaşmayı, üretim artışı yapacak iş ve programlar düzenlemek ve uygulamak, ilgili kuruluşlarla koordineli çalışmak ve çevre problemlerini çözecek önerilerde bulunmak,
- Yükseköğretim eğitimlerinin uygulamalı olmasına yönelik eğitim temellerini geliştirip, döner sermaye kurup, verimli çalıştırarak bu aktivitelerin ilerlemesi için gereken uygulamaları yapmaktır.

Sakarya Üniversitesi 2016 İdari Performans Raporu'na göre yukarıdaki görevleri benimsemiş bir üniversitedir. Medeniyetin gerekli kıldığı niteliğe sahip olan kişiler yetiştirmeyi hedefleyen Sakarya Üniversitesi'nin temelini 1970 de açılan Sakarya Mühendislik ve Mimarlık Yüksekokulu oluşturmuştur. Okul 1971 de Sakarya Devlet Mimarlık ve Mühendislik Akademisi olarak düzenlenmiş, 1982-1992 arasında İstanbul Teknik Üniversitesi'ne bağlı Fakülte olarak eğitim vermiştir. 3 Temmuz 1992 tarih ve 3837 sayılı yasayla Sakarya Üniversitesi kurulup Rektörlüğe bağlı Fen-Edebiyat Fakültesi, Teknik Eğitim Fakültesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi ve İlahiyat Fakültesi kurulmuştur. İstanbul Teknik Üniversitesi'ne bağlı Sakarya Mühendislik Fakültesi de Sakarya Üniversitesi'ne bağlanıp; Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sağlık Bilimleri Enstitüsü ve Meslek Yüksek Okulları oluşturularak şimdiki hale gelmiştir.

1990'dan sonra açılan üniversiteler içinde akademik ve teknik altyapısını süratle tamamlayan Sakarya Üniversitesi idari birimleri ISO-2002 Kalite Belgesi ile "EFQM Mükemmellik Yetkinlik Seviyesi Kalite Belgesi"ne malik ilk ve tek devlet üniversitesidir.

Sakarya Üniversitesi misyonu; insanlığa değer katan müteşebbis kişiler yetiştirmek ve evrensel özellikte bilgi, teknoloji ve hizmet üretmektir. Vizyonu; ürettiği evrensel özellikte bilgi ve teknolojiyle dünyada paydaşlarının vizyonuna yön vermektir. Sakarya Üniversitesinin stratejik amaçlarını aşağıdaki şekilde belirtilmektedir;

- Eğitimi; dünya çapında bilim düşüncesine uygun olarak devamlı ilerletmek.
- Mekan ve süreçlerde bilişim teknolojilerinin aktif kullanımını sağlamak.
- Uzaktan ve hayat boyu eğitim projeleriyle sürdürülebilir eğitim sağlamak.
- Eğitimde uluslararasılaşma düzeyini artırmak.
- Yerel, ulusal ve uluslararası önceliklere önem vererek bilimsel çalışmalar yapmak.
- Yaşanır gelecek için yerel, ulusal ve uluslararası çapta hizmet üretmek.
- Kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından gereken desteği almak.

Sakarya Üniversitesi'nin esas değerleri aşağıda sıralanmıştır;

- Bilimin evrenselliğini benimsemek,
- Akademik özgürlüğü desteklemek,
- Yönetişim kültürünü egemen kılmak,
- Devamlı iyileştirmeye inanmak,
- Etik ilkelere uymak oluşturmaktadır.

Sakarya Üniversitesi web sitesinde yayınlanan bilgiler ışığında kurumun politikaları aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır;

- Kalite Politikası: Uygulamaları ve yaklaşımlarıyla önde olmayı sürdürmektir. Kurumca benimsenen kalite ilkelerine göre hizmet ve aktiviteleri devamlı iyileştirerek hizmetten faydalananların memnuniyetini artırmaktır.
- İnsan Kaynakları Politikası: Çok yönlü iletişim, örgütsel bağlılık, personele motivasyon olacak sosyal, kültürel ve sanatsal etkinlikleri desteklemektir. Kurumda orta ve uzun süreli İKP yaparak misyon ve vizyonu yönünde, doğru bireyin doğru yerde çalıştırılmasını sağlayacak sistemi kurmak. Personelin eğitim ihtiyaç analizi ve fırsat eşitliği çerçevesinde öğretim planlamalarını yapmak ve bireysel kariyer planlarının hayata geçirilmesi için ilerlemelerine yardımcı olmak. Performans değerlendirme sistemi çerçevesinde çalışanına terfi olanağı sağlamak. İş sağlığı ve güvenliği kapsamında çalışanların güvende hissedecekleri ortamı oluşturmaktır.
- Kurumsal İletişim Politikası: Tanıtım günleri yapmak. Ulusal ve uluslararası seviyede bilimsel, sanatsal ve kültürel etkinlikleri kolaylaştırmak. Tanımında

teknolojinin aktif kullanımını sağlamak. Sosyal faaliyetlerde toplumsal değerleri önemsemek. Kamu kurumlarıyla bilgi paylaşmaktır.

- Çevre Politikası: Çevreye saygılı kişiler yetiştirerek çevre kültürünü geliştirmek. Çevre sağlığıyla ilgili bilimsel çalışmalar yapmak. Kurumsal hizmet ve etkinliklerde sürdürülebilir yeşil kampüsü temel almaktır.

Sakarya Üniversitesi'nin kritik başarı etmenleri aşağıdaki gibidir;

- Öğrenci Odaklılık,
- Akademik Başarı,
- Yenilikçilik-Yaratıcılık,
- Bilişim Teknolojisi Kullanımı,
- Üretilen Bilginin Kullanımı,
- Değişim Yönetimi,
- Personel Motivasyonu,
- Ekip Çalışması ve Yönetişim faktörlerinden oluşmaktadır.

Bu ampirik çalışmada tüm bu söylemlerinin yanı sıra Sakarya Üniversitesi yeni kamu yönetimi yaklaşımını benimsediğini beyan etmesinden ve bu doğrultuda kalite yönetimi, misyon-vizyon oluşturma gibi uygulamaları gerçekleştirmesinden dolayı araştırma sorumuza cevap aramak üzere inceleme örneği olarak tercih edilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde yeni kamu yönetimi anlayışının kamuda insan kaynakları planlamasına etkileri Sakarya Üniversitesi uygulama örneği ile ele alınacaktır. Sakarya Üniversitesi personel daire başkanlığı ve insan kaynakları uygulamaları detaylı olarak anlatılacaktır. Daha sonra Sakarya Üniversite'sinde yapılan çalışma sonucu elde edilen araştırma metodolojisi, kısıt ve bulgular incelenecektir. Bölüm 7 alt bölümden oluşmaktadır. Her bölümde yeni kamu yönetiminin etkisi ile insan kaynakları planlaması anlayışının Sakarya Üniversitesi uygulama örneği ile açıklanması amaçlanmaktadır. Bölümün temel amacı ise; yeni kamu yönetimi anlayışının kamuda insan kaynakları planlaması anlayışına geçiş etkilerinin uygulamaya yansımalarının anlatılmasıdır.

4.1. Sakarya Üniversitesi Niceliksel Analizi

Bu bölümde Sakarya Üniversitesi'nin 2012-2016 yılları arasındaki öğrenci sayısı, personel sayısı, akademik birimleri, kullanılan alan, kitap sayısı ve genel bütçe tablolarla anlatılmaya çalışılacaktır. Son olarak da 1994 yılından 2016 yılına kadar idari personel sayısı yıl ve birim bazlı tablolar yardımıyla incelenmeye çalışılacaktır.

Aşağıdaki tabloda Sakarya Üniversitesinin yıllar bazında 2012-2016 yılları arasındaki öğrenci sayıları verilmiştir. 2012 yılından başlanmasının nedeni; tez içeriğinde idari personelin öğrenci bazında iş yükünü göstermesi açısından ikincil veri olmasından dolayı güncel son 5 yılın verilerinin verilmesi tercih edilmiştir.

Tablo 4
Sakarya Üniversitesi Öğrenci Sayısı

	2012	2013	2014	2015	2016
Toplam Öğrenci Sayısı	64605	72090	79276	86465	91024
Ön Lisans	22200	24044	26485	28846	30793
Lisans	35172	38381	41310	44329	45808
Yüksek Lisans	5885	8134	9822	11379	12507
Doktora	1348	1531	1659	1850	1916
Yabancı Uyraklu	961	1474	2082	3344	3272
Kız/Erkek Oranı (%)	42/58	42/58	42/58	42/58	40/60
Toplam Yeni Gelen Öğrenci Sayısı	18883	20179	21236	21887	20436
Ön Lisans	6870	6808	7436	7511	7030
Lisans	9374	10013	10620	11205	10465
Yüksek Lisans	2365	3071	2918	2847	2643
Doktora	274	287	262	331	298
Yabancı Uyraklu	581	649	853	1542	1188
Toplam Mezun Öğrenci Sayısı	11435	11089	12017	12619	12535
Ön Lisans	4945	4136	4053	4110	4097
Lisans	5631	6192	6866	7345	7240
Yüksek Lisans	767	677	1003	1053	1082
Doktora	92	84	95	111	116
Yabancı Uyraklu	37	47	67	93	80
Lisans Mezuniyet Oranı				0.79	0.78
Yüksek Lisans Mezuniyet Oranı			0.55	0.76	0.43

Kaynak: http://www.sakarya.edu.tr/tr/sayilarla_sau

Sakarya Üniversitesi 2016 yılı itibariyle toplamda 94913 öğrenci sayısına sahiptir. Üniversitenin 2016'dan beri 30519 Ön Lisans, 50749 Lisans, 11661 Yüksek Lisans Öğrencisi, 1984 Doktora ve 3443 Yabancı uyruklu öğrencisi bulunmaktadır. Bu öğrencilerin %40'ı kız %60'ı erkek öğrencilerden oluşmaktadır. Toplamda ortalama 12535 öğrenci mezun olmuştur. Tüm bu öğrencilerin idari birimlerle ilgili iş ve işlemlerini idari personeller yapmaktadır. Aşağıdaki tabloda 2012-2016 yılları arasında çalışan akademik ve idari personel sayıları verilmiştir. 2012 yılından başlanmasının nedeni; tez içeriğinde idari personelin akademik ve idari personel bazında iş yükünü göstermesi açısından ikincil veri olmasından dolayı güncel son 5 yılın verilerinin verilmesi tercih edilmiştir.

Tablo 5
Sakarya Üniversitesi Personel Sayısı

	2012	2013	2014	2015	2016
Toplam Öğretim Üyesi Sayısı	719	906	961	989	957
Toplam Öğretim Elemanı Sayısı	1693	1848	1931	1998	1916
(Lisans + Lisansüstü Öğrenci Sayısı) / Öğretim Üyesi Sayısı	45	50	51	53	60
Toplam İdari Personel Sayısı	650	664	697	746	727

Kaynak: http://www.sakarya.edu.tr/tr/sayilarla_sau

Üniversite bünyesinde 2016'dan beri 230 Profesör, 207 Doçent, 540 Yardımcı Doçent, 284 Öğretim Görevlisi, 96 Okutman, 49 Uzman, 1 Eğitim-Öğretim Planlamacısı, 560 Araştırma Görevlisi ve 733 idari personel toplamda 2707 personel çalıştırılmaktadır. Genel olarak Sakarya Üniversitesi bünyesinde 2016 yılı itibariyle 978 öğretim üyesi, 1946 öğretim elemanı, 745 idari personel bulunmaktadır. Tüm bu personelin idari birimler bazında iş ve işlemlerini idari personeller yapmaktadır. Aşağıdaki tabloda 2012-2016 yılları itibariyle Sakarya Üniversitesi akademik birimlerinin sayısı verilmiştir. 2012 yılından başlanmasının nedeni; tez içeriğinde idari personelin ne kadar birimin işini yaptığını göstermesi açısından ikincil veri olmasından dolayı güncel son 5 yılın verilerinin verilmesi tercih edilmiştir.

Tablo 6**Sakarya Üniversitesi Akademik Birimleri**

	2012	2013	2014	2015	2016
Enstitü Sayısı	3	3	4	4	5
Fakülte Sayısı	12	13	13	15	21
Yüksekokul Sayısı	2	2	4	5	6
Meslek Yüksekokul Sayısı	13	13	14	14	15
Toplam Program Sayısı	522	549	549	576	647
Ön Lisans	161	173	173	176	207
Lisans	126	136	136	140	157
Lisansüstü	155	159	159	175	189
Doktora	80	81	81	85	94
Araştırma ve Uygulama Merkezi Sayısı	13	13	13	13	15

Kaynak: http://www.sakarya.edu.tr/tr/sayilarla_sau

Sakarya Üniversitesi 2016 yılında; 5 Enstitü, 21 Fakülte, 6 Yüksekokul ve 15 Meslek Yüksekokuldan oluşmaktadır. Üniversite 184 Lisans, 210 Ön Lisans, 195 Yüksek Lisans ve 97 Doktora olmak üzere toplamda 686 programa sahiptir. Ayrıca 15 Araştırma ve Uygulama merkezi de bulunmaktadır. Tüm bu birim, program ve merkezlerde idari iş ve işlemleri idari personeller yapmaktadır. Aşağıdaki tabloda Sakarya Üniversitesinin 1994-2016 yılları arasında kurumda çalışan idari personel sayıları verilmiştir. Kurumun üniversite olarak kuruluş tarihi olan 1993 yılına ait herhangi bir kayda ulaşılamadığı için 1994 yılından başlatılmıştır.

Tablo 7

Sakarya Üniversitesi Yıllara Göre İdari Personel Sayısı

YIL	İDARİ PERSONEL SAYISI
1994	350
1995	350
1996	350
1997	478
1998	480
1999	459
2000	472
2001	479
2002	507
2003	509
2004	514
2005	519
2006	545
2007	578
2008	556
2009	629
2010	619
2011	664
2012	697
2013	747
2014	743
2015	744
2016	733

Kaynak: Sakarya Üniversitesi Personel Daire Başkanlığı

Sakarya Üniversitesi'nin 1994 yılında 350 olan idari personel sayısını 2016 yılına kadar 733 personel sayısına çıkardığı görülmektedir. Yıllar arasında personel sayısında azalmaların olduğu da görülmektedir. Bu dönemlerde örneğin; 2009 yılında 629 idari personel mevcutken 2010 yılında bu sayının 619'a düştüğü gözlenmektedir. Bu düşüşün nedeni personel daire başkanlığı tarafından; nakil atama yöntemi ile idari personellerin başka yerlere atanması olarak belirtilmektedir. Diğer personel sayısının azaldığı yıllarda da naklen atamadan dolayı olduğu belirtilmiştir. Aşağıdaki tabloda Sakarya Üniversitesinde 1994-2016 yılları arasında dağılışı idari personelin birimler bazında dağılışı verilmiştir. Kurumun üniversite olarak kuruluş tarihi olan 1993 yılına ait herhangi bir kayda ulaşılamadığı için 1994 yılından başlatılmıştır.

Tablo 8

Yıllara ve Birimlere Göre İdari Personel Dağılımı (1994-2016)

BİRİM	1994	1995-1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GENEL SEKRETERLİK	3		7	6	5	6	6	17	27	21	20	16	17	16	20	22	25	24	24	34	36	38
HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ	4		2	2	2	4	4	5	5	5	3	3	3	3	5	5	6	6	6	6	5	5
İDARİ VE MALİ İŞLER	43		97	91	88	97	96	101	102	104	109	138	127	95	61	56	58	52	52	50	45	43
PERSONEL DAİRESİ	12		18	19	16	19	19	21	18	17	20	18	23	24	29	26	32	28	30	32	33	29
SKS	27		32	34	36	31	31	31	30	37	38	34	38	36	45	43	43	40	46	42	42	43
YAPI İŞLERİ	21		34	37	39	37	43	42	46	48	60	60	68	72	82	78	82	84	84	86	91	90
ÖĞRENCİ İŞLERİ	7		13	13	14	18	17	18	15	17	17	19	20	24	29	28	29	26	29	28	26	26
KÜTÜPHANE	3		3	3	3	4	4	7	5	6	6	5	8	9	13	10	15	14	17	19	23	21
SİVİL SAVUNMA	1			1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
MÜHENDİSLİKFAK.	118		90	89	70	62	61	57	59	54	49	47	43	39	46	45	44	43	41	40	38	37
FENEDEBİYATFAK.	11		16	15	15	13	13	12	11	11	12	12	9	10	14	15	15	13	13	14	15	15
İLAHİYAT FAK.	14		14	16	16	15	14	14	12	11	11	11	11	11	13	14	13	13	17	15	15	15
TEKNİK EĞİTİM FAK.	12		15	15	12	12	11	12	11	8	12	11	13	11	14	16	17	18	3			
EĞİTİM FAKÜLTESİ				3	6	7	7	8	9	10	10	10	9	9	12	13	18	18	17	18	18	14
GÜZEL SANAT. FAK.					1	1	3	5	5	6	4	5	7	7	9	10	9	9	10	9	9	9
SAĞLIK YÜKSEK.			2	5	4	6	7	8	8	9	7	7	7	8	8	10	11	11	9	8	8	
DEVLET KONSERVA.			1	3	5	4	4	5	5	4	2	3	5	7	9	8	10	10	11	9	10	9
SAKARYA M.Y.O.	41		38	37	32	28	26	23	21	23	22	20	23	19	24	24	22	23	23	23	23	23
ADAPAZARI M.Y.O.								2	4	6	6	6	6	6	8	8	7	8	8	9	6	4
SAĞLIK HİZM.M.Y.O.			11	8	10	10	10	11	11	10	6	8	10	8	9	9	6	7	9	9	8	8
AKYAZI M.Y.O.			7	6	5	8	9	8	9	11	10	8	11	11	13	12	13	12	13	14	12	12
GEYVE M.Y.O.			15	14	14	13	12	13	11	12	13	14	14	15	17	13	14	15	14	11	12	12
SAPANCA M.Y.O.			12	11	12	14	15	14	14	12	8	10	10	10	14	15	13	13	11	9	8	7
PAMUKOVA M.Y.O.									1	1	2	5	6	8	9	10	11	9	7	6	6	
FEN BİL.ENSTİTÜSÜ	2		4	3	2	2	2	4	5	3	3	3	3	3	5	5	4	5	6	7	7	8
SOSYAL BİL.ENS.	3		5	4	3	3	3	5	4	3	3	3	1	4	6	7	7	8	8	9	9	10
İŞLETME FAK.																		1	4	4	6	6
HUKUK FAK.																		1	3	4	4	5
İLETİŞİM FAK.																			4	4	4	5
DİŞ HEK. FAK.																					1	1
SPOR BİL.FAK.																					7	6
TURİZM FAK																						1

Kaynak: Sakarya Üniversitesi Personel Daire Başkanlığı

Tabloda 1994-2016 yılları arasında birim bazlı idari personel dolu kadro dağılımları görülmektedir. Tablo incelendiği zaman Rektörlüğe hiç idari personel alımı yapılmazken özellikle son yıllarda Enstitü, Meslek Yüksek Okulları ve Fakültelere idari personel alımlarının çoğaldığı ve 1993 yılına ait herhangi bir kayıt olmadığı görülmektedir. 1995 ve 1996 yıllarında herhangi bir idari personel kaydı olmadığı, 1994 yılında en fazla idari personelin Mühendislik Fakültesi'nde (118 personel), en az idari personelin de Sivil Savunma Uzmanlığı biriminde (1 personel) olduğu görülmektedir. 2016 yılında ise; en fazla idari personelin Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı'nda (90), en az idari personelin de Diş Hekimliği Fakültesi ve Kocaali Meslek Yüksekokulu'nda (1'er personel) olduğu görülmektedir.

Genel olarak 5 Enstitü, 21 Fakülte, 6 Yüksekokul ve 15 Meslek Yüksekokulu'ndan oluşan Sakarya Üniversitesi'nin 94913 öğrenci, 957 öğretim üyesi ve 1916 öğretim elemanın tüm idari iş ve işlemlerini 745 idari personelin yapmakta olduğu görülmektedir.

4.2. İnsan Kaynakları Birimi Olarak Personel Daire Başkanlığı

Sakarya Üniversitesi Personel Dairesi Başkanlığı, üniversitenin insan kaynakları planlaması ve çalışan politikasıyla ilişkili çalışmalar yaparak, personel sisteminin geliştirilmesine ilişkin tavsiyelerde bulunmaktadır. Bunlara ek olarak; üniversite çalışanlarının atama, özlük ve emeklilik işlerine ilişkin işlemleri, idari personelin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarını düzenleyip uygulanmasını ve yine idari personelin görevde yükselme programlarını düzenleyerek yazılı sınavlarının yapılıp sonuçlanmasını sağlamaktadır. Bu yüzden insan kaynakları birimi olarak Personel Daire Başkanlığının iş ve işlemlerinin açıklanması gerektiği düşünülmüştür. Personel Daire Başkanlığı 5 Şube Müdürlüğü'nden oluşmaktadır.

Hizmet İçi Eğitim Şube Müdürlüğü: Personel Dairesi Başkanlığı idari örgütünde olan Hizmet İçi Eğitim Şube Müdürlüğü'nün temel işlevi idari personelin hizmet içi ve görevde yükselme eğitimlerinin yapılıp performans artışını sağlamaktır. Personel Dairesi Başkanı'na karşı sorumludur. Halihazırda ve yeni işe giren çalışanın eğitimini yapıp, görevde yükselme eğitimlerini eşgüdümlemeye çalışmaktadır. Görevde Yükselme Eğitimi El Kitabını tanzim edip, mevzuatlarda oluşabilecek farklılıklara göre

güncelliğini sağlayıp Görevde Yükselme Eğitim Programını yaparak, eğitim yer, süre, zaman ve eğitimcilerini belirlemektedir. Eğitim ve Sınav Yürütme Komisyonunu kurup üyelerine bildirmek, Görevde Yükselme Eğitim Programından bölümlerin bilgilendirilmesini, çalışanların eğitime katılıp eğitimin ardından sınavlarının yapılmasını sağlamaktır. Memur adaylarının Temel Eğitimi için yer ve eğitimci belirleyip eğitimcilere Devlet Personel Başkanlığınca yapılan Temel Eğitim Notları kitabındaki eğitim başlıklarını ileterek, memur adaylarının Temel Eğitime katılıp sınavlarını yapıp Temel Eğitim Değerlendirme Formunu düzenleyerek Devlet Personel Başkanlığına bildirmektedir. Memur adaylarının Hazırlayıcı Eğitim Programını belirleyerek, eğitim konularının hazırlayıp eğitimcilere bildiriminden sonra adayların Hazırlayıcı Eğitime katılımlarını sağlamaktadır. Hazırlayıcı Eğitim Programını Devlet Personel Başkanlığına gönderip sınavlarını yapmaktır. Memur adaylarının uygulamalı Staj Eğitimlerinin yapılıp sonuçlarının izlenerek; bölümlerin Hizmet İçi Eğitim isteklerini yapmaktadır. Kısacası; birim tarafından Hizmet İçi Eğitim ile ilgili tüm iş ve işlemler yürütülmektedir.

Akademik Tayin Şube Müdürlüğü: Personel Dairesi Başkanlığı idari örgütlenmesinde olan Akademik Tayin Şube Müdürlüğü'nün temel işlevi birim içi eşgüdümle verimliliği artırmaktır. Personel Dairesi Başkanı'na karşı sorumludurlar. Kadroların doğru tutulması, ilan, atama, işe başlama prosedürleri, tekrar atama, terfi, kıdem işlemleri, asalet onayı, görevlendirmeler, yabancı vatandaşların istihdamı, kadro onayı, değişiklik önerileri, akademik yönetim unvanlarına tayin edilenlerin tablosunun oluşturulması, Yurtdışına Lisansüstü Öğrenim Görmek Üzere Gönderilecek Adayları Seçme ve Yerleştirme (YLSY) öğrenci işlemleri, askerlik işlemleri, pasaport yazışmaları, yasa-yönetmelik-mevzuat takibi, gelen-giden evrak dosyası oluşturma ve Rektörlük'te görevli akademik çalışanların izin işlerinin kovuşturması birimce yapılmaktadır. Bundan başka Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca talep edilen süreli formları hazırlamak, göndermek, hizmet kombinasyonu tasdikleri, 2547/35. maddesince lisansüstü işlemleri, 1416 sayılı Yasaya göre Doktora yapan bireylerin Yardımcı Doçentliğe tayin edilmesi, akademik personelin ek ödeme kovuşturması, doçent ve profesörlerin kısmi statüye geçiş işlemleri, dosyalama, akademik personel programında iş başı yapanların bilgilerinin düzenli olarak kaydı, 2547/50. maddesince Araştırma Görevlisi kadrosuna tayin işlemleri, ÖSYM

Bilgi Derleme Formlarının oluşturulması, ÜAK'dan gelen Doçentlik Sınavına başvuran adayların jürilerinde yer alan profesörlere gönderilen zarfların zimmetle devri ve hazırlanan Doçentlik Eser İnceleme Raporları'nın ÜAK'a gönderim işlemlerinin yapılmasıdır. Kısacası; birim tarafından akademik personelin tüm idari iş ve işlemleri yapılmaktadır.

Sicil Şube Müdürlüğü: Personel Dairesi Başkanlığı idari örgütlenmesinde yer alan Sicil Şube Müdürlüğü'nün temel işlevi birim içi eşgüdümü sağlayarak verimliliği artırmaktır. Personel Dairesi Başkanı'na karşı sorumludur. İdari Personelin Gizli Sicil Raporlarının doldurulup, 90 puandan 1 (bir) derece alacak çalışanların tespit edilmesi, çalışanların naklen tayin işlemleri, İlişik Kesme ve Maaş Nakil belgelerini hazırlamak, naklen giden çalışanın dosya gönderimi ve naklen gelen çalışanın dosya teslimi, emeklilik işlemleri, göreve yeni başlayan çalışanlara Emekli Sicil Numarası isteme, SSK ve Bağ-Kur'da geçirdiği hizmet süresini Emekli Sandığı Hizmetleriyle birleştirme, askerlik-ücretsiz izin-yurtdışında görev sürelerinin borçlanma işlemlerini yapmaktadır. Ayrıca çalışanların Disiplin soruşturması sonuçlarının çalışana haber verilmesi, ceza defterlerine işleme, çalışan dosyalarını saklamak ve tanzim etmek, çalışan Mal Bildirim Bildirgelerini doldurup saklamak, Hizmet Belgelerini tanzim edip akademik çalışanların 35. maddeye göre başka kuruma görevlendirme işlemlerini yürütmektedir. Kısacası; birimce akademik ve idari tüm personelin siciliyle ilgili tüm iş ve işlemleri yapılmaktadır.

İdari Tayin Şube Müdürlüğü: Personel Dairesi Başkanlığı idari örgütlenmesinde olan İdari Tayin Şube Müdürlüğü'nün temel işlevi birim içi eşgüdümle verimliliği artırmaktır. Personel Dairesi Başkanı'na karşı sorumludur. İdari Kadro Cetvellerinin doğru tutulması, kadro iptal-kurma-dolu-boş-derece-unvan değişimi, açıktan atama, memur adaylarının istihdamı ve dosyaların açılabilmesi için evrakların tamamlanması, nakil isteği olan tayin işlemleri, 657 Sayılı Devlet Memurları Yasasındaki değişikliği izlemek, Maliye Bakanlığı, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, YÖK Başkanlığı ve diğer kurumların taleplerini farklı formlar ve zamanlarda hazırlamak, askere sevk-erteleme işlemleri, 657 Sayılı kanuna bağlı görevlendirmeler, senelik terfi işlemlerinin sistemli yürütülmesini ve idari personelin yıllık ve mazeret benzeri izinlerinin işlemlerini yapmaktadır. Bunlardan başka hastalık raporlarını işlemek, disiplin cezası

gerekli durumları izlemek, her mali yıl Yan Ödeme Cetvellerinin hazırlanıp vize alımı, istifa işlemleri, hizmet birleştirmeye ilişik Hareket Onayını hazırlanmak, idari çalışan giyim listesi hazırlama, 2547 Sayılı Yasanın 13/b maddesince görevlendirilmeleri, idari çalışan pasaport yazışmaları, Gelen-Giden Evrak Dosya izleme ve sözleşmeli-geçici işçi çalıştırılmasıyla ilişkili vize işlemlerini izlemektedir. Kısacası; birim tarafından idari personelin tüm idari iş ve işlemleri yapılmaktadır.

Özlük Hakları Tahakkuk Şube Müdürlüğü: Personel Dairesi Başkanlığı örgütlerinde olan müdürlüğün temel işlevi birim içi eşgüdüm sağlayarak verimliliği artırmaktır. Birim Personel Daire Başkanı'na karşı sorumludur. Çalışanlarla ilgili özlük haklarından ortaya çıkan ödenekle tahakkukunu yaptırıp ödenmesini sağlamak, TS-EN-ISO 9001:2008 Kalite Yönetim Sistemi PRS.ÖHT.PS.01 doküman süreci açısından işlerin zamanında yapılmasını sağlamaktır. Başkanlığa bağlı diğer şube müdürlüklerinden her ay gönderilen terfi, ceza ve kesintilerin çalışan maaş sistemine işlenerek kısıtlı maaşların kesintisini sağlamak, unvan değişikliğinde ortaya çıkan ücret farklarının tahakkuku, çalışan sosyal yardımı, ödül benzeri ücretlerinin ödenmesini sağlamaktadır. Ücretsiz izin, askerlik, istifa, yurtdışı görevlendirmesi gibi sebeplerle önceden peşin ödenmiş olan fazla ödemelerden kaynaklanan borçlandırma işlemlerinin yapılmasını, Ödeme Emri Belgelerinin Harcama Yönetim Sistemine girişinin yapılmasını, aile bilgisi ve yabancı dil bilgisine ait değişikliklerin Kamu Bilgi Sistemine işlenmesini, tüm personelin maaşlarından kesilen sendika aidatı listelerinin hazırlanarak ilgili sendikalara iletilmesini ve her ayın 15'inde personelin maaş zarflarının internet ortamında görüntülenmesini sağlamaktadır. Akademik ve idari personellerin maaşlarından kesilen Emekli Kesenekleri ve Sosyal Güvenlik prim kesintilerinin her ay Sosyal Güvenlik Kurumu Kesenek Bilgi Sistemi internet sayfasına girişlerini, her yıl giyim yardımı listelerinin hazırlanarak tahakkukunun yapılmasını, üçer aylık dönemler halinde Rektörlük Olur'u alarak Ek Özel Hizmet Tazminatlarının tahakkukunun yapılmasını, Sözleşmeli Yabancı Uyruklu Personele her yıl başında alınan vizeler doğrultusunda maaşlarını tahakkuk ettirerek ödenmesini sağlamaktadır. Sözleşmeli Yabancı Uyruklu Personelin her ay Sosyal Güvenlik Kurumuna sigorta primlerinin gönderilerek onaylanmasını, banka ödemeleri disketlerini hazırlatmak ve tüm ödemelerle ilgili bankalarla koordinasyonu, YLSY Araştırma Görevlilerinin yurtdışı aylık, ½ kırtasiye (Mart - Eylül), sağlık, eğitim vb. giderleri ile ilgili tahakkukları hazırlayarak, Ödeme

Olur'u almak ve yurtdışı banka hesabına TCMB aracılığı ile döviz cinsinden transferinin yapılmasını, YLSY Araştırma Görevlilerinden yurtdışına çıkarken alınan Taahhüt ve Kefalet Senetlerine göre mecburi hizmetini yerine getirmeyen personelin borçlandırılmasına ilişkin işlemlerin yapılmasını sağlamaktadır. YÖK tarafından sağlanan burstan yararlanarak yurtdışına çıkması uygun bulunan Öğretim Üyesi ve Öğretim Elemanlarına yapılacak ödemelerin tahakkukunu hazırlamak, Ödeme Olur'u almak ve alınan avansların kapatılması, Fakülte, Enstitü, Konservatuvar, Yüksekokullar ve Meslek Yüksekokullarında görevli Öğretim Elemanlarına 2914 sayılı Kanunun 11. Maddesi uyarınca birimlerce tahakkuk ettirilen ek ders ücretleri ile Rektörlük Makamında çalışan personelin aylık mesai ücretlerinin banka hesaplarına transferi, işlemlerini yürütmektedir. Kısacası; birim tarafından akademik ve idari personelin özlük hakları iş ve işlemleri yapılmaktadır.

Genel olarak Personel Daire Başkanlığı akademik ve idari personelin; tayin, hizmet içi eğitim, sicil ve özlük hakları gibi personelin tüm idari iş ve işlemlerini mevzuat, yasa ve yönetmeliklere uygun olarak gerçekleştirmeye çalışmaktadır. çalışmanın konusunu oluşturan insan kaynakları planlama uygulamaları Personel Daire Başkanlığı tarafından yapılmaktadır.

4.3. Araştırmanın Amacı, Önemi, Kapsamı ve Kısıtı

Bu ampirik çalışmanın temel amacı; yeni kamu yönetimi anlayışını kabul ettiklerini beyan eden kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi spesifik olarak da insan kaynakları planlaması uygulamalarında teoride meydana gelen etkiler uygulamaya yansıyor mu? araştırma sorusu kapsamında; kuramsal kısımda ele alınan yeni kamu yönetiminin kamuda insan kaynakları planlaması özelinde uygulamaya yansımalarına destekleyici veriler elde etmektir.

Araştırmanın temel amacı doğrultusunda ya da temel amaca ulaşmak için aşağıdaki alt amaçlara ulaşmak hedeflenmektedir;

- Örnek olarak seçilen kurumda geçmişten bu güne kadar hangi insan kaynakları planlama araçları kullanıldığını tespit etmek,

- Kurumda şimdiye kadar uygulanan insan kaynakları planlama araçlarının etkin ve doğru olarak yapılıp yapılmadığını tespit etmek,
- Yeni kamu yönetimi anlayışına sahip olan kurumun insan kaynakları planlamasına bu anlayışın etkilerini yansıtıp yansıtmadığını tespit etmek,
- Kurumda İş Örgütlemesi, İş Analizi, İş Tanım ve Gerekleri, İş Değerleme ve Norm Kadro sayı tespitinin tam ve doğru şekilde yapılıp yapılmadığını tespit etmek,
- Yeni kamu yönetiminin insan kaynakları planlaması çalışmalarına etkisi olan esnek istihdamın uygulanıp uygulanmadığını araştırmak,
- Rotasyon ve iş zenginleştirme uygulamalarının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini tespit etmek,
- Kurumda hizmet içi eğitimin etkin ve verimli bir uygulaması olup olmadığını belirlemek,
- Norm Kadro uygulamalarının performansına etkisi olup olmadığını belirlemektir.

Araştırmada bu alt amaçlara ulaşıldığı zaman temel amaca ulaşılmış olacaktır. Mülakat soruları bu alt amaçlara ilişkin veri alanlarını temsil etmek üzere oluşturulmuştur. İkincil verilerde yine bu alt amaçları açıklamak üzere incelenmiştir.

Bu araştırma tez çalışmamızın teorik kısmına ilişkin destekleyici veri sağlaması bakımından önemlidir. Son yıllarda birçok reform geçirerek yeni yaklaşımlara sahne olan kamu yönetimi düşünüldüğü zaman, bu araştırma sonucu ortaya çıkacak sorunlar ve çözüm önerilerinin diğer kamu kesimi kurumları için de örnek teşkil edip, reform çalışmalarında rehberlik ederek, bu araştırmanın sonuçları literatüre katkıda bulunacaktır. Günümüz modern yönetim felsefesinin temel unsuru olan ve entelektüel sermayeyi oluşturan “insan” kavramının, bir kurumun sahip olduğu en değerli ve ikame edilemeyen kaynağında beşeri sermaye olduğu düşünüldüğü zaman, insan kaynakları yönetiminin, insan kaynakları planlamasının ve araştırmanın önemi de kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Literatürde bulunan tezlerin genelde norm kadro süreci ya da norm kadro uygulamaları üzerinde odaklandığı görülmektedir. Bu ampirik çalışmada norm kadro çalışmalarının günümüz yeni kamu yönetimi anlayışı uyarınca yetersiz olduğu, yeni kamu yönetiminin etkisiyle insan kaynakları planlamasının kapsamına uygun uygulamaların getirilmesi

gerektiği savunulmuş ve yapılan alan araştırması ile de bahsedilen öngörüler desteklenmeye çalışılmıştır. Bu sebepten daha önce yapılmış çalışmalardan farklı olduğu ifade edilebilir.

Bu araştırmada kamu kurumları kapsama alınarak, özel sektör kuruluşları kapsam dışında tutulmuştur. İnsan kaynakları planlaması ve norm kadro uygulamaları kapsama alınarak diğer ilgili örgütsel süreçler kapsam dışında bırakılmıştır. Sakarya Üniversitesi idari çalışanları ve ağırlıklı grubu oluşturan kurumun kuruluşundan itibaren kurumda çalışan idari personeller araştırmanın kapsamına alınmış diğer idari personeller kapsam dışında bırakılmıştır.

Ana kütle-örneklem bağlamında çok sayıda örnekleme ulaşılamaması temel kısıtı oluşturmaktadır. Bunun temel sebebi; araştırmanın konusu açısından daha verimli olacağı düşünüldüğü için örneklem grubunun kurumun kuruluşundan itibaren çalışan idari personeller olması ve bu özellikteki personelin sayısının azlığından kaynaklanmaktadır.

4.4. Araştırmanın Metodolojisi

Karataş (2015: 63) nitel araştırmayı; “bütüncül bir bakış açısı ile araştırma sorunsalını yorumlayıcı yaklaşımla incelemeyi benimsemiş bir yöntem” olarak tanımlarken Özdemir (2011: 326) “insan sırlarını çözerek toplumsal sistemlerin özünü keşfetmek için geliştirilen bilgi üretim yollarındandır” ifadesi ile tanımı genişletmektedir. Ancak çalışmada nitel araştırma yönteminin seçilmesinin nedenini Neuman’ın (2016: 224) “problemleri, içerisinde olduğu değerler sisteminden izole ederek analiz etmeyip; ilişki ağını doğal ortamında yorumlayarak anlamlarını ispat etmeye çabalar” tanımlaması oluşturmaktadır.

Veri toplama aracı olarak ikincil veri ve yarı yapılandırılmış mülakat yöntemleri kullanılmıştır. İkincil verilerden elde edilen veriler analiz edilerek kurumun kuruluştan itibaren hangi insan kaynakları planlama araçlarını ne şekilde kullandıkları tespit edilmeye çalışılmıştır. İkincil veri kaynakları olarak; Sakarya Üniversitesi web sitesi, raporları, İnsan Kaynakları Yönergesi ve 2007 yılında kurumda yapılan norm kadro çalışmasının tüm kayıtları kullanılmıştır.

Mülakatta 7 bulgudan hareketle 5 basamaktan oluşan kapsama uygun insan kaynakları planlaması süreçlerini karşılayacak 20 soru kullanılmıştır. Mülakatta soru dağılımları aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

- İlk soru katılımcının demografik özelliklerini,
- İkinci soru birinci bulgu olan insan kaynakları planlaması uygulamalarını,
- Üç, dört, beş, altı ve yedinci sorular insan kaynakları ihtiyaç planı kapsamında ikinci bulgu olan norm kadro uygulamalarını;
- Sekizinci, dokuzuncu ve onuncu sorular insan kaynakları sağlama planı kapsamında üçüncü bulgu olan esnek istihdam uygulamalarını,
- On bir, on iki ve on üçüncü sorular yine insan kaynakları sağlama planı kapsamında dördüncü bulgu olan personel temininde iç ve dış kaynak kullanımını,
- On dört ve on beşinci sorular insan kaynakları yerleştirme planı kapsamında beşinci bulgu olan rotasyon ve iş zenginleştirmeyi,
- On altı ve on yedinci sorular insan kaynakları yerleştirme planı kapsamında altıncı bulgu olan hizmet içi eğitimin planlamasını,
- Son üç soru insan kaynağının azaltılmasının planlanması kapsamında son bulgu olan norm kadro uygulamalarının performansa etkisini tespit etmek üzere sorulmuştur.

Araştırmanın ana kütlesini Sakarya Üniversitesi idari personelleri oluşturmaktadır. Örneklem grubu ise kartopu yöntemi kullanılarak bir kişiden referans alınıp diğer bir kişi ile görüşme şeklinde üniversitenin kuruluşundan itibaren idari personel olarak çalışan 12 memurdan oluşmaktadır. Yapılan yüz yüze görüşmeler ve ikincil kaynaktan elde edilen verilere içerik analizi yapılarak İnsan Kaynakları Planlaması kapsamını karşılamak üzere bulgulara ulaşılmıştır.

4.5. Araştırmanın Varsayımları

Araştırmada kullanılan temel varsayımlar aşağıda sıralanmıştır:

- Örneklem evreni temsil etme kabiliyetine sahiptir.

- Kullanılan ölçü aracı/mülakat soruları amaçlarımıza uygun veri toplama yeterliliğine sahiptir.
- Araştırmaya katılan deneklerin mülakat sorularına samimi cevap verdikleri var sayılmıştır.
- Bu kurumda norm kadro uygulamalarının hukuki zorunluluk olarak yer aldığı var sayılmıştır.
- Bu kurumun insan kaynakları planlamasını kendi inisiyatifinde yaptığı varsayılmıştır.

4.6. Araştırmanın Hazırlanması İle İlgili Aşamalar

Yapılan literatür taramasında yeni kamu yönetimi anlayışının insan kaynakları planlaması uygulamaları üzerine etkisini incelemeye yönelik kapsamlı bir araştırma ile karşılaşılmamıştır. Araştırmada kullanılmak için hazırlanan mülakat soruları, konu ile alakalı yerli ve yabancı literatür incelenerek hazırlanmış ve literatürde belirtilen hususlara dikkat edilmiştir. Yarı yapılandırılmış mülakat sorularının hazırlanmasında insan kaynakları yönetimi alanında 1 Profesör ve 2 Doçent öğretim üyesinin görüş ve önerileri alınmıştır. Mülakata başlanmadan önce; çalışmanın bilimsel nitelikli bir araştırma olduğu, çalışma içeriği, bilgilerin amacının dışında kullanılmayacağı ve katılımcıların kişisel bilgilerinin istenmediği takdirde paylaşılmayacağı ifade edilmiştir. Mülakat için 20 soru; kurumun insan kaynakları planlama araçlarını, bugüne kadar kullanılan insan kaynakları planlama teknikleri, şu anda kullanılan insan kaynakları planlama uygulamaları hakkında bilgi edinmek üzere hazırlanmıştır.

Hazırlanan mülakat soruları Sakarya Üniversitesi'nde üniversitenin kurulduğu zamandan beri çalışan 12 idari personele uygulanmıştır. Örneklem grubuna kartopu yöntemi ile ulaşılmıştır. Şubat-Mart 2017 tarihleri arasında uygulanan mülakatlar ortalama olarak 1 kişiyle 45 dakika sürmüş ve toplamda ortalama 9 saatte tamamlanmıştır. Görüşme esnasında katılımcıların izni ile mülakat ses kaydı alınmış ve daha sonra bu ses kayıtlarının deşifresi yapılmıştır. Bu çerçevede görüşme yoluyla elde edilen veriler içerik analizine tabi tutulmuştur. İçerik analizi; benzer verilerin belli kavramlar ya da temalar çerçevesinde birleştirilerek yorumlanmasında kullanılmakta olduğu için tercih edilmiştir. Katılımcılar görüşme sırasına göre harflendirilmiştir.

İkincil veri kaynakları olarak 2007 yılında Sakarya Üniversite'sinde gerçekleştirilen norm kadro çalışmasının tüm kayıtları, Sakarya Üniversitesi web sitesi, Sakarya Üniversitesi raporları ve Sakarya Üniversitesi İnsan Kaynakları Yönergesi detaylıca incelenmiş ve elde edilen verilere içerik analizi yapılarak bulgulara ulaşılmıştır. Teorik kısımda belirtilen yeni kamu yönetimi anlayışının kamuda insan kaynakları planlaması uygulamalarına etkilerinin neticesinde kapsamına uygun şekilde 5 sonuca ulaşmak üzere bulgular 7 başlık altında toplanmıştır. Gerek mülakatlardan elde edilen veriler gerekse ikincil kaynaklardan elde edilenler bu başlıklar içerisinde incelenmiştir.

4.7. Bulgular

Bu başlık altında yeni kamu yönetimi anlayışının etkisi ile kamuda insan kaynakları planlaması uygulamalarından; İnsan Kaynakları Planlama Uygulamaları, Norm Kadro Uygulamaları, Esnek İstihdam Uygulamaları, Personel Temininde İç ve Dış Kaynak Kullanımı, Rotasyon ve İş Zenginleştirme, Hizmet İçi Eğitimin Planlanması, İnsan Kaynakları Planlama Uygulamalarının Performansa Etkisi başlıkları altında; insan kaynakları planlaması kapsamında İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı, İnsan Kaynakları Sağlama Planı, İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı, İnsan Kaynakları Geliştirme Planı ve İnsan Kaynakları Azaltma Planı sürecinden oluşan 5 sonuca ulaşmak üzere analiz edilmeye çalışılmıştır.

4.7.1. İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı

Yeni kamu yönetiminin etkisiyle kamu kurumlarında insan kaynakları planlaması uygulamalarından; örgüt çözümlemesi, iş analizi, iş tanım formu oluşturma, iş değerlendirme, norm kadro tespiti ve norm kadro kılavuzunun oluşturulması aşamalarından oluşan İnsan Kaynakları İhtiyaç Planının; İnsan Kaynakları Planlaması Uygulamaları ve Norm Kadro Uygulamaları başlıklı bulgulardan hareketle kurumda tam ve doğru şekilde uygulanıp uygulanmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. İnsan kaynakları ihtiyaç planı; kurumun gereğinden fazla ya da eksik personel bulundurmamasını sağlarken, yeterli sayı ve nitelikteki personelin de gereken zamanda elde edilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda; örneklem grubundan ve ikincil kaynaklardan elde edilen verilere içerik analizi yapılarak kurumda İnsan Kaynakları İhtiyaç Planının yapılıp yapılmadığını göstermesi açısından önemlidir.

4.7.1.1. İnsan Kaynakları Planlaması Uygulamaları

Kurumda İnsan Kaynakları Planlama uygulamalarının geçmişten bugüne ne gibi değişiklikler geçirdiğini belirlemek için sorulan sorulara örneklem grubunun verdiği cevaplardan elde edilen bulgulara içerik analizi yapılarak sonuçlara ulaşılmıştır. Kurumun planlamaya spesifik olarak da İnsan Kaynakları Planlamasına bakış açısını göstermesi açısından önemlidir.

Mülakat sonucu elde edilen bulgular incelendiği zaman Sakarya Üniversitesi; İstanbul Üniversitesi Mühendislik Fakültesi'nden bünyesinde bulunan idari memurları üniversiteye dönüştüğü zaman bünyesinde tutarak görevlendirmeler yaptığı görülmektedir. Örnek olarak B kişisi özelinde genel olarak aşağıdaki ifade kullanılmıştır:

“...Sakarya Üniversitesi kurulduğu zaman fakülte'deki memurlar yetkinliklerine göre görevlendirildi.” (B, Daire Başkanı; 22 Şubat 2017)

Devlet Memurluğu Sınavı (DMS)'den önce yaklaşık 6 yıl boyunca kurumda; liyakat sistemine önem verilmeyen, referansların önemli olduğu ve kurumun kendi yaptıkları sınav ardından yapılan mülakatlar ile atamaları gerçekleştirdiği ifade edilmiştir. Örnek olarak sırasıyla D, E ve F kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“DMS'den önce kurum yazılı ve sözlü sınavlarla Devlet Personel Başkanlığının verdiği kadro oranında alım yapılıyordu.” (D, Şube Müdürü; 27 Şubat 2017)

“Önceden birimlerin ihtiyaçları belli bir plan program neticesinde değil de yönetici ve çalışanların isteği doğrultusunda yapılan bir planlamayla alım yapılıyordu.” (E, Fakülte Sekreteri; 28 Şubat 2017)

“Teoride hangi birimde personel ihtiyacın var nasıl nitelikler gerekli belirlenip alım yapılıyor ancak uygulamada özellikle de kamuda öyle olmuyor. ...daha önce kurum kendi yaptığı sınavlarla personel temini yapıyordu. Yazılı sınav ardından sözlü mülakat oluyordu.. İstisnalar vardır elbette ama DMS'den öncesi genel olarak kamuda personel temininde referanslar önemliydi.” (F, Daire Başkanı; 1 Mart 2017)

1999 yılından 2002 yılına kadar kamuda personel alımlarının Devlet Memurluğu Sınavı (DMS) ile yapıldığı tespit edilmiştir. Örnek olarak A kişinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifade kullanılmıştır:

“...1999 yılından itibaren DMS ile atamalar gerçekleştirildi. Ancak birkaç yıl sonra sınav sistemi yine değişti.” (A, Şube Müdür; 20 Şubat 2017)

Kurumun 2002 yılından beri atamalarının büyük çoğunluğunu Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) ile yaptığı tespit edilmiştir. Örnek olarak A kişinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifade kullanılmıştır:

“2002 tarihinden beri kurum KPSS ile alım yapmaktadır.” (A, Şube Müdür; 20 Şubat 2017)

Devlet Memurluğu Sınavı (DMS)’den önce birimler personel taleplerinde bulunduktan sonra öğrenci sayısı, birimin büyüklüğü, öğretim üyesi sayısı gibi kriterlere göre Rektörlük tarafından ön eleme yapılarak personel ihtiyacı olan birimler belirlenerek, Devlet Personel Başkanlığı’nın verdiği kadro sayısı oranında ilana çıkmıştır. Başvurular alındıktan sonra kurumun kendi hazırladığı sınav soruları ile yazılı ve sözlü mülakat yapıp sınav kağıtları ÖSYM’ne gönderilerek sonuçlar ÖSYM tarafından ilan edilmiştir. Sonraki süreçte önce DMS daha sonra da KPSS ile atamalar yapılmaktadır.

Mülakat sonucu elde edilen veriler incelendiği zaman; İstanbul Üniversitesi Mühendislik Fakültesi’nde bulunan idari memurları üniversiteye dönüştüğü zaman görevlendirdiği, Devlet Memurluğu Sınavından önce liyakat sistemine önem verilmeyen, referansların önemli olduğu ve kayırmacılık tehlikesi/şüphesi yaratan bir sistem uygulandığı, sonraki süreçte önce DMS ardından KPSS ile atamaların gerçekleştirildiği bulgularına ulaşılmıştır.

4.7.1.2. Norm Kadro Uygulamaları

Mülakat bulguları ve ikincil kaynaklar incelendiği zaman; 2007 yılında kurumda yapılan norm kadro çalışmalarına başlamadan önce kurumun örgütsel yapısı, misyonu, vizyonu, yasal statüsü, amaç, politika ve hedeflerinin incelenmesi anlamına gelen İş Örgütlemesinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Örnek olarak sırasıyla A ve C kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Örgüt çözümlemesi yapılmadı (A, 20 Şubat 2017).”

“Örgütün misyonu vizyonu ve bu misyona vizyona göre görev tanımlarının olması gerektiği gibi bir düşünce yok... ya da organizasyon şemasının incelenmesi sistematik şekilde yapılmadı (C, 24 Şubat 2017).”

Hem mülakat sonuçları hem de ikincil veri kaynaklarındaki bilgiler kurumda iş analizi uygulamasının yapıldığını göstermektedir. Kurumda iş analizi konusunda bilgili olan personellere kısa süreli bir eğitimin ardından iş analizleri yaptırılmaktadır. Kurumda 2007 yılında yapılan iş analizlerinin sadece Şube Müdürleri bazında yapıp işi bizzat yapan memurlarla birebir görüşülmediği tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla C, D, G ve K kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“İş analizleri Şube Müdürleri bazında yapıldı.” (C, Genel Sekreter; 24 Şubat 2017)

“İş analizleri yapıldı. Bizim birimde 5 Şube Müdürü vardı onlarla görüşülerek norm kadro çalışmaları yürütüldü.” (D, Şube Müdürü; 27 Şubat 2017)

“İş analizleri yapıldı ancak doğru sonuçlar olduğunu düşünmüyorum. Çünkü memurlarla yani işi yapanlarla görüşülmedi.” (G, Rektör Yardımcısı; 2 Mart 2017)

“2007 yılında norm kadro çalışması kapsamında iş analizi yapılmıştı ancak ben o dönem memur olduğum için benimle görüşme yapılmadı Şube Müdürleriyle görüşülerek iş analizleri yapılmıştı.” (K, Şube Müdürü; 8 Mart 2017)

İkincil kaynaklardan elde edilen bilgiler ışığında; 2007 yılında yapılan iş analizlerinin raporlandığı tespit edilmiştir. Personel Daire Başkanlığı Özlük Hakları Tahakkuk Şube Müdürlüğü bölümünün İş Analiz Raporu örnek olarak aşağıda verilmiştir:

Tablo 9**Özlük Hakları Tahakkuk Şube Müdürlüğü İş Analizi Raporu**

Görevler	İşin Ortaya Çıkış Dönemi (Ortalama)	Birim Zaman	Toplam Süre (Yıllık-Saat)
Personel maaşlarını hazırlamak ve ödemeye hazır hale getirmek.	Her ay	4 kişi, 5 gün	1680
Personelin kıst maaş tahakkuklarını yapmak ve ödenmesini sağlamak.	Ayda 10 kişi	1 saat	120
Personel terfilerini izlemek, kademe, terfi, ayrılmalar, işe başlama ve unvan değişikliği durumlarında düzeltme ve fark bordrolarını hazırlamak.	Ayda 10 kişi	1 saat	120
Aile ve çocuk yardımı, ölüm yardımı, doğum yardımı, aylıkla ödüllendirme gibi özlük haklarına ilişkin tahakkukları hazırlamak ve ödenmesini sağlamak.	Ayda 15 kişi	1 saat	180
Ek ders ödemelerine ilişkin işlemleri yürütmek.	Her ay	4 kişi, 7 gün	2352
Sözleşmeli tabip ve yabancı uyruklu öğretim elemanı ücretlerini hazırlamak ve ödemeye hazır hale getirmek.	Her ay	1 gün	84
Stajyer öğrenci ve geçici işçi ücretlerinin tahakkuku ve ödenmesini sağlamak.	Her ay	1 gün	84
Yurtdışında bulunan personelin maaş ödemelerini hazırlamak.	Her ay	2 gün	168
İstifadan dolayı ayrılanların yurtdışı ödemelerine ilişkin borçlandırma işlemlerini yapmak.	Ayda 1 kişi	5 gün	420
İdari personelin fazla mesai ödemelerini hazırlamak.	Her ay	4 kişi, 1 gün	336
Zorunlu tasarruflara ilişkin ödeme işlemlerini yapmak.	Yılda 1 kez 1000 kişi	10 dk.	167
Vergi iadelerinin ödeme işlemlerini yapmak.	Yılda 1 kez 1400 kişi	20 dk.	467
Sigorta ve Emekli sandığı ödemelerini yapmak.	Yılda 1 kez	20 gün	140
Emekli personelin işlemlerini yapmak.	Yılda 15 kez	1 gün	105
İcraya ilişkin kesintileri yapmak.	Ayda 50 kişi	5 dk.	50
Mutemetlik görevinden dolayı tüm ödemelerin bankalar arası EFT'sini yapmak ve kişilerin hesaplarına yatırılmasını sağlamak.	Her ay	2 gün	168
Şahıs emeklilik icmal bordrosu formunu düzenleyerek Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'ne göndermek.	Yılda 1 kez	6 kişi 20 gün	840
KPDS sonuçlarının çizelgelerini hazırlamak ve takibini yapmak.	Yılda 2 kez	2 gün	28
Maaşlardan %20'lik ilaç katılma paylarını düşmek.	Her ay	4 kişi 3 gün	1008
İsteyen personele onaylı bordro düzenlemek.	Ayda 200 adet	5 dk.	200
Gelen ve giden evrakları kaydetmek.	Yılda 1600 adet	2 dk.	54
Yazılması gereken yazıları yazmak.	Yılda 500 adet	15 dk.	126
Personelin sorularını yanıtlamak.	Her gün	2 saat	400
TOPLAM			9297

Bulgulara göre Türk Standartları Enstitüsü (TSE) için 1999-2000 yıllarında Kalite Yönetim Sistemi çerçevesinde yapılan İş Tanım ve Gerekleri olduğu tespit edilmiştir. Yapılan çalışmanın sonucunda oluşturulan İş Tanım ve Gereklerinin varolanı güncellemekten öteye gidemediği söylemi de ayrıca dikkat çekmektedir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla B, H ve J kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Kalite Yönetim Sistemi çerçevesinde zaten iş tanımları vardı sadece onlar güncellendi diyebiliriz.” (B, Daire Başkanı; 22 Şubat 2017)

“Kurumda Kalite Yönetim Sistemi olduğu için iş tanımları zaten vardı. Güncellendi diyebiliriz.” (H, Daire Başkanı; 3 Mart 2017)

“2000 yılında TSE’ye başvurmak için özellikle görev tanımlarını 1999 yılında sisteme girdik. Herkesin görev tanımı vardı ve ona göre hareket ediliyordu o yüzden 2007 yılında güncelleme oldu desek daha doğru olur.” (J, Genel Sekreter Yardımcısı; 7 Mart 2017)

İkincil kaynaklardan elde edilen veriler ışığında; 2007 yılında gerçekleştirilen İş Analizleri sonucunda aşağıda bir örneği olan Görev/İş Tanım Formunun her bir iş için yapıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 10

Özlük Hakları Tahakkuk Şube Müdürlüğü Memur İş Tanım Formu

GÖREV/İŞ TANIMI FORMU	
KADRO VEYA POZİSYONUN	
BİRİMİ	Personel Daire Başkanlığı, Özlük Hakları Tahakkuk Şube Müdürlüğü
STATÜSÜ	(X) MEMUR () SÜREKLİ İŞÇİ () SÖZLEŞMELİ PERSONEL
UNVANI	ŞUBE MÜDÜRÜ
SINIFI	Genel İdare Hizmetleri
A-GÖREV/İŞLERE İLİŞKİN BİLGİLER	
1-GÖREV/İŞİN KISA TANIMI	
İlgili mevzuat ve Sakarya Üniversitesi Rektörlüğünce belirlenen amaç, ilke ve talimatlar doğrultusunda, şube müdürlüğüne ait görevlerin sağlıklı, düzenli ve uyumlu bir şekilde yürütülmesi planlanması, koordine edilmesi ve denetlenmesi.	
2-GÖREV/İŞ, YETKİ VE SORUMLULUKLAR	
➤ Şube Müdürlüğü'nün görev alanına giren konuların sağlıklı, düzenli ve verimli bir şekilde, ilgili mevzuata uygun olarak yürütülmesini sağlamak, ➤ Sorumluluğundaki hizmetlerin yürütülmesi için gerekli plan ve yönergeleri hazırlamak, ➤ Üniversite personelinin maaş, makam ve temsil tazminatı, emekli ikramiyeleri, özel gider indirimi, fazla mesai ve zorunlu tasarruf kesintileri ile ilgili iş ve işlemlerinin yapılmasını sağlamak, ➤ Akademik ve İdari Personel Şube Müdürlüklerinden her ay düzenli olarak gönderilen terfi, onay ve cezaların gözönüne alınmasını sağlamak, ➤ Aile ve çocuk yardımı, doğum yardımı, ölüm yardımı gibi sosyal yardımlar ile aylıkla ödüllendirme şeklindeki ödemelerin tahakkuklarının hazırlanması takip etmek, ➤ 2547 Sayılı Kanunun 33.maddesine göre yurtdışında bulunan araştırma görevlilerinin aylık kırtasiye ve üniversite eğitim giderlerinin döviz olarak tahakkuk ettirilmesi işlemlerini yürütmek, ➤ Her yıl ağustos ayında ek ders listelerinin Yükseköğretim Kurulu'na gönderilmesini sağlamak, ➤ Özel sağlık sigorta ödemeleriyle ilgili işlemleri yapmak, ➤ Memur, sözleşmeli ve işçi personele ilişkin Emekli Sandığı, SSK ödemeleri ve bildirimlerinin yapılmasını sağlamak, ➤ İlama bağlı borçların ödenmesini takip etmek, ➤ Ödemelere ilişkin katsayı ve diğer verilerdeki değişiklikleri takip etmek, ➤ Şube Müdürlüğünün çalışma ve usullerini gözden geçirerek, bağlı birimlerin görevlerini etkinlikle yerine getirebilmesi için yetkisi içindeki tedbirleri almak, ➤ Şube Müdürlüğünün çalışma konularına ilişkin plan ve programlar yapmak ve çalışmaların bu plan ve programlar uyarınca yürütülmesini sağlamak, ➤ Müdürlük personeline mazeret izni vermek ve yıllık izin kullanım zamanlarını tespit etmek, ödül, takdirname, yer değiştirme gibi personel işlemleri için Daire Başkanına önerilerde bulunmak, ➤ Daire Başkanının vereceği benzer nitelikteki diğer yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek, ➤ Şube Müdürü, görev alanına giren konulardan dolayı Personel Daire Başkanına karşı sorumludur.	
3-ÇALIŞMA KOŞULLARI	
a) Çalışma Ortamı	Kapalı alan
b) İş Riski	Yok
4-GÖREV/İŞİN GEREKTİRDİĞİ AĞIRLIKLİ ÇABA	
() FİZİKSEL ÇABA (X) ZİHİNSEL ÇABA	
B-ATANACAKLARDA ARANACAK NİTELİKLER	
1-GEREKLİ ÖĞRENİM DÜZEYİ VE BÖLÜMÜ	
4 yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi ya da eşdeğer yükseköğrenim kurumlarından mezun olanlar tercih edilir.	
4-GEREKLİ HİZMET SÜRESİ	
Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme Yönetmeliği hükümleri.	

İkincil veri kaynaklarında İş Değerlemesi yapıldığına dair herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak kurumdaki işlerin önem, sorumluluk, güçlük derecesi ve benzeri yönlerden birbirleriyle kıyaslanarak nispi değerlerinin belirlenerek ücretlendirme yapılmasına olanak tanıyan İş Değerlemesinin zaten 657 Devlet Memurları Kanununca yapılamayacağına dair veriye ulaşılmıştır. Yine mülakat sonuçlarına göre de İş Değerlemesinin kurumda yapılmadığı tespit edilmiştir. Örnek olarak A kişinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifade kullanılmıştır:

“İş Değerlemesi yapılması olanaksız ve gereksiz. Çünkü mevzuat izin vermiyor böyle bir uygulamaya.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

Norm kadro çalışmalarının tamamlandığını gösteren Norm Kadro Kılavuzunun oluşturulmadığı ve personele çalışma ile ilgili geri bildirim yapılmadığı tespit edilmiştir. Örnek olarak L kişinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifade kullanılmıştır:

“Norm Kadro çalışmaları sonucunda herhangi bir geri bildirim yapılmadı... Norm Kadro kılavuzu görmedim hiç.” (L, Fakülte Sekreteri; 9 Mart 2017)

İkincil kaynaklar ışığında; norm kadro çalışmaları sonucunda kılavuz yerine gerekçelerle işlemin bitirildiği ve gerekçelere göre personel sayısı fazlası-eksiği olan, birleştirilmesi ve kapatılması gereken birimler olduğu tespit edilmiştir. Norm Kadro Kılavuzu Gerekçe örneği olarak; Sakarya Üniversitesi Personel Daire Başkanlığı Norm Kadro Kılavuzu Gerekçeleri şu şekilde belirtilmiştir:

- Personel Daire Başkanlığı, Sakarya Üniversitesi’nde görev yapan idari ve akademik personelin özlük işlemlerinin yerine getirilmesi, maaş ve özlük haklarına ilişkin diğer tahakkuklarının yapılması ve idari personelin hizmet içi eğitim çalışmalarının yürütülmesiyle görevlidir. Mevcut yapıda Daire Başkanlığının alt örgütlenmesi aşağıdaki şekildedir:
 - Akademik Tayin Şube Müdürlüğü
 - İdari Tayin Şube Müdürlüğü
 - Özlük Hakları Tahakkuk Şube Müdürlüğü
 - Sicil Şube Müdürlüğü
 - Hizmet İçi Eğitim Şube Müdürlüğü

- Yapılan örgüt ve iş analizi çalışmalarının sonucunda, daire başkanlığının alt örgütlenmesinde değişikliğe gidilmiştir. Sicil Şube Müdürlüğü ile Hizmet İçi Eğitim Şube Müdürlüğü kaldırılarak daire başkanlığının “Akademik Personel”, “Personel ve Eğitim” ve “Özlük Hakları Tahakkuk” olmak üzere üç şube müdürlüğünden oluşması öngörülmüştür. Değişikliğe paralel olarak, önerilen yapılanmada Akademik Personel Şube Müdürlüğü, akademik personelin tayin ve sicil işlemlerini yürütecektir. Personel ve Eğitim Şube Müdürlüğü ise, idari personelin tayin ve sicil işlemlerini yürütmenin yanı sıra, hizmet içi eğitim çalışmalarını da üstlenecektir. Özlük Hakları Tahakkuk Şube Müdürlüğü’nün görev tanımında herhangi bir değişiklik olmamıştır.

Personel Daire Başkanlığı’nın dolu kadroları aşağıdaki şekildedir:

Kadronun unvanı	Sınıfı	Dolu Kadro Sayısı
Personel Daire Başkanı	GİH	1
Şube Müdürü	GİH	4
Fakülte Sekreteri	GİH	1
Şef	GİH	2
Ayniyat Saymanı	GİH	1
Çözümleyici	GİH	1
Bilgisayar İşletmeni	GİH	8
Sekreter	GİH	1
Memur	GİH	2
Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	GİH	1
TOPLAM		22

- Değerlendirmeler sonucunda Personel Daire Başkanlığı’nın norm kadro yapısı aşağıdaki gibidir:

Personel Daire Başkanı

- Şube Müdürü (Akademik Personel Şube Müdürlüğü)
 - Şef
 - Memur (3 adet)
 - Bilgisayar İşletmeni (2 adet)
- Şube Müdürü (Personel ve Eğitim Şube Müdürlüğü)
 - Eğitim Uzmanı
 - Şef

- Memur (2 adet)
- Bilgisayar İşletmeni
- Şube Müdürü (Özlük Hakları Tahakkuk Şube Müdürlüğü)
 - Şef
 - Memur (3 adet)
 - Bilgisayar İşletmeni (3 adet)

İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı kapsamında genel olarak hem mülakat sonuçlarında hem de ikincil verilerden elde edilen bulgular ışığında kurumda; iş analizi yapılmadan önce ilk adım olan iş örgütlemesinin yapılmadan iş analizlerinin yapıldığı, 2007 yılında yapılan iş analizlerinde sadece Şube Müdürleri ile görüşüldüğü, iş tanım ve gereklerinin TSE için 2000’de zaten oluşturulmuş olduğu, iş değerlemesinin yapılmadığı, norm kadro kılavuzunun oluşturulmadığı, çalışma ile ilgili personele geri bildirim yapılmadığı tespit edilmiştir.

4.7.2. İnsan Kaynakları Sağlama Planı

Yeni kamu yönetiminin etkisiyle kamu kurumlarında insan kaynakları planlaması uygulamalarından İnsan Kaynağının Sağlanmasının Planlanması kapsamında Esnek İstihdam Uygulamaları ve Personel Temininde İç ve Dış Kaynak Kullanımı başlıklı bulgulardan hareketle kurumun istihdam politikasında esnek istihdam türlerinden yararlanıp yararlanmadığı, esnek çalışma saatleri uygulanıp uygulanmadığı ya da uygulanabilirliği tespit edilmeye çalışılmıştır. Yine bu kapsamda kurumda personel temininin kurum içi kaynaklardan mı kurum dışı kaynaklardan mı yararlanılarak yapıldığı da tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda; örneklem grubundan ve ikincil kaynaklardan elde edilen verilere içerik analizi yapılarak kurumda İnsan Kaynakları Sağlama Planının yapılıp yapılmadığını göstermesi açısından önemlidir.

4.7.2.1. Esnek İstihdam Uygulamaları

Mülakat ve ikincil veri kaynaklarından elde edilen bulgulara göre; esnek istihdam türlerinden taşeron, geçici işçi ve sözleşmeli personeller kurumda çalıştırıldığı tespit edilmiştir. İhale Biriminden elde edilen ikincil kaynaklar neticesinde kurumun; 453 temizlik ve peyzaj alanında 176 güvenlik hizmetleri alanında toplam 629 taşeron işçi, 7

sözleşmeli Bilişim personeli ve 2 Güzel Sanatlar Fakültesi'nde canlı model olarak çalıştırılan geçici işçi mevcut olduğu tespit edilmiştir. Mülakat verilerine örnek olarak A kişinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifade kullanılmıştır:

“Her birimde çalıştırılan taşeron işçiler var.” (A, Şube Müdür; 20 Şubat 2017)

Esnek istihdam türlerinin ihale yöntemi ile işe alındıkları; alımından çalıştırılması ve işine son verilmesine kadar tüm iş ve işlemleri ile İhale Biriminin ilgilendiği; taşeron işçilerle ilgili şikayet ya da memnuniyetler tutanaklarla ilgili birim İdari Mali İşler İhale Birimine bildirildiği tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla B, H ve L kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Hizmet alımını İhale Birimi yapar. Biz sadece bizde çalışan hizmet görevlisi hakkında bilgi veriyoruz İdari Mali İşlere memnuniyetimiz bakımından başka hiçbir işlemlerini biz yapmıyoruz.” (B, Daire Başkanı; 22 Şubat 2017)

“Sözleşmeli işçiler ihale yöntemiyle alındığı için kriterlerine müdahale etme şansımız olmuyor. Ama işe gelmeme geç gelme gibi bir problem çıktığında tutanak ile tespit edip üst yönetime bildiriyoruz.” (H, Daire Başkanı; 3 Mart 2017)

“Tutanak tutabiliyoruz ama yaptırımımız yok.” (L, Fakülte Sekreteri; 9 Mart 2017)

Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK), Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'ndan izinler alınarak esnek istihdam türlerini çalıştırılabildiği tespit edilmiştir. Mülakat verilerine örnek olarak A kişinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifade kullanılmıştır:

“Esnek istihdam türlerini çalıştırmak için Devlet Personel Başkanlığı, YÖK ve Maliye Bakanlığının izin vermesi gerekmektedir.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

Mülakat ve ikincil kaynaklardan elde edilen veriler ışığında; esnek çalışma türleriyle çalışan taşeron işçilerin yıllardır değişmeden aynı yerde aynı işi yaptıkları ve sabah 7.30 akşam 16.30 çalışma saatleri içinde çalıştırıldıkları tespit edilmiştir. Ayrıca mülakat bulgularından hareketle taşeron işçilerinde tam istihdam sistemine tabii tutuldukları tespit edilmiştir. Çalışanlar yıllardır değişmeden aynı yerde aynı işi yaptıkları için aslında esnek istihdam denilmesinin çok da doğru olmadığı vurgulanmaktadır.

Mülakattan örnek olarak sırasıyla A ve I kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Taşeron işçiler yıllardır aynı kişiler ve bizimle aynı saat çalışırlar o yüzden pek de esnek çalışma diyemeyeceğim.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

“Çalışma saatleri 7 buçuk 4 buçuk arasında çalışıyorlar. Ama yıllardır aynı kişiler hep bizimle oldukları için normal memur gibi aslında.” (I, Şube Müdürü; 6 Mart 2017)

Bundan 10 yıl önce yeni kamu yönetimi uygulaması kapsamında esnek istihdam türlerinin kamuda arttırılırken şu anda kamuda esnek çalışanların hepsinin kadroya alınması ile ilgili bir düzenleme üzerinde çalışıldığı tespit edilmiştir. Esnek çalışma sistemi ile ilgili, genel olarak kamuda böyle bir strateji olmadığı ifade edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla G ve K kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Basit bir örnek vereyim. 2000’li yılların başında bu Yeni Kamu Yönetimi anlayışına uygun bir istihdam politikası geliştirme peşindeydi hükümet. Belediyelerde sözleşmeli personeli çok geniş tuttular hizmet alımı konusu yaygınlaşmaya başladı. Fakat aynı partinin hükümeti işte aradan 10 yıl geçti geçmedi birden dedi ki sözleşmeli personeli kadroya alalım.” (G, Rektör Yardımcısı; 2 Mart 2017)

“Bundan yaklaşık 10 yıl önce kamuda taşeronlaşmayı arttıracağını söyleyen aynı hükümetin şimdi taşeronları kadroya alacağız demesi yanlış bir kere. Biz istihdam politikalarında esnek bir yapıyı mı izleyeceğiz değişken bir yapıyı mı izleyeceğiz yoksa hala klasik aşırı güvenceye sahip bir devlet memurluğunu mu izleyeceğiz.” (K, Şube Müdürü; 8 Mart 2017)

Esnek çalışma saatlerinin kamu görevlileri için uygun olduğu özellikle internet üzerinden işlemlerin çoğunun gerçekleştirilebileceği ancak ücreti etkileme riskinden dolayı personel arasında bile tedirginlik yaratıp genel olarak memurlar arasında şüpheli yaklaşıldığı tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla A, F ve G kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Biz internet bazlı bir program kullanıyoruz o yüzden bizim işimize çok uygun esnek çalışma uygulamaları. EBYS sistemine evimden de girebiliyorum, internet

ortamında gelen evrakı görüp paraflayabiliyorum. Ancak şöyle bir problem var ki şu anda iş sürece yayılıyor ve tam maaş alınıyor ancak esnek saatte ücret düşer ve bunu kimse istemez.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

“Esnek çalışma olarak evden çalışma sistemi olabilir. EBYS var ve evlerden şu anda da havale yapılabilir. Mevzuat uygun olduğunda düzenlendiğinde uygulanabilir ama ücrette değişikliğe yol açmamalı.” (F, Daire Başkanı; 1 Mart 2017)

“Devlet hala bir istihdam aracı olarak algılanıyor. Neden insanlar günün belirli bir saatinde çalışmasın. Günlük iş talebini online olarak yapsın yeter. Esnek istihdam uygulaması taraftarıyım ama henüz bir uygulama alanı görmedim.” (G, Rektör Yardımcısı; 2 Mart 2017)

İnsan Kaynakları Sağlama Planı kapsamında genel olarak hem mülakat sonuçlarında hem de ikincil verilerden elde edilen bulgular ışığında kurumda; 453 temizlik ve peyzaj alanında 176 güvenlik hizmetleri alanında toplam 629 taşeron işçi, 7 sözleşmeli bilişim personeli ve 2 Güzel Sanatlar Fakültesi’nde canlı model olarak çalıştırılan geçici işçi olduğu, yıllardır değişmeden aynı yerde aynı işi yaptıkları, sabah 7.30 akşam 16.30 çalışma saatleri olarak belirlendiği, bundan 10 yıl önce yeni kamu yönetimi kapsamında taşeronlaşma sayısı kamuda artırılırken şu anda tüm taşeronların kadroya geçirileceği bir düzenleme yapılacağı, esnek çalışma uygulamalarının internet üzerinden işler yürütülebildiği için memurluğa uygun olduğu ancak ücreti etkileyeceğinin düşünüldüğü için memurlar bazında bile şüpheli yaklaşıldığı tespit edilmiştir.

4.7.2.2. Personel Temininde İç ve Dış Kaynak Kullanımı

İkincil kaynaklardan Sakarya Üniversitesi İnsan Kaynakları Yönergesinde kuruma personel atamalarının iç kaynaklardan atama dışında yapılan atama türleri şu şekilde belirtilmektedir:

- Açıkta Atama,
- Naklen Atama,
- Açıkta Atama,
- Sözleşmeli Personelin Ataması.

Kurumun dış kaynaktan idari personel atamasını Öğrenci Seçme Yerleştirme Merkezinin uyguladığı Kamu Personel Seçim Sınavı sonucu yaptığı tespit edilmiştir.

İkincil kaynaklardan elde edilen veriler ışığında; idari personel yönetmelikte belirtilen kurallarla atanmaktadır. İdari personel alımında aranan şartlar aşağıdaki gibidir:

- Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşı olmak,
- Kamu haklarından yoksun olmamak,
- 18 yaşını doldurmuş olmak,
- En az ortaöğretim mezunu olmak,
- Kasten işlenmiş suçtan dolayı bir yıl veya daha uzun süreyle hapis cezasına mahkûm olmamak ya da devlet güvenliği veya Anayasal düzene karşı suçlardan mahkûm olmamak ya da rüşvet, dolandırıcılık, hırsızlık, sahtecilik, ihaleye fesat karıştırma, hileli iflas veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak,
- Askerlik ödevini tamamlamış olmak,
- Görevini devamlı yapmasına engel oluşturacak sağlık problemi olmamak,
- Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılmış olmak.

Mülakat ve ikincil kaynaklardan elde edilen veriler ışığında; kurumun dış kaynak kullanımında naklen atamanın mülakat yapılarak personel hakkında daha fazla bilgi elde edilmesinden dolayı tercih edildiği tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla C ve F kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Stratejiler, hedefler, kurum misyonu, vizyonu doğrultusunda planlama yapmaya gayret ederken naklen bu niteliklere sahip ve güvenilir personel varsa naklen atama tercih sebebidir.” (C, Genel Sekreter; 24 Şubat 2017)

“Hakkında bilgi sahibi olunarak mülakat yapma olasılığı verdiği için naklen atama tercih edilmektedir.” (F, Daire Başkanı; 1 Mart 2017)

Öncelik sebepleri (Sakaryalı olması, eşinin – ailesinin- bakıma muhtaç birinci derece yakınının Sakarya’da olması gibi) dikkate alınarak dilekçeler incelendikten sonra mülakatla naklen atanacak kişiye karar verildiği tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla C ve D kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“...eşten dolayı, anne baba yaşlanmış memleketine gelmek istiyor kamuda da çalışıyor referansta buluyor, Adapazarlı memleketinde çalışmak istiyor gelsin deniliyor.” (C, Genel Sekreter; 24 Şubat 2017)

“...Sakaryalı ve kamuda memur memleketine gelsin istiyoruz tabi ki öncelik hakkı veriliyor.” (D, Şube Müdürü; 7 Mart 2017)

Mülakat ve ikincil kaynaklardan kurum kültürünü bilen iç kaynaktan personelin görevlendirme ile ihtiyaç olan birime gönderilmesinin dış kaynak yerine tercih edildiği tespit edilmiştir. Kurum kültürünü bilmesi, mülakat yapılabilmesi ve hakkında geniş çaplı bilgi toplanabilmesinden dolayı tercih edildiği de tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla E, G ve K kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Genellikle dış kaynaktansa iç kaynaktan personel temini tercih edilir. Çünkü kurum kültürünü biliyor ve hakkında rahatça araştırma yapabilirsin.” (E, Fakülte Sekreteri; 28 Şubat 2017)

“İç kaynaktan personel eksiği giderilebiliyorsa tabi ki öncelikli tercih olacaktır. Bir kere mülakat yapılabilir ve hakkında geniş çaplı bilgi edinme ortamı doğuyor.” (G, Rektör Yardımcısı; 2 Mart 2017)

“Öncelikli hedef bildiğimiz tanıdığımız kişi olduğu için iç kaynaktan atamadır.” (K, Şube Müdürü; 8 Mart 2017)

İkincil kaynaklardan elde edilen veriler ışığında görevde yükselme ve unvan değişikliğinin yönetmeliğe uygun olarak yapıldığı tespit edilmiştir. Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personel Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği'ne göre atanma kriterleri aşağıdaki gibidir:

- Görevde Yükselme genel şartlar: 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68. maddesinin (B) bendinde gösterilen hizmet şartlarını taşıyarak 7. maddede belirtilen görevlerde toplamda minimum 3 yıl hizmeti olmak şeklinde ifade edilmektedir.
- Görevde Yükselme özel şartları ise aşağıda ifade edildiği şekildedir:
Müdür yardımcısı kadrosu için; Lisans mezunu olup sayman, şef, uzman, başhemşire ve araştırmacı olarak çalışıyor olmak.

Şef kadrosu için; En az meslek yüksek okulu mezunu olup 5. maddenin 2. fıkrasının (e) bendinde gösterilen kadrolardan birinde ya da unvan değişikliğine tabii kadrolardan birinde çalışıyor olmak.

Koruma ve güvenlik şefi kadrosu için; Minimum meslek yüksek okulu mezunu olmak; koruma ve güvenlik görevlisi olarak çalışıyor olmak.

Araştırmacı ve uzman kadroları için; Lisans mezunu olup sayman veya şef olarak çalışıyor olmak.

Sivil savunma uzmanı kadrosu için; Lisans mezunu olup şef, çözümleyici ya da başhemşire kadrolarından birinde çalışıyor olmak.

Çözümleyici kadrosu için; Lisans mezunu olup Milli Eğitim Bakanlığı onaylı programcı sertifikasına sahip olmak ve ÖSYM tarafından yapılan Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından (YDS) minimum (D) seviyesinde başarılı olmak ya da Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından bu düzeye eşit kabul edilen belgeye sahip olmak,

Sayman kadroları için; En az meslek yüksek okulu mezunu olup 5 inci madde ikinci fıkra (e) bendinde yer alan kadrolardan birinde görevli olmak,

Memur, veri hazırlama ve kontrol işletmeni, bilgisayar işletmeni, sekreter, daktilograf, satın alma memuru, veznedar, ayniyat memuru, mutemet, yurt yönetim memuru, ikmal malzeme sorumlusu, tahsildar ve raportör kadroları için; En az orta öğretim mezunu olup 5 inci madde ikinci fıkra (f) bendinde gösterilen kadrolardan herhangi birinde görevli olmak,

Koruma ve güvenlik görevlisi kadrosu için; Minimum orta öğretim mezunu olup 2004 yılında çıkarılan 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunda belirtilen şartları taşımak,

Şoför kadrosu için; Minimum orta öğretim mezunu olup en az 3 yıllık (B) tipi sürücü ehliyetine sahip olmak gerekmektedir.

- Unvan Değişikliği şartları: Madde 8 de unvan değişikliği sınavında başarılı olmak şeklinde ifade edilmiştir.
- Unvan Değişikliğinin özel şartları ise madde 9 da şu şekilde belirtilmektedir:

Avukat kadrosu için; Hukuk Fakültesi'nden mezun olup stajını bitirmiş olmak.

Mühendis, bölge plancısı, yöneylemci, ekonomist, veteriner, sosyal çalışmacı, biyolog, sosyolog, psikolog, diyetisyen olarak atanabilmek için; İlgili lisans programından mezun olmak.

Mütercim kadrosu için; Mütercim ve tercümanlık bölümü mezunu olup ÖSYM Başkanlığı tarafından yapılan Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından (YDS) minimum (B) seviyesi olmak ya da Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından bu seviyeye eşit kabul edilen herhangi bir belgeye sahip olmak.

Kütüphaneci kadrosu için; Bilgi ve belge yönetimi, kütüphanecilik ya da eşdeğeri bir bölümden mezun olmak.

Programcı kadrosu için; En az meslek yüksekokullarının bilgisayar programcılığı bölümünden mezun olmak veya lisans mezuniyeti olup Milli Eğitim Bakanlığından onayı olan programcı sertifikasına sahip olmak.

Kurum kurulurken Devlet Personel Başkanlığının verdiği unvan sayısında boş olan kadrolar için başvurular yapılarak görevde yükselme ve unvan değişikliği ilanına çıkıldığı, başvuruların Başvuru İnceleme Kurulu tarafından incelenerek şartları sağlayanların (örneğin; hizmet süresi lisans 8 yıl, ön lisans 10 yıl olmalı başvuru geçerliliği için) tespit edilip adayların ilan edildiği belirlenmiştir. Yazılı sınavdan 70 barajını geçen ve en yüksek puanı alan kişilerin görevde yükseltildiği, sınav sorularının ÖSYM tarafından da hazırlanabilirken kurumun genel olarak kendi hocalarına soruları hazırlattığı tespit edilmiştir. 2 yıl içinde yine aynı unvana yükselme yapılacaksa önceki sınavda 70 barajını geçen ve unvan alamayan ilk kişinin sınavsız olarak yükseltildiği belirlenmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla A, E ve K kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Görevde yükselme ve unvan değişikliği diye bir yönetmelik var yükselmeler buna göre yapılır. Sınav soruları kurumda hazırlanıyor. Görevle ilgili sorular sorulabildiği gibi mevzuattan da sorulabiliyor. Kişiler dilekçe ile başvuruyor ve bu başvurular başvuru inceleme kurulu tarafından inceleniyor. Adaylar ilan ediliyor. En yüksek puan alanlar görevde yükseltiliyor.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

“Uzun zamandır unvan değişikliği sınavı olmadı. Yazılı sınav ardından 70 üstü puan alanlar başarılı sayılıp en yüksek puandan başlayarak yerleştirilme yapılıyor. 2 yıl içinde tekrar yükselme olursa sınav yapılmadan önceki sınav

puanında kalanlardan en yüksek puanlı 70 barajını geçen kişiler direk yerleştiriliyor.” (E, Fakülte Sekreteri; 28 Şubat 2017)

“Görevde yükselme sınavı mevzuata uygun yapılıyor. Sınavdan en yüksek puanı alan atanıyor. 2 yıl içinde ikinci olan kişinin de tekrar aynı kadroya atanma hakkı var.” (K, Şube Müdürü; 8 Mart 2017)

Görevde yükselme sınavına kadro ilanı hangi birimden çıkmış olursa olsun tüm birimlerde şartları taşıyan personeller başvurup atanabildiği tespit edilmiştir. Atanan kişinin amir konumunda olup atandığı birimin işlerini bilmemesi gibi bir sorun alanı yarattığı belirlenmiştir. Ancak yönetmelikle korunan bir durum olduğu da tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla B, I ve K kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Görevde yükselme için sınav yapılıyor ama sistem hatalı. Her birimin şef ya da müdür kadrolarına o birimde çalışmış personeller gelmeli. Çünkü şef işi en ince noktasına kadar bilmek zorundadır. Bilmediğiniz işi yönetemezsiniz.” (B, Daire Başkanı; 22 Şubat 2017)

“Görevde yükselme unvan değişikliği diye bir yönetmelik var. Maalesef kamu kurumlarını da bu bağlıyor. Herkes kendi birimine şef atanmıyor mesela. Şef olarak gelmiş personel kadar işi bilmiyor. Amir oranın işini bilecek ki amirlik yapabilsin. Sadece sınavda başarılı oldu diye atanmamalı.” (I, Şube Müdürü; 6 Mart 2017)

“Nota göre yerleştirme yapılıyor. Başka birimdeki memur başka bir yere şef olmamalı. Şef olacak işleri bilmiyor bunun doğru olduğunu düşünmüyorum. Mevzuat düzeltilmeli çünkü kanuna göre yer belirtilemiyor.” (K, Şube Müdürü; 8 Mart 2017)

Görevde yükselme için kurumun 75 saatlik eğitim verdiği ve eğitimin ardından 100 soruluk 70 geçme notu olan bir sınav yapılarak sınavda başarılı olan idari personellerin görevde yükselme hakkı kazandığı belirlenmiştir.

22.10.2016 tarihinde görevde yükselme ve unvan değişikliği sınav yönetmeliğinde gerçekleştirilen değişiklik ile yazılı sınava ek olarak sözlü mülakat yapılması da yönetmeliğe eklenmiştir. Ancak henüz uygulanmadığı için bu konu ile ilgili herhangi bir veriye rastlanmamıştır.

Mülakat ve ikincil kaynaklar ışığında kurumda yaklaşık 7 yıldır görevde yükselme ve unvan değişikliği yapılmadığı tespit edilmiştir. Ancak çalışmanın verileri toplanıp analiz edildikten sonra Temmuz 2017 tarihinde kurum Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Sınavı yapmış ancak çalışma kapsamına alınamamıştır. Mülakattan örnek olarak A kişinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifade kullanılmıştır:

“...yaklaşık 7 yıldır Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği sınavı yapılmadı ve bir sürü bekleyen var.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

İkincil kaynaklardan kurumda %3 oranında engelli personel çalıştırılması şartının uygulandığı ve atamalarının KPSS sonuçlarına göre yapıldığı tespit edilmiştir.

İnsan Kaynakları Sağlama Planı kapsamında genel olarak hem mülakat sonuçlarında hem de ikincil verilerden elde edilen bulgular ışığında kurumda; naklen atamanın açıktan atamadansa tercih edildiği, öncelik sebepleri (Sakaryalı olması, eşinin-ailesinin-bakıma muhtaç birinci derece yakının burada olması gibi) dikkate alınarak dilekçeler incelendikten sonra mülakatla naklen atanacak kişiye karar verildiği, kurum kültürünü bilen ve hakkında rahat araştırma yapılabilecek iç kaynaktan personelin görevlendirme ile ihtiyaç olan birime gönderilmesi genel olarak tercih edildiği, görevde yükselme sınavına kadro ilanı hangi birimden çıkmış olursa olsun tüm birimlerde şartları taşıyan personellerin başvurup atanabildiği, bu durumun yönetmelikle korunan bir durum olduğu, kurumda yaklaşık 7 yıldır görevde yükselme ve unvan değişikliği yapılmadığı tespit edilmiştir.

4.7.3. İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı

Yeni kamu yönetiminin etkisiyle kamu kurumlarında insan kaynakları planlaması uygulamalarından İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı kapsamında rotasyon ve iş zenginleştirme uygulanıp uygulanmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Rotasyon ve iş zenginleştirme ile işin personele göre uyarlanması konusunda işin kolaylaştırılması yöntemleri olmasından dolayı tercih edilmektedir. Bu doğrultuda; örneklem grubundan ve ikincil kaynaklardan elde edilen verilere içerik analizi yapılarak kurumda İnsan Kaynakları Yerleştirme Planının yapılıp yapılmadığını destekleyici bulgular içermesi açısından önemlidir.

4.7.3.1. Rotasyon ve İş Zenginleştirme

Mülakat ve ikincil kaynaklardan elde edilen veriler ışığında; kurumda 2007 yılında Şube Müdürleri bazında, birimlerin durağan dönemlerine gelecek şekilde, 3 ay süreli bir Rotasyon yapıldığı ancak verimli olmadığı tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla A, B, F ve I kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“3 aylık bir rotasyon çalışması Şube Müdürleri bazında yapıldı. Ama o kadar az sürede işleri öğrenemezsin. Tanımak için iyi ama yeterli değildi. Süre uzun olsa o zamanda buradaki mevzuattan geri kalırsın.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

“Bir dönem yapıldı Şube Müdürleri arasında. Faydalı değildi. İş aksar bilmeyen biri oraya rotasyon ile geldiği zaman herkes işini yapsın.” (B, Daire Başkanı; 22 Şubat 2017)

“3 aylık bir süre zarfında Şube Müdürleri düzeyinde yer değişiklikleri oldu. Bunun çok faydasını görmedik. 3 aylık sürede bir şey öğrenilemez.” (F, Daire Başkanı; 1 Mart 2017)

“Geçmişte yapıldı. Birim içi rotasyon gibi düşünüldü ama herkes kendi işini yapmaya devam etti. Birim dışı olmalı rotasyon ve tam anlamıyla değişmeli sadece isimleri rotasyonda kullanılсын diye yapılmamalı. Zaman kısa uzun olmamalı ve gidilen yerin işi yapıp öğrenilmeli. Yani rotasyon yapıldı mı yapıldı densin diye yapılmış bir uygulama oldu.” (I, Şube Müdürü; 6 Mart 2017)

Mülakat ve ikincil kaynaklardan kurumda genel olarak rotasyon yerine görevlendirme yapıldığı tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak C kişinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifade kullanılmıştır:

“...rotasyon gerekmiyor aslında çünkü bizde görevlendirme var.” (C, Genel Sekreter; 24 Şubat 2017)

Mülakat ve ikincil kaynaklardan İş Zenginleştirmenin kurumda uygulanmadığı ancak iş zenginleştirme adı altında iş yükünü hafifletmek ya da işi bitirmek için yardımlaşma uygulandığı tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla A, C, E ve H kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Zaman zaman iş yoğunluğundan iş zenginleştirme yapılıyor. Personel gelişimi için yapılmıyor. Yeni işlerde yardımcı olunuyor yani birimler arasında. İş kolaylaştırmak için yardımlaşma var.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

“Formel anlamda iş zenginleştirme yapılmamaktadır. Ama informal anlamda kişinin motivasyonu için yeteneği yüksek olan insanlara iş yükünün arttırılması bağlamında yapılmaktadır.” (C, Genel Sekreter; 24 Şubat 2017)

“İş zenginleştirme yok. İş için yardımlaşma var.” (E, Fakülte Sekreteri; 28 Şubat 2017)

“Personel geliştirmek için iş zenginleştirme yapılmıyor. Ancak iş yoğunken yardımlaşma var.” (H, Daire Başkanı; 3 Mart 2017)

İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı kapsamında genel olarak hem mülakat sonuçlarında hem de ikincil verilerden elde edilen bulgular ışığında kurumda; 2007 yılında Şube Müdürleri bazında, birimlerin durağan dönemlerine gelecek şekilde, 3 ay süreli bir rotasyon yapıldığı; kurumda genel olarak rotasyon yerine görevlendirme yapıldığı; iş zenginleştirmenin kurumda uygulanmadığı ve iş zenginleştirme adı altında iş yükünü hafifletmek ya da işi bitirmek için yardımlaşma uygulandığı tespit edilmiştir.

4.7.4. İnsan Kaynakları Geliştirme Planı

Yeni kamu yönetiminin etkisiyle kamu kurumlarında insan kaynakları planlaması uygulamalarından İnsan Kaynakları Geliştirme Planı kapsamında hizmet içi eğitimin kurumun insan kaynaklarının süreç içindeki etkinliklerini artırmak için yapılıp yapılmadığı ve sürecin nasıl işlediği tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda; örneklem grubundan ve ikincil kaynaklardan elde edilen verilere içerik analizi yapılarak kurumda İnsan Kaynakları Geliştirme Planının yapılıp yapılmadığını destekleyici bulgular içermesi açısından önemlidir.

4.7.4.1. Hizmet İçi Eğitimin Planlanması

İkincil kaynaklardan Sakarya Üniversitesi İnsan Kaynakları Yönergesinde hizmet içi eğitim aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:

- Eğitim ihtiyaçları belirlenip, plan ve programlar hazırlanır ve uygulanır. Amacına ulaşip ulaşmadığı değerlendirilir. Eğitim ihtiyaç analizine göre yıllık eğitim planları belirlenir.

Mülakat ve ikincil veri kaynaklarından elde edilen bilgiler ışığında; eğitim konularının Personel Daire Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Şube Müdürlüğü tarafından belirlenerek hizmet içi eğitim talep formuna zorunlu eğitimler yazılıp talep edilen 6 diğer eğitim de eklendikten sonra Yıllık Eğitim programı oluşturulduğu ve yıllık ortalama 10-15 eğitim verildiği tespit edilmiştir. Genel olarak kurumda verilen temel eğitimler; arşiv işleri ve dosyalama sistemi, aday memur temel eğitimi, TSE EN ISO 9001:2008 kalite yönetim sistemleri eğitimi, aday memur hazırlayıcı eğitimi, kütüphane hizmetleri ve öğrenci işleri eğitimi, oryantasyon eğitimi, beden dili, mesleki etik ilkeleri ve yolsuzlukla mücadele eğitimi, sivil savunma, bilgisayar kursu, kamu görevlileri sendikacılığı eğitimi, kalite yönetim sistemi, motivasyon ve halkla ilişkiler ve davranış kuralları eğitimleri olarak belirlenmiştir. Hizmet içi eğitim talep formuna Temel ve Hazırlayıcı eğitim, Staj, Görevde Yükselme ve ISO eğitimleri zorunlu eğitimler olarak yazılıp ilgili müdür ya da amir tarafından en çok talep edilen 6 diğer eğitim de eklendikten sonra Yıllık Eğitim programı oluşturulup Genel Sekreterin onayına sunulduğu, giderleri Genel Bütçeden karşılanan eğitimlerin Ocak ayında yıl içinde yapılacak eğitimlere katılacaklar, yer, zaman, eğitimci ve süreleri belirlenmiş olduğu tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla B, D, F ve H kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Standart bir eğitim programı var zaten ama ek olarak istenilenleri soruyorlar.

Şube müdürü tarafından istekler belirtiliyor.” (B, Daire Başkanı; 22 Şubat 2017)

“Hizmet içi eğitim şube müdürlerinden alınan taleplerle ayarlanmaktadır.” (D, Şube Müdürü; 27 Şubat 2017)

“Birimlere her yıl Eylül-Ekim ayları gibi ihtiyaç duyduğunuz eğitimleri bildirin diye yazı yollanıyor. Yazıda belirli programlar oluyor altına ilave yapılıyor.” (F, Daire Başkanı; 1 Mart 2017)

“Personel Daire Başkanlığı bünyesinde Hizmet İçi Eğitim Şube Müdürlüğü yapıyor. Belirli periyotta taleplerimizi topluyorlar. Talepler yoğunsa istediğimiz eğitimler veriliyor.” (H, Daire Başkanı; 3 Mart 2017)

Mülakat verilerine göre; eğitim ihtiyaç analizlerinin sistemli yapılmadığı, rutin işleri kolaylaştıracak eğitimler verildiği ve kariyer planlaması dahilinde eğitimler verilmediği tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla A, G, I ve K kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Birimdeki personelin işine yarayacak iş sürecinde yetkinlik için istekte bulunuyoruz. Genelde iş ihtiyacı doğrultusunda düzenleniyor.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

“Hangi birimin hangi bireyin neye ihtiyacı var tam olarak bir analiz yapılmıyor.” (G, Rektör Yardımcısı; 2 Mart 2017)

“Rutin işleri kolaylaştıracak eğitim talebinde bulunuluyor. Kişisel bakılmıyor.” (I, Şube Müdürü; 6 Mart 2017)

“Personelin işini yapmasına yardımcı olacağını düşündüğümüz için eğitimler talep edebiliyoruz.” (K, Şube Müdürü; 8 Mart 2017)

Mülakattan elde edilen veriler ışığında; eğitimlerde eğitim verilen kişi sayısının önemli olup ihtiyacı karşılıyor mu bakılmadığı tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla G ve J kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Biz daha çok gizli odaklı çalışıyoruz. İşte 50 tane personeli bu sene eğittik diyoruz o kadar.” (G, Rektör Yardımcısı; 2 Mart 2017)

“Eğitime giden kişi sayısı önemlidir ve raporla bildirilir.” (J, Genel Sekreter Yardımcısı; 7 Mart 2017)

İkincil kaynaklar ve mülakattan elde edilen verilere göre; eğitim sonrası verimlilik, fayda gibi analizler yapılarak eğitimin işe yarayıp yaramadığına bakılmadığı tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla G ve K kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Ne faydası var ne kadar sonuç aldık hiç kimse buna bakmıyor. Eğitimin ardından, 1 yıl sonrası 2 yıl 3 yıl sonrası gibi bir ölçme yapmıyoruz. Hiçbir kamu kurumunda da yapıldığını düşünmüyorum. İşin kalitesini etkiledi mi işle

ilgili şikayetlerde azalma oldu mu verimlilik ve kalitede artış oldu mu bunlara bakılmıyor.” (G, Rektör Yardımcısı; 2 Mart 2017)

“Eğitim sonrasında ya da daha sonra herhangi bir analiz yapılmıyor. Bence bu en büyük eksikliği eğitimin.” (K, Şube Müdürü; 8 Mart 2017)

İkincil kaynaklar ve mülakattan elde edilen bilgiler ışığında; hizmet içi eğitime giden personel yerine görevlendirme yapılmadığı bunun yerine ikiz görevlendirme uyguladıkları tespit edilmiştir. İkiz görevlendirme denilen uygulamanın; her bir personelin yerine görevlendirilecek personelin belli olup personellerin birbirlerinin işlerini de öğrenmesini gerekli kılan bir sistem olduğu belirlenmiştir. Eğitime giden personel yerine görevlendirmenin; eğitimin kurumda yapılıyor olması, eğitim süresinin az olması, iş arkadaşlarının yardımcı olması ve kurumda uygulanan ikiz görevlendirmeler sebebiyle gerekli görülmediği de tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla A, B, C, E, F, I ve K kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Eğitimler kısa süreli olduğu için personel görevlendirilmesi yapılmıyor.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

“Personel görevlendirmesi yok. Yardımlaşıyor. Gerekirse destek de veriliyor.” (B, Daire Başkanı; 22 Şubat 2017)

“Görevlendirme yok oradaki arkadaşlar işi yapıyor eğitimdeki personel gelince kaldığı yerden devam ediyor.” (C, Genel Sekreter; 24 Şubat 2017)

“İkiz görevlendirme var o kişi yoksa yerine bakması gereken arkadaş işleri hallediyor. Eğitimlerde kısa süreli.” (E, Fakülte Sekreteri; 28 Şubat 2017)

“Eğitimler günlük olduğu için ve işin yoğun olmadığı zamanlara ayarlandığı için görevlendirmeye gerek yok.” (F, Daire Başkanı; 1 Mart 2017)

“Hizmet içi eğitime giden personel yerine personel görevlendirilmesi yapılmıyor. Çok da gerekli olduğunu düşünmüyorum. Çünkü eğitimler kurumda oluyor ve kısa süreli gerçekleştiriliyor.” (I, Şube Müdürü; 6 Mart 2017)

“Görevlendirme yok işler aksamaz herkes her işi yapar. Ayrıca ikiz görevlendirme var zaten.” (K, Şube Müdürü; 8 Mart 2017)

İnsan Kaynakları Geliştirme Planı kapsamında genel olarak hem mülakat sonuçlarında hem de ikincil verilerden elde edilen bulgular ışığında kurumda; eğitim konularının Personel Daire Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Şube Müdürlüğü tarafından belirlenerek hizmet içi eğitim talep formuna zorunlu eğitimler yazılıp talep edilen 6 diğer eğitim de eklendikten sonra Yıllık Eğitim programı oluşturulduğu, yıllık 10-15 eğitim verildiği, eğitim ihtiyaç analizlerinin sistemli yapılmadığı, eğitimlerde eğitim verilen kişi sayısının önemli olduğu, analizler yapılarak eğitimin işe yarayıp yaramadığına bakılmadığı ve hizmet içi eğitime giden personel yerine görevlendirme yapılmadığı ikiz görevlendirme uyguladıkları tespit edilmiştir.

4.7.5. İnsan Kaynakları Azaltma Planı

Yeni kamu yönetiminin etkisiyle kamu kurumlarında insan kaynakları planlaması uygulamalarından İnsan Kaynakları Azaltma Planı kapsamında kurumda uygulanan 2007 yılı norm kadro çalışmalarının sonucundan hareketle insan kaynakları planlama uygulamalarının performansa etkisinin ne olduğu ve iş analizlerinin sonucunda fazlalık personel tespitinde personelin işten çıkarılması ya da yer değişikliği yapıldı mı ve sebep ne olursa olsun personeli işten çıkarma ilkeleri önceden açık ve net bir şekilde tanımlanmış mı tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda; örneklem grubundan ve ikincil kaynaklardan elde edilen verilere içerik analizi yapılarak kurumda İnsan Kaynakları Azaltma Planının yapılıp yapılmadığını destekleyici bulgular içermesi açısından önemlidir.

4.7.5.1. İnsan Kaynakları Planlama Uygulamalarının Performansa Etkisi

Mülakat ve ikincil kaynaktan elde edilen veriler ışığında; devlet memurluğunun güvenceli çalışma olduğu mevzuatta belirtilen suçlar dışında işten çıkarılmanın mümkün olmadığı suçun incelemesinin Yükseköğretim Kurulu (YÖK) tarafından yapıldığı tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla A, E ve I kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Biz güvenceli çalışınız. 657 de bizim ne yaparsak ne cezalar alacağımız zaten belirtilmiş. Bu davranışlardan birini yapana burada bir soruşturma yapılır

YÖK'e gönderilir YÖK onaylarsa işine son verilir.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

“İşten çıkarma için mevzuattaki suçlardan işlemiş olması gerekir.” (E, Fakülte Sekreteri; 28 Şubat 2017)

“Devlet memurluğunda işten çıkarma zaten çok zor oluyor. Yüz kızartıcı suç işlemedikten sonra görevine düzenli geliyorsa işten çıkarılmıyor. 20 yılda 1 kişinin yüz kızartıcı suç işlediği tespit edildi YÖK onayladı ve işine son verildi. Yani 20 yılda 1 kişinin işine son verildiğine şahit oldum.” (I, Şube Müdürü; 6 Mart 2017)

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 125/E maddesine göre Devlet memurluğu görevinden çıkarma cezasını gerektiren durumlar aşağıdaki şekilde belirtilmektedir:

- Siyasal veya ideolojik hedeflerle kurumun çalışma düzenini bozmak, işi yavaşlatma ve grev gibi faaliyetlere katılmak veya bu hedeflerle göreve gelmemek, bunları teşvik etmek ya da bu durumlara yardımda bulunmak,
- Yasaklanmış yayın, siyasi ya da ideolojik amaçlı afiş, bildiri, pankart ve benzerlerini basmak, dağıtmak, asmak,
- Siyasi partiye üyelik,
- İzin ve mazeretsiz olarak yılda toplam 20 gün işe gelmemek,
- Olağanüstü hal, savaş ya da afet durumlarında amirlerin emir ve görevlerini yerine getirmemek,
- Üst ya da astına fiilen tecavüz etmek,
- Yüz kızartıcı suç işlemek,
- Gizli olan bilgileri yetkisiz ifşa etmek,
- İdeolojik ya da siyasi faaliyetlerden arananları işyerinde saklamak,
- Yurt dışında Devletin itibarını zedeleyecek davranışlarda bulunmak,
- 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna uymamak,
- Terör örgütlerine yardım ve yataklık etmek, kamu kaynaklarını ya da imkanlarını terör örgütlerini desteklemek amacıyla kullanmak/kullandırmak, terör örgütü propagandası yapmak.

Mülakat ve ikincil kaynaklardan elde edilen bilgiler ışığında; kurumda 2007 yılında Norm Kadro çalışmaları kapsamında Norm Kadro Kılavuz Gerekçelerinde belirtilen yer

değişikliği, birim birleştirme, birim kapatma gibi kararların uygulanmadığı ve sonuçta çalışmanın performans açısından ekili olmadığı tespit edilmiştir. Mülakattan örnek olarak sırasıyla A, B, C ve G kişilerinin özelinde genel olarak aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Norm kadro bizi yönlendirmede yardımcı oldu. Ancak uygulamaya geçmedi. Bazı birimlerin birleştirilmesi söylendi ancak uygulanmadı yer değişikliği de olmadı.” (A, Şube Müdürü; 20 Şubat 2017)

“Hiçbir şekilde uygulamaya geçmedi. Norm kadro nedir onu bile bilmiyorduk o zaman.” (B, Daire Başkanı; 22 Şubat 2017)

“Norm kadro çalışmalarının sonucuna uyulmadı. Uygulamada bir dirençle karşılaşıyor. Çünkü o birimde bir Şube Müdürü var ve yerinde kalmak istiyor.” (C, Genel Sekreter; 24 Şubat 2017)

“Norm kadro uygulanmış demeyelim norm kadro çalışması yapılmış diyelim. Sonuca ulaşamadı. Çünkü norm kadronun hedefleriyle kamu kurumlarında mevcut çalışma biçimi beklentileri arasında bir uyum yoktu. Siz norm kadroda bunları sınırlandırıyorsunuz. Sizin getirmiş olduğunuz iş tanımları ile mevcut çalışan personel arasında uyum olmuyor. Bir mevzuat buna çok izin vermiyor. İki üst yöneticiler çok istemiyor böyle bir şeyi. Sonuç itibarıyla kamu kurumlarında bunu uygulamak çok zor oluyor. Mevcut yasal sistem buna izin vermiyor.” (G, Rektör Yardımcısı; 2 Mart 2017)

İnsan Kaynakları Azaltma Planı kapsamında genel olarak hem mülakat sonuçlarında hem de ikincil verilerden elde edilen bulgular ışığında kurumda; devlet memurluğunun güvenceli çalışma olduğu mevzuatta belirtilen suçlar dışında işten çıkarılmanın mümkün olmadığı, işten çıkarma incelemesinin YÖK tarafından yapıldığı ve kurumda 2007 yılında yapılan norm kadro çalışmaları kapsamında gerekçelerde belirtilen yer değişikliği, birim birleştirme, birim kapatma gibi uygulamaların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Genel olarak tüm verilerden elde edilen bulgulara bakıldığında zaman kurumun İnsan Kaynakları Planlaması uygulamaları açısından; Devlet Memurluğu Sınavından önce liyakat sistemine önem verilmeyen, referansların önemli olduğu ve kayırmacılık tehlikesi/şüphesi yaratan bir sistem uygulandığı, sonraki süreçte önce DMS ardından

KPSS ile atamaların gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı kapsamında; iş analizi yapılmadan önce ilk adım olan iş örgütlemesinin yapılmadan iş analizlerinin yapıldığı, 2007 yılında yapılan iş analizlerinde sadece Şube Müdürleri ile görüşüldüğü, iş tanım ve gereklerinin TSE için 2000’de zaten oluşturulmuş olduğu, iş değerlemesinin yapılmadığı, norm kadro kılavuzunun oluşturulmadığı, çalışma ile ilgili personele geri bildirim yapılmadığı tespit edilmiştir. İnsan Kaynakları Sağlama Planı kapsamında; kurumda 629 taşeron işçi, 7 sözleşmeli personel ve 2 geçici işçi çalıştırıldığı, yıllardır değişmeden aynı yerde aynı işi yaptıkları, sabah 7.30 akşam 16.30 çalışma saatleri olarak belirlendiği, bundan 10 yıl önce YKY kapsamında taşeronlaşma sayısı kamuda arttırılırken şu anda tüm taşeronların kadroya geçirileceği bir düzenleme yapılacağı, esnek çalışma uygulamalarının internet üzerinden işler yürütülebildiği için memurluğa uygun olduğu ancak ücreti etkileyeceğinin düşünüldüğü için memurlar bazında bile şüpheli yaklaşıldığı tespit edilmiştir. Yine İnsan Kaynakları Sağlama Planı kapsamında; naklen atamanın açıktan atamadansa tercih edildiği, öncelik sebepleri (özellikle etnik köken) dikkate alınarak dilekçeler incelendikten sonra mülakatla naklen atanacak kişiye karar verildiği, kurum kültürünü bilen ve hakkında rahat araştırma yapılabilecek iç kaynaktan personelin görevlendirme ile ihtiyaç olan birime gönderilmesi genel olarak tercih edildiği, görevde yükselme sınavına kadro ilanı hangi birimden çıkmış olursa olsun tüm birimlerde şartları taşıyan personellerin başvurup atanabildiği, bu durumun yönetmelikle korunan bir durum olduğu, kurumda yaklaşık 7 yıldır görevde yükselme ve unvan değişikliği yapılmadığı tespit edilmiştir. İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı kapsamında; kurumda 2007 yılında Şube Müdürleri bazında, birimlerin durağan dönemlerine gelecek şekilde, 3 ay süreli bir Rotasyon yapıldığı, kurumda genel olarak rotasyon yerine görevlendirme yapıldığı, iş zenginleştirmenin kurumda uygulanmadığı ve iş zenginleştirme adı altında iş yükünü hafifletmek ya da işi bitirmek için yardımlaşma uygulandığı tespit edilmiştir. İnsan Kaynakları Geliştirme Planı kapsamında; eğitim konularının Personel Daire Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Şube Müdürlüğü tarafından belirlenerek hizmet içi eğitim talep formuna zorunlu eğitimler yazılıp talep edilen 6 diğer eğitim de eklendikten sonra Yıllık Eğitim programı oluşturulduğu, yıllık 10-15 eğitim verildiği, eğitim ihtiyaç analizlerinin sistemli yapılmadığı, eğitimlerde eğitim verilen kişi sayısının önemli olduğu, analizler yapılarak eğitimin işe yarayıp yaramadığına bakılmadığı ve hizmet içi eğitime giden

personel yerine görevlendirme yapılmadığı ikiz görevlendirme uyguladıkları tespit edilmiştir. İnsan Kaynakları Azaltma Planı kapsamında; devlet memurluğunun güvenceli çalışma olduğu mevzuatta belirtilen suçlar dışında işten çıkarılmanın mümkün olmadığı, işten çıkarma incelemesinin YÖK tarafından yapıldığı ve kurumda 2007 yılında yapılan norm kadro çalışmaları kapsamında gerekçelerde belirtilen yer değişikliği, birim birleştirme, birim kapatma gibi uygulamaların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu bölümde; yeni kamu yönetimi anlayışının kamuda insan kaynakları planlamasına etkileri Sakarya Üniversitesi örneği üzerinden incelenmeye çalışılmıştır. Öncelikle Sakarya Üniversitesi misyonu, vizyonu, stratejisi, personel sayısı, Personel Daire Başkanlığı anlatılarak kurum tanıtılmaya çalışılmıştır. Sonrasında araştırmanın amacı, önemi, kapsamı, kısıtı, metodolojisi, varsayımları ve hazırlık aşamaları anlatılmıştır. Son olarak; İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı, İnsan Kaynakları Sağlama Planı, İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı, İnsan Kaynakları Geliştirme Planı ve İnsan Kaynakları Azaltma Planı kapsamında; Norm Kadro Uygulamaları, Esnek İstihdam Uygulamaları, Personel Temininde İç ve Dış Kaynak Kullanımı, Rotasyon-İş zenginleştirme, Hizmet İçi Eğitimin Planlanması ve İnsan Kaynakları Planlama Uygulamalarının Performansa Etkisi başlıklı yedi bulgudan elde edilen bilgiler ışığında yeni kamu yönetiminin etkisi ile kamuda insan kaynakları planlaması sürecine ilişkin bulgular aktarılmaya çalışılmıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Uygulama yapılan Sakarya Üniversitesi; yeni kamu yönetimi yaklaşımını benimsediğini beyan ederek bu doğrultuda kalite yönetimi, misyon-vizyon oluşturma gibi uygulamaları gerçekleştirmiştir. Gerek mülakat sonuçlarında gerekse ikincil verilerden elde edilen bulguların analiz edilmesiyle Sakarya Üniversitesi özelinden yeni kamu yönetimi anlayışını kabul ettiklerini beyan eden kamu kurumlarında insan kaynakları yönetiminin spesifik olarak da insan kaynakları planlamasının uygulamaya geçip geçmediği incelenmiştir. Kamuda insan kaynakları planlamasının kapsamında elde edilen 7 bulgu aşağıdaki İnsan Kaynakları Planlaması kapsamında ki süreçlerden oluşan 5 başlık altında sonuçlandırılmıştır.

İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı

Norm Kadro Uygulaması başlığı altında toplanan bulgulardan hareketle; kurumun temel amacını ifade eden misyon, kurumun nereye gittiğini gösteren vizyon ve bunlara uygun olarak oluşturulmuş amaç, politika ve örgütsel yapının incelenmesi olarak özetlenebilen; insan kaynakları planlaması yapılmadan önce sürecin ilk adım olan İş Örgütlenmesinin yapılmadan iş analizlerinin yapıldığı görülmüştür. İş analizlerine örgüt çözümlemesi yapılmadan başlanması iş analizlerinin kurumun misyon, vizyon, amaç ve politikalarına uygun olmadığını göstermektedir.

Bilimsel bir çalışma olarak; işin niteliği, gerekleri ve çalışma koşullarını araştıran İş Analizi; hareket-zaman etüdü kapsamında birebir iş üzerinde çalışanlarla görüşülerek yapılması gereken bir süreçtir. Kurumda 2007 yılında yapılan iş analizi çalışmalarında sadece Şube Müdürleri bazında görüşmeler yapıldığı tespit edilmiştir. Bu yüzden elde edilen bulguların gerçeği tam olarak yansıtmadığı sonucuna varılmıştır.

Kurumun Türk Standartları Enstitüsü için 2000’li yıllarda Kalite Yönetim Sistemi çerçevesinde iş tanım ve gereklerini zaten oluşturmuş olmasından dolayı 2007 yılında yapılan iş tanımlarının önceden var olan iş tanım ve gereklerini güncellenmekten öteye gidemediği anlaşılmaktadır.

İşlerin tanım ve analizlerini yaparak belli faktörler açısından aralarındaki sorumluluk, güçlük derecesi, önem gibi yönlerden kıyaslanarak nispi değerlerinin belirlenmesi ve ücretlendirilmesi süreci olan İş Değerlemesinin yapılmadığı ancak mevzuatın zaten

böyle bir uygulamaya ve uygulama sonucu ücretlendirmeye izin vermeyerek temel bir sorun alanı oluşturduğu görülmüştür.

Norm kadro çalışmalarında ulaşmak istenen hedefi gösteren ve norm kadro çalışmalarının özünü oluşturan Norm Kadro Kılavuzunun “Gerekçeler” şeklinde hazırlandığı ancak kılavuz haline dönüştürülüp basılmadığı görülmüştür. Norm kadro çalışmalarının son aşaması olan çalışmanın tamamlanmadığını gösteren Norm Kadro Kılavuzunun oluşturulmamış ve kurumdaki birimlere ya da çalışan memurlara çalışma sonucu ile ilgili herhangi bir geri bildirim yapılmamış olması çalışmanın nihai sonuca ulaştırılmadığı izlenimi vermektedir.

Sonuç olarak Sakarya Üniversitesi’nde; iş örgütlemesinin yapılmadan iş analizlerinin yapılması; iş analizlerinin birebir memurlarla görüşülmeden yapılması; iş tanım ve gereklerinde Kalite Yönetim Sistemi çerçevesinde önceden var olan tanım ve gerekleri güncellemekten öteye geçilememiş olması; iş değerlemesinin yapılmaması/yapılamaması; çalışanlara norm kadro çalışmaları ile ilgili geri bildirimde bulunulmaması ve norm kadro kılavuzunun oluşturulmamasından dolayı yeni kamu yönetiminin etkisi ile kamuda insan kaynakları planlamasının kapsamını oluşturan ve aslında norm kadro süreçlerinden meydana gelen “İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı” uygulamasının kurumda tam ve doğru şekilde yapılmadığı görülmüştür.

İnsan Kaynakları Sağlama Planı

Esnek İstihdam Uygulamaları ve Personel Temininde İç ve Dış Kaynak Kullanımı başlıkları altında toplanan bulgulardan hareketle; esneklik ve çeşitlendirilmiş hizmet anlayışlarının temel parametresini oluşturduğu yeni kamu yönetimi anlayışı ile 1980’li yıllarda Türk kamu sektöründe hizmet alımına yönelim başlamış, 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu ile Esnek İstihdam kavramı Türk kamu personel rejimine getirilmiştir. Ancak; yeni kamu yönetiminin etkisiyle yaklaşık 10 yıl önce taşeronlaşma sayısını artırma politikası yürüten hükümetin şimdi sözleşmeli personeli kadroya alacağını beyan etmesi aslında esnek istihdamın genel olarak kamu kurumlarında bir stratejisinin oluşturulamadığının göstergesidir.

Devlet kurumlarının ömür boyu istihdam aracı olarak görülmesi, kadrolara rastgele atamalar yapılması ve memurlara belirli koşulları sağladıkları takdirde hiyerarşinin en

üst basamağına kadar yükselme imkanının verilmesi kamuda esnek istihdam stratejisinin geliştirilememesinin temel sebeplerini oluşturmaktadır. Kamuda esnek istihdamın tam olarak uygulama alanı bulamamasının temel sorun alanı ise şüphesiz “liyakat” eksikliğidir.

Kurumda esnek istihdam türlerinden taşeron, geçici işçi ve sözleşmeli personel çalışmaktadır. Ancak; taşeron işçilerin hizmet süreleri, çalışma saatleri ve çalıştıkları birimin üzerlerinde söz hakkına sahip olmamaları dikkate alındığında esnek istihdam türü olan taşeronlaşmanın tam istihdam sistemi mantığında uygulandığı görülmektedir.

Kurumda kamu görevlilerinin işe giriş ve işte kalış açısından belli ideoloji, parti üyeliği, etnik köken, sosyo-ekonomik zümreye aidiyet gibi faktörlerin göz önünde bulundurulması anlamına gelen adam kayırmacılık tehlikesi ve şüphesi yaratan naklen atamanın; herkes için seçim hakkı sunan ve tarafsızlık ilkesine tabii olan liyakat sistemine uygun objektif kriterler içeren KPSS ile açıktan atama yerine tercih edilmesi ve kurum kültürünü bilen, hakkında bilgi edinmenin kolay olmasından dolayı dış kaynaktan atama yerine iç kaynağın tercih edilmesi de yine liyakat sistemindeki eksikliği göstermektedir.

Kurumda unvan değişikliği ve görevde yükselmenin “Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personel Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği”ne uygun olarak yapıldığı ancak mevzuattan dolayı görevde yükselme sınavında kadro ilanı hangi birimden çıkarsa çıksın tüm birimlerden başvuru yapılarak 70 barajını geçmek kaydıyla en yüksek puanı alan personel yükseltilmesi amir olarak atanan personelin atandığı bölümün işlerini bilmemesi dezavantajını doğurmaktadır. Ayrıca kurumda yaklaşık 7 yıldır görevde yükselme ve unvan değişikliği yapılmamış olması şartları taşıyıp unvan değişikliği ya da görevde yükselme bekleyen personel için büyük bir problem teşkil etmektedir.

Sonuç olarak Sakarya Üniversitesi’nde; kamuda esnek istihdam stratejisinin olmaması, esnek istihdam türlerinin tam istihdam mantığıyla çalıştırılması, kurumun personel seçiminde dış kaynak kullanımı türlerinden nakil atamaya açıktan atamadan daha sıcak bakması, mevzuattan kaynaklanan eksikliklerden dolayı görevde yükselmedeki dezavantajlar ve kurumun uzun zamandır görevde yükselme yapmamış olmasından dolayı yeni kamu yönetiminin etkisi ile kamuda insan kaynakları planlamasının

kapsamını oluşturan “İnsan Kaynakları Sağlama Planı” uygulamasının kurumda tam ve doğru şekilde yapılmadığı görülmektedir.

İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı

Rotasyon ve İş Zenginleştirme başlığı altında toplanan bulgulardan hareketle; personelin yetiştirilmek üzere, planlı bir şekilde değişik iş ve işlemlerde çalıştırılması sonucu tecrübe ve beceri kazanmasının amaçlandığı Rotasyon uygulamasının kurumda; 2007 yılında kısa süreli (3 ay), durağan döneme getirilerek, müdürler bazında ve aslında herkesin kendi işini yapmaya devam ettiği için oda değişikliğinden ileri gidemeyen bir denemesinin yapıldığı “rotasyon yapıldı ama uygulanamadı” sembolü olarak uygulandığı görülmektedir. Oysa kurum iş ve işlemlerinin yasalar ve süreçler açısından rotasyona engel oluşturmeyen bir yapıya sahip olmasından dolayı kurumun rotasyon uygulaması için elverişli olduğu görülmüştür.

Çalışanların iş hızını belirleme, sorumluluk alma, hata düzeltme, çalışma yöntemi seçme gibi yetenekleri kazanmalarına olanak sağlayan İş Zenginleştirmenin kurumda yanlış anlaşılaraq yardımlaşma, iş yükünü artırma, iş yoğunlaştırma gibi yanlış bir uygulama alanı bulduğu görülmüştür.

Sonuç olarak Sakarya Üniversitesi’nde; görevde yükselme, unvan değişikliği, performans gibi kişinin kariyerini oluşturup planlamasına yardımcı olacak olan iş zenginleştirme ve rotasyon uygulamalarının ve dolayısıyla yeni kamu yönetiminin etkisi ile kamuda insan kaynakları planlamasının kapsamını oluşturan “İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı” uygulamasının kurumda tam ve doğru şekilde yapılmadığı görülmektedir.

İnsan Kaynakları Geliştirme Planı

Hizmet İçi Eğitimin Planlanması başlığı altında toplanan bulgulardan hareketle; kamu görevlilerinin hizmete yatkınlığını, verimliliklerinin yükselmesini, ileride alacakları görevleri daha iyi yerine getirmelerini sağlaması için bilgi, beceri ve deneyimlerini geliştirmeyi amaçlayan Hizmet İçi Eğitim 657 sayılı Devlet Memurları Kanununca kamu kurum ve kuruluşları için zorunlu olduğu görülmektedir. Kurumda eğitim

planında yer alan zorunlu eğitimlerin mevzuattan kaynaklandığı, eğitim taleplerinin genel olarak üst düzey yöneticiler tarafından personel adına onların işlerini daha verimli ve etkin yapmasını sağlayacağını düşündüğü alanlarda talep ettiği, kariyer planları dahilinde değil de rutin işleri yapmalarını kolaylaştıracak eğitim talepleri olması ve eğitime katılanların sayısının eğitim içeriğinden daha önemli olmasından dolayı kurumda hizmet içi eğitimin yasayla zorunlu olduğu için yapıldığı sonucuna varılmıştır.

Eğitime giden personeli ödüllendirmek ya da diğer personelleri eğitim için özendirmek amacıyla en azından eğitim süresi dahilinde personele izin verilmesi yerine; eğitimlerin kurumda verilmesi, eğitim süresinin kısa olması ve iş yükünün paylaşılması bahaneleriyle eğitime giden personel yerine görevlendirme yapılmayarak ikiz görevlendirme denilen herkese iki kişilik sorumluluk ve iş yükü verildiği sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak Sakarya Üniversitesi'nde; teoride temel amacı personel niteliğini geliştirmek olan hizmet içi eğitimin uygulamada üst düzey yöneticilerin genel olarak personel niteliğini göz ardı ederek işlerini daha verimli ve etkin yapmasını sağlayacağını düşündüğü alanlarda eğitim talep etmeleri ve eğitime giden personel yerine görevlendirme yapılmadığı dolayısıyla yeni kamu yönetiminin etkisi ile kamuda insan kaynakları planlamasının kapsamını oluşturan “İnsan Kaynakları Geliştirme Planı” uygulamasının kurumda tam ve doğru şekilde yapılmadığı görülmektedir.

İnsan Kaynakları Azaltma Planı

İnsan Kaynakları Planlama Uygulamalarının Performansa Etkisi başlığı altında toplanan bulgulardan hareketle; 2007 yılında kurumda yapılan norm kadro çalışmalarının sadece durumun fotoğrafını çekerek gözler önüne serdiği herhangi bir uygulama alanı bulamayarak performansa etkisi olmadığı görülmüştür. Norm kadro çalışmaları sonucu Norm Kadro Kılavuz Gerekçesinde memur sayılarında değişiklikler öngörülmüş ancak mevzuat gerekçe gösterilerek uygulanmamıştır. Görev yeri değişikliği olmamasının mevzuattan kaynaklandığı söylene de 2000/1658 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yapılan Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslarda (bkz. s.73); “Norm kadro çalışmalarında tespit edilen kadroların niteliklerine göre kurum ve kuruluşlar, personeline gerektiğinde eğitim vermek suretiyle, bu kadrolarla

ilişkilendirirler” şeklindeki ifade bu söylemi çürütmektedir. Bu kapsamda mevzuatın izin verdiği ancak norm kadro sonucu yer değişikliklerinin yapılmadığı görülmüştür.

Devlet memurluğu güvenceli çalışma olduğu için mevzuatta belirtilen suçlar dışında işten çıkarılma olmaması iş kaybı korkusu olmayan çalışanların devletin işi nasıl olsa yapılır mantığıyla verimlilik ve kapasite kullanımlarını zorlamadığı ve kendilerini ispata çalışmak için bir nedenleri olmadığı için çalışma saatleri içerisinde etkin ve verimli olarak çalışmadıkları görülmüştür.

Sonuç olarak Sakarya Üniversitesi’nde; devlet memurluğunun güvenceli statüsü ve yapılan insan kaynakları planlama uygulamalarının işlerlik kazanamaması açısından gerek mevzuattaki güvenceler gerek mevzuat bahanesiyle yeni kamu yönetiminin etkisi ile kamuda insan kaynakları planlamasının kapsamını oluşturan “İnsan Kaynakları Azaltma Planı” uygulamasının kurumda tam ve doğru şekilde yapılmadığı görülmektedir.

İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı kapsamında teoride; örgüt çözümlemesi yapılarak iş analizlerinin kurumun misyon, vizyon, amaç ve politikalarına uygun başlaması gerekirken uygulamada örgüt çözümlemesi yapılmadan iş analizlerinin yapıldığı; iş analizlerinde birebir işi yapanla görüşülerek hareket/zaman etüdü yapılması gerekirken uygulamada yöneticilerle görüşüldüğü; iş tanım formlarının sıfırdan oluşturulması gerekirken uygulamada güncellemenin ötesine geçemediği; işlerin önem, sorumluluk, güçlük derecesi gibi yönlerden birbiriyle kıyaslanıp nispi değerlerinin belirlenerek iş değerlemesinin yapılması gerekirken uygulamada iş değerlemesine mevzuatın izin vermediği ve çalışma Norm Kadro Kılavuzu ile sonuçlandırılması gerekirken uygulamada kılavuz gerekçesinin oluşturularak çalışmanın bitirildiği görülmüştür.

İnsan Kaynakları Sağlama Planı kapsamında teoride; esnek istihdam türlerinin yaygınlaşması gerekirken uygulamada esnek istihdam türlerinin de tam istihdam mantığıyla çalıştırıldığı; sözleşmeliliğin yaygınlaştırılması gerekirken uygulamada sözleşmelilerin de kadroya alınacağı bir sistem geliştirilmeye çalışıldığı; liyakat sisteminin ağırlıklı olduğu personel temininin yapılması gerekirken uygulamada kayırmacılık tehlikesi/şüphesi yaratan personel temininin olduğu ve kariyer planlaması

çerçevesinde görevde yükselmenin yapılması gerekirken uygulamada kriterleri sağlayıp en yüksek puanı alanın yükseltildiği görülmüştür.

İnsan Kaynakları Yerleştirme Planı kapsamında teoride; kariyer planı çerçevesinde rotasyon uygulanması gerekirken uygulamada rotasyonun yer bulamadığı ve personelin gelişim ve ilerlemesi için iş zenginleştirme yapılması gerekirken uygulamada iş yükünü artırarak yardımlaşma uygulaması olarak kullanıldığı görülmüştür.

İnsan Kaynakları Geliştirme Planı kapsamında teoride; bireysel kariyer planı dahilinde hizmet içi eğitimin programlanması gerekirken uygulamada mevzuattan kaynaklanan zorunluluğu yerine getirmek üzere eğitim programı yapıldığı; sonuç odaklı yaklaşım benimsenmesi gerekirken uygulamada süreç odaklı yaklaşımda bulunduğu ve eğitime giden personel yerine görevlendirme yapılması gerekirken uygulamada eğitime gitmeyen personelin iş yükünü artırıcı bir sistem geliştirildiği görülmüştür.

İnsan Kaynakları Azaltma Planı kapsamında teoride; işten çıkarmaların iş verimliliği bazında yapılabilmesi gerekirken uygulamada mevzuattan dolayı belli suçlar dışında işten çıkarma yapılamadığı ve insan kaynakları ihtiyaç planı kapsamında belirlenen personel yer değişikliğinin hayata geçirilmesi gerekirken uygulamada mevzuat bahane edilerek üst yönetimin kendi istekleri doğrultusunda işlem yaptıkları görülmüştür.

İnsan kaynakları planlamasının kapsamından hareketle; geleneksel yönetim planlama aracı olan norm kadro uygulamalarından oluşan İnsan Kaynakları İhtiyaç Planı'nı bile tam ve doğru şekilde uygulayamayan kamu kurumlarının İnsan Kaynakları Sağlama, Yerleştirme, Geliştirme ve Azaltma Planlarını uygulaması şuan için mümkün görünmemektedir.

Sonuç olarak; norm kadro uygulamalarının liyakat, esneklik, performans gibi yeni kamu yönetiminin kamu kurumlarına getirdiği anlayışlarla örtüşmediği ve norm kadro uygulamalarının günümüz insan kaynakları planlaması açısından eksik kaldığı belirlenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı açısından kamuda insan kaynakları planlamasının kapsamına uygun şekilde yapılması gerektiği ancak günümüz kamu kuruluşlarının geleneksel yönetim anlayışının aracı olan norm kadro süreçlerinden oluşan İnsan Kaynakları İhtiyaç Planını bile tam ve doğru uygulayamazken insan kaynakları planlamasının diğer dört kapsamının da dahil olduğu bir planlamanın

kamuda uygulanması şu an için mümkün görünmemektedir. Sonuçta; yeni kamu yönetimi anlayışını kabul ettiklerini beyan eden Sakarya Üniversitesi özelinde kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi spesifik olarak da insan kaynakları planlaması uygulanmamaktadır. Diğer bir ifadeyle; genel olarak kamuda söylemde yeni kamu yönetimi uygulamalarına geçilmiş olsa da insan kaynakları planlaması açısından uygulamaya geçilmediği görülmüştür.

Değerlendirme ve Öneriler

Teorik açıdan yeni kamu yönetimi anlayışına geçtiğini iddia eden kurumlarda uygulamalar açısından anlayışın benimsenmemesinden dolayı halen kamuda geleneksel yönetimin klasik zayıflık ve problemleri sürmektedir. Yeni kamu yönetiminin uygulamaya yansımamasının temel sebepleri aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

Devlet kadrolarının işsizlik çözümü olarak algılanması işin nitelik ve gereklerine uygun olmayan personel istihdamını ve işini sevmeyen bir çalışan grubu oluşmasına neden olmakta; hizmete giriş ve yükselmede liyakat ilkesinin önemsenmemesi sonucunda atama ve yükselmelere şüpheyle yaklaşılmakta; üst yönetimin yetki paylaşımında isteksizliği çalışanlar arasında iş ile ilgili sorumluluk duygusunun gelişmesine engel olmakta; kamu siyasalarının günü kurtarmaya yönelik olması geleceğe dönük ilerleme ve gelişme için planlamanın yapılmamasına sebep olmakta; uzun süreli, stratejik ve geleceğe yönelik planlamanın olmaması da kamuda çalışan fazlalığı, belirli dönemlerde aşırı iş yoğunluğu gibi yeni sorun alanları yaratmakta; eğitimlerde üst yönetimin gelişim gereğini göz ardı etmesi personelin eğitime katılım konusunda isteksizliğini de beraberinde getirmekte; mevzuat bahanesiyle üst yönetimin işine geldiği uygulamaları yapması hem mevzuata hem de yöneticiye karşı güvensizlik oluşturmaktadır. Kamuda en temel sorunlardan birisini şüphesiz değişime karşı direnç ve liyakat eksikliği oluşturmaktadır.

Türkiye’de tüm kamu kurumlarında personel sistemini/rejimini kanun ve mevzuatlar belirlemektedir. Kamuda yeni kamu yönetiminin gereklerini karşılayacak bir insan kaynakları planlaması oluşturulması için 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik hatta bir reform yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda şu anda 657 sayılı kanunda; esnek çalışma saatleri, performans ödemesi gibi yapılması planlanan değişiklikler uygulamaya yansırsa kamunun hantal, bürokratik, aşırı merkezi yapısı

evrilerek yeni kamu yönetimi anlayışına uygun esnek, işletmecilik mantığında ve stratejik bir yapı haline dönüşebilir.

Kamu personel rejimine yeni kamu yönetiminin getirdiği esneklik, işletmecilik mantığı, stratejik bakış gibi şartlarına uyum sağlaması açısından kariyer ilkeleri bağlamında bir düzenleme yapılması gerektiği görülmektedir. Kamuda kariyer planlaması yapılarak görevde yükselme, rotasyon, iş zenginleştirme ve hizmet içi eğitim gibi çalışanın bireysel kariyer planı doğrultusunda gelişimini sağlayacak uygulamalar desteklenmiş ve uygulanır hale getirilmiş olacaktır.

Yeni kamu yönetimi düşüncesinin gereği liyakatin kamuda eksikliğinin göz ardı edilmesi belki de en büyük problem alanını oluşturmaktadır. Çünkü liyakatteki eksiklik kamu kurumlarına olan güveni azaltmakta, kurum içindeki ilişkileri zedelemekte ve atamalara şüpheyle bakılmasını sağlamaktadır. Kamuda liyakat sistemine geçilmesi gerektiği görülmektedir.

Kamuda planlama sürecinin insan kaynakları planlaması kapsamına uygun şekilde yapması gerektiği görülmektedir. Çünkü çağımızın insan öncelikli bakış açısı, esneklik, kamu kurumlarının işletme mantığı ile yönetilmesi, stratejik bakış gibi gereklerini sağlaması için kapsamındaki süreçlerin devreye girmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; kamu yönetiminde uygulanan mevcut sistemin aksaklık ve zayıflıkları düşünüldüğü zaman yeni bir sisteme geçilmesi gerektiği görülmektedir. Söylemde yeni kamu yönetimi anlayışına geçen kamu kurumlarının uygulamaya yeni anlayışın teorideki yansımalarını yapması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Abadan, Nermin (2010), *Bürokrasi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara.

Acar, Ahmet C. (2015), *İnsan Kaynakları Yönetimi; İnsan Kaynakları Planlaması ve İşgören Seçimi*, İ.Ü. İşletme Fakültesi İnsan Kaynakları Yönetimi Anabilim Dalı Öğretim Üyeleri, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul.

Acar, Nesime (2014), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Milli Prodüktivite Merkezi, Yayın No: 640, Ankara.

Adal, H. Şükrü (1968), *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Saim Matbaası, İstanbul.

Akçakaya, Murat (2010), *İnsan Kaynakları Yönetimi İnsan Kaynakları Planlaması Norm Kadro Uygulamaları*, Adalet Yayınevi, Ankara.

Aksoy, Şinasi (2003), *Yeni Sağ ve devletin Değişimi, Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Edit. H.B. Yayman, B. Aykaç ve Ş. Dursun, Yargı Yayınevi, Ankara.

Aktel, Mehmet (2003), *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayın, Ankara.

Akyüz, Ö. Faruk (2001), *Değişim Rüzgârında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması*, Sistem Yayıncılık, İstanbul.

Al, Hamza (2003), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, Ankara.

Amin, Samir ve diğerleri (1994), *Düşük Yoğunluklu Demokrasi*, Çev. Ahmet Fethi, Alan Yayınları, İstanbul.

Armstrong, Michael (2012), *Amstrong’s Handbook of Human Resource Management Practice*, Kogan Page, Philadelphia.

Ardıç, Oğuzhan, (2011), *Mikro İktisat*, Seçkin Yayıncılık, 4.Baskı, Ankara.

Arslan Talat, Nagehan ve Erkan Arslan (2011), *Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar*, Alfa Akademi, Bursa.

Aslan, Onur Ender (2012), *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, İmge Kitabevi, Ankara.

Ataay, Faruk (2007), *Neoliberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi, Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Ed. Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner, Nobel Yayınları, Ankara.

Attwood, Margaret (1989), *Personnel Management*, Mc Millan, England.

- Ayman Güler, Birgül (2013), *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Bass, Bernard M. (1981), *Stogdill's Handbook of Leadership, A Survey of Theory and Research*, The Free Press, New York.
- Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı (2001), *Norm Kadro El Kitabı*, DPB Yayını, Yayın No: 269, Ankara.
- Bingöl, Dursun (2016), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Ankara.
- Bozkurt, Ömer (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Ankara.
- Bozkurt, Veysel (1997), *Enformasyon Toplumu ve Türkiye*, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- Budak, Gönül (2016), *Yetkinliğe Dayalı İnsan Kaynakları Yönetimi*, Barış Yayınları Fakülte Kitabevi, İzmir.
- Can, Halil ve Tayfun Akgüner, Şahin Kavuncubaşı (2001), *Kamu Ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Canman, Doğan (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Çevik, H. Hüseyin (2012), *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Sorunları*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Dardot, Pierre ve Christian Laval (2012), *Dünyanın Yeni Akli Neoliberal Toplum Üzerine Deneme*, Çev. Işık Ergüden, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Devlet Personel Başkanlığı (2009), *Türk Kamu Personel Sistemi Raporu*.
- DPB (2009), *Temel Eğitim Ders Notları-1*, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- Drucker, Peter F.(2012), *Yeni Gerçekler*, Çev. Birtane Kaynakçı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- Eğilmez, Mahfi (2009), *Küresel Finans Krizi*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Eren, Erol (2016), *Yönetim ve Organizasyon*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Eren, Erol (2012), *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- Ergun, Turgay (2015), *Kamu Yönetimine*, TODAİE, Ankara.

- Eryılmaz, Bilal (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2013), *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2017), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Fayol, Henri (2012), *Genel ve Endüstriyel Yönetim*, Çev. Asım Çalıkoğlu Adres Yayınları, Ankara.
- Ferlie, Ewan ve diğerleri (1997), *The New Public Management In Action*, Oxford Universty Pres, Oxford.
- Fındıkçı, İlhami (2009), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Friedman, Milton (2017), *Kapitalizm ve Özgürlük*, Çev. Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.
- Giddens, Anthony (2000a), *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*, Çev. Osman Akınhay, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Giddens, Anthony (2000b), *Üçüncü Yol: Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi*, Çev. Mehmet Özay, Birey Yayınları, İstanbul.
- Gökçe, Gülise (2007), “*Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları*”, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, (Ed. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe), Çizgi Kitapevi, Konya.
- Graham, Harold Thomas, and Roger Bennett (1998), *Human Resources Management*, Essex, Financial Times, Prentice Hall.
- Gürüz, Demet ve Gaye Özdemir Yaylacı (2007), *İletişimci Gözüyle İnsan Kaynakları Yönetimi*, Kapital Medya, İstanbul.
- Hacip, Yusuf Has (2016), *Kutadgu Bilig*, Çev. Ayşegül Çakan, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Hannagan, Tim (1995), *Management Concepts and Practices*, Pitman Publishing, London.
- Harvey, David (2015), *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*, Çev. Aylin Onacak, *Sel Yayıncılık, İstanbul.
- Hirst, Paul ve Grahame Thompson (2007), *Küreselleşme Sorgulanıyor*, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Hobbes, Thomas (2014), *Leviathan*, Çev. Semih Lim, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Hughes, Owen (1998), *Public Management&Administration*, USA:ST.Martin’s Press.

- Kalkandelen, Hayrettin (1997), *Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro*, Anı Yayıncılık, Ankara.
- Kaynak, Tuğray (1996), *İnsan Kaynakları Planlaması*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Keçecioğlu, Tamer (2003), *Liderlik & Liderler*, Okumuş Adam Yayıncılık ve Eğitim Hizmetleri, İstanbul.
- Köse, Ömer (2007), *Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Yönetimine Yansımaları*, Bilgi Çağında Kamu Yönetimin Yeniden Yapılandırılması II, (Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), Beta Yayınları, İstanbul.
- Kumar, Krishan (2013), *Sanayi Sonrası Toplumdan Postmodern Topluma Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları*, Çev. Mehmet Küçük, Dost Kitabevi, Ankara.
- Küçükkalay, Abdullah M. (2015), *İktisadi Düşünce Tarihi*, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- Lawton, Alan (1998), *Business Practices and the Public Services Ethos*, Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values, Ed. Charles Samford, Routledge, U.K.
- Mathis, Robert L. And John H. Jackson (1991), *Personnel/Human Resources Management*, St. Paul, MN.
- Metcalf, Les and Sue Richards (1990), *Improving Public Management*, European Institute of Public Administration, Sage, London.
- Meydan-Larousse Büyük Lügat ve Ansiklopedisi (1981), Cilt:11, Meydan Yayınevi, İstanbul.
- Mitchell, James R. (2006), *Leadership in the Public Service: Notes for Remarks by James R. Mitchell at the Induction of New Executives*.
- Neuman, Lawrence W. (2016), *Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nicel ve Nitel Yaklaşımlar II*, 2. Cilt, Yayın Odası, İstanbul.
- Nizamülmülk (2015), *Siyasetname*, Çev.Mehmet Kanar, Say Yayınları, İstanbul.
- Oman, Charles (1995), *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*, OECD Development Centre, Paris.
- Osborne, David and Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A Plume Book, New York.
- Özgen, Hüseyin ve Aziz Coşkun (1994), *Devlet Hastanelerinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları ve Bir Model Önerisi*, Verimlilik Dergisi.

- Özdemir, Hüseyin (2013), *Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul.
- Özmen, Remzi (2016), *Devlet Memurları Kanunu*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Palmer, Margaret ve Kenneth T. Winters (1993), *İnsan Kaynakları*, Çev. Doğan Şahiner, Rota Yayını, İstanbul.
- Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı (2012), *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Akademi, İstanbul.
- Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (2004), Pilot Kurumlar İçin Taslak, T.C Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Ritzer, George (2011), *Küresel Dünya*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Sabuncuoğlu, Zeyyat (2016), *İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalı*, Beta Basım Yayın, İstanbul.
- Sadullah, Ömer (2015), *İnsan Kaynakları Yönetimi; İnsan Kaynakları Yönetimine Giriş: İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı, Önemi ve Çevresel Faktörler*, İ.Ü. İşletme Fakültesi İnsan Kaynakları Yönetimi Anabilim Dalı Öğretim Üyeleri, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- Saran, Ulvi (2015), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayınları, Ankara.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Selçuk Arı (2003), *Etkin Devlet*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Seyyar, Ali ve Cihan S. Öz (2007), *İnsan Kaynakları Terimleri*, Ansiklopedik Sözlük, Değişim Yayınları, İstanbul.
- Songur, H. Mehmet (1995), *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Sözen, Süleyman (2014), *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Şaylan, Gencay (2000b), *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri*, TESEV, İstanbul.
- Şenatalar, Ferhat (1975), *Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler*, İstanbul Matbaası, İstanbul.
- Şenel, Alaeddin (1995), *İlkel Topluluktan Uygar Topluma*, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- Tahiroğlu, Figen (2003), *Düşünceден Sonuca İnsan Kaynakları*, Hayat Yayıncılık, İstanbul.

- Talat Arslan, Nagehan ve Erkan Arslan (2010), *Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar*, Alfa Akademi, Bursa.
- Taylor, Frederick T. (2011), *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, Çev. H. Bahadır Akın, Çizgi Kitapevi, Konya.
- T.C. Başbakanlık (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*, Ankara.
- TDK (2011), *Türkçe Sözlük*, Cilt:2, TTK Basımevi, Ankara.
- Tekeli, İlhan (1999), *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Tortop, Nuri ve Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer (2013), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel Yayın, İstanbul.
- Tosun, Kemal (1992), *İşletme Yönetimi Genel Esaslar*, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Tutum, Cahit (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Tesav Yayınları, Ankara.
- Uyargil, Cavide (2015), *İnsan Kaynakları Yönetimi; İş Analizi ve İş Dizayını*, İ.Ü. İşletme Fakültesi İnsan Kaynakları Yönetimi Anabilim Dalı Öğretim Üyeleri, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- Wallerstein, Immanuel (2014), *Yapısal Kriz, Ya Da Kapitalistler Niçin Kapitalizmi Artık Kazançlı Bulmayabilirler?*, Kapitalizmin Geleceği Var mı?, Çev. Bülent O. Doğan, Metis Yayınları, İstanbul.
- Walker, James (1980), *Human Resource Planning*, McGraw-Hill Book Company, New York.
- Weber, Max (2017), *Bürokrasi ve Otorite*, Çev. Bahadır AkınAdres Yayınları, Ankara.
- Werner, Isabel (1993), *Liderlik ve Yönetim*, (Çev. Vedat Üner), Rota Yayınları, İstanbul.
- Yılmaz, Aydın ve Cemal Eroğlu (2008), *Meslek Yüksekokulları İçin İnsan Kaynakları Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Süreli Yayınlar

- Acar, H. (2000), *Milli Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim kurumlarında yönetici ve öğretmenler bakımından norm kadro uygulaması ve Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi mezunlarının istihdam sorunları*, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, 1-2, 53-66.
- Akgül, Aziz (1999), *Toplam Kalite Yönetim Sistemi*, Yeni Türkiye, Kalite Özel Sayısı, s. 37-58.
- Akın, Cengiz (2000), *Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz*, Türk İdare Dergisi, Yıl: 72, S. 427, s. 77-108.
- Altun, Fahrettin (2000), *Küreselleşme: Söylem ve Gerçek*, Tezkire, Yıl:9, Sayı:18, Esam Yayınları, Ankara, s.92-98.
- Arap, İbrahim ve Levent Yılmaz (2006), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:39, Sayı:2, s.51-69.
- Arslan, Ahmet (2015), *Örgütlenme, Güvencesizlik ve Milliyetçilik: Tuzla Tersane İşçileri*, Derleyen: Gamze Yücesan Özdemir, Rüzgara Karşı Emek Süreçleri ve Karşı Hegemonya Arayışları, NotaBene Yayınları, s. 283-312, Ankara.
- Aykaç, Burhan ve Hüseyin Yayman, M: Akif Özer (2003), *Türkiye'nin İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili*, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:5, Sayı:2, Ankara.
- Aykaç, Burhan ve Hüseyin Yayman (2003), *Kamuda İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Çalışmaları*, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, Bizim Büro Basımevi, Ankara, s. 295-313.
- Behn, Robert D. (1997), *Branch Rickey as a Public Manager*, Journal of Public Administration Research and Theory, 7 (1), s. 1-33.
- Bilgin, Hüseyin (2005), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları*, Perşembe Konferansları, Rekabet Kurumu Yayınları, Sayı:20, Ankara.
- Bilgin, Ufuk K. ve Nihat Aytürk (2003), *Türkiye'de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro*, Türk İdare Dergisi, Sayı:438.
- Çandar, Cengiz (1998), *Yirmibirinci Yüzyıl'a Bir Bakış*, Yeni Türkiye: 21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Yıl:4, Sayı:19, Ankara, s.330-334.
- Çelik, Kemal (2003), *E-Devlet ve Yeniden Yapılanma*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 440, s.149-158.
- Çevikbaş, Rafet (2012), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları*, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, s.9-32.

- Denhardt, Robert (2000), *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Public Administration Review, 60 (6), s. 549-559.
- Demirel, Demokaan (2006), *Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 60, s. 105- 127.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Sekizinci BYKP, Özel İhtisas Raporu, Yayın No: DPT:2507-ÖİK:527, Ankara.
- DPT, (1985), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989)*, Başbakanlık DPT Yayını, Ankara.
- DPT, (1989), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994)*, Başbakanlık DPT Yayını, Ankara.
- DPT, (1995), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)*, Başbakanlık DPT Yayını, Ankara.
- DPT, (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT (2001b), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: 2548-ÖİK564, Ankara.
- DPT, (2007), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Başbakanlık Yayınları, Ankara.
- Eken, Musa ve M. Lütfi Şen (2004), *Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması*, Yerel Yönetim Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler, 3-4 Aralık 2004, Tas. ve IT Direk. Hikmet Yavaş, Mustafa Görün ve Suat Uğur, Pozitif Matbaacılık, Ankara.
- Eren, Veysel (2006), *Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmecî Anlayışa Geçiş*, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s. 131-153.
- Etike, Ş. (2015), *Bir Sınıf Mücadelesi Pratiği Olarak Teknoloji: Kızıl Hackerler*, Derleyen: Gamze Yücesan Özdemir, Rüzgara Karşı Emek Süreçleri ve Karşı Hegemonya Arayışları, NotaBene Yayınları, s. 251-282, Ankara.
- Farnham, David, and Sylvia Horton (1992), *The New Public Service Managerialism: An Assesment*, Managing the New Public Service, Edit. David Farnham and Sylvia Horton, pp. 237-254 Macmillan.
- Güzelsarı, Selime (2004), *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları, Ed. M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 85- 137.

- Harrow, Jenny (2002), *New Public Management and Social Justice: Just Efficiency or Equity as well?*, New Public Management: Current Trends and Future Prospects, Ed. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie, Routledge, London and New York, pp.141-159.
- Hood, Christopher (1991), *A Public Management For All Seasons?*, Public Administration Review, 69:3-19.
- Isaac-Henry, Kester (1993), *Development and Change in the Public Sector*, Management in the Public Sector Challenge and Change, Edit Kester Isaac-Henry, Chris Painter, Chris Barnes, Chapman & Hall, , pp. 1-20, London.
- Islam, K. Nayeemul (2010), *Good Governance and Bureaucratic Leadership: Can „Builders and Titans“ Approach be Applicable in Public Agency Leadership? A Case of Bureaucracy in Bangladesh*, Studies on Asia, 4 (1), ss.132-156.
- Jung, Dong I. and Bruce J. Avolio (2000), *Opening The Black Box: An Experimental Investigation of the Mediating Effects of Trust and Value Congruence on Transformational and Transactional Leadership*, Journal of Organizational Behavior. Vol. 21. s: 949-964.
- Karataş, Zeki (2015), *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Manevi Temelli Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi, Cilt: 1, Sayı:1, s.62-80.
- Kaya, Gazanfer (2015), *Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği*, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:14, Sayı:55, s.257-267.
- Kaul, Mohan (1997), *The New Public Administration: Management Innovation in Government*, Public Administration and Development, Vol, 17, pp. 13-26.
- Kurt, Mustafa ve Özlem Uğurlu Yaşar (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, Cilt: IX, Sayı:11, s.81-109.
- Kuzgun, Kayhan İnci (2004), *Türkiye’de Bireysel İş İlişkilerinin Düzenlenmesinde Yeni Yaklaşımlar*, T.C.Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. Tartışma Tebliği No: 2004/06.
- Lamba, Mustafa (2014), *Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme*, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:19, Sayı:3, s.135-152.
- Mihçioğlu, Cemal (1957), *Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler*, SBF Dergisi, Cilt:12, Sayı:2, s.96-116.
- Ömürgönülşen, Uğur (1997), *The New Public Management*, AÜSBF Dergisi, 52: 517-566.

- Ömürgönülşen, Uğur (2003), *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği*, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Çağdaş Kamu Yönetimi-1, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 3-43.
- Özdevecioğlu, Mahmut (2002), *Kamu Özel Sektör Yöneticileri Arasındaki Davranışsal Çalışma Koşulları ve Kişilik Farklılıklarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma*, Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Sayı:19, s.115-116.
- Özdemir, Murat (2010), *Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma*, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11 (1), s. 323-343.
- Özel, Mehmet (2007), *Küreselleşme Sürecinde Tüek Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma*, Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 231-275.
- Özer M. Akif (2005), *Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi*, Sayıştay Dergisi, S: 59, Ekim-Aralık 2005, s.3-46.
- Özer, Akif (2005), *Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi*, Sayıştay Dergisi, Sayı:59, s. 3-46.
- Öztürk, Kemal N. ve Bayram Çoşkun (2000), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış*, Türk İdare Dergisi, S. 72, s.426.
- Sargut, A. Selami (1995), *Bürokrasinin Türkiye'deki Darboğazı, Ulusal Kültür-Makine Örgüt Uyuşmazlığı*, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayınları, Cilt:1, s. 121-141, Ankara.
- Sevinç, Hüseyin (2015), *Kamu Çalışanlarının Motivasyonunda Kullanılan Araçlar*, Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt:8, Sayı:39, s. 944-964.
- Sezen, Seriyen (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No:283, Ankara.
- Suğur, Nadir (2012), *Türkiye'de Çalışma Yaşamı ve Sorunları*, Sungur, Z. (Der.) Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, S. 208-226.
- Şaylan, Gencay (2000), *Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerinde Düşünceler*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:33, Sayı: 2, S.1-22.
- Şaylan, Gencay (1995), *Poulantzas'ın Devlet Kuramına Katkıları Üzerine Bazı Düşünceler*, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, 1. Cilt, TODAİE Yayınları, s. 111-119, Ankara.
- Timur, Hikmet ve M. Arslan, M .Kılınç, D.M. Aydın (2003), *Örgütsel Yapılar Ve Sonuçlar- Kamuda Norm Kadro Ve Reorganizasyon Çalışmalarında Temel Sorunlar*, 11.Yönetim ve Organizasyon Kongresi, 22-24 Mayıs, 8.oturum, Afyon.

- Timur, Hikmet (2004), *Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Kılavuzunu Hazırlama Yöntemi*, H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 22, Sayı 2, s. 201-221, Ankara.
- Uyargil, Cavide (1992), *İş Analizlerinin Personel Yönetimi Faaliyet ve Programları ile İlişkileri*, Milli Prodüktivite Merkezi Verimlilik Dergisi, Sayı 2.
- Watson, Tony J. (2010), *Critical Social Science, Pragmatism and the Realities of HRM*, The International Journal of Human Resource Management, 21:6, S. 915-931.
- Yıldırım, Murat (2010), *Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Cilt:7, Sayı:1, S.703-720.
- Yılmaz, Kürşad ve Güven Özdem (2004), *Norm Kadro Çalışmalarının Üniversitelerde Uygulanabilirliği: Nitel Bir Araştırma*, Ankara Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, Cilt:37, Sayı:2, s. 115-136, Ankara.
- Yılmazöz, Mehmet (2009), *Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu*, Maliye Dergisi, Sayı:157, s.293-302.
- Yücesan Özdemir, Gamze (2010), *Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma*, Çalışma ve Toplum Dergisi, Cilt: 4, Say: 27, S. 35-50.

Diğer Yayınlar

- Al, Hamza (2002b), *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Sakarya Üniversitesi, Doktora Tezi, Sakarya.
- Alkın, M. Cengiz (2006), *Liderlik Özellik Ve Davranışlarının Belirlenmesi Ve Konuyla İlgili Olarak Yapılan Bir Araştırma*, Trakya Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Edirne.
- Cengiz, Ahmet (2008), *1929 Ekonomik Krizi'nin İstanbul'a Etkisi*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Eren, Veysel (2001), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Belediyelere Etkileri*, Sakarya Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Kahraman, Şevket (2009), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Yerel Yönetimlerine Etkisi: Bilecik Örneği*, Sakarya Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.
- Karacan, Halil (2009), *Belediyelerde Norm Kadro Süreci*, Marmara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Koçoğlu, Ferhat (2009), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Belediyelere Etkisi*, Marmara Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Ünlüer, Mükerrrem (2003), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdareye Yansıması*, Sakarya Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.

İnternet Kaynakları

- 4857 Sayılı İş Kanunu (2003). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf>. (24.09.2016).

EKLER

Ek 1: Mülakat Soruları

1. Kendinizi tanıtır mısınız?
2. Kurumun kuruluşundan itibaren hangi insan kaynakları planlama uygulamaları yapılmıştır?
3. Kurumda uygulanan iş analizi çalışmalarından bahseder misiniz?
4. İş analizlerinden önce örgüt çözümlemesi yapılmış mıdır?
5. İş analizinden elde edilen bilgiler sonucunda iş tanım ve gerekleri oluşturulup iş değerlemesi yapılmış mıdır?
6. Kurumda uygulanan en son 2007 yılında uygulanan norm kadro süreçlerinden bahseder misiniz?
7. Norm kadro çalışmaları sonucunda kılavuz oluşturulmuş mudur?
8. Esnek istihdama yönelik ne gibi çalışmalar yapılmaktadır?
9. Esnek istihdam türlerinden taşeron, geçici işçi, mevsimlik işçi ve sözleşmeli işçi türlerinden hangileri kurumda vardır?
10. Taşeron işçi sayısı ne kadardır? Taşeron alım kriterleri nelerdir?
11. İdari Personelin atanma kriterleri nelerdir?
12. İdari Personelin Görevde Yükselme ve Unvan değişikliği kriterleri nelerdir?
13. Kurumun iç ve dış kaynaktan personel temini nasıl yapılmaktadır?
14. Kurumda rotasyon uygulanmakta mı?
15. Kurumda iş zenginleştirme yapılmakta mıdır?
16. Kurumda hizmet içi eğitim planlaması nasıl yapılmaktadır?
17. Hizmet içi eğitime tabi tutulan çalışanların yerine görevlendirilen çalışanlar var mıdır?
18. 2007 yılı norm kadro uygulamalarının etkisi ne olmuştur?
19. Norm Kadro çalışmaları sonucu elde edilen bilgiler ışığında iç veya dış kaynaklardan personel temini yapıldı mı?
20. Norm Kadro çalışmaları sonucu elde edilen bilgiler ışığında işten çıkarma gerçekleştirilmekte midir?

Ek 2: Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı İş Analiz Formu Örneği

Birim Sorumlularına Ait Görevler	İşin Ortaya Çıkış Dönemi (Ortalama)	Birim Zaman	Toplam Süre (Yıllık-Saat)
Yeni kayıtlarla ilgili işlemleri yürütmek,	Yılda 1 kez	11 kişi, 10 gün	770
Yeni kayıt olan öğrencilerin sicil dosyalarını kontrol etmek ve dolaplara yerleştirmek,	3000 öğrenci	5 dk.	250
Öğrencilere ilişkin kimlik bilgilerini sisteme aktarmak,	3000 öğrenci	2 dk.	100
Öğrenci kimliklerini hazırlamak,	11000 öğrenci	5 dk.	917
Hazırlık öğrencilerine ilişkin işlemleri yürütmek,	191 öğrenci	30 dk.	96
Ders planlarındaki değişiklikleri sisteme işlemek,	Yılda 2 kez	11 kişi, 1 gün	77
Kayıt yenileme formlarını hazırlamak,	Yılda 2 kez	11 kişi, 2 saat	44
Kayıt yenileme formlarını sisteme girmek,	Yılda 2 kez 11000 öğrenci	3 dk.	1100
Çarşaf liste çıkarmak ve ilan etmek,	Yılda 2 kez	11 kişi, 1 saat	22
Kayıt yenilemeyen öğrencilere uyarı yazısı göndermek,	Yılda 2 kez	11 kişi, 3 saat	66
Kayıt dondurma işlemlerini yürütmek,	Yılda 75 öğrenci	15 dk.	19
Hazırlık öğrencilerinin notlarını sisteme girmek,	191 öğrenci	5 dk.	16
Yarıyıl sonunda derslere ilişkin öğrenci listelerindeki yanlışlıkları kontrol etmek,	Yılda 2 kez	11 kişi, 2 saat	44
Öğretim üyeleri tarafından sisteme girilen notları bilgisayara aktarmak ve gelen not listeleriyle dataları karşılaştırmak,	Yılda 2 kez	11 kişi, 5 gün	770
Disiplin cezası alan öğrencilere ilişkin işlemleri yürütmek,	Yılda 75 öğrenci	20 dk.	25
Mazeret ve tek ders sınavlarına ilişkin listeleri hazırlamak ve belirlenen notu sisteme girmek,	Yılda 2 kez	11 kişi, 1 gün	154
%10'a giren öğrencileri belirlemek, hazırlanan listeleri fakülte ve yüksekokullara göndermek ve gelen yönetim kurulu kararlarını öğrencilere duyurmak,	Yılda 1 kez	11 kişi, 5 saat	55
Yatay geçişle gelen öğrencilerin işlemlerini yürütmek,	105 öğrenci	30 dk.	53
Dikey geçişle gelen öğrencilere ilişkin işlemleri yapmak,	50 öğrenci	30 dk.	25
Yatay geçişle giden öğrencilere ilişkin işlemleri yapmak,	78 öğrenci	15 dk.	20
Çift anadal programıyla ilgili işlemleri yapmak,	100 öğrenci	30 dk.	50
Bitirme ödevi ile ilgili işlemleri yapmak,	Yılda 2750 öğrenci	15 dk.	688
Yaz okulu ile ilgili işlemleri yürütmek,	Yılda 1 kez	11 kişi, 10 gün	770
Öğrencilerin başarı karnelerini çıkarmak ve sicil dosyalarına koymak,	Yılda 2 kez 11000 öğrenci	5 dk.	1834
Mezuniyet işlemlerini yürütmek,	1876 öğrenci	1 saat	1876
Azami öğrenim süresini bitiren öğrencileri belirlemek ve yazışmalarını yapmak,	Yılda 20 öğrenci	15 dk.	5
Çeşitli nedenlerle ilişigi kesilen öğrencilerin işlemlerini yapmak,	196 öğrenci	15 dk.	49
Askerlik tecil işlemlerini yapmak,	500 öğrenci	5 dk.	42
İstatistiki bilgileri hazırlamak,	Yılda 2 kez	11 kişi, 1 gün	154
Burslarla ilgili işlemleri yapmak,	Yılda 2 kez	11 kişi, 10 saat	220
Telefonla bilgi vermek,	Her gün	11 kişi, 15 dk.	550
TOPLAM			10861

Ek 2.1: Yapı İşleri Teknik Daire Başkanlığı İş Analiz Formu Örneği

Görevler	İşin Ortaya Çıkış Dönemi (Ortalama)	Birim Zaman	Toplam Süre (Yıllık-Saat)
Proje çizmek (Büyük projeler),	Yılda 20 adet	15 gün (6 kişi)	12600
Proje çizmek (Küçük projeler),	Yılda 25 adet	3 gün	525
Yapım İşleri - İhale dosyası hazırlamak, - İhale hazırlıkları yapmak ve ihale işlemlerini yürütmek, - Metraj çıkarmak,	6 adet	15 gün (4 kişi)	2520
Onarım İşleri - İhale dosyası hazırlamak, - İhale hazırlıkları yapmak ve ihale işlemlerini yürütmek, - Metraj çıkarmak,	3 adet	15 gün	315
İnşaatların kontrolünü yapmak, - İnşaat mühendisliği kontrolünü yapmak, - Makine mühendisliği kontrolünü yapmak, - Elektrik Mühendisliği kontrolünü yapmak, - Mimari kontrolleri yapmak,	-	Ölçülemez	0
Projelerin kontrolünü yapmak, - İnşaat mühendisliği kontrolünü yapmak, - Makine mühendisliği kontrolünü yapmak, - Elektrik Mühendisliği kontrolünü yapmak, - Mimari kontrolleri yapmak,	2 adet " " "	20 gün " " "	1120
Sürveyanlık hizmetlerini yürütmek,	Her gün	Ölçülemez	0
Metraj ve hakedişleri hazırlamak, - Hazırlanan hakedişleri kontrol etmek, - Hakediş raporlarını incelemek,	110 adet	Ölçülemez	0
Kesin hesapları çıkarmak ve teminat çözümlerini yapmak,	4 adet	15 gün (4 kişi)	1680
Geçici ve kesin kabulleri yapmak,	4 adet	5 gün (4 kişi)	560
Kamulaştırma işlemlerine katkıda bulunmak,	-	Ölçülemez	0
Kamulaştırma ile ilgili yazışmaları yapmak,	-	Ölçülemez	0
Harita ve benzeri çizimleri yapmak,	-	Ölçülemez	0
Emanet yöntemiyle yapılan işlerin kontrolü ve takibini yapmak,	-	Ölçülemez	0
SSK ve Bölge Çalışma Müdürlüğüyle yapılan yazışmaları yürütmek,	-	Ölçülemez	0
Gelen ve giden evrakları kaydetmek,	1359	2 dk.	46
Yazışmaları yapmak,	715	15 dk.	179
Evrak takibi ve dosyalama yapmak,	-	Ölçülemez	0
İhale ve emanet komisyonu raportörlüğünü yapmak,	-	Ölçülemez	0
Kalorifer sisteminin bakım onarımı (18 adet kazan dairesi) - Periyodik bakım - Günlük arıza bakım ve tamiri	3 günde bir kez 3 adet	Ölçülemez	0
Kurum dışına yaptırılan kalorifer ile ilgili büyük arızalarla ilgili işlemler,	5 adet	Ölçülemez	0
İklimlendirme sistemlerinin günlük bakımı (7 adet iklimlendirme sistemi)	Günlük	40 dk.	5
Kurum dışına yaptırılan iklimlendirme sistemi ile ilgili büyük arızalarla ilgili işlemler,	-	-	0
Asansör sistemlerinin bakımı (5 asansör),	Günde 1 arıza	3 saat	600
Sihhi tesisat ve ıslak zeminlerin bakım ve onarımı	Günde 3 adet	2 saat	1200
Elektrik sistemlerinin bakım ve onarımı,	Sürekli	Ölçülemez	0
Jeneratörlerin bakım-onarımı (6 adet jeneratör),	Haftada 2 adet	30 dk.	50
Haberleşme sistemlerinin bakım onarımı,	Sürekli	Ölçülemez	0
TOPLAM			21400

Ek 2.2: Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü İş Analiz Formu Örneği

Yapılan İşler	İşin Ortaya Çıkış Dönemi (Ortalama)	Birim Zaman	Toplam Süre (Yıllık-Saat)
Bir önceki yılın hesap kapanış işlemlerini yapmak,	Yılda 1 kez	4 gün	28
Bilançoları hazırlamak,	Her ay	2 saat	24
Tutulan defterlerin kapatma ve yeniden açma işlemlerini yapmak,	Yılda 1 kez	1 saat	1
Banka hesabı ya da kasaya yatırılan paraların takibini yapmak ve ilgili bölümlere gelir olarak kaydetmek,	Her gün	1 saat	250
Bölüm bazında döner sermaye programına kayıt edilen gelir gider dengesine göre harcamaları yapmak,	Her gün	30 dk.	125
Her ay sonu aylık mizan çıkartmak ve Maliye Bakanlığı'na göndermek,	Her ay	1 gün	84
Öğretim elemanları ve yürütme kurulu üyelerine yapılacak dağıtım miktarlarını hesaplamak ve dağıtmak,	Her ay	1 gün	84
Öğretim elemanlarının pay ödemelerini hesaplarına yatırmak,	Her ay	3 gün	252
Öğretim elemanlarının yolluk ve avanslarını hazırlamak ve mahsup etmek,	Aylık 25 adet	20 adet	100
Yapılan satınalma taleplerinin onay, karar ve muayene evraklarını hazırlamak,	Yılda 439 adet	1 saat	439
Kişi veya firmalara yapılan ödeme evraklarını (satınalma evraklarını) hazırlamak,	Yılda 439 adet	1 saat	439
Satın alınan malzemeleri ilgisine teslim etmek,	Yılda 250 adet	10 dk.	42
Mahkemelerce ve özel kişilerce istenen bilirkişi raporlarına ilişkin işlemleri yapmak, • Fatura kesmek, • Raporu mahkemeye ya da ilgili kişiye göndermek, • Ödemeleri fişlerde takip etmek,	Yılda 1150 adet	20 dk.	384
Yapılan işlemleri deftere kaydetmek, • Alacaklılar defteri • Yurtiçi satışlar defteri • Borçlular defteri • Avans defteri • Kasa defteri • Gider defteri	Her gün	30 dk.	100
Vergi ödeme evraklarını hazırlamak,	Her ay	30 dk.	6
Sayıştay'a gönderilecek evrakları ayırıp çoğaltmak,	Her ay	1 saat	12
Defter kayıtlarıyla bilgisayar kayıtlarını karşılaştırmak,	Ayda 4 kez	15 dk.	12
Geçici işçilerin maaşlarını ve SSK primlerini yatırmak,	Her ay	30 dk.	6
Maliye'den istenen bilgileri hazırlamak,	Her ay	3 saat	36
Gelen ve giden evrakları kaydetmek,	Yılda 2555 evrak	2 dk.	86
Başka birimlere gidecek olan evrakları yazmak,	Yılda 1650 evrak	15 dk.	413
TOPLAM			2923

**Ek 2.3: Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı Teknik Hizmetler Şube
Müdürlüğü İş Analiz Formu Örneği**

Görevler	İşin Ortaya Çıkış Dönemi (Ortalama)	Birim Zaman	Toplam Süre (Yıllık-Saat)
Bölgümlere istekte bulunmaları için kitap listelerini göndermek,	Yılda 1 kez	2 gün	14
Kitap siparişlerini belli bir sistem içinde bilgisayarda toplamak,	Yılda 1 kez	15 gün	105
Kitap sipariş listeleri oluşturmak ve kontrollerini yapmak,	Yılda 1 kez	15 gün	105
Yayınevlerinden teklif almak,	Yılda 1 kez	1 gün	7
Fiyat araştırması yapmak,	Yılda 1 kez	10 gün	70
Satınalma işlemlerini yapmak,	Yılda 50 kez	1 gün	350
Gelen kitapları teslim almak,	Yılda 50 kez	1 gün	350
Yeni gelen ve bağış kitapları bilgisayar ortamında kataloglamak,	Yılda 8000 kitap	15 dk.	2000
Kitaplara güvenlik şeridi, barkod, sırt etiketi yapıştırmak ve kaşe basmak,	Yılda 8000 kitap	10 dk.	1334
Kitapları raflara yerleştirmek,	Yılda 8000 kitap	1 dk.	134
Raf okuma ve raf kaydırması yapmak,	Ayda 8 kez	6 kişi 1 saat	576
Sürelili yayınlara ilişkin satınalma işlemlerini gerçekleştirmek,	Yılda 1 kez	10 gün	70
Kitapların etiketlerini yenilemek,	Yılda 450 kitap	3 dk.	23
Tezleri internet ortamına aktarmak,	Yılda 1500 tez	20 dk.	500
TOPLAM			5638

Ek 2.4: Sosyal Bilimler Enstitüsü Sekreterliği İş Analiz Formu Örneği

Öğrenci İşlerine Görevler	İşin Ortaya Çıkış Dönemi (Ortalama)	Birim Zaman	Toplam Süre (Yıllık-Saat)
Öğrenci kontenjanlarını belirlemek üzere anabilim dalları ile yazışmak,	Yılda 2 kez	2 gün	28
İlan verilmesi ile ilgili işlemleri yürütmek,	Yılda 2 kez	1 gün	14
Gelen müracaatları kabul etmek,	Yılda 1500 adet	5 dk.	125
Sınavların organizasyonunu yapmak,	Yılda 2 kez	2 gün	28
Öğrencilerin başarı puanlarını hesaplayarak ilan etmek,	Yılda 2 kez	2 gün	28
Kesin kayıtlarla ilgili işlemleri yürütmek,	Yılda 500 öğrenci	10 dk.	84
Yeni kayıt olan öğrencilerin sicil dosyalarını kontrol etmek ve dolaplara yerleştirmek,	500 öğrenci	5 dk.	42
Öğrencilere ilişkin kimlik bilgilerini sisteme aktarmak,	500 öğrenci	2 dk.	17
Öğrenci kimliklerini hazırlamak, • Yazıcıdan çıkmış olan kimlik kartlarını kesmek, • Kimliği PVC kaplamak, • Kenarlarını kesmek ve soğuk mühür basmak, • Sınıf ve numaraya göre sıralamak, • İmza karşılığında öğrencilere dağıtmak,	1212 öğrenci	5 dk.	101
Hazırlık öğrencilerine ilişkin işlemleri yürütmek,	150 öğrenci	30 dk.	75
Ders planlarındaki değişiklikleri sisteme işlemek,	Yılda 2 kez	1 gün	14
Kayıt yenileme formlarını sisteme girmek,	Yılda 350 öğrenci	3 dk.	18
Kayıt dondurma işlemlerini yürütmek,	Yılda 40 öğrenci	15 dk.	10
Hazırlık öğrencilerinin notlarını sisteme girmek,	150 öğrenci	5 dk.	13
Yarıyıl sonunda derslere ilişkin öğrenci listelerindeki yanlışlıkları kontrol etmek,	Yılda 2 kez	2 saat	4
Öğretim üyeleri tarafından gönderilen notları kartlara yazmak ve bilgisayara girmek,	Yılda 2 kez	2 kişi, 5 gün	140
Mazeret ve tek ders sınavlarına ilişkin listeleri hazırlamak ve belirlenen notu sisteme girmek,	Yılda 2 kez	3 saat	6
Yaz okulu ile ilgili işlemleri yürütmek,	Yılda 1 kez	10 gün	70
Tezleri jüri üyelerine postalamak, (yüksek lisans)	Yılda 163 jüri 163*4=652 üye	5 dk.	55
Tezleri jüri üyelerine postalamak, (doktora)	Yılda 32 jüri 32*7=224 üye	5 dk.	19
Tamamlanan tezlerin bir nüshasını Yükseköğretim Kurulu'na göndermek,	Yılda 195 tez	5 dk.	17
Mezuniyet işlemlerini yürütmek,	195 öğrenci	1 saat	195
Çeşitli nedenlerle ilişigi kesilen öğrencilerin işlemlerini yapmak,	178 öğrenci	15 dk.	45
Askerlik tecil işlemlerini yapmak,	250 öğrenci	5 dk.	21
İstatistiki bilgileri hazırlamak,	Yılda 2 kez	1 gün	14
Telefonla bilgi vermek,	Her gün	30 dk.	100
Öğrencilerin müracaatlarını kabul etmek ve sorularına cevap vermek,	Günde 15 öğrenci	5 dk.	250
Transkript, öğrenci belgesi vb. belgeleri vermek,	Yılda 1150 adet	1 dk.	20
Sevk kağıdı düzenlemek,	Yılda 75 adet	5 dk.	7
TOPLAM			1560

Ek 3: Genel Sekreterlik İş Tanım Formu Örneği

GÖREV/İŞ TANIMI FORMU	
KADRO VEYA POZİSYONUN	
BİRİMİ	Genel Sekreterlik
STATÜSÜ	(X) MEMUR () SÜREKLİ İŞÇİ () SÖZLEŞMELİ PERSONEL
UNVANI	GENEL SEKRETER
SINIFI	Genel İdare Hizmetleri
KODU	
A-GÖREV/İŞLERE İLİŞKİN BİLGİLER	
1-GÖREV/İŞİN KISA TANIMI	
İlgili mevzuat çerçevesinde, Sakarya Üniversitesi'nin idari hizmet ve görevlerini Rektör adına ve onun direktifleri doğrultusunda etkinlik ve verimlilik ilkesine uygun olarak planlanması, koordine edilmesi ve yürütülmesi.	
2-GÖREV/İŞ, YETKİ VE SORUMLULUKLAR	
➢ İdari birimlerin amaç ve hedeflerini gerçekleştirecek plan ve programları hazırlamak, ➢ Birimler arasında uyumlu çalışmayı ve hizmetin yerine getirilmesini sağlamak ve denetlemek, ➢ Öğrenci, öğretim üyesi, resmi ve özel kurumlarla iyi ilişkiler kurmak, ➢ Üniversite Senatosu ve Üniversite Yönetim Kurulu toplantılarında oya katılmaksızın raportörlük görevini yapmak, ➢ Senato ve Yönetim Kurulu gündeminin zamanında dağıtılmasını ve yoklama cetvellerinin muhafazasını sağlamak, ➢ Kurullarda alınan kararların yazılması, korunması ve saklanmasını sağlamak, ➢ Üniversite Senatosu ile Üniversite Yönetim Kurulunun kararlarını üniversiteye bağlı birimlere iletmek, ➢ Üniversite idari teşkilatında görevlendirilecek personel hakkında rektöre öneride bulunmak, ➢ Basın ve halkla ilişkiler hizmetinin yürütülmesini sağlamak, ➢ Rektörlüğün yazışmalarını yürütmek, ➢ Rektörlüğün protokol, ziyaret ve tören işlerini düzenlemek, ➢ Birimlerin çalışmaları ile ilgili faaliyet raporlarının hazırlanmasını sağlamak, ➢ Kendisine bağlı birimlerin personelini denetlemek ve çalışma konularında direktif vermek, ➢ Disiplin amiri olarak personeline mevzuatta öngörülen disiplin cezalarını vermek, ➢ Personelin sicil raporlarını düzenlemek, ➢ Kanunla ve diğer mevzuatla veya Rektör tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak ➢ Genel Sekreter, üniversite idari teşkilatının başı olarak bu teşkilatın çalışmasından Rektöre karşı sorumludur.	
3-ÇALIŞMA KOŞULLARI	
a) Çalışma Ortamı	Kapalı alan
b) İş Riski	Yok
4-GÖREV/İŞİN GEREKTİRDİĞİ AĞIRLIKLİ ÇABA	
() FİZİKSEL ÇABA (X) ZİHİNSEL ÇABA	
B-ATANACAKLARDA ARANACAK NİTELİKLER	
1-GEREKLİ ÖĞRENİM DÜZEYİ VE BÖLÜMÜ	
4 yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak.	
2-GEREKLİ MESLEKİ EĞİTİM, SERTİFİKA VE DİĞER EĞİTİMLER	
-	
3-GEREKLİ YABANCI DİL VE DÜZEYİ	
Gerekmiyor	

Ek 3.1: Hukuk Müşavirliği İş Tanım Formu Örneği

GÖREV/İŞ TANIMI FORMU	
KADRO VEYA POZİSYONUN	
BİRİMİ	Hukuk Müşavirliği
STATÜSÜ	(X) MEMUR () SÜREKLİ İŞÇİ () SÖZLEŞMELİ PERSONEL
UNVANI	HUKUK MÜŞAVİRİ
SINIFI	Genel İdare Hizmetleri
A-GÖREV/İŞLERE İLİŞKİN BİLGİLER	
1-GÖREV/İŞİN KISA TANIMI Rektöre hukuksal konularda danışmanlık yapılması ve Üniversite tüzel kişiliğinin Rektör adına yargı yerlerinde temsil edilmesi.	
2-GÖREV/İŞ, YETKİ VE SORUMLULUKLAR ➤ Üniversitenin öğrenciler, personel, diğer kişi ve kurumlarla olan anlaşmazlık ve uyuşmazlıklarında adli ve idari mercilerde Üniversitenin haklarını savunmak amacıyla dava açmak veya davalara cevap vermek, ➤ Üniversite ile ilgili icra işlemlerini takip etmek, ➤ Sakarya Üniversitesi'nin hukuki konularda danışmanlığını yapmak, ➤ Rektörlük ve Genel Sekreterlik makamına hukuksal konularda istenilen bilgileri vermek, ➤ Üniversitenin ve bağlı birimlerinin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması için gerekli danışmanlık hizmetini vermek, ➤ Yönetmeliklerin ve sözleşmelerin hukuka uygun olması için gerekli incelemeleri yapmak ve görüş bildirmek, ➤ Üniversitenin ve bağlı birimlerinin menfaatlerini korumak amacıyla gerekli hukuksal önlemlerin alınmasını sağlamak, ➤ Müşavirliğin görev alanına giren konuların sağlıklı, düzenli ve verimli bir şekilde, ilgili mevzuata uygun olarak yürütülmesini sağlamak, ➤ Hukuk Müşavirliği ile diğer idari birimler arasındaki koordinasyonu temin etmek, ➤ Yükseköğretim kurumlarını ilgilendiren mevzuatı takip etmek, ➤ Müşavirliğin faaliyet alanına giren konularda ilgili kişi, birim ve kuruluşlarla haberleşmede bulunmak, ➤ Müşavirliğin çalışma ve usullerini gözden geçirerek, bağlı birimlerin görevlerini etkinlikle yerine getirebilmesi için yetkisi içindeki tedbirleri almak, ➤ Müşavirliğin işlevleri ile ilgili üst kademenin istediği raporları hazırlamak, ➤ Müşavirliğin çalışma konularına ilişkin plan ve programlar yapmak ve çalışmaların bu plan ve programlar uyarınca yürütülmesini sağlamak, ➤ Mahkemelerce ve Rektörlük Makamınca gönderilen evrakın ilgili mevzuat çerçevesinde işlem görmesini sağlamak, ➤ Müşavirlik personelinin denetlemek ve emir vermek, ➤ Emrindeki personelin işbirliği ve uyum içerisinde çalışmasını temin etmek ve ortaya çıkan sorunları çözmek, ➤ Müşavirliğin çalışmaları hakkında Rektörlük Makamına bilgi vermek ve önerilerde bulunmak, ➤ Birimle ilgili yazışmaları 1. derece imza yetkisi ile imzalamak, ➤ Müşavirlik personelinin sicil raporlarını düzenlemek, mazeret izni vermek ve yıllık izin kullanım zamanlarını tespit etmek, ödül, takdirname, yer değiştirme gibi personel işlemleri için Genel Sekreterlik Makamına önerilerde bulunmak, ➤ Rektör ve Genel Sekreterlik Makamınca hukuksal konularda verilecek diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak, ➤ Hukuk Müşaviri, görev alanına giren konulardan dolayı Genel Sekretere ve Rektör'e karşı sorumludur.	
3-ÇALIŞMA KOŞULLARI	
a) Çalışma Ortamı	Kapalı alan
b) İş Riski	Yok
4-GÖREV/İŞİN GEREKTİRDİĞİ AĞIRLIKLIL ÇABA () FİZİKSEL ÇABA (X) ZİHİNSEL ÇABA	
B-ATANACAKLARDA ARANACAK NİTELİKLER	
1-GEREKLİ ÖĞRENİM DÜZEYİ VE BÖLÜMÜ Hukuk Fakültesi mezunu olmak.	
4-GEREKLİ HİZMET SÜRESİ En az 10 yıl Avukatlık yapmış olmak.	

Ek 3.2: Sivil Savunma Uzmanlığı İş Tanım Formu Örneği

GÖREV/İŞ TANIMI FORMU	
KADRO VEYA POZİSYONUN	
BİRİMİ	Sivil Savunma Uzmanlığı
STATÜSÜ	(X) MEMUR () SÜREKLİ İŞÇİ () SÖZLEŞMELİ PERSONEL
UNVANI	SİVİL SAVUNMA UZMANI
SINIFI	Genel İdare Hizmetleri
A-GÖREV/İŞLERE İLİŞKİN BİLGİLER	
1-GÖREV/İŞİN KISA TANIMI İlgili mevzuat ve Sakarya Üniversitesi Rektörlüğünce belirlenen amaç, ilke ve talimatlar doğrultusunda sivil savunma hizmetlerinin yürütülmesi.	
2-GÖREV/İŞ, YETKİ VE SORUMLULUKLAR ➤ Kendisine verilen yetki ve sorumluluklar dahilinde sivil savunma faaliyetlerini yönlendirmek ve koordine etmek, ➤ Sakarya üniversitesine ait bina ve tesislerin sivil savunma planlarını hazırlamak, ➤ Planların güncelleştirilmesini, geliştirilmesini ve uygulamasını takip edip denetlemek, ➤ Gerekli sivil savunma tesis, malzeme ve teçhizatını tedarik ve temin etmek, mevcutların bakım ve korunmalarını sağlamak, ➤ Sivil savunma ekiplerinin kuruluş ve eğitimlerini yaptırmak ve bu konuda birim yöneticileriyle işbirliğine girmek, ➤ Sivil savunma ile ilgili ödeneklerin bütçeye konulmasını sağlamak, sarf yerlerini teklif, tespit ve takip etmek, ➤ Yangın söndürme cihazlarının dağıtımı, kontrolleri ve bakımlarını yapmak/yaptırmak, ➤ Çalışma raporlarını hazırlamak, ➤ Sivil savunma mevzuat, yayın ve emirlerini devamlı surette izlemek, incelemek, bunların Üniversite birimlerinde uygulanmasını teklif, tavsiye ve takip etmek, ➤ Genel Sekreterlik makamından gelen yazıların gereğini yapmak, acele ve sürekli yazıların zamanında cevaplandırılmasını sağlamak, ➤ Yazışmalarda gizlilik kurallarına riayet etmek, ➤ Çalışmaları konusunda üst makamlara bilgi vermek ve önerilerde bulunmak, ➤ Birim personelinin sicil raporlarını düzenlemek, mazeret izni vermek ve yıllık izin kullanım zamanlarını tespit etmek, ödül, takdimname, yer değiştirme gibi personel işlemleri için Genel Sekreterlik Makamına önerilerde bulunmak, ➤ Amirlerinin verdiği benzer nitelikteki diğer görevleri yerine getirmek, ➤ Sivil Savunma Uzmanı, görev ve hizmetlerinden dolayı Genel Sekretere ve İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürü'ne karşı sorumludur.	
3-ÇALIŞMA KOŞULLARI	
a) Çalışma Ortamı	Kapalı alan
b) İş Riski	Yok
4-GÖREV/İŞİN GEREKTİRDİĞİ AĞIRLIKLIL ÇABA () FİZİKSEL ÇABA (X) ZİHİNSEL ÇABA	
B-ATANACAKLARDA ARANACAK NİTELİKLER	
1-GEREKLİ ÖĞRENİM DÜZEYİ VE BÖLÜMÜ 4 yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak.	
3-GEREKLİ YABANCI DİL VE DÜZEYİ Gerekmiyor	

Ek 3.3: Özel Güvenlik Teşkilatı İş Tanım Formu Örneği

GÖREV/İŞ TANIMI FORMU	
KADRO VEYA POZİSYONUN	
BİRİMİ	Özel Güvenlik Teşkilatı
STATÜSÜ	(X) MEMUR () SÜREKLİ İŞÇİ () SÖZLEŞMELİ PERSONEL
UNVANI	KORUMA VE GÜVENLİK AMİRİ
SINIFI	Genel İdare Hizmetleri
A-GÖREV/İŞLERE İLİŞKİN BİLGİLER	
1-GÖREV/İŞİN KISA TANIMI Sakarya Üniversitesi'nin güvenliğini sağlamak amacıyla gerekli koruma ve güvenlik faaliyetlerinin planlanması, yürütülmesi, koordine edilmesi ve denetlenmesi.	
2-GÖREV/İŞ, YETKİ VE SORUMLULUKLAR ➤ Sakarya Üniversitesi'nin, bina, tesis, personel ve öğrencilerini, sabotaj, yangın, hırsızlık, soygun, yağma ve yıkma, zorla işten alıkoyma gibi her çeşit tehdit, tehlike ve tecavüze karşı korunması amacıyla gerekli planlama, koordinasyon ve denetim faaliyetlerini yürütmek, ➤ Koruma ve güvenlik hizmetlerini yürütmek amacıyla çalışma grupları düzenlemek, görev yerlerini ve çalışma saatlerini belirlemek , ➤ Kendisine verilen yetki ve sorumluluklar dahilinde koruma ve güvenlik hizmetlerini planlamak, yönlendirmek, koordine etmek ve gereken önlemleri almak, ➤ Koruma ve güvenlik hizmetlerinin sağlıklı ve düzenli bir şekilde yürütülmesi için çalışmak, gerekirse bu konuda ilgili personeli uyarmak, ➤ Özel Güvenlik Teşkilatı personelinin valilik atamaları, kimlik belgeleri ile silah ruhsat işlemlerini yürütmek, ➤ Görevlilerce kullanılan silahların kalibrasyonunu yaptırmak, ➤ 2495 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik gereğince eğitim programının takip etmek ve genel kollukça bildirilen programı uygulamak, ➤ Görev alanları içinde işlenmiş veya işlenmekte olan suçların derhal genel kolluk kuvvetlerine bildirmek, sanıkları yakalamak, gözaltına almak ve delillerin muhafaza etmek, ➤ Genel kolluk kuvvetlerinin işe el koymasından itibaren emrine girerek onlara yardımcı olunmasını sağlamak, ➤ Giriş çıkışların kontrol altında tutulmasını takip etmek, ➤ Genel kollukça aranmakta olan şahısların takip edilmesi ve genel kolluğa teslim edilmesini sağlamak, ➤ Sivil Savunma Uzmanına görevlerinin yerine getirilmesinde yardımcı olmak, ➤ Sorumluluğunda bulunan personeli gözetmek ve denetlemek, işbirliği ve uyum içerisinde çalışmalarını sağlamak, ➤ Genel Sekreterlikten gelen yazıların gereğini yapmak, acele ve sürekli yazıların zamanında cevaplandırmak, ➤ Yazışmalarda gizlilik kurallarına riayet etmek, ➤ Astlarına üst makamların görüş, istek ve talimatlarını aktarmak, ➤ Yetkisini aşan konularda Genel Sekreter veya Yardımcısından talimat, görüş, yorum alarak işlerin devamlılığını sağlamak, ➤ Çalışmaları konusunda Genel Sekreter veya Yardımcısına bilgi vermek ve önerilerde bulunmak, ➤ Koruma ve Güvenlik Amiri, görev alanları içinde görevlerini yaparken silah taşıma ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'na göre silah kullanma yetkisine sahiptir, ➤ Amirlerinin verdiği benzer nitelikteki diğer görevleri yerine getirmek, ➤ Koruma ve Güvenlik Amiri, görev ve hizmetlerinden dolayı Genel Sekretere karşı sorumludur.	
3-ÇALIŞMA KOŞULLARI	
a) Çalışma Ortamı	Kapalı ve açık alan
b) İş Riski	Az
4-GÖREV/İŞİN GEREKTİRDİĞİ AĞIRLIKLI ÇABA () FİZİKSEL ÇABA (X) ZİHİNSEL ÇABA	
B-ATANACAKLARDA ARANACAK NİTELİKLER	
1-GEREKLİ ÖĞRENİM DÜZEYİ VE BÖLÜMÜ 2 yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak.	
3-GEREKLİ YABANCI DİL VE DÜZEYİ Gerekmiyor	
4-GEREKLİ HİZMET SÜRESİ Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme Yönetmeliği hükümleri.	

Ek 3.4: İdari Mali İşler Daire Başkanlığı İş Tanım Formu Örneği

GÖREV/İŞ TANIMI FORMU	
KADRO VEYA POZİSYONUN	
BİRİMİ	İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı
STATÜSÜ	(X) MEMUR () SÜREKLİ İŞÇİ () SÖZLEŞMELİ PERSONEL
UNVANI	İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRE BAŞKANI
SINIFI	Genel İdare Hizmetleri
A-GÖREV/İŞLERE İLİŞKİN BİLGİLER	
1-GÖREV/İŞİN KISA TANIMI İlgili mevzuat ve Sakarya Üniversitesi Rektörlüğünce belirlenen amaç, ilke ve talimatlar doğrultusunda, Üniversitenin mali konulardaki görevlerinin sağlıklı, düzenli ve uyumlu bir şekilde yürütülmesi, koordine edilmesi ve denetlenmesi.	
2-GÖREV/İŞ, YETKİ VE SORUMLULUKLAR ➤ Daire Başkanlığı'nın görev alanına giren konuların sağlıklı, düzenli ve verimli bir şekilde, ilgili mevzuata uygun olarak yürütülmesini planlamak, koordine etmek ve denetlemek, ➤ Hizmet ve faaliyetlerin ekonomik ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için insan, para ve malzeme gibi mevcut kaynakların en uygun ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere üniversiteye ait bütçe tasarılarını plan ve program esasına göre hazırlamak ve uygulanmasını izlemek, ➤ Üniversite bütçe tasarısını plan ve program çerçevesinde hazırlanmasına ve kabul edilen bütçenin uygulanmasına yön vermek ve izlemek, ➤ Yatırım programlarının finansman kaynakları ile ilgili ve gerekli bilgi, belge ve istatistikleri toplamak ve değerlendirmek, ➤ Uygulama sırasında nakit ve ödenek durumunu izlemek, ➤ Üniversitenin ayniyat işleri ile her türlü ödeme ve tahsil işlerini yürütmek, ➤ Bilimsel araştırma projeleri ile ilgili iş ve işlemlerin yapılmasını sağlamak, ➤ Üniversiteye ait resmi araçların mevzuata uygun olarak sevk ve idare edilmesini sağlamak, ➤ Üniversiteye ait idari bina ve tesislerin temizliğinin yapılmasını ve düzenini sağlamak, ➤ Daire başkanlığının faaliyetlerini ilgilendiren mevzuatı takip etmek, ➤ Bağlı birimlerin verimli şekilde çalışması için projeler üretmek, ➤ Görev alanına giren konularda, uygulamalarda ortaya çıkan mevzuat yetersizliği veya aksaklıklarla ilgili hususlarda inceleme ve araştırma yaptırarak, alınması gereken yasal ve idari tedbirler konusunda Genel Sekreterlik Makamına tekliflerde bulunmak, ➤ Daire Başkanlığına bağlı şube müdürlüklerinin çalışmalarına ait yıllık faaliyet raporlarının düzenlenmesini sağlamak, ➤ Daire Başkanlığı personelinin denetlemek ve çalışma konularında direktif vermek, ➤ Daire Başkanlığı personelinin hizmet içi eğitim ihtiyaçlarını belirlemek ve hizmet içi eğitim programlarının düzenlenmesi için Personel Daire Başkanlığı ile işbirliği yapmak, ➤ Daire Başkanlığı personelinin özlük haklarının ve sicil işlemlerinin takibini yapmak, ➤ Daire başkanlığı personelinin sicil raporlarını düzenlemek, ➤ Ödül, takdimname, yer değiştirme gibi personel işlemleri için Genel Sekreterlik Makamına önerilerde bulunmak, ➤ Şube Müdürlerince verilen mazeret izni ve yıllık izinleri onaylamak, ➤ Daire Başkanlığı ile ilgili yazışmaları 1. derece imza yetkisi ile imzalamak, ➤ Daire başkanlığının çalışmaları konusunda amirlerine bilgi vermek, ➤ İdari ve Mali İşler Daire Başkanı, görev alanına giren konulardan dolayı Genel Sekretere ve Rektöre karşı sorumludur.	
3-ÇALIŞMA KOŞULLARI	
a) Çalışma Ortamı	Kapalı alan
b) İş Riski	Yok
4-GÖREV/İŞİN GEREKTİRDİĞİ AĞIRLIKLİ ÇABA () FİZİKSEL ÇABA (X) ZİHİNSEL ÇABA	
B-ATANACAKLARDA ARANACAK NİTELİKLER	
1-GEREKLİ ÖĞRENİM DÜZEYİ VE BÖLÜMÜ 4 yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak. İktisadi ve İdari Bilimler, Siyasal Bilgiler veya dengi fakülte ve yüksekökol mezunları tercih edilir.	
4-GEREKLİ HİZMET SÜRESİ Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme Yönetmeliği hükümleri.	

ÖZGEÇMİŞ

Canan Yılmaz, 1987 yılında Altındağ'da doğmuştur. 2001 yılında Kooperatifler İlköğretim Okulu'nu, 2004 yılında Kayabayazıtöğlü Lisesi'ni bitirmiştir. 2014 yılında Sakarya Üniversitesi İşletme Fakültesi İnsan Kaynakları Bölümünden derece ile mezun olmuştur. 2015 yılında ÇAP yaptığı Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümünden mezun olmuştur. 2014 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İnsan Kaynakları Anabilim Dalındaki yüksek lisans eğitimini tez aşamasında sürdürmektedir. Halen Sakarya Üniversitesi İşletme Fakültesi İnsan Kaynakları Yönetimi bölümünde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır.

