**T.C.**
**ATILIM ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI**

# KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞEN İNSAN KAYNAKLARI POLİTİKASI: MALİYE BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Abdullah OĞULTAY**

**TEZ DANIŞMANI**
**Yrd. Doç. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN**

**Ankara – 2012**

**T.C.**
**ATILIM ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI**

# KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞEN İNSAN KAYNAKLARI POLİTİKASI: MALİYE BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Abdullah OĞULTAY**

**TEZ DANIŞMANI**
**Yrd. Doç. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN**

**Ankara – 2012**

**ATILIM ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Abdullah OĞULTAY tarafından hazırlanan "Kamu Yönetiminde Değişen İnsan Kaynakları Politikası: Maliye Bakanlığı Örneği" başlıklı bu çalışma, 30/05/2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. İsmail BİRCAN (Başkan)

Yrd. Doç. Dr. Anıl ÇEKİÇ (Üye)

Yrd. Doç. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN (Danışman)

# ÖNSÖZ

İnsan Kaynakları Yönetimi anlayışı, kamu kurumları tarafından her geçen gün daha fazla önem verilmeye başlanan yeni bir yönetim anlayışıdır. Çünkü insan kaynağı doğru kullanıldığında her türlü araç ve gereçten çok önemli ve değerli bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu güç doğru ve verimli şekilde kullanıldığı takdirde kurumların başarılı olmaları kaçınılmazdır.

Bu çalışmada, son yıllarda iyice hızını artıran kamuda reform rüzgarlarının kamunun her alanında olduğu gibi, kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş üzerinde oluşturduğu etkiler incelenmeye çalışılmıştır. Değişimin sonucu olarak, bu sisteme alternatif olarak düşünülen insan kaynakları yönetiminin kamuda uygulanabilirliği araştırılarak hazırlanan ve İnsan Kaynakları Yönetim anlayışının kurumlara sağlayacağı değeri de tartıştığımız bu çalışmaya, tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN'in kattığı değer tartışılmaz bir gerçektir.

Yüksek lisans eğitimim boyunca bilgi ve görgüsünden yararlandığım tezimin tüm aşamalarında yardımlarını esirgemeyen ve fikirleriyle katkı sağlayıp tezimi zenginleştiren Yrd. Doç. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN hocama en içten teşekkürümü sunarım.

Yüksek lisans yapmamı teşvik eden ve bu konuda bana hem maddi hem de manevi destek sağlayan hoşgörüsü, saygısı, yardımseverliği ve cömertliğiyle tanıdığım değerli büyüğüm Mehmet KAPKİÇ'a, yine bu süre içerisinde arkadaşlığı, dostluğu ve dayanışmasıyla benden yardımlarını esirgemeyen değerli sınıf arkadaşım Abdurrahman GÜNGÖR'e, bilgileri, tavsiyeleri ve tecrübesiyle bana yol gösteren değerli üstadım Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Ali SEZER'e, tecrübesinden faydalandığım değerli arkadaşım Defterdarlık Uzmanı Mustafa DEMİR'e, Bakanlıkta anket çalışması yapmama izin veren değerli üstadlarıma ve anket çalışmalarıma görüşleriyle katkı sağlayan değerli mesai arkadaşlarıma teşekkürü bir borç bilirim.

Beni bugünlere gelmemi sağlayan ve beni yönlendiren, benden sevgi ve desteğini esirgemeyen bana maddi ve manevi destek sağlayan ve bu desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen anneme, babama ve kardeşlerime minnettarım.

Uzun ve yorucu tez dönemimde çalışmamın oluşmasında her dakika yanımdan ayrılmayan ve manevi desteğini hiç esirgemeyen biricik eşim Ayla OĞULTAY'a her daim sevgimi sunarım.

# İÇİNDEKİLER

**ÖNSÖZ** ..... **İ**
**İÇİNDEKİLER** ..... **İİİ**
**KISALTMALAR DİZİNİ** ..... **Vİİİ**
**TABLOLAR DİZİNİ** ..... **Xİ**
**ŞEKİLLER DİZİNİ** ..... **Xİİ**
**GİRİŞ** ..... **1**

**BİRİNCİ BÖLÜM**
**KAVRAMSAL ÇERÇEVE: İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ, ÖNEMİ, AMACI, TEMEL İLKELERİ, TEMEL FONKSİYONLARI**

1.1. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ ..... 5
1.1.1. İnsan Kaynakları Yönetimin Tanımı ..... 5
1.1.2. İnsan Kaynakları Yönetimin Önemi ..... 10
1.1.3. İnsan Kaynakları Yönetimin Amacı ..... 11
1.1.4. İnsan Kaynakları Yönetiminin Temel İlkeleri ..... 14
1.1.4.1. İnsana Saygı İlkesi ..... 14
1.1.4.2. Tarafsızlık İlkesi ..... 15
1.1.4.3. Eşitlik İlkesi ..... 16
1.1.4.4. Verimlilik İlkesi ..... 17
1.1.4.5. Açıklık İlkesi ..... 18
1.1.4.6. Gizlilik İlkesi ..... 18
1.1.4.7. Yeterlilik İlkesi ..... 19
1.1.4.8. Sınıflandırma İlkesi ..... 19
1.1.4.9. Kariyer İlkesi ..... 20
1.1.4.10. Adil ve Yeterli Ücret İlkesi ..... 21
1.1.4.11. Uzman Kişilere Başvurma İlkesi ..... 22
1.1.4.12. Halef Yetiştirme İlkesi ..... 22

1.2. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TEMEL FONKSİYONLARI ..... 22
1.2.1. İnsan Kaynakları Planlaması ..... 22
1.2.2. İş Analizi ve Tanımları ..... 24
1.2.3. İnsan Kaynağını Bulma ve Seçme ..... 25
1.2.4. Endüstriyel İlişkiler ..... 27
1.2.5. Personel Sağlığı ve Güvenliği ..... 27
1.2.6. İş Değerlemesi ve Ücretleme ..... 29
1.2.7. Performans Değerlemesi ..... 32
1.2.8. Kariyer Geliştirme ..... 34
1.2.9. Bilgi Sistemleri ..... 36

**İKİNCİ BÖLÜM**

**KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ**

2.1. KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ ..... 38
2.2. KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ VE YENİLEŞME ..... 41
2.3. KAMU VE ÖZEL SEKTÖRDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİMİN KARŞILAŞTIRILMASI ..... 43
2.3.1. Benzerlikler ..... 44
2.3.2 Farklılıklar ..... 45
2.4. KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE YÖNELME ..... 46
2.4.1 Kamu Yönetimini Değişime Zorlayan Nedenler ..... 46
2.4.2. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi ve Kamu Görevlileri ..... 47
2.4.2.1. Kamu Görevlileri ..... 48
2.4.2.2. Diğer Kamu Görevlileri ..... 49
2.4.3. Kamu Görevlilerinde İşe Alma İlkeleri ..... 49
2.4.3.1. Eşitlik İlkesi ..... 49
2.4.3.2. Yeterlik İlkesi ..... 51
2.4.4. Kamuda İstihdam Türleri ..... 52
2.4.4.1. Memurluk ..... 53
2.4.4.2. Sözleşmeli Personel ..... 53

2.4.4.3. Geçici Personel ..... 53
2.4.4.4. İşçi ..... 54
2.5. KAMU SEKTÖRÜNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ ..... 54
2.5.1. İnsangücü Planlaması ..... 55
2.5.2. Kamu Kesiminde İnsangücü Sağlama ve Seçme ..... 56
2.5.3. İnsan Kaynağının Eğitimi ve Geliştirilmesi ..... 58
2.5.4. İnsan Kaynağının Değerlendirilmesi ..... 60
2.5.5. Kamuda Kariyer Planlama ve Geliştirme ..... 63
2.5.6. Kamuda Ücret Sistemi ..... 66
2.6. KAMUDA NORM KADRO UYGULAMASI ..... 69
2.6.1. Norm Kadro Tanımı ve Kavramsal Çerçevesi ..... 69
2.6.2. Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Esas ve Çalışmalar ..... 70
2.6.2.1. Örgüt Analizi ..... 71
2.6.2.2. Görev Tanımı ..... 72
2.6.2.3. Norm Kadro Pozisyon Kılavuzunun Hazırlanması ..... 73
2.6.2.4. Norm Kadro Çalışmasının Yararları ..... 74

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ**

3.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ ..... 76
3.1.1. Türk Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimin Nitelikleri ..... 79
3.1.2. Türk Kamu Personel Yönetimi İle İlgili Yapılan Çalışmalar ..... 82
3.1.2.1. Osmanlı Dönemi ..... 82
3.1.2.2. Cumhuriyet Dönemi ..... 83
3.1.2.2.1. 1960 Öncesi Reform Çalışmaları ..... 84
3.1.2.2.1.1. Neumark Raporu ..... 85
3.1.2.2.1.2. Barker Raporu ..... 87
3.1.2.2.1.3. Martin ve Cush Raporu ..... 88
3.1.2.2.1.4. Leimgruber Raporu ..... 89

3.1.2.2.1.5. Gıyas Akdeniz Raporu (Devlet Memurları Ücret Rejimi Islahı Hakkında Rapor ..... 90
3.1.2.2.1.6. Chailloux – Dantel Raporu ..... 91
3.1.2.2.2. 1960 Sonrası Reform Çalışmaları ..... 92
3.1.2.2.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor ..... 93
3.1.2.2.2.2. Mook Raporu ..... 94
3.1.2.2.2.3. Fisher Raporu ..... 95
3.1.2.2.2.4. Podol Raporu ..... 96
3.1.2.2.2.5. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu ..... 98
3.1.2.2.2.6. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ..... 100
3.1.2.2.2.7. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu ..... 102
3.1.2.2.2.8. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ..... 105

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

**MALİYE BAKANLIĞINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ**

4.1. MALİYE BAKANLIĞININ MİSYON VE VİZYONU ..... 107
4.2. MALİYE BAKANLIĞININ TEŞKİLAT YAPISI ..... 109
4.2.1. Maliye Teşkilatı Tarihçesi ..... 109
4.2.1.1. 1908 Meşrutiyet Devri Teşkilatı ..... 109
4.2.1.2. Cumhuriyet Dönemi Maliye Teşkilatı ..... 110
4.3. MALİYE BAKANLIĞININ GÖREVLERİ VE TEŞKİLATI ..... 113
4.3.1. Maliye Bakanlığının Görevleri ..... 113
4.4. MALİYE BAKANLIĞI PERSONEL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ..... 118
4.4.1. Misyon ve Vizyonu ..... 118
4.4.2. İdari Yapısı ..... 118
4.4.3. Personel Genel Müdürlüğünde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Çalışmaları ..... 123

**BEŞİNCİ BÖLÜM**

**ALAN ARAŞTIRMASI**

5.1. ARAŞTIRMANIN AMACI, KAPSAMI VE YÖNTEMİ..... 127
5.1.1. Araştırmanın Amacı ..... 127
5.1.2. Araştırmanın Kapsamı ..... 127
5.1.3. Araştırma Yöntemi..... 127
5.1.4. Araştırmanın Çalışma Grubu ..... 128
5.1.5. Anket Çalışması Hakkında Genel Bilgiler..... 128
5.1.6. Araştırmanın Modeli ..... 129
5.1.7. Veriler ve Toplanması..... 130
5.1.8. Verilerin Analizi ve Yorumlanması ..... 130
5.1.9. Varsayımlar ve Sınırlılıklar..... 131
5.1.10. Araştırmada Elde Edilen Bulguların Yorumlanması ..... 132
**SONUÇ..... 146**
**ÖNERİLER ..... 159**
**KAYNAKÇA ..... 162**
**EK-1 ANKET FORMU ..... 174**
**EK-2 ANKET ONAYI..... 178**
**ÖZET..... 179**
**ABSTRACT..... 180**

# KISALTMALAR DİZİNİ

| | |
|---|---|
| AB | : Avrupa Birliği |
| ABD | : Amerika Birleşik Devletleri |
| BKK | : Bakanlar Kurulu Kararı |
| Bkz: | : Bakınız |
| BM | : Birleşmiş Milletler |
| DMK | : Devlet Memurları Kanunu |
| DPB | : Devlet Personel Başkanlığı |
| DPD | : Devlet Personel Dairesi |
| DPT | : Devlet Planlama Teşkilatı |
| HSI | : Human Service Integration<br>İnsani Hizmetlerin Bütünleştirilmesi |
| İK | : İnsan Kaynakları |
| İKY | : İnsan Kaynakları Yönetimi |
| KAYA | : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi |
| KHK | : Kanun Hükmünde Kararname |
| KİT | : Kamu İktisadi Teşebbüsü |
| KPSS | : Kamu Personeli Seçme Sınavı |
| MB | : Maliye Bakanlığı |
| MBK | : Milli Birlik Komitesi |
| md. | : Madde |
| MEHTAP | : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi |
| OECD | : İktisadi İşbirliği ve Geliştirme Teşkilatı |
| ör. | : Örnek |
| PERGEN: | : Personel Genel Müdürlüğü |
| RG | : Resmi Gazete |
| s. | : Sayfa |
| SPSS | : Statistical Package for Social Sciences<br>Sosyal Bilimlerde İstatistik Analiz Programı |
| TBMM | : Türkiye Büyük Millet Meclisi |

| | |
|---|---|
| TCK | : Türk Ceza Kanunu |
| TODAİE | : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü |
| 178 sayılı KHK | : Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname |
| 233 sayılı KHK | : Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname |
| 646 sayılı KHK | : Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname |
| 657 sayılı Kanun | : Devlet Memurları Kanunu |
| 659 sayılı KHK | : Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname |
| 666 sayılı KHK | : Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname |
| 788 sayılı Kanun | : Memurin Kanunu |
| 1452 sayılı Kanun | : Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun |
| 2996 sayılı Kanun | : Maliye Vekaleti Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun |
| 4286 sayılı Kanun | : Maliye Teşkilatına Dair 2996 Sayılı Kanun İle Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkındaki 3656 ve Buna Ek 3888 ve 3968 Sayılı Kanunlara Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun |
| 4910 sayılı Kanun | : Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 2996 sayılı Kanunun Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun |
| 5018 sayılı Kanun | : Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu |

| | |
|---|---|
| 5655 sayılı Kanun | : Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 2996 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun |
| 6111 sayılı Kanun | : Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun |
| 6435 sayılı Kanun | : Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkındaki Kanun |

# TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1: İnsan Kaynakları Yönetiminin Tarihi Onar Yıllık Dönemlerde Özeti ..... 9
Tablo 2: Kadroların Teşkilat Bazında Dağılımı ..... 114
Tablo 3: PERGEN - Dolu-Boş Kadro Bilgileri ..... 120
Tablo 4: PERGEN - Merkez Personel Sayısı ..... 121
Tablo 5: Taşrada Görev Yapan Personel Sayısı ..... 122
Tablo 6: Aritmetik Ortalamaların Derecelendirme Aralıkları ..... 131
Tablo 7: Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Çalışanlarının Demografik Özelliklerine İlişkin Dağılımları ..... 132
Tablo 8: Kadın ve Erkek Çalışanlarının İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri ..... 138
Tablo 9: Çalışanların Yaşlarına Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri ..... 139
Tablo 10: Çalışanların Öğrenim Durumlarına Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri ..... 140
Tablo 11: Çalışanların Mesleki Kıdemlerine Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri ..... 141
Tablo 12: Çalışanların Görevlerine Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri ..... 141
Tablo 13: Çalışanların Kursa/Seminere Katılma Durumlarına Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri ..... 142
Tablo 14: İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Yeterli Bilgiye Sahip Olan ve Olmayan Çalışanlarının İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri ..... 143
Tablo 15: Ölçek Maddelerine Verilen Cevapların Ortalama İstatistikleri En Yüksekten En Düşüğe Doğru Sıralanışı ve Sonuçları ..... 143

# ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: İnsan Kaynakları Sağlama Süreci ..... 25
Şekil 2: İş Değerleme Süreci ve Ücretleme ..... 29
Şekil 3: Ücret Kişi İçin Gelir, Kurum İçin Gider Kalemidir..... 66
Şekil 4: Maliye Bakanlığı Organizasyon Şeması..... 115
Şekil 5: Personel Genel Müdürlüğü Organizasyon Şeması ..... 119
Şekil 6: Örneklem Grubunun "Cinsiyet" Değişkenine Göre Dağılımı ..... 133
Şekil 7: Örneklem Grubunun "Yaş" Değişkenine Göre Dağılımı ..... 134
Şekil 8: Örneklem Grubunun "Eğitim Düzeyi" Değişkenine Göre Dağılımı ..... 135
Şekil 9 Örneklem Grubunun "Hizmet Süresi" Değişkenine Göre Dağılımı..... 135
Şekil 10: Örneklem Grubunun "Görev Unvanı" Değişkenine Göre Dağılımı..... 136
Şekil 11: Örneklem Grubunun "İnsan Kaynakları Eğitim veya Seminerine Katılma Durumu" Değişkenine Göre Dağılımı ..... 137
Şekil 12: Örneklem Grubunun "İnsan kaynakları yönetimi kavramına ilişkin bilgi sahibi olma" Değişkenine Göre Dağılımı ..... 138

# GİRİŞ

Küreselleşmeyle beraber toplumsal yaşam gün geçtikçe daha karmaşık hale gelirken devletten ve kamu yönetiminden beklentiler farklılaşmaktadır. Bu hızlı değişim karşısında kamu faaliyetlerinin daha esnek, hızlı ve etkin hale gelmesi beklenmektedir. Yılmazöz'e (2008) göre; dünyanın içinde bulunduğu küreselleşme süreci, büyük toplumsal, siyasal, ekonomik dönüşümler, teknolojik devrim ve benzeri olgular kamu yönetiminin yeniden değerlendirilmesine ve sorgulanmasına yol açmıştır (s.72). İnsan kaynakları yönetimi de 1980'li yıllarda gelişme gösteren bir yönetim anlayışı olarak karşımıza çıkmıştır.

Bugün kamuda uygulanan personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasında bir takım benzerlikler taşımasına rağmen bu yönetiminden en önemli farkı, örgütün başarısında, insan kaynağının önemli bir role sahip olmasıdır. İnsan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetiminin çağdaş bir versiyonu olarak ortaya çıkmıştır. Klasik personel yönetiminde, kuralcılık, koşullara mutlak bir uyum, katılık hakimken, insan kaynakları yönetiminde esneklik hakimdir. Ayrıca, personel yönetiminde hizmet kapsamının genişlemesi, insan kaynakları yönetimi yaklaşımına yönelmeyi gerektirmiştir. Artık günümüzde, örgütler arası rekabet üstünlüğünü belirleyen en önemli etken nitelikli insan kaynağına sahip olmaktır.

Kamu kurum ve kuruluşları, sürekli ve hızlı olan bu değişime ayak uydurabilmeleri, kendinden beklenen hizmetleri en etkin ve en verimli bir şekilde yapabilmeleri, nitelikli insan gücüne sahip olabilmeleri için, klasik personel yönetimi anlayışından uzaklaşıp, çağdaş insan kaynakları yönetimini benimsemeleri gerekmektedir. Ancak, insan kaynakları yönetimi anlayışına tam anlamıyla geçilebilmesi için kamu personel yönetiminde büyük, köklü reformlar yapılmalıdır.

Kamu personel yönetimi sisteminin yeniden düzenlenmesi, kamu görevlilerinin üst düzey bir performansla çalışmalarını sağlayacak önlemlerin alınmasına bağlıdır. Günümüzde örgütlerin başarısını artırmada en önemli aktif unsur olan insan kaynağının verimli kullanılmasıdır.

Ayrıca, kamu personel yönetiminde, insan kaynakları yönetiminde olduğu gibi çalışanların morallerini yükseltmeye, onların etkinliğini ve verimini arttırmaya yönelik bir çalışma yapılmamakta, personelin motivasyonu gözardı edilmektedir.

Türkiye'de personel rejimi ile ilgili sorunlar her dönemde varlığını sürdürmüştür. Belki de en çok düzenleme girişimi yapılan alan personel yönetimi ile ilgili alandır. Ancak tüm bu çabalara rağmen personel rejiminde herhangi bir iyileşme görülmemiş, reform girişimleri olumlu sonuç vermemiştir. Reform girişimlerinin sonuçsuz kalmasının elbette pek çok nedeni vardır.

Personel rejimine ilişkin çalışmaların hukuki açıdan da üzerinde durulması gerekmektedir. Personel rejimi ile ilgili düzenlemelerin pek çoğu kanun ve KHK'lar ile yapılmaktadır. Bu düzenlemelerin ülkenin hukuk sistemi ile çelişmemesine dikkat edilmeli, ard arda çıkarılan kanunlar ve KHK'lar birbirleri ile çatışmamalı ve karışıklığı önleyecek nitelikte olmalıdır.

Personel rejimini düzenleyen mevzuat karışık ve yetersizdir; daha öncede belirttiğimiz gibi personel rejimi, düzenlemeye en çok ihtiyaç duyulan rejimdir. Bu ihtiyaç sürekli çıkarılan kanun, KHK ve diğer düzenleyici işlemler ile sağlanmaya çalışılmakta, bu da içinden çıkılmaz, anlaşılmaz, karmaşık ve uygulama imkanı olmayan bir mevzuat kirliliğine neden olmaktadır.

Ülkemizde kamu yönetimi alanında köklü bir değişimin gerekli olduğu tüm kesimler tarafından sürekli vurgulanmaktadır. Kamu yönetimini yeniden ele alarak yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde yapılandırmaya yönelik bu girişimlerin önemli bir bölümünü insan kaynakları yönetimi alanında yapılacak yeni düzenlemeler oluşturmaktadır.

Kavramsal çerçevenin yer aldığı birinci bölümde; genel olarak insan kaynakları yönetimi, insan kaynakları yönetiminin önemi, amacı, insan kaynaklarının yönetimin temel ilkeleri ve insan kaynakları yönetiminin temel fonksiyonlarına yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, kamuda insan kaynaklarının gelişimi, kamuda insan kaynakları yönetimi, kamu ve özel sektör insan kaynakları yönetiminin karşılaştırılması, kamuda insan kaynakları yönetiminin uygulanabilirliği ve buna ilişkin ilkeler, kamuda norm kadro uygulaması ve uyulacak esaslara yer verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türk kamu yönetiminde insan kaynakları yönetiminin nitelikleri, Türk kamu personel yönetimi ile ilgili yapılan çalışmalar, Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Döneminde personel yönetimine ilişkin yapılan çalışmalar ve araştırma raporlarına yer verilmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde, Maliye Bakanlığında insan kaynakları yönetimi, Maliye Bakanlığının misyon ve vizyonu, teşkilat yapısı, Bakanlığın tarihçesi, görevleri ve MB Personel Genel Müdürlüğünde insan kaynakların yönetimine geçiş çalışmalarına yer verilmiştir.

Çalışmanın beşinci bölümünde, tezimizi diğer çalışmalardan ayıran alan araştırması yer almaktadır. Bu bölümde; öncelikle araştırma amacı, kapsamı ve yöntemi, araştırmanın yürütülmesi ile anket yapılan katılımcıların demografik özellikleri aktarılmıştır. Yapılan anket sonucunda katılımcıların insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri değerlendirilmiştir.

Çalışmanın son bölümü olan sonuç ve öneri kısmında, İnsan kaynakları yönetimine ilişkin günümüze kadar yapılan çalışmalar hakkında kısaca bilgi verildikten sonra anketin yorumlanmasına ve buna ilişkin sorunların ortaya konularak öneriler dile getirilmiştir.

Bu çalışmanın ana unsuru, konuyla ilgili mevzuat, araştırma, raporlar ve diğer literatürün değerlendirilmesi ile yapılan anket analizinden oluşmuştur. Konuyla ilgili kanun, yönetmelik, tez çalışmaları, kitap ve makaleler incelenerek ilgili literatür taranmıştır. Literatür taramasında YÖK'ün tez tarama kataloğu, TODAİE Kütüphanesi, Milli Kütüphane, Atılım Üniversitesi Kütüphanesi, E-Kütüphane ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Kütüphanesinden yararlanılmıştır.

Ülkemizde insan kaynakları yönetiminin özel sektöre yönelik olarak düşünüldüğü bir ortamda, Yılmazöz'e (2008) göre; 1990'lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerde başlayan ve kamu yönetiminde özel sektöre özgü işletme yönetimi ilkelerini uygulamayı öngören bu reform çalışmalarının hiç kuşkusuz en önemli ayağını da kamuda insan kaynakları yönetimi sorunu oluşturmaktadır (s. 72).

Personel yönetiminde hizmet kapsamının genişletilmesi, insan kaynakları yönetimi yaklaşımına yönelmeyi gerektirmiştir (Açıkalın, 1996: 8). Günümüzde geleneksel yönetim kültüründen çağdaş yönetim kültürüne, başka bir deyişle işletme yönetimi kültürüne geçiş olgusu, aynı zamanda, geleneksel personel yönetiminden,

insan kaynakları yönetimine doğru bir değişimi anlatmaktadır (Akyel ve Söyler, 2010: 245, 246).

Günümüzde yaşanmakta olan sürekli değişim, kamu yönetiminde de bir takım değişikliklere gidilmesine neden olmuştur. Özellikle, gelişen koşullara adapte olabilen ve faaliyetlerinde insan odaklı bir politika izleyen örgütlerin daha başarılı oldukları görülmektedir. Örgüt başarısının en üst düzeyde sağlanabilmesi için insan gücü planlamasına ağırlık verilmelidir.

Bugün için yetersizliği herkes tarafından kabul edilen, karmaşıklığı ve sorun üreten yapısıyla içinden çıkılmaz bir hal alan kamu personel sisteminin, çağdaş uygulamalar ve gerekler doğrultusunda, yeni bir anlayışla, yeniden inşası oluşturmaktadır. Bu yeni anlayış, Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap verebilen, hızı ve karmaşıklığı giderek artan değişimi yakalayabilecek, esnek bir yapıya sahip olan, insan kaynakları yönetimi anlayışıdır (Yılmazöz, 2008: 78, 79).

Diğer taraftan, kamu kurum ve kuruluşlarının değişime ayak uydurabilmeleri, gün geçtikçe farklılaşan hizmet taleplerini verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri, insan kaynakları yönetimini benimseyip, fonksiyonlarını eksiksiz yerine getirmeleri ile mümkün olabilir. Bu da ancak, kamu personel sistemimizde köklü reformların yapılmasının ardından uzun vadede gerçekleşebilir.

Sonuç olarak, tespit edilen en engel ve güçlüklerin kaldırılmasına yönelik önerilen önlemler alındığı takdirde insan kaynakları yönetimi anlayışının kamu sektöründe uygulanabilir olduğunu düşüncesindeyim.

# BİRİNCİ BÖLÜM

# KAVRAMSAL ÇERÇEVE:

# İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ, ÖNEMİ, AMACI, TEMEL İLKELERİ, TEMEL FONKSİYONLARI

## 1.1. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

### 1.1.1. İnsan Kaynakları Yönetimin Tanımı

İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY), İngilizce de "Human Resoursce Management", Fransızca da ise "Gestion des Ressaurces Humaines" karşılığı olarak kullanılan bir kavramdır. İngilizcede bu kavramın "Human Resoursces Management" şeklinde de yazıldığı görülmekle birlikte, yaygın olarak "Human Resoursce Management" şeklinde, tekil olarak da kullanılır (Akçakaya, 2010: 12). Ayrıca, Türkçemizde, "insan kaynağı yönetimi", "insan kaynağının yönetimi" veya çoğul olarak "insan kaynaklarının yönetimi" şeklinde de ifade edildiğini görüyoruz (Canman, 1995: 58).

İnsan kaynakları kavramının içerik olarak Taylor ve Fayol tarafından yönetim alanında ortaya atılan fikirlerle birlikte bütünlüğe kavuştuğu varsayılarak, kimi bilim insanlarınca "personel" kavramı ile "insan kaynakları" eş anlamlı olarak düşünülmüş, örgütte yerine getirilen fonksiyonlar bakımından bazı farklılıklar olduğu ileri sürülmüştür (Tortop, v.d., 2010: 15). Bazılarına göre ise, "insan kaynakları" ile ortaya yeni bir şey konulmadığı, sadece etiket farkı olduğu dile getirilmiştir (Canman, 1995: 61).

Personel yönetiminin kavramları ile çağdaş yönetim anlayışının bütünleşmiş bir ifadesi olan insan kaynakları yönetimi, yeni sayılabilecek bir kavramdır. İKY kavram ve uygulamaları örgüt dışı ve içi bir takım değişimler sonucu personel yönetiminin zamanla evrim geçirmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu değişim sürecinin

temeli, insanın örgütsel başarıya katkı sağlayan, insan kaynağını başarılı ve etkili bir şekilde yöneten temel bir kaynak olarak görülmesidir (Özkara, 1995: 323).

Akyel ve Söyler'e (2010) göre; endüstrileşmenin ve teknolojik bir takım gelişmelerin ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçlar, örgütlerin personel yönetimi konusunda kendilerini yenilemelerini, yeni çalışma ve üretim tekniklerini kabul etmelerini, çağdaş işletme anlayışı çerçevesinde yeni personel yönetimi ilkelerini hayata geçirmeyi zorunlu hale getirmiştir (s. 245). Günümüzde yönetim kültüründe görülen değişim, yani geleneksel yönetim anlayışından çağdaş yönetim anlayışına geçiş olgusu da insan kaynakları yönetimine geçişe gerek duyulmasına neden olmuştur (Canman, 1993: 96). Teknolojik ve bilimsel gelişmeler sonucunda örgütün yapısında meydana gelen değişiklikler sebebiyle ortaya çıkan yeni iş ve organizasyon yapısına göre yeni personel ihtiyacına gerek duyulmuştur. Bu gelişmeler sonucunda, personel yönetiminde hizmet alanın genişlemesi nedeniyle insan kaynakları yönetim alanı önem kazanarak bu yönetim yaklaşımına yönelmeyi gerekli kılmıştır.

Son yıllarda yönetim alanındaki gelişmeler, örgütleri değiştirmiş, klasik örgütlerdeki bireysel çalışmalar ve birim başarıları yerini takım çalışmasına bırakmıştır. Örgütler daha sade hale getirilmiş, hiyerarşi azaltılmıştır. Bu yeni ve modern yönetim şekli örgütlerin amaçlarını yerine getirmeye çalışmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi, örgütte dinamik ve yaratıcı bir yapı oluşturarak, değişimin yönetimini sağlayabilmektedir (Ersen, 1997: 101). Kullanım alanının giderek çoğalmasıyla yaygınlaşan bu kavrama verilen önem artmaktadır. Bu yeni yönetim anlayışına göre, yöneticilerin örgütü tek başlarına değil de örgütte görev alan insanlarla birlikte yönetmeleri gerektiğini, hatta her insanın kendi kendisini yönetmesi gerektiğini kabul eden bir yaklaşım halini almıştır (Öksüz, 2010: 3). Günümüz çağında insan kaynakları yönetimi "değişim yönetimi" olarak algılanmaya başlamıştır.

İKY kavramı, özellikle 1980'li yıllarda başlayan ve halen devam etmekte olan değişim ve gelişimlerin, yönetim alanındaki en önemli yansımalarından birini ifade etmektedir. İKY; kendisini ortaya çıkaran sürecin devam etmekte olması esnek bir model olarak teori ve uygulamaların birleşiminden meydana gelen bir yapı şeklinde oluşması sebebiyle, (Yılmazöz, 2008: 74) yeni gelişen ve geçiş aşamasında olan bir kavram olduğundan dolayı genel kabul gören bir tanımının yapılmasının

kolay olmadığından dolayı İKY konusunda değişik tanımlar yapılmakta olduğu görülmektedir. Bu tanımlardan bazıları aşağıda verilmektedir.

İnsan kaynakları yönetimi, örgütün en önemli kaynağı olan insan gücünün verimli, yararlı, üretken olması, diğer taraftan ise iş doyumuna sahip örgüt hedefleri doğrultusunda en uygun ve verimli şekilde kullanılmasını ve geliştirilmesini sağlayan düzenlemelerdir (Fındıkçı, 2001: 5). İnsan kaynakları yönetimi bir organizasyon içinde yüksek performanslı iş gücünün kazanılması, geliştirilmesi, motivasyonun sağlanması ve elde tutulması için yerine getirilen tüm faaliyetlerin yönetimidir (Barutçugil, 2004: 32). İnsan kaynakları; örgüt için gerekli olan makine, malzeme, yönetim ve sermaye gibi üretim girdilerin her biri ve hepsinin üstünde olan en değerli kaynaktır. Çünkü diğer tüm kaynakları temin eden, planlayan, organize eden, yöneten ve üreten insandır. Ayrıca üretilen mal ve hizmetten faydalanan da insandır. Dolayısıyla insan kaynakları, üretimin bir parçası ve hedefi olup organizasyondaki tüm çalışanları, organizasyon dışındaki potansiyel çalışanları, müşterileri, tedarikçileri ve ayrıca tüm toplumu kapsamaktadır (Öksüz, 2010: 4).

İnsan kaynakları yönetimi örgütün stratejik hedeflerine ulaşmak için insan kaynağından nasıl yararlanacağı konusunu yakından incelemektedir. Örgüt çalışanlarına esnek bir iş gücü ortamı yaratarak ve istihdam yapısını esnek ve sürekli değişken bir yapı haline getirerek insanları en yüksek doyuma ulaştırmayı sağlar (TODAİE, 2001: 1). İnsan kaynakları yönetimi, kaynak merkezli olduğu için tüm örgütün insan kaynakları gereksinmeleri ile ilgilenir. Sadece çalışanların değil örgütteki tüm yöneticilerle de ilgili olmaktadır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 10-11).

"İKY son yıllarda; ekonomi, istihdam, nüfus, iş anlayışı, sendikal haklar, toplumsal alanda gözlenen gelişmeler ve çalışma hayatının diğer alanlarında meydana gelen değişmeler neticesinde; daha önceleri kamu ve özel kuruluşlarda çalışan personelle ilgili çalışmaları ifade etmek için kullanılan personel yönetimi kavramının yerine kullanılmaktadır" (Tortop, v.d., 2010: 15).

Oğuz'a (2004) göre; İKY, örgütün en değerli varlığı olan, bireysel ve toplu olarak örgütsel amaçlara ulaşılmasına katkıda bulunan, çalışanların yönetimine etkin bir şekilde stratejik ve kapsamlı yaklaşımıdır. Bu nedenle örgütle çalışanlar arasındaki ilişkileri etkileyen tüm yönetsel kararları ve eylemleri içerir (s. 36).

Ayrıca, insan kaynaklarının temininden, eğitim ve yetiştirilmesine, çalışanlar arasındaki ilişkilerden ücretlendirme ve ödüllendirmeye kadar uzanan bir dizi yönetim konusu ve uygulamasını kapsar (Barutçugil, 2004: 33).

İnsan kaynakları yönetimi, en geniş anlamı ile organizasyonun en değerli varlığını olan insanların, etkin yönetimi için stratejik ve tutarlı bir yaklaşım anlayışıdır (Eroğlu, 2010: 13). İnsan kaynakları yönetiminin örgüt çalışanlarının kendisini geliştirerek performansını artırmasını sağlaması örgütü başarıya ulaştıracaktır. Buna karşılık, değişime ve gelişime açık olmayan insan kaynakları yönetimi ise çalışanların düşük performans sergilemesi nedeniyle örgütün uğrayacağı zarara katlanmak zorunda kalacaktır.

İnsan kaynakları yönetimi, örgütün ihtiyacı olan insan kaynağının temin edilmesi ve bu kaynaktan en etkin ve verimli bir biçimde yararlanmanın yol ve yöntemlerini gösterir (Tutum, 1979: 1). Çam'a (2011) göre; İnsan Kaynakları Yönetimi, yeterli sayıda nitelikli çalışanın örgüte kazandırılarak, geliştirilmesi, değerlendirilmesi ve sürekliliğin sağlanması ile örgütün amaç ve hedeflerine ulaşmak için gereken faaliyetler olarak tanımlayabiliriz (s. 25). İnsan kaynakları yönetimi çalışanlar arasındaki ilişkilerin ve diyalogun nasıl olduğunu anlamaya çalışan ve bunların nasıl olması gerektiği üzerinde çalışmalar yapan bir yönetim yaklaşımıdır.

Bütün insan kaynakları yönetimin tanımlarının ortak özelliğine bakacak olursak, İKY'nin bir yönetim felsefesi olduğu, değişen, gelişen ve çevresel faktörleri de dikkate alarak, bir örgüt kültürü oluşturma ve bu çerçeve içerisinde, örgütteki insan kaynaklarına yetki ve sorumluluklar vererek, insana odaklanmış, dinamik ve esnek bir hizmet anlayışını tüm örgüte yaygınlaştırma amacını vurgulamaktadır (Tortop, v.d., 2010: 28).

Tablo 1: İnsan Kaynakları Yönetiminin Tarihi Onar Yıllık Dönemlerde Özeti

| DÖNEMLER | TEMEL KRİTERLER | İŞLEVLERİN BAKIŞI | TEKNİKLER |
|---|---|---|---|
| 1900 öncesi | Üretim Teknolojileri | Çalışanların ihtiyaçları önemli değildir. | Disiplin sistemleri |
| 1900-10 | Çalışanların rahatlığı | Çalışanlar güvenliğine ve fırsatlara ihtiyaç duyarlar. | Güvenlik ve yaratıcılık programları |
| 1910-20 | Görev verimliliği | Çalışanlar yüksek verimlilikte beraber gelen yüksek ücretler isterler | Zaman ve iş araştırmaları |
| 1920-30 | Kişisel Farklılıklar | Çalışanların kişisel farklılıkları göz önünde bulundurulmalıdır. | Psikolojik testler danışmanlık programları |
| 1930-40 | Sendikalaşma | Çalışanların ihtiyaçları kurum içersinde tatmin edilmelidir. | İletişim programları |
| 1940-50 | Ekonomik güvenlik | Çalışanlar ekonomik güvenliğe ihtiyaç duyarlar. | Emeklilik ve sağlık gibi ek yararlar |
| 1950-60 | İnsan ilişkileri | Çalışanlara baskı unsuru az olan bir denetim uygulanmalıdır. | Süpervizör eğitimleri |
| 1960-70 | Katılım iş kanunları | Çalışanlar görevleriyle ilgili kararlara katılmak isterler. Tüm çalışanlara eşit davranılmalıdır. | Katılımcı yönetim teknikleri eşit fırsatlara dayanan şirket kuralları |
| 1970-80 | Görevlerin zorluğu ve çalışma hayatının kalitesi | Çalışanlar becerilerine uygun ve kendilerini zorlayacak görevler isterler. | Görev zenginliği entegre çalışma takımları |
| 1980-90 | İşten ayrılmalar | Ekonomik koşullardan dolayı işini kaybedenlerin yeni işlere ihtiyaçları vardır. | İşten ayrılma eğitimleri |
| 1990-2000 | Üretkenlik, kalite, adapte olabilme | Çalışanlar iş ve iş dışı dünyalarına dengelemeli ve katkılarda bulunmalıdır. | İş ihtiyaçları, eğitim, etik, küreselleşme gibi olguları bütünleştirme |

Kaynak: Yılmazer, 2010: 27

### 1.1.2. İnsan Kaynakları Yönetimin Önemi

İKY'nin önemi, çalışma yaşamında karşı karşıya kalınan işgücü ile ilgili maliyetler, verimlilik, değişimler ve işgücündeki olumsuzluklar nedeniyle artmaktadır (Tortop, v.d., 2010: 19).

Günümüzde örgütlerde insan kaynakları yönetiminin başarısı hem çalışanların verimliliğine hem de tatminine büyük ölçüde katkı sağlamaktadır. Bu nedenle örgütlerde insan kaynakları yönetimine giderek daha fazla önem verilmektedir (Yılmazer, 2010: 33). Uygulamada insan kaynakları etkin kullanıldığı takdirde öncelikle işgücü devir oranı düşmektedir. Bununla beraber devamsızlık oranı azalmakta, iş kazalarının neden olduğu zararlar en aza inmektedir (Tortop, v.d., 2010: 15).

İnsan kaynakları yönetiminde insan unsurunu en etkin biçimde ve verimlilikte kullanmak esastır. İstihdam amacına uygun olarak insanları yeteneklerine göre doğru işte çalıştırabilmek daha başka bir deyişle kendilerine uygun pozisyon ve birimlerde çalıştırmak insan kaynakları yönetiminin önemli fonksiyonlarından biridir.

Günümüzde bir örgütün insan dışındaki kaynakları ne kadar sağlam olursa olsun, insan kaynakları yeterli düzeyde etkinliğe sahip değilse başarı olasılığı son derece zayıftır. Hızlı teknolojik ve organizasyonel değişimde anahtar, uyum yeteneği yüksek insanlardır (Aksoy, 2006: 6).

İnsana yapılan yatırım en verimli ve en karlı yatırım olmasına rağmen sonuçları kısa zamanda gözlenemeyen bir yatırımdır. Bütün örgütler için uzun vadede farklılık oluşturacak olan, bireysel gelişimini sürdürerek, bütünün etkin bir parçası durumuna gelmiş insan kaynağını oluşturmaktır. Bu konuda örgütlerin atacağı en önemli adım, sürekli gelişen dünya ekonomisini yakalama yolunda, gelişmeyi taşıyacak ve ileri taşıyabilecek yetişmiş insan gücü oluşturacak ve sürekliliğini sağlayacak sistemleri benimseyip uygulamaktır (Berber, 2004: 43).

Örgütün başarısı çalışanların katılımına, bağlılığına ve kendilerini adamalarına bağlıdır. Yöneticilerin iş ortamındaki davranışlarına göre çalışanların bu durumu değişebilmektedir. Ayrıca, nitelikli insan kaynağına sahip olmayan örgütlerin kaliteli hizmet vermeleri, günümüz dünyasında rekabetin yoğun olarak

yaşandığı bir zamanda ayakta kalmaları, toplumsal değişim hızına adapte olması ve yenilikleri zamanında uygulaması mümkün değildir.

Başarılı bir yönetici, hem kendisiyle çalışanları arasında hem de çalışanların kendi aralarındaki güven ortamını sağlamalıdır. Bir örgütte yöneticinin astlarına güvenmesi ve yapılan işlerle ilgili yetki ve sorumluluğu devretmesi verimliliği arttırmakta ve çalışanların yapılan işi sahiplenip, daha özenli çalışmalarını sağladığı görülmektedir (Öksüz, 2010: 6).

İnsan kaynakları yönetiminin önem kazanmasına neden olan bir diğer faktör ise kitle üretim araçlarına geçme ve bunun sonucunda büyük ölçekli işletmelerin ve bürokrasilerin ortaya çıkmasıdır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 15). Örgütlerde uzmanlaşma ile birlikte yetkinin merkezileşmesi ve yoğunlaşmasının artması nedeniyle iletişim ve eşgüdüm sorunları ortaya çıkmış olup, bu da kalitesiz işlerin artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla çalışanlarda moralsizlik, huzursuzluk ve tatminsizlik sonucu ortaya çıkan olumsuzluklar, üst yönetimin sorunlarının artmasına sebep olmuştur.

Modern işletmelerde, insan kaynakları yönetimi, iş süreçlerinin yeniden organize edilerek, yüksek bir iş ve yaşam kalitesi içinde müşteri istek ve beklentilerini karşılayan üstün kalitede ürün veya hizmet gelişimine katkıda bulunmaktadır (Akyel ve Söyler, 2010: 246). Etkili İKY ile işletmenin ihtiyaçları karşılanırken çalışanların memnuniyetlerinin yanı sıra yaşam kalitelerinin de artmasının sağlanması gerekmektedir.

### 1.1.3. İnsan Kaynakları Yönetimin Amacı

İnsan kaynaklarının amacı, idari makamlara örgütün amaçlarını gerçekleştirmeye yarayacak biçimde yeterli sayıda ve nitelikte elemanın temin edilmesi ve diğer taraftan da örgüte alınan personelin eğitilmesi, geliştirilmesi, motive edilmesi, değerlendirilmesi ve yetişmesi faaliyetleridir (Tortop, 1985: 2). İKY, örgütün amaçları doğrultusunda çalışanların büyüme ve gelişme amaçlarını bir araya toplayarak kurumsal mükemmelliğe yönelişini ifade etmektedir.

İnsan kaynakları yönetiminin amacı organizasyonu daha sağlıklı ve etkin kılmaktır. Bir örgütün, maddi kaynakları ne kadar sağlam olursa olsun, insan kaynakları yeterli etkinliğe sahip değilse başarılı olma ihtimali düşük olacaktır. Tatminsiz, başarı güdüsü düşük bir işgücü ile verimlilik ve iş kalitesi hedeflerine ulaşmak mümkün değildir (Akçakaya, 2010: 30). Bu açıdan bakıldığında Eroğlu'na (2010) göre; İKY'nin iki temel amacı olduğu söylenebilir (s. 13).

1. İnsan kaynaklarının örgütün hedefleri doğrultusunda en verimli ve etkin şekilde kullanılmasını sağlamak,
2. Çalışanların ihtiyaçlarının karşılanmasını ve mesleki yönden gelişmelerinin sağlanarak, iş yaşamındaki çalışma kalitesinin niteliğini yükseltmek.

Yukarıdaki düşünceye göre insan kaynakları yönetiminin amacı; bir taraftan insanın örgütte yüksek performansla çalışmasını, diğer taraftan ise çalışanların yaşam kalitesinin yükselmesini amaçlar. Bu anlayış, insanı üretim sürecinin bir parçası olarak tanımlayan klasik görüşten ayırmakta, tersine mutlu ve tatmin olmuş bir insanın ancak verimli olabileceği görüşünü benimsemektedir (Sabuncuoğlu, 2000: 3).

Genel anlamda insan kaynakları yönetimi, yönetim basamaklarında bulunan ya da operasyonel basamaklarda görev alan personelin örgüte alınması, yetiştirilmesi ve etkinliğin sürekli arttırılması için tüm destek faaliyetlerinin devreye sokulmasını amaçlar (Aktaş, 2008: 8).

İKY'yi başarı ile uygulamak için amaçların açık bir şekilde belirlenmesi gerekir. İKY amaçlarının, İKY felsefesinden kaynaklandığı unutulmamalıdır. Bu amaçlar; örgüte nitelikli insan kaynağı sağlamak, personelin beceri ve yeteneklerini verimli şekilde kullanmak, çalışanların iş doyumunu sağlamak, çalışma şartlarının niteliğini geliştirmek ve sürdürmek şeklinde sıralanabilir (Akçakaya, 2010: 12).

Çağdaş insan kaynakları yönetiminin amacı çalışanların ihtiyaçlarını karşılayarak en yüksek verimliliğe ulaşmalarını sağlayacak bir örgütsel çerçeve oluşturmaktır (Yılmazer, 2010: 33). İnsanların performanslarına uygun şekilde işte yükselmelerini sağlamak, çalışanları takdir ve motive etmek; organizasyonda çalışanlar üzerinde de moral bozucu faaliyetleri ortadan kaldırmak, çalışanların

performans değerlendirilmesini bilimsel esaslar ve standartlar dahilinde yürütmek, ücret ve maddi teşviklerin takdir edilmesinde adil olmaya çalışmak insan kaynaklarının temel amaçları arasındadır (Akyel ve Söyler, 2010: 247-248). Ayrıca İKY kurum kültürü oluşturarak örgütte çalışanların bir araya getirilerek bütünleşmelerinin sağlanması ve örgütte çalışanların bugünlerinin ve geleceklerinin teminat altına alınarak endişeden uzak tutulmalarını gerçekleştirmeye çalışır.

İnsan kaynakları yönetiminin temel amaçları, Barutçugil'in (2004) daha açık ve ayrıntılı şekilde aşağıdaki başlıklar altında özetlenebilir (s. 37, 38).

- Organizasyonel amaçların çalışanlar aracılığıyla elde edilmesi,
- Tüm çalışanların optimal performans düzeyine ulaşmalarının sağlanması ve onların tüm kapasite ve potansiyellerinden yararlanılması,
- Çalışanların niteliklerinin yükseltilmesi yoluyla kendilerinin ve tüm organizasyonun performansın yükseltilmesi,
- Çalışanların organizasyonun amaçlarına katkıda bulunmak için daha fazla kendilerini vermelerinin sağlanması,
- İnsan kaynaklarının organizasyonun amaçları doğrultusunda en verimli şekilde kullanılmasının sağlanması,
- Çalışanların kariyer beklentilerinin karşılanması ve gelişmelerinin sağlanması,
- İnsan kaynakları politikaları ile işletme planlarının bütünleştirilmesi ve uygun bir kültürün pekiştirilmesi ya da eğer gerekliyse kültürün yeniden biçimlendirilmesi,
- Kaynakları organizasyonun ihtiyaçlarına ve performans geliştirme amaçlarına uygun duruma getirecek stratejileri güçlendirmek üzere bir dizi personel ve işe alma politikalarının geliştirilmesi,
- Çalışanların gizli yaratıcılıklarını ve enerjilerini uyaracak bir ortamın sağlanması,
- Yenilikleri, takım çalışmasını ve toplam kalite anlayışını geliştirecek koşulların yaratılması,

- “Uyum sağlayan” ve “öğrenen” organizasyonun çıkarları ve mükemmele ulaşma amacı doğrultusunda esneklik gösterme isteğinin cesaretlendirilmesi.

İnsan kaynaklarının yönetiminin temel amacı kurumun hedeflerine en verimli biçimde ulaştırılmasını sağlamaktır. Bunun gerçekleştirilmesinde en önemli rolü oynayacağı inancı ile insan kaynakları yönetimi insan ilişkilerine yönelmiştir. Böylece insan kaynakları yönetimi işle ilgili sorunlar ve insan ilişkileri üzerinde yoğunlaşarak kurumun geleceğe hazırlanmasını ve başarılı olmasını sağlamaya çalışır (Fındıkçı, 2001: 13).

### 1.1.4. İnsan Kaynakları Yönetiminin Temel İlkeleri

#### 1.1.4.1. İnsana Saygı İlkesi

İnsan kaynakları yönetiminin temel ilkelerinin başında insana saygı yer almaktadır. İKY ile yapılan çalışmalar insana yöneliktir ve var olma amacı insana saygıdır. En geniş anlamıyla insana saygı; insanın varlığına saygı, özel hayatına saygı, düşüncelerine saygı, kişisel özgürlüğüne saygı ve bunların sonucunda kendine saygıdır (Yılmazer, 2010: 42). İKY temel mantığı insana değer verilmesidir. Çünkü işi başlatan, yöneten ve sonlandıran mekanizmanın başı insandır. Yani gücü elinde tutan varlık insandır.

İnsan kaynaklarından en verimli sonucu alabilmek için insanı ve beklentilerini doğru tanımlamak gerekir. Sabuncuoğlu’na (2000) göre; insanı motive eden altı önemli faktör bulunmaktadır (s. 17).

- İnsanın yaşam kalitesini yükseltmek,
- Güvenliğini sağlamak,
- Kişiler arasındaki ilişkileri geliştirmek ve örgütsel bağlılığı arttırmak,
- Bireyin kendisini tanımasına ve geliştirmesine yardımcı olmak,

- Yönetsel güç kazanmak,
- Müdahaleden uzak bağımsız çalışma ortamı yaratmak.

İnsan kaynakları yöneticileri örgütün misyon ve vizyonunu gerçekleştirebilmek için yukarıda belirtilen altı motivasyon faktörünü çok iyi değerlendirmeleri ve insan ilişkilerini ön plana çıkarmaları gerekmektedir (Sabuncuoğlu, 2000: 17). İnsan kaynakları yönetiminin vazgeçilmez kuralı insana saygıdır. İnsan kaynakları yönetiminde yapılan çalışmaların tamamı insana yönelik yapılan çalışmalardır. İnsan kaynakları ile ilgili yapılan çalışmalarda değişmez temel ilke insana saygıdır.

#### 1.1.4.2. Tarafsızlık İlkesi

Kamu görevlilerinin tarafsızlığı ilkesi, çoğu kez yönetimin tarafsızlığı kavramı ile birlikte kullanılır. Her iki kavramın çağrıştırdığı anlam "siyasal tarafsızlık"tır (Tutum, 1979: 41). Özellikle kamu insan kaynakları yönetiminde geçerli olan bu ilke, yönetimin yansızlığı ile birlikte kullanılmaktadır. Bu ilkeye göre siyasal amaçlı atamaların önüne geçilmesi istenmekte, ayrıca kamu görevlilerinin siyasal davranış ve eylemleri üzerine bazı yasak ve kısıtlamalar getirilmektedir (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 32).

Kamuda tarafsızlık ilkesinin ilk basamağı insan kaynağının işe alımı aşamasıdır. İşe alınacak insan kaynağının seçiminde yansız davranılmalı, kişinin ideolojik, siyasi, vb. nedenlerden ötürü işe alınması veya alınmaması engellenmelidir. İnsan kaynağının işe alınmadan önceki tarafsızlık ilkesinin sağlanması bu duruma bağlıdır. Buradan da anlaşılacağı gibi siyasi amaçlı işe almalar / almamalar ve atamalar / atamamalar tarafsızlık ilkesiyle bağdaşmaz (Ülker, 1997: 8).

Tarafsızlık ilkesi, genelde siyasi amaçlı atamalardan korunmayı amaçlamaktadır. Kamuda yönetimin siyasal iktidarlara bağlı oluşu ciddi sorunlar yaratmaktadır. Bu nedenle kamu kesiminde çalışanlara siyasi partiye üye olma, siyasi partilerin ve seçim kampanyalarına katılma, siyasi amaçlarla propaganda yapmak

gibi alanlarda bazı yasak ve kısıtlamalar getirilmiştir (Yılmazer, 2010: 42). Ayrıca siyasi partiyle hiçbir bağlantısı olmayan bağımsız adayların lehinde veya aleyhinde yapılacak propagandalara ve seçim kampanyalarına da yasak getirilmesi tarafsızlık ilkesine aykırılık oluşturmayacaktır.

Kamu da insan kaynakları yönetiminde tarafsızlık ilkesi denilince akla sadece üst kademe yöneticilerinin anlaşılmaması gerekmekte olup, alt kademe memurlarında atanmalarında özellikle terfilerinde siyasi tarafsızlığın çalışma barışı ve huzuru yönünden önemi büyüktür.

#### 1.1.4.3. Eşitlik İlkesi

İnsan kaynakları yönetiminin en önemli ilkelerinden biriside eşitlik ilkesidir. Eşitlik ilkesi örgütte çalışanlar arasında dil, din, ırk, cinsiyet, inanç ve siyasi düşünce ayrılığı gözetmeksizin işe alımından başlanarak işten uzaklaştırmaya kadar olan aşamaya kadar eşitlik ilkesine uygun ve tarafsız bir davranış sergilenmesi gerekir (Sabuncuoğlu, 2000: 3).

Genel anlamda eşitlik ilkesine siyasal, toplumsal ve cinsiyet yönünden herkese eşit davranılmasını ve hiçbir sınırlama yapılmamasını öngören bu ilkeye uygulamada çok fazla uyulmamaktadır (Tortop, v.d., 2010: 65). İşe almada ve personelin işte ilerlemesinde eşitlik sağlanmalı, çalışanın beceri, bilgi, kişilik ve yeteneği dışında başkaca bir kriter aranmamalıdır. İnsan kaynakları yönetiminde önemli bir yere sahip olan bu ilke çalışma ortamındaki eşitsizliği ortadan kaldırmak ve görevde yükselmede aynı kritere sahip olan çalışanların aynı işleme tabi tutulmasını amaçlamaktadır.

Eşitlik demokrasinin ve insan hakları kavramının temelini oluşturur. Kamu yönetiminde bu ilke eşit işe almada, eşit işe eşit ücret temelinde kendini göstermektedir. Özel kesimde ise sözleşme güvencesiyle ve eşit işlem yapma adıyla işveren borçları biçimde ortaya çıkmaktadır. Ancak her iki alanda da çeşitli nedenlerle bazı sınırlamalar getirebilmektedir (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 28). Kamu yönetiminde bazı üst düzey görevlilerin siyasal davranış gerektirmesi nedeniyle yarışma yöntemi yerine doğrudan atama yöntemi benimsenmiştir. Özel

sektörde ise ilgili yasal mevzuat belli sayıda sakat ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu, kadın ve çocuk işçilere sınırlandırma getirebilmektedir (Tortop, v.d., 2010: 65).

1.1.4.4. Verimlilik İlkesi

Genel anlamda verimlilik, çeşitli mal ve hizmetlerin üretimindeki kaynakların etkin kullanımıdır. Bir başka tanımla ifade edersek, verimlilik doğru olan işleri doğru biçimde ve ekonomik bir çalışma ile gerçekleştirmeyi hedefleyen akılcı bir yaşam biçimidir (Akal, 2005: 44). Verimlilik ilkesi işgörenin fiziksel ve düşünsel gücünden en yüksek düzeyde yararlanmayı ve elde edilen verimli çalışma temposunu sürekli kılmayı amaçlar. Bu başarının elde edilmesinde izlenecek politika, personelin işe alımından ayrılmasına kadar onun yetenek, bilgi ve becerisini yaratıcı ve yapıcı gücüyle birleştirerek maksimum verimi elde etmeye çalışmak olmalıdır (Sabuncuoğlu, 2000: 16).

Bu ilkenin amacı çalışanların gösterdiği performansı maksimum düzeye çekerek, onlardan süreklilik arz eden bir sonuç elde etmektir. Bu tempoyu yakalayıp istikrarlı bir şekilde devamlılığını sağlayabilmenin en önemli şartı da çalışanlardan hem fiziksel, hem de düşünsel olarak en yüksek düzeyde yararlanabilmekten geçer (Öksüz, 2010: 8).

İşletmelerin etkin bir performans göstermeleri için yöneticilerin "Kritik faktörleri" olarak adlandırılan üç temel nokta üzerinde dikkatlerini yoğunlaştırmaları ve bunları bir bütün olarak uygulamaları gerekir (Aktaş, 2008: 11). Bu noktalar; Sabuncuoğlu'na (2000) göre; sağlam pazar problemleri ortadan kaldıracak yalın ve esnek örgüt yapısı oluşturmak ve üçüncü olarak verimli ve kendilerini işletmeye adamış bir işgücü elde etmektedir. Bu sonuncu faktör insan kaynaklarının önemini vurgular ve insanın üretken olması için işinden tatmin olmasını ve kendisini geliştirebileceği bir ortamın yaratılmasını gerekli kılar (s. 16, 17).

### 1.1.4.5. Açıklık İlkesi

İnsan kaynakları politikasının başarısı büyük ölçüde açıklık ilkesine bağlıdır. İzlenecek politikanın oluşmasında olduğu kadar uygulanmasında da tüm personelin destek ve katkısı açıklık ilkesinin özümsenmesiyle gerçekleşir. Bu amaçla başta üst kademe yöneticileri olmak üzere diğer yöneticiler, tüm iş görenler ve temsilcilerine izlenecek politikalar konusunda bilgi verilmesi gerekir (Sabuncuoğlu, 2000: 18).

Açıklık ilkesinin uygulanması daha çok yazılı ya da sözlü açıklamalar ile gerçekleşir. Bu amaçla, örgüt bülteni, afişler, işe yeni girenlere verilen el kitapçıkları, her çalışanın rolünü belirleyen ve insan kaynakları politikasının yorumlanmasına yardımcı olan toplantılar ve diğer yayın araçları kullanılabilir (Aktaş, 2008: 13).

Açıklık ilkesinin gereği olarak kullanılan araçlar herkesin kolaylıkla anlayabileceği şekilde olmalı, kullanılan dil de açık ve basit olmalıdır. İnsan kaynaklarında elde edilen bilgilerinde doğru olması gerekmektedir.

### 1.1.4.6. Gizlilik İlkesi

İnsan kaynakları merkezinin çalışmalarından en önemli yöntemlerden birisi de gizliliktir. Çalışanların performans değerlendirmelerini izler, arşivler, işe başvuruların değerlendirilmesini sağlar, gerekli ilanları yapar. Bütün bu çalışmaların gizlilik halinde yürütülmemesi halinde ise çalışmaların güvenliği zedelenmiş olacaktır (Yılmazer, 2010: 44).

Çağdaş yönetimde açıklık ilkesi genellikle benimsenir ve önerilirken, öte yandan gizlilik ilkesinin uygulanması ilk bakışta çelişkili bir durum meydana getirir. Bununla birlikte, gizlilik ilkesinin muhasebe ve personel işlerinde belirli konularla sınırlandırılması koşuluyla uygulanması gerekir (Sabuncuoğlu, 2000: 19). Örgütte çalışanın işe ilk girdiği andan itibaren bir personel dosyası bulunmaktadır. Bu dosyada, adı geçenin kişisel bilgileri, özlük durumu, mali ve sosyal durumu, eğitim durumu ve her yıl düzenlenen değerlendirme raporları ile ilgili bilgiler bulunmaktadır. Tüm bu bilgilerin kişinin bilgilerini ifşa etmeyecek şekilde muhafazası ve bu işlerin de gizlilik içerisinde yürütülmesi gerekmektedir.

1.1.4.7. Yeterlilik İlkesi

Yeterlilik ilkesi uygulamada “liyakat” ilkesi adıyla da anılmaktadır. Liyakat, kısaca anlatmak gerekirse bir görevi başarı ile yapabilme gücü olarak tanımlanabilir. Yani yeterliliğin temelinde bir hak etme anlamı vardır. Yeterlilik, etkin ve verimli bir personel sisteminin kurulmasına imkan veren kural ve uygulamaların bütünüdür (Tutum, 1979: 18, 19). Bu anlamda yeterlilik görevler için en yetenekli ve en liyakatli elemanların seçilmesidir. Yeterlilik ilkesinin gerçekleşmesi için açık pozisyonlar için herkesin duyabileceği şekilde sınav ilanının yapılması, aranan nitelik ve şartların gerçekçi ve atanılacak görevle ilgili olması, başvuruların şartları taşıyan herkese açık olması ve ayırım yapılmaması, başvuran adayların yapılacak sınav sonucuna göre başarı sırası ve yeteneklerine göre değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yeterlilik ilkesi yalnızca işe girişte değil, girdikten sonra da etkinliği sağlayıcı uygulamaları da içermektedir. Liyakat sistemi hizmet içinde ilerleme ve yükselmeler ile doğrudan yetenek ve başarı derecesi ile ilişkilendirilmekte; ücretler yapılan işin niteliğine ve işte gösterilen başarı derecesine göre çalışanlar için en uygun çalışma koşullarının oluşturulmasıdır (Yılmazer, 2010: 45).

1.1.4.8. Sınıflandırma İlkesi

İnsan kaynakları yönetiminde sınıflandırma gereksinimi daha belirgindir. Devletin üstlendiği görev ve sorumlulukların üzerinden gelebilmesi, yerine getireceği görevlerin açık ve anlaşılabilir bir biçimde tanımlanmasına ve bu görevleri yerine getirecek kimselerde bulunması gerekli niteliklerin önceden ve açık bir biçimde belirlenmesine bağlıdır (Tutum, 1979: 45). Görev ile hizmet arasındaki ilişki ise sınıflandırma ile kurulacaktır.

Sınıflandırma ilkesinin yararları ise aşağıdaki gibi sıralanabilir (Tortop, v.d., 2010: 68).

- Sınıflandırma kamu görevlilerinin aylık rejimini düzenleyen bir gruplandırma değildir. Asıl amacı, kamu hizmetlerinin daha başarılı

ve etkili bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak için, personelin haklarını, yükümlülüklerini ve hizmet koşullarını düzenlemek ve bunlarla ilgili güvenceleri ortaya koymaktır,

- Devletin ekonomik ve sosyal görevlerini yerine getirebilmesi bakımından başarılı bir sınıflandırma sistemine ihtiyacı vardır,
- İlkenin uygulandığı personel rejimlerinde hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli personelin temini ve bunların kadrolara yerleştirilmesi kolaylıkla gerçekleşmektedir,
- İlkenin gerçekleşmesi ve geliştirilmesi, iyi bir sınıflandırma planı ve uygulaması gerektirmektedir. Nitelikleri aynı olan hiyerarşik grupları bir arada toplama aynı zamanda kariyer ilkesinin uygulanmasını da kolaylaştırmaktadır,
- Kamu görevlileri için yeterli ve düzenli bir ücret rejiminin geçerli olabilmesi için iyi bir sınıflandırma sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.

#### 1.1.4.9. Kariyer İlkesi

Genel anlamda kariyer yaşam boyu bir uğraş ve bir iş olarak tanımlanmaktadır. Kariyer yapısı itibariyle, hiyerarşi ilkesine göre örgütlenmiş, içinde çeşitli düzeylerde görev yerleri bulunan bir organizasyondur. Kariyer içinde bir pozisyondan diğerine yükselme, düzenli ve yavaş gerçekleşir bu şekilde bir ömür boyu sürer (Tortop, v.d., 2010: 68, 69).

Kariyer, insan davranışlarının bir ömür boyu devam eden çabalarının ürünüdür. İnsanın hedeflemiş olduğu bir yolda ilerlemesi ve bunun sonucunda maddi olarak daha fazla para kazanması, manevi olarak da daha üst görevlere gelmesi ve statü olarak daha saygın bir mevkide bulunmasıdır. Kariyer ilerlemeye ve yönetim hiyerarşisinde yukarıya yükselmeye elverişli işleri tanımlamada da kullanılır. Kısaca kariyer, insanın çalışma hayatı boyunca bulunduğu görevler ve yaptığı işlerdeki davranışlarını içeren bir zaman sürecidir.

Kamu da kariyerin anlamı, memurluğun bir meslek haline getirilmesidir. Amacı, yetenekli kişileri hizmete almak ve onları hizmette tutmaktır. Yeterlilik ilkesine göre en yetenekli kişileri işe almak yetmez, bu kimselere organizasyon içinde kariyer yapma yani ilerleme imkanı vermek de gerekir (Tutum, 1979: 23).

Kariyer sistemini işe veya kişiye yönelik kariyer sistemi olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Bunlardan işe yönelik kariyer sisteminde, bireyi işe göre uydurmak önem taşımaktadır. İşe göre eleman alma söz konusudur. Bu yönteme göre kişi belli bir kadro için işe alınır ve kişi atanacağı görevin gerektirdiği tüm şartları işe girmeden önce kazanmış olması gerekir (Tortop, v.d., 2010: 69).

Kişiye yönelik kariyer sisteminde ise kişi işe alınırken belirli bir görev için değil belirli bir kariyer, meslek, uğraş alanı için veya bu kariyerde yükselmek için işe seçilir. Bu sisteme uygulamada rütbe sistemi de denilmektedir (Yılmazer, 2010: 46). Gerek işe yönelik gerekse kişiye yönelik her iki yönteminde yaralı ve sakıncalı yönleri vardır. Genelde kişiye yönelik kariyer sistemi daha çok üst düzeylerde bulunan mesleki ve yönetsel hizmetler için kullanılırken, işe yönelik sistemde ise, uzmanlık ve özel mesleki bilgiler gerektiren alt düzeydeki işler için kullanıldığı görülmektedir (Tortop, v.d., 2010: 70).

#### 1.1.4.10. Adil ve Yeterli Ücret İlkesi

İnsan kaynakları yönetimine göre, çalışanlara adil ve yeterli ücret ödenmesi gerekmektedir. Yeterli ücretin verilmesinde, sadece ekonomik sıkıntılar ve zorluklar dikkate alınmamalı, ülkenin sosyal ve ekonomik yapısı ile refah devleti anlayışının gerekleri de göz önünde bulundurulmalıdır (Tortop, v.d., 2010: 70).

Canman'a (2000) göre; adil ve yeterli ücret belirlenirken üç temel ilkeye göre hareket edilmelidir (s. 42).

1. Ücret yapılan işe göre ödenmelidir,
2. Eşit değerde iş yapanlara eşit ücret ödenmelidir. Buna göre, örgütsel amaçlara en çok katkıda bulunana, işe en yüksek ücretin ödenmesi, bu ilkenin uygulanmasının özünü oluşturmaktadır,
3. Ücretler, piyasa ücretleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır.

1.1.4.11. Uzman Kişilere Başvurma İlkesi

Yönetici olarak çalışan personel, yerine getirdikleri hizmetlerini, uzman sayılan kişilerle yakın bir işbirliği içinde yerine getirmelidirler. Sınıflandırma ilkesi sonucu, uzmanlık ve deneyim isteyen kadroların bu bilgiye ve deneyime sahip kişiler tarafından doldurulması ve yönetici kadroların belirtilen kişilerle bir uyum içinde ve onların önerilerini dikkate alarak hareket etmeleri gerekmektedir (Tortop, v.d., 2010: 71).

1.1.4.12. Halef Yetiştirme İlkesi

Bu ilkeye göre her bir yönetici görevini geçici ya da sürekli olarak doldurabilecek bir ast yetiştirmelidir. Çok sık uyulmamasına rağmen etkili yönetimin temel anahtarlarından biridir (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 32). Daha çok özel sektörde görülmektedir. Uygulamada bir yönetici istifa ettiğinde, yükseldiğinde, ya da hasta olduğunda yerini doldurabilecek birisinin kolaylıkla bulunması gerekmektedir. Bu ilkeye uyulduğunda yönetimde istikrar çok daha iyi koşullarda sağlanmakta ve örgütsel verimlilik düzeyi artabilmektedir (Tortop, v.d., 2010: 72).

## 1.2. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TEMEL FONKSİYONLARI

### 1.2.1. İnsan Kaynakları Planlaması

Bir örgütün insan kaynağı ile ilgili politikaları için işgücü planlaması önemli bir koşuldur. Örgütün gelecekte oluşabilecek değişikliklere uyum sağlayabilmesi için yapılan işgücü planlaması, örgütün gelecekte ihtiyaç duyacağı personelin nitelik ve nicelik açısından önceden belirlenmesi ve bu ihtiyacın nasıl ve ne ölçüde giderileceğinin belirlenmesidir (Öztürk, 2009: 13, 14). Bu sürecin sonucunda, örgütsel amaçlara ulaşmayı sağlayacak gerekli nitelik ve şartları sağlayan gerekli

sayıda işgücünün, ihtiyaç duyulan zamanda temin edilmesini sağlayacak hareket programının oluşturulması amaçlanır (Sabuncuoğlu, 2000: 28).

Örgütlerin başarısı için etkili bir insan kaynakları planlaması temel bir faktördür. Bütün insan kaynakları işlevlerinden önce insan kaynaklarının planlanması gereklidir. Hangi işlevlerin işgücü gerektirdiğini, hangi işlerin gelecekte işgücü gerektireceğini önceden saptamadan diğer işlerin yapılması olanaklı değildir (Akdemir, 1996: 366). Bu nedenle de planlar örgütlerin stratejilerini temsil etmiş olurlar ve içinde bulundukları noktaya gelene kadar, örgütün gelecekteki performansı için dikkate almaları gereken şeyleri gözden geçirmelerini sağlarlar (Ergin, 2002: 27).

İnsan kaynakları planlamasının yapılmasını gerekli kılan temel faktörler şunlardır (Yılmazer, 2010: 58, 59).

- İşgücü maliyetinin giderek artması,
- Teknolojide yaşanan sürekli gelişmeler,
- Hızlı toplumsal ve kültürel gelişmeler,
- Yasal ve politik gelişmeler,
- Globalleşmenin ortaya çıkardığı yeni dünya düzeni,
- Yaşanan ekonomik ve sosyal krizler.

Yani insan kaynaklarının planlanması, sürekli değişen politik, ekonomik, akademik ve teknolojik alandaki toplumsal ve ticari gelişmelere cevap verebilecek insan gücünün sağlanmasına, eğitilmesine, yetiştirilmesine ve geliştirilmesine yönelik stratejilerin oluşturulmasını, gereken uygulamaların yapılmasına yöneliktir (Fındıkçı, 2001: 128).

İnsan kaynakları planlaması genellikle insan kaynakları birimi personeli tarafından başlatılır, yürütülür ve sonuçlandırılır. İnsan kaynakları birimi planlamayı tek başına yapmaz. Organizasyonun diğer bölümlerden alınacak bilgilere de ihtiyaç duyar. İnsan kaynakları planlaması ayrıca örgütün stratejik planları ile de bağlantılı olmalıdır.

Bir örgütün stratejik planlarını gerçekleştirebilmesi ve örgütsel amaçlarına ulaşabilmesi için ilk başta gerekli bilgi ve yeteneklerle donanmış yeterli sayıda

yönetici ve işgörene sahip olması gerekmektedir. İnsan kaynakları planlaması yapıldığında organizasyonunun o andaki ve gelecekteki personel ihtiyacı saptanıp gereksiz zaman ve para harcamasından kaçınılabilir.

### 1.2.2. İş Analizi ve Tanımları

İş analizi, bir örgütte personel tarafından yerine getirilen tüm işlerin ayrıntılı olarak incelenmesidir. İş analiziyle örgütteki tüm işlerle ilgili bilgiler derlenir, toplanır, kaydedilir ve araştırılır. İş analizi örgütte sadece görev tanımı olmayıp, işin başarılması için personelde aranan, beceri, deneyim, eğitim gibi niteliklerin yanında işin yapıldığı ortam ile ilgili bilgilerin de toplanmasını içerir (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım: 2009: 81). Anlaşılacağı üzere, iş analizi, bir işi en ince ayrıntılarıyla inceleyen ve o iş işin gerekli olan çalışma koşuları tespit eden ve ona uygun yöntemler sunan bilimsel bir çalışmadır. Yapılan çalışmalar sonucunda, o işin niçin ve nasıl yapıldığını ve o iş için yerine getirilmesinde gerekli ne gibi bir malzeme, yetenek, tecrübe, yetki ve sorumlulukların gerektirdiği belirlenmiş olur.

İş Analizi; belirli bir işin en küçük parçalarıyla ayrıntılı olarak tanımlanıp incelenme sürecidir. Bu incelemenin kapsamında; işte kullanılan araç-gerece, yapılan işlemlere, işin içerdiği tehlikelere, gerektirdiği yetenek ve öğrenim düzeyine, işin fiziksel ve sosyal çevre koşullarına ilişkin bilgiler yer alır.

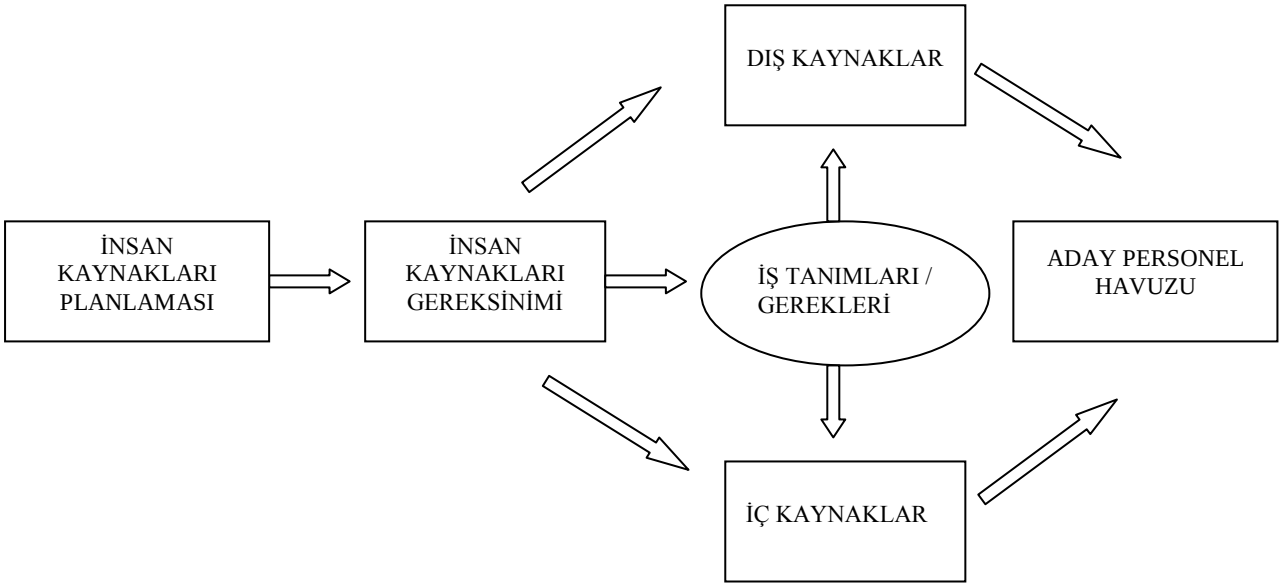
İş analizin temel amacı iş ile bu işi gerçekleştirecek personel arasında uyumu sağlayacak bilgiler edinmektir. İşin ne olduğu, ne gibi davranış ve eylemler gerektirdiği önceden bilinirse bunları en iyi şekilde yerine getirecek personel üzerinde durulacaktır (Fındıkçı, 2001:143). Bu nedenle, iş için en doğru adayı seçme olasılığı artacaktır. Aldemir ve Ataol'un (2004) dediği gibi iş analizleri sadece personel talebini hesaplamada değil, başka amaçlar içinde kullanılır. Bunlar iş tanımı ve işgücünün niteliklerinin tespit edilmesi, işe alınıp yerleştirilmesi ve eğitimi, ücret sisteminin belirlenmesinde kullanılan iş değerlemesinde ve toplu sözleşme görüşmelerinde bilgi sağlaması gibi özetlenebilir (s. 70, 71).

İş analizi sonucu elde edilen veriler; insan kaynakları planlaması, insan kaynağını sağlama ve seçme, insan kaynaklarının eğitimi, iş değerlemesi ve

ücretleme, başarı değerlendirmesi, çalışma ilişkilerini geliştirme ve iş güvenliğini sağlama süreçlerine de katkı sağlamaktadır (Tortop, vd., 2010: 73).

### 1.2.3. İnsan Kaynağını Bulma ve Seçme

İnsan kaynaklarını temin etme süreci, insan kaynakları planlaması ile başlar. İnsan kaynakları planlaması, boş pozisyonların doldurulması için ihtiyaç duyulan personelin sayı ve niteliklerinin önceden belirlenmesi sürecidir. İnsan kaynakları sağlama ise, planda öngörülen insan kaynağı gereksinmesinin en kısa ve en ekonomik biçimde karşılanması için yeterli sayıda ve nitelikte aday personelin bulunmasıdır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 156).




Şekil 1: İnsan Kaynakları Sağlama Süreci

Personel bulma sürecindeki ilk aşama açık işlerin saptanarak, bu işlere uygun nitelikteki personelin nereden ve nasıl sağlanacağının tespit edilmesidir.

Örgütlerde personel bulma ve seçme görevi insan kaynakları yönetiminin en önemli ve en zor konusudur. Çünkü çalıştırılacak personelin işletmenin gerçek

ihtiyacını karşılayacak düzeyde ve yetenekte olması ve bunlar arasından örgüte en yararlı olanların seçilmesi gerekmektedir (Yılmazer, 2010: 105). İnsan kaynakları yöneticisi, insan kaynağı planlarında öngörülen insan kaynağı ihtiyacını değerlendirir ve boşalan veya boşalması muhtemel pozisyonlar için uygun adayları bulmaya çalışır. İnsan kaynağı sağlama faaliyetleri rastgele yürütülen çalışmalar değildir (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 157).

Açık pozisyon için gerekli olan niteliklere sahip başvuru formlarından kısa listeler oluşturulması, adaylarla görüşmeler yapılması, testler uygulanması, referans kontrolleri yapılması, işe kimin alınıp kimin alınmayacağına dair kararlar verilmesi, başvuru formlarının doldurtulması ve bir aday havuzunun oluşturulması gibi görevler insan kaynaklarının sorumluluğu altındadır (Mucuk, 2005: 319). Örgütler için önemli olan bu aşamalar, insan kaynağını bulma faaliyeti olarak, adayları aramakla başlamaktadır. Personelin nereden ve nasıl sağlanacağını saptamak personel bulma zorunluluğu örgütün içinde bulunduğu koşullardan ve amaçlardan kaynaklanmaktadır. Bu amaçlar insan gücü planlarıyla ortaya konmakta ve ihtiyaç duyulan personel sayısını ve niteliklerini belirlemektedir (Tortop, vd., 2010: 126).

Örgütlerin plan ve politikaları doğrultusunda işe personel bulma ve seçme faaliyeti gerçekleştirilir. İnsan kaynakları politikasına göre boş pozisyonlara o iş için gerekli niteliklere sahip en yetenekli ve en becerikli elemanların alınması ile gerçekleşir. Örgütün ihtiyacı olmayan veya alınacak iş işin gerekli niteliklere sahip olamayan bir personel alınması o örgüte yarardan daha çok zarar vereceği bir gerçektir. Bu nedenle doğru işe doğru personel alınmadığı takdirde o örgütte verimlilik azalması, iş gücü kaybı, personeller arasında huzursuzluk ve iş çıktısında azalma gibi nedenlerin ortaya çıkmasına neden olacak ve bunun sonucunda da bir çok personelin işten çıkarılması veya geçici de olsa uzaklaştırılması kaçınılmaz olacaktır. Personel bulma ve seçme faaliyetlerine yapılan yatırım maliyetinin, yanlış kişilerin istihdam edilmesinin maliyetinin çok altında kaldığı tespit edilmiştir.

Sabuncuoğlu'na (2000) göre; personel bulma ve seçme politikası ve ona bağlı olarak uygulanan teknikler çok büyük önem taşımakta olup gereken özen gösterilmedikçe ve etkili önlemler daha başta alınmadıkça örgüte ve personele pahalıya mal olmaktadır (s. 69).

### 1.2.4. Endüstriyel İlişkiler

Endüstriyel ilişkileri kavramı, geniş ve dar anlam da olmak üzere 2 şekilde kullanılmaktadır. Dar anlamda, endüstri sektöründe çalışanların çalışma koşullarının belirlenmesi şeklinde kullanılırken, geniş anlamda ise tüm ücretli çalışanların çalışma koşullarını kapsamaktadır (Sabuncuoğlu, 2000: 232).

Endüstriyel ilişkilerin birinci amacı örgüt faaliyetlerinin aksamaması için işveren-işçi arasındaki, işçi-işveren sendikaları arasındaki ve kamu kurumları arasındaki ilişkilerinin kanunlara uygun biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Burada temel amaç tarafları ortak çıkarların kesiştiği noktada birleştirmektir (Öksüz, 2010: 13).

Aktaş'a (2010) göre; insan kaynakları yönetiminde endüstriyel ilişkilerin unsurları aşağıdaki gibidir (s. 20).

- Sosyal güvenlik,
- İşçi sağlığı,
- İş güvenliği,
- Sendikalarla ilişkiler,
- Toplu iş sözleşmeleri,
- Toplu iş uyuşmazlıkları, grev ve lokavtlar,
- Sosyal hizmetler.

### 1.2.5. Personel Sağlığı ve Güvenliği

İşçi sağlığı ve iş güvenliği kavramı işyeri ile sınırlı sağlık ve emniyet tedbirlerinin yeterli koruma sağlayamayacağını kabul eden ve işçinin sağlığını ve güvenliğini etkileyen ve ilgilendiren ve işyeri dışından kaynaklanan riskleri de kapsamına dahil eden bir kavramdır (Sabuncuoğlu, 2000: 252). Sağlık genel olarak kişinin fiziksel, ruhsal ve sosyal açılardan iyi olması durumudur. Örgütlerde, insan kaynaklarının sağlık ve güvenlik durumu, birçok faktörle birlikte düşünülmelidir. İş

kazası sıklığı, kaza ağırlık oranı, devamsızlık oranı gibi kriterlerle ölçülebilen sağlık, insan kaynakları kapasitesini yakından ilgilendirmektedir (Çam, 2011: 99).

Bir örgütte işgören sağlığı ve güvenliği de büyük ölçüde İKY'nin en önemli sorumluluk ve faaliyet alanlarından biri haline gelmektedir.

Bir örgütte üst düzey yönetim başta olmak üzere tüm yönetim kademelerindeki yöneticilerin en genel amacı, örgütü, çalışanlar açısından sağlıklı ve güvenilir bir mekan haline getirmektir. Bu genel amaca rağmen, işyerlerinde her yıl binlerce insan iş kazaları nedeniyle hayatını kaybetmekte, milyonlarca insan ise sakat kalmaktadır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 440, 441). İşçi sağlığı, sağlıklı bir yaşam çerçevesi için gereken sağlık kurallarını içerirken; iş güvenliği, daha çok işgörenin yaşamına ve vücut bütünlüğüne yönelik tehlikelerin ortadan kaldırılması için gerekli teknik konuları ele almaktadır. İş güvenliğinin konusunu, işin yapılmasından dolayı ortaya çıkabilecek tehlikelerin önüne geçerek bertaraf edilmesi veya azaltılması için gerekli yolların araştırılması ve bu yol doğrultusunda mevzuat hükümlerinin getirilmesi oluşturur (Sabuncuoğlu, 2000: 253).

Bu konuda, işveren, personeli işin yapılmasından doğan tehlikelere karşı korumak üzere, yükümlülüklerini yerine getirecek ve devlet de, iş verenin söz konusu yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetleyecektir.

İşyerinde çalışanların fiziksel olarak çok iyi düzenlenmiş bir yere sahip olması koruma işlevinin temel hedefidir. Sağlık ve güvenlik yönetimi günümüzde fiziksel şartların da ötesinde bir anlam ifade etmektedir. Çalışanların zihinsel ve duygusal olarak iyileştirilmesini kapsamaktadır ve toplumu kirlilikten ve zehirli maddelerden arındırmaya çalışan bir katılımı gerekli kılmaktadır (Sabuncuoğlu, 2000: 252).

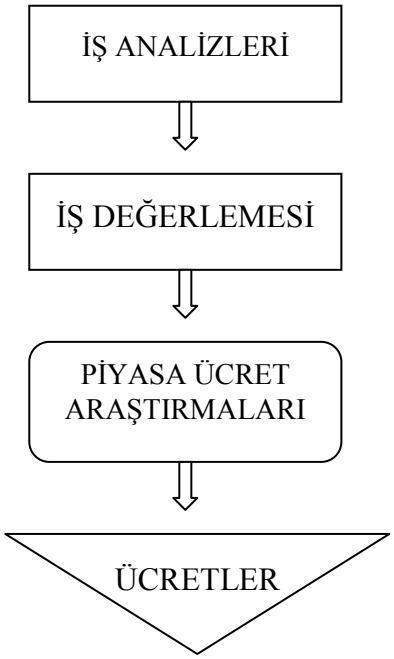
Günümüzde yöneticiler, işgörenin çalışma koşullarının iyileştirilmesi konusuna önem vermektedir. Bu, çalışan kişinin sağlığına gösterilen bir sorumluluk gibi algılansa da; örgütün her basamağındaki işgörenin özen göstermesi gereken bir durumdur (Aldemir ve Ataol, 2004: 247).

Sağlık ve güvenliğin yönetimi ya da iş yerinde sağlığın korunmasıyla ilgili uygulamalar Çam'a (2011) göre; üçe ayrılır (s. 99, 100).

- Fiziki alan: Bu alan aydınlatma, ısıtma, atmosferik şartlar, gürültü vb. faktörlerden etkilenir. Kazalardan korunma, yorgunluğun kontrolü, tıbbi servis gibi uygulamalar bu grupta yer alır,
- Psikolojik alan: Teşvik programları, yönetim tarzı, yeni düşünce ve uygulamalara fırsat gibi konularla ilgilidir. Dinlenme tatil, eğitim programları, gönül gücü analizi, çalışanların kendilerini ifade edebilmelerini sağlayıcı programlar bu grupta yer alır,
- İşçi-İşveren ilişkileri alanı: Toplu pazarlık, şikayet ve disiplin, işten çıkarma ve uyuşmazlık çözümleri gibi uygulamalardan oluşur.

### 1.2.6. İş Değerlemesi ve Ücretleme

İş değerlemesi, iş analizleri ile başlar ve genellikle ücretleme çalışmasıyla son bulur. Bu süreç aşağıdaki şemadaki gibidir (Sabuncuoğlu, 2000: 186).




Şekil 2: İş Değerleme Süreci ve Ücretleme

İş değerlemesi, bir işin diğer işlere göre değerini saptamak için biçimsel ve sistematik olarak diğer işlerle karşılaştırılması esasına dayanır. İşin göreceli değeri,

örgütsel amaçlara en fazla katkıyı sağlayan iş, diğer işlere göre daha önemlidir ve daha fazla ücreti hak eder (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 282). İş değerleme, örgütte yapılan tüm işlerin nesnel ölçülerle derecelendirmeyi ve değerlemeyi amaçlamaktadır. İş değerlemesi örgütteki tüm işlerin analizi ve tanımı yapıldıktan sonra yapılmalıdır (Ersen, 1997: 112).

İş değerlemesinin amacı, çeşitli işler arasında tespit edilen değer ilişkilerinin, işlerin ücretler arasında da muhafazası suretiyle, işe göre ücret prensibinin gerçekleştirilmesidir (Şenatalar, 1978: 343). Örgütsel amaçlara en fazla katkı sağlayan iş, diğer işlere göre daha çok önemlidir ve daha fazla ücrete hak etmektedir. Örgütsel amaçların gerçekleştirilmesine en fazla katkıyı yapan işe en fazla ücretin ödenmesi, eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasının özünü teşkil eder (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 282). Ancak iş değerlemesi, kesinlikle bir ücret sistemi gibi algılanmamalı, sadece adil ve objektif ölçütlere göre ücretlemeye temel oluşturan bir teknik olarak görülmelidir (Sabuncuoğlu, 2000: 187). İş değerlemesi insan kaynağını değil işi değerler. İş değerlemesi personelin örgütün vizyon ve misyonuna yapmış olduğu katkının değerlendirilmesidir. Başka bir anlatımla personelin görev ve sorumluluklarını örgüt amaçları doğrultusunda ne derecede etkin olarak yerine getirdiğinin ölçümüdür.

Bir örgütte adil bir ücret politikasına sahip olmak için yetenek, bilgi düzeyi ve beceri açısından birbirine yakın gereklilikler arz eden görevleri, aynı ücret programına dahil edilmesi gerekmektedir. Bu şekilde iş değerleme yöntemiyle kurum içinde, işlerin değer açısından birbirleriyle kıyaslanması sağlanarak ücret yönetimi için bir veri sağlanmış olur (Yılmazer, 2010: 87). Ücretin iş değerlemesine dayalı olarak belirlenmesi; sistematik olması, eşitlik sağlaması, çalışanlar tarafından benimsenmesinin kolay olması, yasal düzenlemelere uygun olması ve performansa dayalı ücretlendirmeye temel oluşturması gibi nedenlerle önemli üstünlükler taşımaktadır (Barutçugil, 2004: 446).

İnsan kaynakları yönetimi sürecinin en önemli ögesi olarak ücretleme etkinliğinin, öngörülen amaçlara hizmet edebilmesi için bazı ilkelere dayanması gereklidir. Bu ilkeler şunlardır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 314, 315).

- Eşit işe eşit ücret ilkesi,
- Dengeli ücret ilkesi,

- Piyasa ücretleriyle karşılaştırma ilkesi,
- Yükselmeyle ücret artışı sağlanması ilkesi,
- Bütünlük ilkesi,
- Nesnellik ilkesi,
- Esneklik ilkesi,
- Açıklık ilkesi,
- Uzlaşım ilkesi,
- Maliyetlerin denetlenebilirliği ilkesi.

Ücret düzeyi ve ödüller bir çalışanın belirli bir iş yerini seçmesi, orada kalmasını veya yüksek motivasyonla çalışmasını yakından ilgilendirmektedir. Bu nedenle, çalışanların beklentilerinin karşılanması için parasal ya da parasal olmayan ücretlerden ve biçimsel veya biçimsel olmayan ödüllerden oluşan bir ödeme sisteminin oluşturulması gerekmektedir (Barutçugil, 2004: 443).

Ücretlemede belirli ilkelere uymaya, belirli hedefleri geçekleştirmeye özen gösterilmelidir. Temel amaç, uygun ücret sistem ve uygulamaları yoluyla işgörenlerin daha verimli olma konusunda motive edilmesi ve böylece örgütün de performansının iyileştirilmesi amaçlanmaktadır.

Ücretlemede gösterilecek amaçlar aşağıdaki gibidir (Sabuncuoğlu, 2000: 201, 202).

- Nitelikli iş görenleri çekme: Ücretler işe yeni başlayacak olan vasıflı işgörenleri işletmeye cezp edecek düzeyde olmalıdır,
- Mevcut iş görenleri elde tutma: Mevcut işgörenleri örgütte kalmalarını sağlamak için ücretlerin rekabet edilebilir düzeyde olması gerekir,
- Motive edicilik: Ücretler örgütte işgören davranışlarını teşvik edici, pekiştirici, bu davranışların gelecekte gösterilmesini sağlayıcı olmalıdır,
- Örgüt performansının yükseltilmesi: Örgüt performansının yükselmesi verilen ücretler ile işgücü verimliliği arasındaki ilişkiye bağlıdır. Ücret artışları örgütün verimliliğinin artmasını sağlayabilmektedir.

### 1.2.7. Performans Değerlemesi

Performans değerleme, çalışanların iş başında göstermesi gereken davranışları gösterip, göstermediklerini saptamak için belirli aralıklarla yapılan değerleme çalışmalarıdır.

Performans değerleme, çalışanların işlerinde gösterdikleri başarıyı ve gelecek için potansiyel güçlerini değerlemeye yardımcı olur (Türkel, 1998: 47). Örgüt yönetiminde performans değerleme yöneticinin daha önceden belirlenmiş standartlarla çalışana ilişkin sonuç raporlarından aldığı bilgilere dayanarak, iş davranışlarını analiz ederek çalışanın başarısını ölçme ve değerleme olgusudur. Performans değerleme sistemi insan kaynakları yönetimi içerisinde geçerli olan modern yaklaşımlardan biridir (Ersen, 1997: 113).

Performans değerlemesi bireyin görevindeki başarısı, işteki tutum ve davranışları, ahlaki durumu ve özelliklerini ortaya koyan ve bütünleyen, bireyin işletmenin başarısına olan katkılarını değerlendiren planlı bir araçtır (Sabuncuoğlu, 2000:154). Performans değerlemesinin amacı, yükselme, ücret, eğitim, uyarı, eleştiri, aşama indirimi, transfer, işten çıkarma gibi alınacak kararların temel ilkelere oturtulması ve özellikle bu kararların uyumlu ve objektif olmasına özen gösterilmesidir (Durmuş, 2007: 48). Diğer bir anlatımla işgörenin verimliliğini ve çalışma kapasitesinin kontrol edilmesi olarak tanımlanabilir. Ayrıca performans değerleme işgörenin örgütün organizasyon sınırları içerisinde kendisine verilen yetki çerçevesinde ortaya koyduğu başarının ölçülmesidir. Böylece işgören kendi çalışmasının sonuçlarını görür ve başarı düzeyini öğrenmiş olur. Barutçugil'e (2004) göre; performans yönetimi, çalışanın işe yöneltilmesini, özendirilmesini ve organizasyona duyduğu güvenin arttırılmasını sağlayan bir araç olarak da görülmelidir (s. 427).

Performans değerlemesi, çalışanların örgüt içindeki başarısını; kişisel özellik ve yetenekleri, işini başarma arzusu, yönetimin bu arzuyu harekete geçirme kabiliyeti ve sağlanan çalışma ortamı belirler (Ersen, 1997: 113). Performans değerlemesi, örgüt açısından olduğu kadar çalışan açısından da değer taşır. Çünkü başarılı çalışan, çalışmasının karşılığını görmek ister. Bütün iyi niyetini ve çalışma gücünü ortaya koyarak çalışan bir kişi, düşük performans sergileyen, işten kaçan ve işe karşı ilgisiz

davranan kişiyle aynı değerlendirmeye tabi tutulduğunu görürse, bu moral bozukluğuna yol açarak çalışma isteksizliği meydana getirecektir (Barutçugil, 2004: 427). Öte yandan yapılan değerleme sonucu işgören eksikliklerini bilme fırsatı bulacağından bunları giderme ve yeteneklerini geliştirme olanağı kazanacaktır. İşgören değerlemesi bir bakıma, iş göreni yöneltme ve özendirme aracı olarak değerlendirilebilir (Sabuncuoğlu, 2000: 155, 156).

Örgütlerde işgörenlerin performansının ve başarısının ölçülmesinin çeşitli amaçları vardır. Bir dizi yönetsel kararların verilebilmesi için çalışanların performans düzeylerinin; zayıf ve güçlü yanlarının bilinmesi gereklidir. Diğer yandan çalışanların ücretlerinin planlanması, terfi, ödül sistemleri ile işgörenlerin işlerini daha iyi yapabilmeleri içinde performans değerlemesi gereklidir (Aydın, 2011: 1, 2).

Bir örgütte personel değerlemesi yapmanın başlıca amaçları şunlardır (Yılmazer, 2010: 97).

- Çalışanın yaptığı işte ne kadar başarılı olduğu saptamak,
- Çalışanın kendi değerlerini ve başarılarını tartmalarını sağlamak,
- Performans değerlemeye göre çalışanın özelliklerini analitik bir incelemeden geçirip kendilerini en uygun işlere yerleştirmek,
- Değerleme sonuçlarına göre eğitim ihtiyaçlarını belirlemek,
- Yöneticilerin emri altında çalışanları tanımasında yardımcı olmak,
- Çalışanın maaşını belirlemede ve yükselme durumlarını saptamada ölçüt almak,
- İşten çıkarılacak çalışanları belirlemede ölçüt almak,
- Dürüst ve adaletli bir yönetim anlayışını yayarak güven sağlamak,
- Yöneticilerin tutarlı karar verebilmelerini sağlamak.

Performans değerlemesi başlığı altında ele aldığımız bu husus, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde çalışanların performansının nasıl en üst düzeye çıkarılabileceği konusunda çalışmalar yapıldığı ve kamu reformu taslağında performansa dayalı bir ücretlendirme sisteminin getirilmek istendiği son dönemde medyamızda yer almakla birlikte, Ülkemizde kamu idarelerinin böyle bir ücretlendirme sistemine hazır olup olmadığı hususundaki derin tereddütleri beraberinde getirmiştir (Demir, 2010: 14).

### 1.2.8. Kariyer Geliştirme

Kariyer kelimesi bireyin üzerinde odaklanmaktadır. Bu kavram insan yaşamı ve çalışma hayatı yönlerinden farklı bakış açıları ile değerlendirmek mümkündür. Şimşek'e (2002) göre; örgütlerde kariyer, çalışma hayatında bireylerin değerlerinde, tutumlarında, iş başarılarında ve motivasyonlarında çalışma süreleri ilerledikçe yönetim kademelerinde ortaya çıkan değişimlerle bulunabilecekleri pozisyon sıralaması olarak tanımlanabilir (s. 44). Kariyer, bir insanın çalışma hayatı boyunca, herhangi bir iş alanında adım adım ve sürekli olarak ilerlemesi, deneyim ve yetenek kazanması anlamına gelmektedir Genel anlamıyla kariyer, bireyin çalışma yaşamı boyunca herhangi bir iş alanında ilerlemesi, deneyim ve beceri kazanmasıdır. Günlük hayatta kariyer, ilerlemek, meslek, iş yaşamı, başarı, bireyin iş yaşamı boyunca üstlendiği roller ve bu roller ile ilgili deneyimler anlamlarında kullanılmaktadır (Erdoğmuş, 2003: 11).

Kariyer sisteminin özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir (Tortop, vd., 2010: 225).

- Personelin belli bir iş kolunda uzmanlaşması göz önünde tutulur,
- Belli bir iş kolunda personelin ilerlemesi ve başarılar kazanması temel ilkedir,
- Birbirine bağlı iş veya hizmetler topluluğu esas alınmaktadır,
- Kariyer sisteminde personelin durumu statülerle ve yasalarla belirtilir. Sözleşme ve çok yanlı statü uygulanmaz,
- Uzmanlaşmayı sağlamak için hizmet öncesi ve hizmet için eğitime ağırlık verilir,
- Kıdeme ve çalışma sürelerine önem verilir,
- Yeterlik ilkesinin gözönünde tutulması, kariyer sisteminin gelişmesi için şarttır,
- Devamlı ilerleme ve yükselmeye paralel bir ücret sistemi uygulanır.

Kariyer geliştirme, çalışanların iş yaşamları boyunca kariyer amaçlarına ulaşabilmeleri için yürüttükleri tüm eylemler ve faaliyetlerdir (Barutçugil, 2004:

320). Kariyer geliştirme, iş yaşamında bireyin ve örgütün çok önemli bir karar ve sorumluluk anlayışının ürünüdür. Kişiler ve örgütler mevcut pozisyonları gözönünde bulundurarak ve eğitim olanaklarından yararlanarak daha fazla gelişmek ve performans düzeylerini yükseltmek isterler. Bu yükseliş hedefine ulaşmak için belirli bir plan doğrultusunda harekete geçmek gerekir ki bu olgu bir kariyer gelişiminden başka bir şey değildir (Sabuncuoğlu, 2000: 142).

Kariyer geliştirmede de organizasyonel ve bireysel düzeydeki düşünce ve beklentiler önemlidir. Bu noktada kariyer kararlarının dikkate alınması gerekmektedir. İnsan kaynakları fonksiyonlarından, çalışanların etkinlikle yararlanabilmeleri için yöneticilerin kariyer geliştirme programlarına yer vermeleri gerekmektedir (Barutçugil, 2004: 320). İnsan kaynakları yönetiminin temel sorumluluğu, çalışanların kariyer gelişimine yardımcı olmak ve kendilerindeki potansiyel gücün farkında olmalarını sağlamaktır.

Kariye geliştirmenin örgüte sağladığı yararlardan bazıları şunlardır (Yılmazer, 2010: 132).

- Örgüte orta ve uzun dönemde insan kaynağı ihtiyacını sağlar,
- Örgüte yetenekli işgörenleri çekme ve elinde tutma imkanı sağlar,
- İşgören beklentilerini gerçekçi bir zemine oturtulmasını sağlayarak kriz dönemlerinde hayal kırıklığına uğrama olasılıklarını düşürür,
- Farklı kültürlerden oluşan iş görenlerin kaynaşması ve uyumuna katkı sağlar,
- Kariyer geliştirme iş görenlerin memnuniyetinin ve işletmenin verimliliğinin artmasına katkı sağlar.

Kariyer geliştirme yönetimini iyi bir şekilde yönetebilen örgütler; motivasyon düşüklüğünden kaynaklanan verimsizliği azaltılabileceği gibi çalışanların örgütte yükselmelerini ile ilgili karşılaştıkları sorunları gidebilir. Ayrıca kariyer geliştirme sistemi, örgütün ileride ihtiyaç duyabileceği pozisyonlar için personel yetiştirmesini sağlayarak organizasyonun kendi hedeflerine ulaşmasını kolaylaştırır.

### 1.2.9. Bilgi Sistemleri

Örgütlerde yönetsel ve örgütsel fonksiyonları yerine getirmeyi kolaylaştıran ve yöneticiler için gerekli bilgileri sağlayarak, karar almada destek veren sistemlere, bilgi sistemi denilmektedir (Yılmazer, 2010: 145).

Bilgi sistemi, organizasyondaki her yöneticiye kendi sorumluluk alanında karar alma, planlama ve denetleme faaliyetlerini yürütebilmesi için ihtiyaç duyduğu bilgileri sağlayan sistemdir. Etkin bir yönetim bilgi sistemi; doğru, güncel, tam ve öz bilgiler sağlamalıdır (Sabuncuoğlu, 2000: 280).

Günümüzde İnsan Kaynakları (İK) faaliyetlerinin kurumlar içerisindeki stratejik niteliğinin artması ve kurumsal stratejiler üzerinde etkili olması, İK işlevlerine odaklanılmasına ve kurum çalışanlarına dönük kararların daha rasyonel alınması gereğine neden olmuştur. Bu durum kurumların İK ile ilgili bilgileri düzenli olarak tutmalarını, bilimsel yöntem ve teknikler ile işlemelerini gerektirmiştir (Aydın ve Öktem, 2009: 126).

İnsan kaynakları bilgi sistemi, insan kaynakları konularında gerekli bilgilerin toplanması, işlenmesi, depolanması ve ilgili birimlere bu bilgilerin aktarılması gibi görevleri üstlenir.

İnsan kaynakları bilgi sisteminin amaçları şöyle sıralanabilir (Sabuncuoğlu, 2000: 282).

- Çalışanların yeteneklerini, yönetimin ihtiyaçları ile uyumlaştırarak örgütsel esneklik sağlamak,
- Örgütüm tüm iş ve işlemlerini ile yapılarını kaydederek herkesin haberdar olmasını sağlamak,
- Toplam Kalite Yönetimi çerçevesinde çalışanların karar süreçlerine daha fazla katkıda bulunmalarını sağlamak,
- Çalışanlar tarafından kendilerine ait bilgilerin güncel tutulması ve kendi bilgilerinde gerçekleşen değişiklikler sonucunda sahip olabilecekleri hakların zamanında uygulamaya geçirilmesini sağlamak,
- Uluslararası örgütlerin farklı bölgelerdeki birimlerinde aynı sistemi kullanarak çalışanları gerçek anlamda evrensel tarzda yönetmek,

- Boş pozisyon tanımları ile başlayan ve seçilen kişinin işe yerleştirilmesini içeren süreçleri etkin bir biçimde yönetmek,
- Çalışanların durumlarını izleyip durumlarına ilişkin yönetsel kararları hızlıca almak,
- Çalışanların eğitimlerini örgütün görev tanımına göre sağlamak, personelin yetenek ve beceri gereksinimlerini planlamak ve bütçelemek.

Örgütün yönetim ve karar sürecine destek sağlayacak olan insan kaynakları bilgi sisteminin tüm insan kaynakları işlevlerine dönük bir yapıya sahip olması gerekir. İnsan kaynakları bilgi sisteminden, insan kaynakları planlamasından başlayarak insan kaynaklarının tüm fonksiyon ve faaliyetlerinden örgütsel amaçlar doğrultusunda belirli ölçülerde yararlanmak mümkündür.

# İKİNCİ BÖLÜM

# KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

## 2.1. KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

İnsan kaynakları yönetimi, insan ilişkileri, yönetim ve personel yönetimi konusundaki bilgi ve ilkeleri bir bütünlük içinde ve farklı bakış açılarıyla ele almaktadır (Fındıkçı, 2001: 6). İnsan kaynakları yönetiminin tarihsel gelişimine temel teşkil edecek bir başlangıç saptamak kolay değil. İnsanların olduğu ve örgütlü çabaların söz konusu edildiği her yerde ve her zaman insan kaynakları yönetiminin varlığı ileri sürülebilir (Aldemir ve Ataol, 2004: 15).

İnsan kaynakları kavramının kullanım alanı bu kavrama verilen önemin bir göstergesi olarak giderek yaygınlaşmaktadır. Bunun sonucu olarak, insan boyutuna yöneleceğini söyleyebiliriz. Böyle bir yönelimin, geçmişteki "İnsan ilişkileri yaklaşımı" olarak bilinen yönetim anlayışından farklı olarak, yöneticilerin örgütteki insanları da dikkate alarak yönetim faaliyetlerinde bulunmanın ötesinde yöneticilerin örgütteki insanlarla birlikte yönetmelerini, hatta örgütte her insanın kendi kendisini yönetmesi gerektiğini kabul eden yaklaşım özelliği taşımaktadır (Bek, 2007: 108). İnsana verilen önemin bir göstergesi olarak ifade edilen bu anlayış, kamu ve özel ayrımı yapılmaksızın, ülke veya örgüt düzeyinde "insani hizmetlerin bütünleştirilmesi" Human Service Integration (HSI) biçiminde ifade edilmektedir (Aykaç, 1999: 19).

İnsan kaynakları yönetimi sözcüğünün geçmişi uzun bir tarihe dayansa da bu kavramın ülkemizde kullanımı 1980'li yılların sonuna rastlamaktadır. Önceleri özel sektör örgütlerinde kullanılan insan kaynakları yönetimi kavramı geçen zamanla birlikte kamu örgütleri içinde kullanılmaya başlamıştır (Kerimoğlu İnce, 2006: 68). İnsan kaynakları kavramının kullanım alanı kavrama yüklenen önemin bir göstergesi olarak gittikçe yaygınlaşmakta bunun sonucu olarak geleceğin yönetim anlayışının

ağırlıklı olarak örgütün insan boyutuna yöneleceği ifade edilmektedir. İnsana verilen önemin bir ifadesi olarak insan kaynakları yönetimi kamu ve özel sektör ayrımı yapılmaksızın yaygın bir biçimde kullanılmaya devam etmektedir (Tortop, vd., 2010: 505).

İnsan kaynakları yönetimi personel yönetiminin bir türevi olmakla birlikte örgütün insan faktörünün kazandığı önem ve mahiyet sonucunda personel yönetiminin kapsamını aşarak farklı bir düzleme sıçramıştır. İki kavram arasındaki temel farklılıklarda biri personel yönetiminde işletme çıkarları ve iş gücü verimliliği daha çok öne çıktığı halde İnsan kaynakları yönetiminde işgücünün verimliliği yanında çalışan insanının tatmini daha fazla öne çıkmaktadır (Öksüz, 2010: 17).

Fredericik W. Taylor, üretimi arttırmak için insan kaynağına eğilmiş, işçinin daha iyi organize edildiğinde, eğitildiğinde ve güdülendiğinde daha verimli çalışabileceğini ileri sürmüştür. Taylor'dan önce işe alma, eğitim ve işe son verme gibi personel yönetimine ilişkin faaliyetler en yakın amirin elinde idi. İlk kez Taylor tarafından rutin personel faaliyetlerinin yürütülmesi için personel dairesi kurulması teklif edilmiştir (Yılmazer, 2010: 26).

Günümüz örgüt yapılanmaları içinde insan ögesi bir maliyet unsuru, yada bir nesne olarak değil, örgütü oluşturan en önemli unsur olarak kabul edilmektedir. Kamu personel yönetiminin gelişim evrimi içinde insan faktörünün Taylorist bakış açısını geride bıraktığı ve artık örgütün öznesi konumuna yükseldiği görülmektedir (Tortop, vd., 2010: 505). Davranışçı okul olarak da bilinen yönetim bilimciler tarafından ifade edilen insan ögesi vurgusunun bugün ulaştığı nokta gerçekten sevindirici bir aşamadır (Kerimoğlu İnce, 2006: 69).

Neo-Liberal politikaların 1980'li yılların başında iktidara gelmesi ve küreselleşme olguları ile eşanlamlı olarak şu önermeleri de beraberinde getirmiştir (Tortop, vd., 2010: 505).

- Devletin küçültülmesi ve faaliyet alanlarının sınırlandırılması,
- Kamu yönetiminin rolünün yeniden tanımlanması,
- Merkeziyetçiliğin yumuşatılması ve yerelleşme,
- Özelleştirme programlarının uygulanması,
- Kamusal mal ve hizmetlerinin sunumunun iyileştirilmesi,

- Yönetişim ve demokratik-katılımcı yönetim,
- Kamu personeli yönetimi yerine İnsan kaynakları yönetimi anlayışına benimsenmesi.

Bu ilkelerle birlikte, merkeziyetçi-bürokratik-vesayetçi devlet yapıları dönüşmeye başlamıştır. Örgütleri ve toplumları etkileyen bu yönelimler yönetim pratiklerini de etkilemiş ve hükümetleri yeni arayışlara yöneltmiştir. Yeni arayışlar kamu yönetimlerini; örgütsel yapı, insan ögesi, süreçler ve bürokratik/yönetsel kültür bağlamında yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır (Kerimoğlu İnce, 2006: 70).

Personel yönetiminin hizmet kapsamının gelişmesi, geleneksel personel yönetimi anlayışından, insan kaynaklarının yönetimi anlayışına yönelimi gerekli kılmaya başlamıştır. İnsan kaynaklarının yönetimi ile geleneksel personel yönetimi arasında iki önemli fark vardır. Birincisi insan kaynakları yönetiminin insanı merkeze alması, ikincisi ise örgüt ortamı ve çevresi kavramlarının genişletilmiş yorumudur. Dolayısıyla insan kaynakları yönetiminde, insan unsuru her yönüyle ön plana çıkmakta olup, her şey insan içindir anlayışı benimsenen yaklaşım olmaktadır [1]

İnsan kaynakları yönetimi sadece personelin yönetilmesi demek değildir. Yöneticilerin çalışanlarına alışılagelmiş ast-üst hiyerarşisi gözüyle bakması yerine onlara karar vermede ve uygulamada hareket genişliği sağlaması, ekip çalışmasını öne çıkarması ve çağdaş performans değerlendirme ölçütlerini benimsemesi insan kaynaklarının temelini oluşturmaktadır (Öksüz, 2010: 21).

Canman'a (1995) göre; insan kaynakları yönetimi yaklaşımı, personel yönetimine çağdaş bir bakış açısıdır. Ona göre insan kaynakları yönetim anlayışı "insan" ögesini örgütün merkezinde gören, onu ön plana çıkaran bir yaklaşımdır. İKY, personel yönetimin insan kaynağı boyutunda algılanmasıdır (s. 55).

Örgütte çalışan bireyin örgüt için yalnızca bir maliyet unsur değil, diğer kaynaklar gibi bulunup geliştirilmesi, etkinliğin arttırılması gereken, başarısı örgütün bütününün başarısını tümüyle etkileyen bir unsur olduğu kabul edilmiştir (Yılmazer, 2010: 26).

---

[1] http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:5Brm6ktkIo8J:scholar.google.com/+Personel+y%C3%B6netiminde+hizmet+kapsam%C4%B1n%C4%B1n+geni%C5%9Flemesi&hl=tr&as_sdt=0,5 (Erişim tarihi: 08.01.12)

1990'lı yıllarda başlayan son yıllarda giderek artan bir eğilim, insan kaynakları yönetiminin organizasyonun tüm fonksiyonlarını destekleyen, geliştiren ve organizasyonel performansa doğrudan etkisi olan bir birim olarak görülmesidir (Barutçugil, 2004: 41).

İKY, ülkemizde son yıllarda yeni yeni incelenmeye başlanmış bir konudur. Bu bakımdan hem kamu sektörü, hem de özel kuruluşlar bakımından ayrı bir önemi bulunmaktadır. Gelişen ve değişen günümüz koşullarında, kamu kuruluşlarının uluslararası kamu hizmeti standartlarında nitelikli hizmet sunabilmeleri, İKY alanında, dünyadaki gelişmeleri izleme ve uygulayabilmelerine bağlıdır (Tortop, vd., 2010: 4).

Günümüzde küreselleşmenin artması, çalışanların niteliklerinin ve beklentilerinin değişmesi, verimlilik, kalite ve müşteri memnuniyetinin rekabetçi üstünlük için kritik önem kazanması, yönetimin güncel olaylardan çok, gelecek stratejilerine odaklanması, insan kaynakları yönetiminin organizasyonlarda proaktif ve stratejik bir rol üstlenmesini kaçınılmaz kılmaktadır (Barutçugil, 2004: 42).

Kamu kurumları bilimsel temellere dayanan ilkeleri benimseyip çağdaş anlamda bir insan kaynakları yönetiminin gereklerini istisnasız bir şekilde ödün vermeden uygulamak zorundadırlar. Kamu kuruluşları, ulusal ve uluslararası diğer işletmelerle rekabet edebilmesi için dünyadaki gelişmeleri takip ederek değişen ve gelişen yeni yönetim anlayışını benimseyip uygulaması gerekmektedir. Ayrıca uluslararası düzeyde saygınlığının ve itibarının korunması için tüm dünya ile entegrasyonun sağlanması gerekmektedir.

## 2.2. KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ VE YENİLEŞME

Dünyanın içinde bulunduğu küreselleşme süreci, büyük toplumsal, siyasal, ekonomik dönüşümler, teknolojik devrim ve benzeri olgular kamu yönetiminin yeniden değerlendirilmesine ve sorgulanmasına yol açmıştır. 1990'lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerde başlayan ve kamu yönetiminde özel sektöre özgü işletme

yönetimi ilkelerini uygulamayı öngören bu reform çalışmalarının hiç kuşkusuz en önemli ayağını da, kamuda insan kaynakları yönetimi sorunu oluşturmaktadır (Yılmazöz, 2008: 72).

Aslında İKY, tüm bu gelişmelere rağmen, personel yönetimin yeni adıdır. Kamu kuruluşların büyümesi, teknolojik değişikliklerin ve yeniliklerin artması, ulusal ve uluslararası rekabetin yoğunlaşması, işgücünün yapısının değişmesi, insanların eğitim düzeylerinin yükselmesi, yasal düzenlemelerle yeni haklar kazanan çalışanların sendikalaşma eğilimlerinin artması personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişi zorunlu kılmıştır (Tortop, vd., 2010: 23).

Personel yönetiminde hizmet kapsamının genişletilmesi, insan kaynakları yönetimi yaklaşımına yönelmeyi gerektirmiştir. İnsan kaynakları yönetimi sözcüğü ile örgütün dar kapsamlı insan gücü anlayışını aşarak daha kapsamlı ve bütünlükçü bir paradigmaya dönüşümü ifade edilmektedir (Açıkalın, 1996: 8, 9). Günümüzde geleneksel yönetim kültüründen çağdaş yönetim kültürüne, başka bir deyişle işletme yönetimi kültürüne geçiş olgusu, aynı zamanda, geleneksel personel yönetiminden, insan kaynakları yönetimine doğru bir değişimi anlatmaktadır (Akyel ve Söyler, 2010: 245, 246).

Günümüzde, kamu yönetimlerinin etkinlik, verimlilik, müşteri odaklılık, karlılık gibi kavramlarla beraber düşünülmesi gerektiği, kamu kuruluşlarının özel sektörü kendilerine örnek alarak, daha etkin ve verimli çalışması ve kamu sektörünün piyasa mekanizmasının sağladığı imkanlardan olabildiğince faydalanmasının gerekliliği her platformda ifade edilmektedir (Yılmazöz, 2008: 72).

1990'lı yıllarda, kamu idarelerinin meydana getirdiği maliyetlerin giderek ağırlaşması, özel sektörün elde ettiği dikkat çekici başarılar ve küreselleşmenin doğurduğu yeni olgular kamu sektöründe de özel sektör uygulamalarının denenmesi gerektiği düşüncesini hakim kılmıştır (Yılmazöz, 2008: 78). Özel sektörün yönetim tekniklerinin kamu kuruluşlarınca da uygulanmaya başlanması ve özel sektörün müşteri odaklı yaklaşımlarının bir çok kamu kuruluşlarınca da benimseniyor olması, özel sektörde görülen İKY uygulamalarının aynen ya da kısmen uyarlanarak kamu kuruluşlarında da uygulanmaya aktarılmasına yol açmıştır (Tortop, vd., 2010: 27). Böylece gelişmiş ülkelerde, karlılık, verimlilik, etkinlik gibi kavramlar yalnızca özel sektörün gelişme mantığının temeli olmaktan çıkarak, devlet aygıtının daha iyi

işlemesini sağlayan reformların temel dinamikleri haline gelmiştir. Kamu yönetiminde, insan kaynakları yönetimi yaklaşması bu şekilde uygulama alanı bulmaya başlamıştır.

Özel sektörde görülen İKY uygulamalarının, kamu kuruluşlarında başarılı olması, kamu kuruluşlarındaki üst yöneticilerinin bu konudaki azmi, becerisi ve uygulamalarıyla zamanla kendisini gösterecektir.

## 2.3. KAMU VE ÖZEL SEKTÖRDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİMİN KARŞILAŞTIRILMASI

Örgütler, fiziki sermaye ve nakdi sermaye yanında beşeri sermayeye de ihtiyaç duyarlar. Örgütlerin beşeri sermayesini insan kaynakları oluşturur. İnsan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetiminin çağdaş bir versiyonu olarak ortaya çıkmıştır. Özel sektörde uygulanan bu anlayış, günümüzde kamu sektöründe uygulanmaya çalışılmaktadır. Ancak, özel sektörle kamu sektörü arasındaki farklı anlayış ve yaklaşımlar, bu olgunun uygulanmasında önemli engeller veya güçlükler oluşturmaktadır (Akyel ve Söyler, 2010: 244).

Modern yönetim tekniklerinin uygulandığı günümüz örgütlerinde, ister kamu sektörü ister özel sektör olsun, insan kaynakları yönetimi ayrı bir önem kazanmaya başlamıştır. Çünkü, görece yeni olan örgüt modellerine uyumun sağlanması ve bu modellere ayak uydurması beklenen nitelikli personelin istihdamı yanında, süregelen yönetim süreçleri içerisinde bu personelin eğitimi, kendini geliştirmesi de bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Atmaca, 2010: 64).

Günümüz, çağdaş endüstri dünyasında yönetim evrensel bir kavramdır. Konusu insan olan çeşitli yönetsel faaliyetler farklı yaklaşımlarla incelenmekte ve her biri kendi özel sorunları üzerine eğilmektedir. Bu nedenle kamu yönetimi, hastane yönetimi, işletme yönetimi, eğitim yönetimi gibi farklı disiplinler ortaya çıkmaktadır. Böyle bir ayrıma gidenler, insan kaynakları yönetimi ilke ve yöntemlerinin kamu ve özel sektör de farklı anlamlar taşıdığını, birinde geçerli olan ilke ve tekniklerin diğerinde geçerli olmayacağını ileri sürmektedir (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 20).

Uygulamada hem kamu kuruluşları hem de özel sektör kuruluşları yöneldikleri ve yoğunlaştıkları alanlar ne olursa olsun, her zaman personelle ilgili sorunlarla karşı karşıya kalırlar. Mal ve hizmet üretiminde verimliliği ve etkinliği artıracak teknik bilgilerden ve yöntemlerden yararlanmak onlar için ortak bir zorunluluktur (Tortop, vd., 2010: 26).

Her iki kesimde insan kaynakları yönetimi örgütlerin beşeri yönüyle ilgilenir. Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personel ile özel sektörde çalışan personelin yönetimi bir takım benzerlik ve farklılar içerir. Bu benzerlik ve farklılıklar şunlardır.

### 2.3.1. Benzerlikler

Her şeyden önce yönetim, kamu olsun özel olsun, işbirliğine dayalı grup faaliyetleridir. Ortak bir amacı etkili ve ekonomik bir biçimde gerçekleştirebilmek için bireylerin ve grupların işbirliği içinde çalışmaları söz konusudur.

Her iki kesimde ortak yön, örgütsel büyüklüktür. Örgütler, büyüyüp genişledikçe bürokratik bir kimlik kazanmaktadırlar (Canman, 1995: 7). Başka bir değişle örgütsel büyüme, iş bölümü, hiyerarşi, nesnellik, kuralcılık gibi ögeleri içeren bir yapı ve ilişkiler düzeni yaratır. Bu açıdan bir özel girişim örgütü ile kamusal örgüt arasında bir ayrılık görülmez (Tutum, 1979: 8).

Her iki kesimde de personel yönetimi, örgütün beşeri yönüyle yani insan kaynağıyla ilgilenmektedir. Yöneldiği alan ne olursa olsun her örgüt personel sorunlarıyla karşı karşıya kalmaktadır (Eryılmaz, 2001: 246).

Hem kamu sektöründe hem de özel sektörde, iş bölümü, hiyerarşi, yazılı kurallar, tarafsızlık gibi bir takım ögeleri içeren bir yapı ve ilişkiler düzeni bulunmaktadır.

Hangi türden olursa olsun amacına ulaşmak isteyen her örgüt etkinliği ve verimliliği artıracak bilimsel yöntemlerden yararlanmak durumundadır. Bu açıdan bakıldığında personel yönetimiyle ilgili gelişmelerden her iki kesim de yararlanmaktadır (Tutum, 1979: 8).

### 2.3.2 Farklılıklar

Kamu sektöründe özel sektörden farklı olarak tüm faaliyetlerde temel amaç kamu yararıdır. Özel sektör doğrudan kar elde etmek için uğraşırken, kamu kuruluşları kamu yararına yönelik olarak etkin ve verimli çalışma amacına yönelik olarak uğraş verirler. Bundan dolayı özel sektörün personel sistemleri daha esnek iken, kamu kuruluşlarında bu sistem önceden belirlenmiş yazılı kurallara bağlanmıştır (Tortop, vd., 2010: 26).

Devletin sunduğu hizmetler tekelci ya da yarı tekelci niteliktedir. Bu nitelik ivediliğin sonucudur. Bu nitelik sonucu verimlilik ölçümleri, rekabet koşulları altında çalışan özel örgütlerde daha kolay olmaktadır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 21)

Özel sektör kuruluşları personelinin maddi ve sosyal hakları konusunda karşılıklı görüşmeler yoluyla belirli çözümler gerçekleştirirken, kamu kuruluşları çalışanların ekonomik ve sosyal hakları ise genellikle tek yönlü olarak yasal düzenlemeler çerçevesinde belirlenmektedir (Eryılmaz, 2011: 283).

Uygulamada kamu hizmetleri yasal ve biçimsel kurallara göre yürütülmektedir. Bir kamu kurumunda yöneticilerin karar ve eylem serbestliği bir firma yöneticisine göre daha çok kısıtlanmıştır. Kamu kesiminde kararlar, genellikle hiyerarşinin üst basamaklarındaki yöneticiler tarafından alınır. Tutum'a (1979) göre; yönetimin yetki ve görevleri ve bu görevin yerine getirilmesinde izlenecek yol ve yöntemler biçimsel esaslara bağlanmıştır (s. 9). Kamu hizmetleri herkesin gözü önünde gerçekleşir. Bu nedenle kamu görevlilerinin işleri, faaliyetleri kamu kuruluşlarının gözetimi ve denetimi altındadır. Özel kesimdeki işler ise kamu kuruluşlarını doğrudan ilgilendirmez (Tortop, vd., 2010: 27).

Kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi ve halka sunulması, büyük çaplı örgütlenmeleri zorunlu kılar (Tutum, 1979: 9). Personel, araç-gereç ve parasal kaynaklar bakımından hiçbir özel sektör kurumu kamu kurumlarının ölçeğinde değildir. Bunun neticesinde ortaya çıkan personel sorunları, özel sektörle kıyaslanamayacak kadar fazladır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 22).

Özel kesime göre kamu kuruluşlarında çalışanların hizmet güvenliği daha iyi sağlanmış ve korunmuştur (Eryılmaz, 2011: 284). Hizmet güvenliği faktöründen dolayı kişiler kamu kesimini özel kesime tercih ederler (Tortop, vd., 2010: 27).

Tüm bu sebepler sektörler arasında insan kaynakları yönetiminde farklılık yaratsa da son yıllarda, piyasa koşullarının kamu kuruluşları üzerindeki etkileri neticesinde, özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin, kamu kuruluşlarınca da uygulanmaya başlanması, kamu kuruluşlarının ve üst kademe yöneticilerinin becerilerine göre şekillenecek bir değişim süreci içerisinde olduğunun göstergesidir.

## 2.4. KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE YÖNELME

### 2.4.1 Kamu Yönetimini Değişime Zorlayan Nedenler

Sanayi toplumunda teknolojik ilerlemelerin mekanizasyonu ve otomasyonu arttırması, işgörenlerin giderek daha bilgi-yoğun işlerde çalışmasına ve fiziksel güce dayalı işlerin azalmasına yol açmıştır. Bu arada insan unsurunun toplumsal ve ekonomik aktör olma özelliği daha belirgin biçimde ortaya çıkmıştır. Sanayi ötesi döneme geçişle birlikte ise insan unsuru en önemli güç olarak gerek sanayi gerekse hizmet sektöründe yerini almıştır (Öğüt, Akgemci, Demirsel, 2004: 2).

1980'lerden sonra devletin küçültülmesi, etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması çabaları doğrultusunda hem kamu yönetiminde hem de yerel yönetimlerde önemli bir paradigma değişiminin yaşandığı görülmektedir (Yılmaz, 2007: 227).

Teknolojik gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi birçok faktörün etkisiyle, yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi; özellikle 20. yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır. Kamu yönetimi veya kamu hizmeti çağı olarak da nitelendirilebilecek olan bu dönemde (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 19) kamu yönetiminin büyüyen yapısı ve üstlenilen görevlerin artması nedeniyle kamu yönetiminde değişim ve dönüşüm gündeme gelmiştir. Kamu

yönetiminde değişimi zorlayan etkenler üç ana sorundan kaynaklanmaktadır (Yılmaz, 2007: 227).

- Kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sitemde yol açtığı sıkıntılar,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim,
- Toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalması.

Bu sürecinin doğal bir sonucu olarak; kırtasiyecilik, ek finansman ihtiyacının sürekli artışı, büyüyen bir yapı içinde hantallığı ve koordinasyonsuzluğu önlemede güçlükler baş göstermiştir. Kamunun kendine özgü bu sorunlarının yanı sıra, geleneksel kamu yönetiminin geliştiği ortamda ve düşünme kalıplarında meydana gelen değişmeler, 21. yüzyıla geçerken kamu yönetiminde köklü bir paradigma değişimini gündeme getirmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 19).

Değişim ve rekabet, geçmişin örgüt pramidinin en alt kesimini oluşturan insan kaynağını günümüzde örgütsel vizyonun oluşturulmasında, örgütsel etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasında örgütsel pramidin en üst noktalarına taşımıştır. İçinde bulunduğumuz yüzyılda ve bilgi toplumunda insan kaynakları ve onun sahip olacağı bilgi, kurumların rekabet gücü açısından stratejik bir öneme sahiptir (İnce, 2005: 319).

Gelişmekte olan ülkelerde var olan kamu sektörünün, kamu hizmetlerini sunma noktasındaki yetersizliği, günümüz dünyasında gelişmiş kabul edilen batılı ülkelerde de artık son yılların tartışma konusu haline gelmiş ve devletin rolünün azaltılması yanında yeni yaklaşımların geliştirilmesi gündeme gelmiştir.

### 2.4.2. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi ve Kamu Görevlileri

Günümüzde insan kaynakları yönetimi gerek özel sektör gerekse kamu sektörü için çok önemli duruma gelmiştir. Genel İKY ilkeleri her iki sektör için hayati öneme sahiptir. Ancak İKY uygulamaları özel sektör kuruluşlarında

farklılaşabilmektedir. Kamu sektöründe ise bu farklılaşma sadece ülkeden ülkeye olmaktadır. Her ülke kamu sektöründe İKY politikalarında standart uygulamaları gündeme getirmek zorundadır (Tortop, vd., 2010: 135).

#### 2.4.2.1. Kamu Görevlileri

Kamu görevlisi terimi değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Gözler'e (2007) göre; kamu görevlisi, bir kamu tüzel kişisi tarafından bir kamu hukuku bağıyla istihdam edilen görevlilerdir (s. 234). Geniş anlamda kamu görevlileri, hiyerarşik durumları birbirinden farklı da olsa kamu kesiminde çalışan bütün görevlileri içermektedir. Dar anlamda ise kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişilerdir (Kanlıgöz, 1993: 181-183).

Dolayısıyla geniş anlamda bu kavram, hukuki durumları ve yaptıkları görevin niteliklerine bakılmaksızın, kamu kesiminde görev alıp bu görevi ifa eden herkesi kapsamaktadır. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı'ndan kamuya ait bir fabrika da çalışan işçiye kadar herkes kamu görevlisidir. Dar anlamda ise, devletin siyasal yapısını oluşturan organlardaki görevlilerle, özel hukuk hükümlerine tabi çalışanlar dışında kalan kamu görevlilerini ifade etmektedir (Tortop, vd., 2010: 135).

Her çalışan kişi Gözler'e (2007) göre; bir "kamu görevlisi" değildir. Serbest çalışanlar, bir özel hukuk kişisine bağlı olarak çalışanlar ve keza bir kamu tüzel kişisinde, ama özel hukuka tabi olarak çalışanlar kamu görevlisi değildir. Çünkü kamu görevlileri idare hukukuna tabidir. Oysa kamu görevlisi olmayanlar özel hukuka tabidir (s. 234).

Buna göre, bir görevlinin kamu görevlisi olabilmesi için şu üç şartın bir arada olması gerekmektedir.

- Bir kamu tüzel kişiliğine bağlı olarak çalışması,
- Bir kamu tüzel kişiliği tarafından istihdam edilmesi,
- Bir kamu tüzel kişiliğine "kamu hukuku bağı" ile bağlı olma şartı.

2.4.2.2. Diğer Kamu Görevlileri

1982 Anayasasında “memur” tanımı olmadığı gibi “diğer kamu görevlileri” tanımı da yoktur. Anayasamızda diğer kamu görevlilerinin kimlerden oluştuğu sayılmamaktadır. Kamu görevlisi, Devlet Memurları Kanununda memurlar (Gözler, 2007: 236, 237) ve işçiler dışında kalan, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde, yönetime bir kamu hukuku ilişkisi ile bağlı olarak çalışan tüm kamu personelini kapsamaktadır (Kanlıgöz, 1993: 192). Buna göre, üniversite öğretim elemanları, hakim-savcı ve asker gibi ayrı personel kanunları ve rejimleri bulunan görevlileri kapsamaktadır.

### 2.4.3. Kamu Görevlilerinde İşe Alma İlkeleri

İnsan kaynakları yönetiminin en önemli işlevlerinden sayılan işe alma sürecinin temel belirleyicisi durumundaki ilkeleri eşitlik ve yeterlilik ilkeleridir. Özellikle kamu sektörünce son yıllarda bu ilkelerin önemi artmıştır. Ülkemizde Avrupa Birliği’ne (AB) girme sürecinde, özellikle kamu sektöründe işe alma sürecinde eşitlik ve yeterlilik ilkesine tam olarak uymak ve bu iki ilkenin gereklerini yerine getirmek çok önemli hale gelmiştir (Tortop, vd., 2010: 137).

2.4.3.1. Eşitlik İlkesi

Kamu görevine girişte eşitlik ilkesi, memurluğa giriş olanaklarının bütün vatandaşlara eşit koşullarla tanınması ve eşit koşullar içinde bulunan adaylara memurluğa giriş olanaklarının sağlanmasıdır. Eşitlik ilkesi, 1789 Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi ışığında bir anayasa ilkesi haline gelmiştir (Tortop, 2005: 28). Bu beyannamenin 6 ncı maddesine göre; bütün vatandaşlar yeterlilik ve maharetlerinden başka bir ayırım yapılmaksızın bütün kamu hizmetlerine eşit olarak kabul edilirler (Tortop, vd., 2010: 138).

Ülkemizde 1982 Anayasasının Genel Esaslar başlığını taşıyan I. Kısmında eşitlikle ilgili hükümler bulunmaktadır. Anayasanın 10 uncu maddesinde "herkes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz" denilmektedir (Tortop, 2005: 28). Anayasanın "Siyasi haklar ve ödevler" başlığını taşıyan 4 üncü bölümünde ise (md. 70) "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez" denilmektedir (Tortop, 1985: 18).

Ayrıca, her ülkede kamuya girmede bazı koşullar aranmaktadır. Bu koşullar bütün ülkelerin kamu yönetimi için gerekli olan ve eşitlik ilkesine aykırı olmayacak şekilde aranan şartlardan olmalıdır. Ülkemizde kamuya girişte bazı şartlar aranmaktadır. Bu şartlar 657 sayılı kanuna göre genel ve özel şartlar olarak ikiye ayrılmıştır.

1) Genel Şartlar:

Vatandaşlık: Türk Vatandaşı olmak,

Yaş: Kanunda belirtilen yaş şartlarını taşımak,

Öğrenim: Kanunda belirtilen öğrenim şartlarını taşımak,

Kısıtlılık: Kamu haklarından mahrum bulunmamak, Türk Ceza Kanununun (TCK) 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak,

Askerlik: Askerlikle ilgisi bulunmamak, askerlik çağına gelmemiş bulunmak, askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

Sağlık: 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak.

2) Özel şartlar:

Hizmet göreceği sınıf için 36 ve 41 nci maddelerde belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarının birinden diploma almış olmak,

Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartlarını taşımak.

2.4.3.2. Yeterlik İlkesi

Bu ilkeye merit sistem[2] veya liyakat sistemi denilmektedir. Herkesin, hizmete giriş ve yükselmesinde, yetenek ve başarısının belirleyici bir unsur olarak kabul edildiği, hizmet koşullarının ve ödüllerinin, hizmetin düzeyine ve sürekliliğine katkıda bulunacak şekilde düzenlenmiş bir personel sistemidir (Aykaç, 1990: 100). Yeterlilik ilkesi, devlet kadrolarına gerekli nitelik ve yeteneklere sahip en yeterli kimselerin alınması gerekir (Tortop, 1985: 21, 22). Vatandaşların devlet memurluklarına girişlerinde ve çalışırken uygulanacak bütün işlemlerde keyfi ve kişisel takdirlerden, siyasi parti müdahalelerden uzak, sadece hizmetlerindeki niteliklerinin gereklerine göre objektif usullere tabi olmasını zorunlu kılar (Tortop, 1992: 47).

Yeterlilik ilkesinin gerçekleşmesi için; açık memurlukların ve bunlara ilişkin koşulların ilgililere duyurulması, aranan niteliklerin makul ve yapılacak görevle ilgisi olması, aranan nitelikleri taşıyan herkese başvurma hakkının tanınması (Tutum, 1979: 20) başvuran adayların yeterlik ve yeteneklerine göre sıralandırılmasına olanak verecek bir seçme metodunun uygulanması ve sonuçlarının duyurulması ve itiraz hakkının tanınması gibi gerekliliklerin yerine getirilmesi gerekmektedir (Tortop, vd., 2010: 140).

Yeterlilik ilkesinin temel ilke olarak benimsenmiş olmasından ziyade, uygulamaların bu esasa göre yapılıp yapılmadığı önemlidir. Bunun gerçekleştirebilmesi için yönetime olduğu kadar, bütün kitle örgütlerine önemli görevler düşmektedir. Özellikle siyasal partilerin "iş bulmada ve yükselmede" doğrudan ve dolaylı olarak, bir görev üstlenmemeleri, bu yolla, oy potansiyellerini

---

[2] Kamu görevlilerinin yetenekli ve değerli kişilerden seçilmesi usulü. http://www.turkavukatlar.com/36049/merit-sistem-nedir (Erişim tarihi: 16.01.12)

arttırma eğilimine girmemeleri gerekmektedir (Aykaç, 1990: 109). Bütün kamunun bu şekilde davranması halinde, başarı şansı daha yüksek olacaktır. Toplumun tüm kesiminde yeterlik ilkesinin uygulandığına dair bir kanaatin uyandırılması, kamu hizmetlerinde görev almak isteyenleri "torpil bulma" arayışından uzaklaştırabilecek önemli bir etken olduğu kadar; işe girmede ve yükselmede başarısız olanları "torpilim yoktu" gibi başarısızlıklarına kılıf arayacak mazeretlerden uzaklaştıracak, başarılı olmak için çaba sarf etmeye yöneltebilecektir.

DMK'nın temel ilkeler ana başlığını taşıyan liyakat başlıklı 3 üncü maddesine göre; devlet kamu hizmetlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerlemeyi, yükselmeyi ve görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak ile görevlendirilmektedir. Bu ilkenin gerçekleşmesi ancak uygulama ile ortaya çıkacaktır. Sadece kanuna yazmak ve orada bulunması sağlamak yeterlik ilkesinin tümüyle uygulandığı anlamına gelmemektedir. Yeterlik ilkesinin gerçekleşmesini sağlamak için bağımsız ve güvenilir bir kurum tarafından şaibelerden uzak bir sınavın yapılması gerekmektedir.

### 2.4.4. Kamuda İstihdam Türleri

Kamu hizmeti gördürülen kimselerin hukuki durumlarının belirlenmesi insan kaynakları yönetiminin en önemli konularından birisini oluşturmaktadır. 1982 Anayasasının 128 inci maddesine göre; devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmektedir.

Öte yandan çağdaş yönetim anlayışa uygun olarak devletten beklenilen hizmetlerin çok geniş olması kamu hizmetini görenlerin istihdam statülerinde çeşitliliği de gerektirmektedir. Kamu hizmetleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olmak üzere dört statü ile sınıflandırılmaktadır.

#### 2.4.4.1. Memurluk

Memur; “kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memur sayılırlar. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır” denilmektedir.

Bir kişinin memur olabilmesi için; devlette veya diğer kamu tüzel kişiliklerinde, genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmetlerini sürdürmek için görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

#### 2.4.4.2. Sözleşmeli Personel

Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir (Başbakanlık, 2007: 68). Buna göre, sözleşmeli personel zaruri ve istisnai hallerde geçici işleri geçici olarak yapan kamu görevlisidir. Ancak 657 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin B bendine göre geçici nitelikte olmayan bir çok iş için de sözleşeli personel çalıştırılmasına imkan tanımaktadır.

#### 2.4.4.3. Geçici Personel

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir (PERGEN, 2011: 2).

2.4.4.4. İşçi

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre işçiler, memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan görevliler olarak tanımlanmış ve işçiler hakkında iş kanunu hükümleri uygulanır denilmektedir. DMK kapsamı dışındadırlar ve özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılırlar.

## 2.5. KAMU SEKTÖRÜNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Günümüzde örgüt kültürü alanında meydana gelen gelişmeler; tam rekabet ortamı, değişim, yenilikçilik, teknolojik yenilikler, küreselleşme, çok uluslu şirketlerin yaygınlaşması, uluslararası işletmeciliğin gelişmesi, klasik anlamda personel yönetiminin yeni bir anlayışla ele alınmasını; içeriğinin önemli ölçüde geliştirilmesini ve bu yeniliklere uyum sağlanmasını zorunlu kılmıştır (Tortop, vd., 2010: 11).

Teknolojik ve bilimsel gelişmeler ve ilerlemeler ile birlikte temel iş değerleri değişmiştir. Yeni iş ve çalışma alanlarının ortaya çıkmasıyla bu alanda nitelikli personele ihtiyaç duyulmuştur. Gerekli nitelikleri taşıyan insan kaynaklarına sahip olmayan kuruluşların nitelikli hizmet sunmaları, rekabet ortamında ayakta kalmaları, toplumsal değişimin hızına ayak uydurmaları ve bunun için gerekli yenilikçiliği zamanında görüp uygulamaları mümkün değildir (Tortop, vd., 2010: 12).

Endüstri toplumundan bilgi toplumuna geçiş, teknolojik ilerlemeler, değişim hızlılığı ve karmaşıklığı, küreselleşme, ağır rekabet şartları, üretim faktörlerinin içinde bulunan insan ögesini ön plana çıkarmaktadır (Yılmazöz, 2008: 72, 78).

Günümüzde teknolojik gelişmeler, insan kaynağının verimliliğinin arttırılmasında ve çalışma yöntemlerinin değiştirilmesinde etkili olmaktadır. Ancak hiçbir teknolojik gelişme insan kaynağını ikame edememektedir (Tortop, vd., 2010: 10).

Gelişmiş ülkelerde, karlılık, verimlilik, etkinlik gibi kavramlar yalnızca özel sektörün gelişme mantığının temeli olmaktan çıkarak, devlet aygıtının daha iyi

işlemesini sağlayan reformların temel dinamikleri haline gelmiştir. Bu durum, kamu kesiminde, geleneksel personel yönetiminin de yenilenmesi gerektiği fikri doğurmuş, kamu yönetiminde, insan kaynakları yönetimi yaklaşımı bu şekilde uygulama alanı bulmaya başlamıştır (Yılmazöz, 2008: 78).

Kamu kesimi ile özel kesim insan kaynakları yönetiminin, insan gücü ile ilgili uygulamaları bir takım farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar şu şekilde sıralanabilir (Berber, 2004: 92).

### 2.5.1. İnsangücü Planlaması

İnsangücü planlaması, bir örgütün, gelecekteki hedeflerine etkin bir biçimde ulaşabilmesi, ihtiyaç duyacağı insanların sayısının ve niteliklerinin önceden belirlenmesine ve bu ihtiyacın nasıl ve ne düzeyde karşılanabileceğinin saptanmasına ilişkin faaliyetlerinin tümüdür (Karadağ, 2011: 13). Personel ihtiyacının belirlenmesiyle ilgili iki anahtar kavram bulunmaktadır. Bunlardan birincisi "olan personel miktarı" ikinci ise, "olması gereken personel miktarı" kavramlarıdır (Kaynak, 1990: 25). İnsangücü ihtiyacı belirlenmesi sürecinde bu iki miktarın eşit olması amaçlanır (Tortop, vd., 2010: 101).

Devletin eleman kullanma konusunda bugünkü ve gelecekteki gereksinmelerinin neler olduğunu şimdiden kestirebilmesi insan gücü planlaması ile olanaklıdır. Bütün bu nedenler, kamu kesiminde insan gücü planlamasını yalnız yararlı değil, aynı zamanda zorunlu bir yöntem durumuna getirmektedir (Tutum, 1979: 100).

Kamu kesiminde insan gücü planlaması, özel bir önem taşır. Gözlemler kamu kesiminde, hizmete almanın gerçek gereksinmelere dayanmadığını göstermektedir (Tutum, 1979: 100). Kamu kesiminde hizmete alma gerçek gereksinmelere dayanmazsa, devlet memurluğu kadroları işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılırsa, kamu kuruluşlarının personel sayısı sürekli artış gösterir. Gerçek gereksinmelere dayanmayan böyle bir personel politikası ise, insagücü israfına ve cari giderlerin gereksiz yere artmasına neden olur. Belli yerlerde yığılma, kimi yerlerde ise personel eksikliği görülür (Canman ve Öktem, 1992: 34).

Kamu kesiminde insan gücü planlaması, tüm bu sayılan nedenlerle sadece yararlı olmayıp, aynı zamanda zorunlu bir işlemdir. İnsangücü planlaması konusunda geliştirilen modellerin çoğu, özel işletmelerin gereksinmelerine yanıt verecek niteliktedir. Bu modellerin kamu kesiminde uygulama olanağı sınırlıdır. Buna karşılık, son yıllarda kamu kesiminde geçerli modeller üzerinde durulmaktadır (Canman ve Öktem, 1992: 34).

İnsan kaynaklarının planlanması, belirlenmesi, seçilmesi, işe yerleştirilmesi ve denetlenmesi süreçlerinde bilimsel ve sistematik olmayan uygulamalar yararlı olmamaktadır. Parmak hesabıyla, deneme-yanılma yoluyla karar verme alışkanlığı ve savurganlığına örgütler daha fazla katlanamayacaklardır (Aras, 2007: 4). Kamu kesiminde, girdileri üretime dönüştürebilmek ve amaçlarını gerçekleştirebilmek için bilimsel yöntem ve teknikleri kullanarak, insan gücü planlarını yapmak zorunluluğu vardır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 133).

### 2.5.2. Kamu Kesiminde İnsangücü Sağlama ve Seçme

Personelin işe alınmasında amaçlanan, o işe en uygun nitelikte olan kişilerin beceri, eğitim ve deneyimine göre seçilmesidir.

Şimşek'e (2002) göre; personel alımında şu hususlara dikkat edilmelidir (s. 8).

- İşe alınacak kişiye ait geçerli ve güvenilir niteliklerin belirlenmesi,
- Eşit, adil ve ayrımcı olmayan bir sistemle seçilmesi,
- Objektif kriterlere göre öneri ile ya da tanıdık olmayan bir kişinin seçimi,
- Kurum kültürünü kabullenecek uyumlu ve idare edilebilir bir kişinin seçimi,
- Yönetimde etkili olacak, lider görünümlü kişilerin seçimi,
- Yaptırılacak iş için en uygun kişinin seçilmesi.

İşe alma konusu; personelin ne biçimde işe alınacağı, alınırken hangi usullere uyulacağı gibi konuları kapsamaktadır. Örgütün insan gücü gereksinmesinin nicelik ve nitelik yönünden en iyi biçimde karşılanması için gerekli olan yöntemlerden yararlanmak ve yeter sayıda ve nitelikli elemanı zamanında sağlamak amacı güdülür. Ancak iyi bir insan gücü planlaması sayesinde bu amaç gerçekleştirilebilir (Tortop, 1992: 35).

İşe alma konusunda kamu kuruluşlarında günümüzde genel eğilim, devlet memurluğuna giriş usullerinin merkezi bir organ tarafından uygulanması biçimindedir. Kamu görevlerinin en iyi biçimde yerine getirilmesi için her görevin farklı niteliklerine uygun elemanların bulunması gerekmektedir. Personel alınmasında adaylarda aranan nitelikler bakımından uygulanan usuller genel olarak uzmanlık ve genel kültür sistemi olarak belirtilmektedir (Tortop, vd., 2010: 150). Ayrıca kamu da personel istihdamında adayların bir takım özel ve genel şartları da taşıması zorunlu hale getirilmiştir.

Kamuya personel alımında sınav sistemi uygulanmaktadır. Kamu görevlerine sınavla memur alma usulü tüm dünyada eskinden beri uygulanmaktadır. Tortop ve arkadaşlarına (2010) göre; sınavlardan beklenen sonuçların alınabilmesi için sınavların geçerli ve güvenilir olması gerekmektedir. Bundan dolayı uyulması gereken ilkeler şu şekilde belirtilebilir (s. 144).

Geçerlilik İlkesi: Sınavda en çok başarılı olan adaylar, girdikleri işte de başarılı olmalıdırlar.

Güvenirlilik İlkesi: Sınavlar, özellikle testler güvenilir olmalıdır.

Yanlış anlamlara, aynı kimselere değişik zamanlarda uygulandığı zaman çeşitli anlamlara sebebiyet vermemelidir. Bunun için bunların iyi hazırlanmış olmaları ve uygulanarak kontrolden geçirilmeleri gerekir.

Türk kamu kesiminde personel alma işlemleri Devlet Personel Başkanlığı tarafından yönlendirilmektedir. Konuyla ilgili kanuni çerçeve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir.

657 Devlet Memurları Kanunun 46 ve 47 nci maddelerinde; "Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, personel atamasına lüzum gördükleri boş kadroların sayılarını, sınıf ve derecelerini belirterek Devlet Personel Başkanlığına bildirirler. DPB atama yapılacak boş kadroların sınıf ve derecelerini, kadroların

bulundukları kurum ve yerlerini, kadrolara alınacak personel sayılarını, alınacak personelin genel ve özel şartlarını, en son başvurma tarihini, başvurulacak mercileri, sınav yerlerini ve zamanlarını ve gerek görülen diğer bilgileri başvurma süresinin bitiminden en az 15 gün önce Resmi Gazete, radyo, televizyon ve ülke çapında tirajı yüksek gazetelerden asgari biri ve uygun görülecek diğer araçlar ile duyurur. Sınavsız atama yapılacak yerlere kadro adedinden fazla istekli bulunduğu takdirde açılacak sınavın gün ve yeri yukarıdaki şartlara uygun olarak ayrıca duyurulur" denilmektedir.

Ayrıca, 657 sayılı Kanun kapsamında çalıştırılması düşünülen personel için 03.05.2002 tarihli ve 24744 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğe göre; göreve ilk defa atanacakların tespiti için ülke genelinde sınav düzenlenmesi öngörülmüş ve bu sınavında merkezi sınav sistemi ile yapılması amaçlanmıştır.

Kamuya insan kaynağı temin ve seçim sürecinde; bilgi, beceri, yetenek, liyakat, kamunun ihtiyacı ve verimlilik hedefleri gibi kriterler göz önünde bulundurulmalıdır. Söz konusu ilkelere dikkat edildiğinde kamuya en uygun personel temin edilmiş olur.

### 2.5.3. İnsan Kaynağının Eğitimi ve Geliştirilmesi

Kurumların başarılı olmaları ve faaliyetlerini sürdürebilmeleri günün değişen şartlarına hazırlıklı olmalarını gerektirmektedir. Bilgi toplumu olarak günümüzde çalışanların eğitim ihtiyaçları artmakta ve sürekli değişmektedir. Yaptıkları işle mutlu olan ve bilgilerini artıran personelin daha etkin ve verimli çalıştığının gözlemlenmesi sonucunda kurumlar eğitim ve geliştirme programlarını yoğun olarak uygulamaya başlamışlardır (Şimşek, 2002: 28).

Amacına uygun olarak hazırlanan ve uygulanan eğitim programları faydaları aşağıda belirtilmektedir.

- Nitelik ve nicelik olarak verimliliği artırır,

- Çalışanların denetimini azaltır (Yetişmiş kişi kendini denetleyen kişidir),
- Eğitimli ve yetişmiş çalışanlar kuruluşun kalitesini yükseltir,
- Çalışanın motivasyonunu artırır.

Kamuda insan kaynakları yönetiminde eğitimin yeri oldukça önemlidir. Durkheim bunu "eğitim, her şeyden önce, toplumun kendi yaşama koşullarını sürekli olarak yenilemeye yarayan bir araçtır" sözüyle belirtmiştir (Tortop vd., 2010: 189).

İnsan kaynaklarını eğitme ve geliştirme, önemli bir faaliyettir. Nitelikli işgören sürdürülebilir rekabet üstünlüğünün önemli bir anahtarıdır. Dolayısıyla insan kaynaklarının geliştirilmesi örgütler için kaçınılmaz bir faaliyettir (Bingöl, 2006: 256).

Personel yetiştirilmesi, kamu kuruluşları için bir amaç değil sorunlarına çözüm yolu bulmak için bir araçtır. Personel eğitiminin gerçek amacı, beşeri unsurun yani insan unsurunun değerlendirilmesidir (Tortop, 1985: 182).

İnsan kaynaklarını eğitme ve geliştirme, önemli bir faaliyettir. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi işletmeler için kaçınılmaz bir faaliyettir. Özellikle iş dünyasında ve ekonomideki değişikler, teknolojideki değişim, örgütsel değişim ile sosyal, yasal v.b. değişiklikler, eğitim ve geliştirmeye olan ihtiyacı artırmaktadır (Bingöl, 2006: 257).

Çalışanların görevleri ile ilgili belirli bilgileri öğrenmeleri yeterli değildir. Bunların geliştirilmesi gerekmektedir. Yetiştirme ile geliştirme, birbiriyle çok yakın iki kavramdır. Geliştirmeyi yetiştirmeden ayırmak için, şu şekilde bir tanım verilebilir. Geliştirme, herhangi bir örgütte çalışan elemanların, görevlerinin gereği olarak gelişen idarenin gereksinmelerine yanıt verecek biçimde, çalışma usulleri ve bilgilerinin sürekli olarak uyması, intibak ettirmesidir (Tortop, vd. 2010: 212).

Kamu görevlilerinin eğitimi hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim olarak ikiye ayrılmaktadır. Hizmet öncesi eğitim, kamu görevlisinin işe girmeden ve henüz bütün zamanını çalıştığı kuruma vermeye başlamadan önce öğretim kurumlarında tam gün çalışarak yetiştiği dönemdir. Hizmet içi eğitim ise işe girdikten sonra görülür (Tortop, vd., 2010: 192).

Bir memurun göreve hazırlanması, görevi en iyi biçimde yapabilmesi ancak işbaşında göreceği pratik eğitim ve staj ile mümkün olur. Memur bu sayede esas yapacağı işlerle karşı karşıya kalır (Tortop, vd., 2010: 190).

657 sayılı Kanuna göre hizmet içi eğitim memurların yetiştirilmesi, verimliliklerin artırılması ve daha ileriki görevlere hazırlanması amacıyla yapılır. Hizmet içi eğitimde temel sorunluluk, kurumlara aittir. DPB, yurt içi ve yurt dışı eğitim programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında yol göstermek ve yetiştirme etkinliklerini eşgüdümlemek ve denetlemekle yükümlüdür (Tutum, 1979: 149).

657 sayılı Kanunun 215 inci maddesine göre; kamu personelinin yetiştirilmesi faaliyetlerini düzenlemek, yürütmek ve düzenlemek için her kurumda "Eğitim Birimi" kurulması öngörülmektedir. Birden çok birimi içeren kurumda ise "Merkezi Eğitim Birimi" kurulması gereklidir. Her kurum kendi gereksinmelerini karşılamak üzere eğitim merkezi kurabilmektedir.

Ayrıca, Kamu kurumları her yıl yapmakta oldukları eğitim çalışmaları ile ilgili sonuçlarını altı aylık dönemler itibariyle Devlet Personel Başkanlığına rapor etmek zorundadırlar.

### 2.5.4. İnsan Kaynağının Değerlendirilmesi

İnsan kaynakları yönetiminin temel konularından birisi de insan kaynaklarının değerlendirilmesidir. Çünkü bu süreç o kadar önemlidir ki, değerlendirme sonucunda o kişinin örgütte kalıp kalmayacağına karar vermeden, ücretinde artışa gidilmesine kadar çok önemli kararlar alınır. Bu süreci örgütler ne kadar başarılı geçirirlerse, insan kaynaklarından elde edecekleri verim de o kadar artacaktır (Tortop, vd., 2010: 280).

Örgütlerde işgörenlerin performansının ve başarısının ölçülmesinin çeşitli amaçları vardır. Bir dizi yönetsel kararın verilebilmesi için, çalışanların performans düzeylerinin; zayıf ve güçlü yanlarının bilinmesi gereklidir. Diğer yandan çalışanların ücretlerinin planlanması, terfi ve prim sistemlerinin bir yapısal bütünlük içinde ele alınabilmesi için öncelikle işgörenlerin performanslarının

değerlendirilmesi gereklidir (Aydın, 2011: 1, 2). Değerlendirme ile personelin örgüt amaçlarının gerçekleşmesine yapmış olduğu katkının ölçülmesi hedeflenmiştir. Başka bir anlatımla personelin görev ve sorumluluklarını ne denli etkin olarak yerine getirip getirmediğinin ölçülmektedir.

Kamu kuruluşlarında başarı değerlendirme süreci, gerek uygulanan yöntemler gerekse uyulması gereken kurallar açısından kamu kuruluşlarında, özel sektör kuruluşlarına göre oldukça farklılaşmaktadır. Kamu kuruluşlarında başarı değerlendirmesi ile ilgili yasal mevzuata uyma zorunluluğu, bu konuda kamu kuruluşlarında bir örnek uygulamalar görülmesine neden olmaktadır (Tortop, vd., 2010: 286).

Kamu personelinin başarı değerlendirmesi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun (mülga) 110-121 inci maddeleri ile 18.10.1986 tarihli ve 19255 sayılı RG'de yayımlanan (mülga) Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğiyle düzenlenmişti. Bu yönetmeliğin amacı, "Devlet memurunun mesleki ehliyetinin tesbiti için sicilinde bulunacak bilgileri, ayrılış sicilinin verileceği halleri, sicil raporunun şeklini, taşıyacağı soruları, sicil raporlarının doldurulmasında uygulanacak not usulünü, notların derecelendirilmesini, düzenleme zamanını, uyarılan memurlarca yapılacak itirazları ve bunları inceleyecek mercileri, sicil raporlarının muhafazası ile görevli makamlara dair esasları düzenlemekteydi.

Söz konusu (mülga) Yönetmeliğine göre, sicil raporları ve sicil dosyasının doldurulmasında gizlilik esas alınmıştı. Devlet memurlarının yetersizleri halinde sicil raporlarında yazılan kusur ve eksikler, memurun uyarılmaları bakımından gizli bir yazı ile atamaya yetkili amir tarafından kendilerine bildiriliyordu.

Türk kamu yönetiminde başarının değerlendirilmesinin gizlilik içinde yapılması eleştirilmektedir. Tortop ve arkadaşlarına (2010) göre; sicilin gizli olması halinde, amirin daha serbest ve her şeyi olduğu gibi yansıtabileceği düşünülürse de, duyguların ve kişisel görüşlerin etkisinde kalmayacağı kesinlikle söylenemez. Üstelik, memur bakımından da yetiştirici bir niteliği olmaz (s. 292).

Sicilin açık olması, sicil veren amiri daha nesnel olmaya sevk eder. Memur durumunu öğrenir ve kendi eksiklerini gidermeye çalışır. Amir açık olarak memura durumunu anlatır. Kusurlarını düzeltmesinde yardımcı olur. Memur, haksızlığın ve

amirin duygusal görüşlerinin kurbanı olmaz ve itiraz olanağı bulur (Tortop, 1992: 138).

Başarı değerlendirme sonuçlarının açık bir biçimde personel bildirilmesi, personelin kendi yetersizliklerini görerek, kendini geliştirme yönünde harekete geçmesini sağlayabilir. Ayrıca değerlendirme sürecinde yapılabilecek hataların belirlenerek düzeltilmesine olanak tanınır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 255, 256).

Türk kamu yönetiminde uygulanan başarı değerlendirmesi süreçlerine bakıldığında personelin katılımı söz konusu değildir. Bu durum çalışanların yönetimin tarafsızlığına olan güvenlerin azalmasına yol açabilmektedir.

(Mülga) Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği metninin eki olan Devlet Memurları Sicil Raporu örneğinde yer alan sorular incelendiğinde ve gözden geçirildiğinde, çağdaş personel değerlendirme sistemlerinde yer alan "önceden uzlaşmaya varılmış iş tanımları", "gerçekleştirilmesi gerekli performans standartları" ve "personelin gerçekleştirdiği performans" gibi objektif değerlendirme ölçütlerinin bulunmadığı gözlenmektedir (Canman, 1993: 92).

Kamuda yöneticiler, sicillerin doldurulmasını sıradan bir iş olarak görmektedirler. Oysa, iyi bir başarı değerleme sistemi, yöneticilerin taraflı davranmasını önlemede, personelin eksikliklerinin tespit edilmesinde ve hizmet içi eğitimde faydalı olacak ve personelin veriminin artmasını sağlayacaktır (Ekinci, 2008: 183).

Yıllardır sürdürülen bu uygulama, devlet memurları için gizli sicil raporu doldurulması suretiyle başarı ve başarısızlığın tespitinin mümkün olamayacağını göstermiştir. 25.02.2011 tarihli ve 27846 sayılı RG'de (Mükerrer) yayımlanan ve 657 sayılı Kanunda değişiklik öngören 6111 sayılı Kanun ile sicil raporu ve buna ilişkin düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Diğer taraftan, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamındaki başvurularla birlikte, gizli olması gereken sicil raporlarının aleniyet kazanması, çalışanlar ile idarecileri karşı karşıya getirmiştir. Düşük ve olumsuz siciller idari yargıda dava konusu edilmiş olup, uzun süren yargılamalar sonucunda idare mahkemeleri tarafından verilen kararların büyük bir kısmı çalışanların lehine çıkmıştır. Bu gelinen noktada sicil doldurma, başarı değerlendirmesi ile memurların

yükselmesinde ve liyakatin tespitinde önemli olma vasfını yitirmiştir. Gerek değerlendirme makamları, gerekse değerlendirilenler açısından inandırıcılığını ve güvenilirliğini yitirmiş olan sicil sisteminin kaldırılması kamu yararı açısından daha uygun olmuştur.

Personel değerlendirme sistemi, yeniden gözden geçirilerek yeterlilik değerlendirmesini gerçekleştirmek amacıyla, personelin performansını nesnel (objektif) biçimde ölçmeye olanak kazandıracak performans standartları (zaman, miktar, kalite, maliyet standartları) görevlerin özellikleri de göz önünde bulundurularak geliştirilmeli ve uygulamaya konmalıdır (Ekinci, 2008: 183).

### 2.5.5. Kamuda Kariyer Planlama ve Geliştirme

Kariyer planlaması, bireyin kendi bilgi ve beceri ile çevre faktörlerini dikkate alarak iş hayatı ile ilgili hedefler belirlenmesi ve bu hedeflere ulaştıracak faaliyetleri önceden düzenlemesidir. Kariyer planlaması hem bireyi, hem de örgütü etkiler; her ne kadar birey bu planın alıcısı ve uygulayıcısı olsa da, örgütün desteklemesi gerekir (Yılmazer, 2010: 129).

Kariyer geliştirme, kariyer seçimine, seçilen kariyere uyum göstermeye ve bu yolla personelin yeterlilik ve kendine saygı gereksinimlerinin tatminine katkı sağlayan bilinçli etkinliklerdir (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 218). Bu nedenle kariyer planlama faaliyetiyle yakından ilgilidir (Yılmazer, 2010: 132).

Kariyer planlama modern yönetim yaklaşımları içinde giderek daha büyük önem kazanmaktadır. Özellikle kariyer geliştirme konusundaki çabalar, kurumdaki hareketliliği sağladığından, insan kaynakları yönetimi bakımından hiç istenmeyen rutin uygulamaların önüne geçilmiş olur (Fındıkçı, 2001: 345).

Kariyer planlama iki yönde ele alınmaktadır. Birincisi bireysel açıdan, bireyin mesleki gelişimini planlarken ikincisi, örgütsel açıdan kariyer planlaması ki, bireyin örgüt içindeki mesleki gelişimini ve yükselmesinin planlamasıdır (Yılmazer, 2010: 129).

Kariyer planlaması şu aşamalardan oluşmaktadır.

- Çalışanın kendi yeteneklerini, ilgi alanlarını, zayıf ve güçlü taraflarını değerlendirmesi,
- Organizasyon içi ve dışındaki fırsatların belirlenmesi,
- Hedeflerin tayini ve karar verme,
- Planların hazırlanması ve uygulanması.

Kariyer planlamasında genellikle şu amaçlara hizmet edilir (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 217).

- İnsan kaynaklarının etkili kullanımı,
- Yükselme gereksinmelerinin tatmini için personelin geliştirilmesi,
- Yeni ve farklı bir alana giren personelin değerlendirilmesi,
- İyi eğitim ve kariyer olanaklarının bir sonucu olarak iş başarımının yükseltilmesi,
- Personel tatmininin, sadakatinin ve işe bağlılığının arttırılması,
- Bireysel eğitim ve gelişme gereksinmesinin daha iyi belirlenmesi.

Kariyer planlama sürecinde insan kaynakları yönetiminin hassasiyet göstermesi gereken bir konu da kişilere eşit imkanlar sağlamaktır. Maalesef günlük uygulamalara bakıldığında kurum içi terfilerde kişisel yakınlıkların, adaletsizliklerin, kayırmaların söz konusu olabildiği görülmektedir. Bu tür uygulamalara izin verilmemelidir (Fındıkçı, 2001: 348).

Kurumların kariyerlerde yükselme olanakları hakkındaki düşüncelerinde artık köklü değişiklikler yapmaları gereklidir. Geleceğin belirsizliği nedeniyle, hızlı ve köklü değişim koşullarına uyumlu personel geliştirme programları ve kariyer planlamaları yapmak için benzeri görülmemiş bir imgelem ve esneklik gösterilmesi gereklidir (Canman ve Öktem, 1992: 52). Örneğin, dikey –yönde olduğu kadar yatay yönde de hareketliliği içeren kariyer kalıpları planlanabilir ve bu bir ödül anlamındaki yönetsel sorumluluk pozisyonlarına yükselmeyi de gerektirmeyebilir (Canman ve Öktem, 1992: 52).

Her kamu görevlisi, bir meslek ve bir sınıf içinde olmasına rağmen, bazı çalışanlar kariyer yapma olanağını da bulurlar. Bunların bir yönetimden diğer bir yönetime geçmelerine yarayan hukuksal olanaklar vardır. Bunların en çok uygulanan biçimi yarışma usulüdür. Yarışma ile, nitelikli bir memur, bulunduğu görevden bir başka göreve geçebilir ve böylece yeni bir sınıf içine girebilir. Ayrıca hizmet dışından bazı kimselerin de (dış yarışma yoluyla) belirli ölçüde kariyere girme olanakları olabilir (Tortop, 2005: 69).

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3 üncü maddesinde, kariyer ile devlet memurlarına, yaptıkları hizmet için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamak, liyakat ile de devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmayı amaçlamıştır. Devlet memurlarının kadrolarında ilerlemeleri derecelendirilmek suretiyle gerçekleşmektedir. Kamu da görevde yükselmeler ile ilerlemeler hizmet yılı ve derece-kademe gibi kriterlere bağlanmıştır. Şimşek'e (2002) göre; ancak uygulama bütün kamu kurumlarını kapsamadığından kamu yönetiminde adil bir yükselme sistemi oluşturulamamış, kurumlar kendi mevzuatları gereği farklı yükselme esasları belirlemişlerdir (s. 48).

Kamuda kariyer yönetimi ve planlamasının sağlıklı ve gerçekçi olarak uygulanabilmesi objektif kriterlere göre belirlenmiş bir performans değerlemesi sisteminin belirlenmiş olmasına ve uygulanmasına bağlıdır. Bu sistemin oluşturulması kariyer yönetimi ve planlamasından beklenen sonucun alınmasını sağlayacaktır (Şimşek, 2002: 48).

Bu bağlamda, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik" 18.04.1999 tarihli ve 23670 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Yönetmeliğin amacı, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak, Devlet memurları ile 08.06.1984 tarihli ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki KİT'de görev yapan

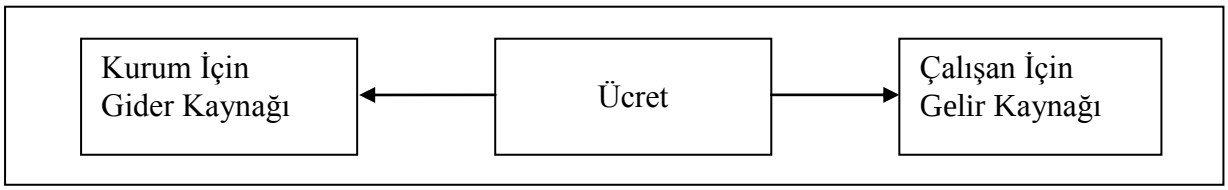
sözleşmeli personelin görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.[3]

Kamu da insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi, ancak kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan ve nitelikte personel istihdamı ile mümkündür. Şimşek'in (2002) de dediği gibi, kamuda ortak bir kariyer yönetimine geçilmesi halinde unvanlar için karşılaştırılabilir formel nitelikler hazır olacağından, çalışanların görevde yükselmeleri daha kolay ve adil olacaktır (s. 49).

### 2.5.6. Kamuda Ücret Sistemi

Ücretin tanımı; yönetim, sosyal politika, ekonomi ve hukuk alanlarına göre değişmektedir. Yönetim açısından çalışanın temel ihtiyaçlarının tatmini için bir araç ve onu verimli kılan önemli bir motivasyon unsuru, sosyal politika açısından çalışanın geçim aracı, ekonomi açısından emeğin karşılığı, hukuki açıdan ise çalışma karşılığında kazanılan menfaatlerdir (Şimşek, 2002: 21).

Ücret, bireyin örgüte sunduğu uzmanlık becerilerinin ve enerjisinin takdir edilen bedeli ya da üretim faktörlerinden birisi olan emeğin fiyatı olarak tanımlanabilecek çok yönlü bir kavramdır (Buluç, 1998: 785). Ücret, çalışanlar için bir gelir kalemi, kurum için ise bir gider kalemi olduğundan, genellikle sıkıntı oluşturan bir konudur. Diğer bir ifade ile çalışanlar aldıkları ücretin artırılması, kurum ise bu külfetin azaltılması yönünde çaba sarf eder (Fındıkçı, 2001: 352, 353).




Şekil 3: Ücret Kişi İçin Gelir, Kurum İçin Gider Kalemidir.

---

3 http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.9912647&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (Erişim tarihi: 22.01.12).

İnsan kaynakları yönetiminde ücret sistemlerinin kurulmasında ücret adaletinin sağlanması açısından objektif kriterler belirlenerek emeğinin karşılığının verilmesi ve çalışanların iş başarısına teşviki amaçlanmalıdır. Ücretler verim ve başarı ile ilişkilendirilmeli, kolay hesaplanabilir ve anlaşılabilir bir sistem oluşturmalıdır (Şimşek, 2002: 22).

Yapılan işin ve işi yapan personelin kapasitesi saptanarak "eşit işe eşit ücret" ödenmelidir. Buna göre, işlere ödenen ücret ile işlerin arasında uyum olmalıdır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 315). Kamu kuruluşlarında görülmekte olan işlerin tümü, aynı güçlük ve sorumluluk derecesinde değildir. Ücretlerin, yapılan işin güçlüğüne ve üstlenilen sorumluluğun derecesine göre saptanması, türlü iş ve meslek dalları arasında bir karşılaştırma yapılmasını zorunlu kılmaktadır (Tortop, vd., 2010: 271).

Ücret sistemi, kamu hizmetlerinin istenilen biçimde yerine getirilmesini yakından etkiler. Ücret unsuru performansı artırma ve verimliliği yükseltmede kullanılan önemli bir motivasyon aracıdır.

Kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılması için ücret sistemi yeterli, adil ve dengeli olmalıdır. İyi bir ücret sistemi şu özellikleri taşımalıdır (Tortop, 2005: 82).

- Aylık ve ücretler miktarca yeterli olmalıdır,
- Ücretler fiyat dalgalanmalarını izleyebilmelidir,
- Ücretler arasında bir iç denge bulunmalıdır,
- Memur aylıkları özel girişimlerde ödenen ücretlerle uyumlu olmalıdır,
- En yüksek aylıkla, en düşük aylık arasında kabul edilebilir uzaklık bulunmalıdır,
- Bazı durumlarda aylıklar bölgelere göre farklı olmalıdır,
- Memurun aile durumu da, ücret sisteminde göz önünde tutulmalıdır.

Öte yandan, ücretlerde dış ve iç dengenin sağlanması gerekmektedir. Dış denge ya da hakça karşılaştırma[4], kamu kesiminde ödenmekte olan para ile özel kesimde ödenmekte olan paranın karşılaştırılabilir olması anlamına gelmektedir. Bu ilke, kamu görevlilerinin etkin bir biçimde yerine getirilmesi için gerekli olan

[4] Hakça karşılaştırma ilkesi, piyasada belirlenen ücretlerin adetli olduğunu kanıtlamak amacına değil özel kesimde çalışanlara sağlanan olanakların kamu görevlilerine de sağlanması amacına yöneliktir.

personeli sağlamaya olanak vermektedir. Dış denge ilkesi, özel kesimde çalışanlara sağlanan hakları, kamu kesiminde çalışanlara da sağlanmakta, böylece onların özel kesime kaymasını bir anlamda engellemiş olmaktadır (Tutum, 1979: 75-77). İç denge ise, kamu kuruluşlarında ödenen ücretlerin kendi aralarında kişilerce de karşılaştırılmasıdır (Tortop, vd., 2010: 259). Yani, kamu görevlilerinden aynı pozisyonda çalışanlar arasında, almakta oldukları aylıklar arasında bir fark olmaması ve eşitlik sağlanmasıdır. Akgüner'e (1998) göre; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, ücret konusunda bir denklik sağlamayı amaçlamış olmasına rağmen, ne kamu görevlileri arasında bir iç denge, ne de özel kesim-kamu kesimi arasında bir dış denge yaratılabilmiştir (s. 137).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, memurlara ödenen aylık, memurlara hizmet karşılığında kadroya dayanarak, ay itibariyle verilen para olarak tanımlanmıştır. Ülkemizde kamu kesiminde uygulanan aylık ücret, bazı görevler ve unvanlara yapılan ödemeler dışında 7 tür ödeme kaleminden oluşmaktadır. Bunlar; aylık, ek gösterge, taban aylık, kıdem aylık, yan ödeme, ek ödeme ve sosyal yardımların toplamından oluşan ödemelerdir. Bu rakamdan emekli kesenekleri, damga vergisi ve gelir vergisi kesintisi vs.'den oluşan diğer kesintiler düşülerek net ücret belirlenmektedir.

Diğer taraftan, 02.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de (Mükerrer) yayımlanan 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'ye göre, bazı unvanlar için yapılan ödemeler 2 tür ödeme kaleminde oluşmaktadır. Bunlar, ücret tutarı ve tazminat tutarıdır. Bu şekilde ödeme yapılan personel 657 sayılı Kanunun 36/A-11 maddesinde sayılan ve mesleğe yarışma sınavı giren unvanlar ile bazı üst düzey görevlileri (daire başkanı, genel müdür, müsteşar gibi) kapsamaktadır.

Ayrıca, kamu çalışanlarına görevin önemi, sorumluluğu ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi ve eğitim düzeyi gibi konular göz önüne alınarak en yüksek dereceli devlet memuru aylığının brüt tutarının belli oranlarında; özel hizmet, eğitim-öğretim, din hizmetleri, mülki idare amirliği hizmetleri, denetim ve adalet hizmetleri tazminatları ödenebilmektedir. Ayrıca ölüm, doğum, aile, çocuk yardımları, dil tazminatı gibi sosyal yardımlarda yapılmaktadır.

## 2.6. KAMUDA NORM KADRO UYGULAMASI

Çağdaş personel yönetimin vazgeçilmez unsurlarından biri olan liyakat ilkesinin somut bir ifadesi olan norm kadro uygulaması ile adama göre iş yerine; tanımı yapılmış, standartları ve nitelikleri belirlenmiş işe ve pozisyona göre uygun kişinin seçilmesi amaçlanmaktadır (Tortop, vd., 2010: 507). Siyasi iktidarı elinde bulunduranların çiftliği haline gelen devlet yönetiminde kamu personel sistemi zaman içerisinde evrim geçirerek, standartların çizildiği ve pozisyonların belirlendiği bir döneme geçerek insan kaynakları rasyonel bir işleve kavuşturulmuştur.

### 2.6.1. Norm Kadro Tanımı ve Kavramsal Çerçevesi

Norm, Fransızca bir sözcük olup, "Standart, örnek tip, kural" anlamına gelmektedir.

Kadro sözcüğü ise, Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde, "Kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklar itibariyle gösteren çizelge" olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1998: 125).

Norm kadro terimi sözlük anlamıyla, iş analizlerine ve görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda örgütlerin birimleri ve konumları itibari ile ihtiyaç duydukları insan kaynağının niteliksel ve niceliksel açıdan standart ölçülere bağlanması olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun, Sezen, 1998: 180). Norm kadro kamu kuruluşlarının görevlerini, amaçlarına uygun biçimde etkin ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları optimal kadroların (ne az, ne de fazla) unvan, sayı ve atanacaklarda aranacak nitelikler yönünden, standart bir şekilde belirlenmesi ve bunların kural haline getirilmesidir (Bilgün ve Aytürk, 2003: 159).

Norm kadro uygulamasıyla örgütlerin çağdaş bir yapıya kavuşturulması yanında etkili, verimli bir biçimde hizmet sunabilmesi, insan kaynaklarının rasyonel biçimde istihdam edilmeleri yönünde alt yapısının oluşturulmaya çalışıldığı söylenebilir. Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında ihmal edilen

konulardan biri olan personel rejimi, ilk defa kapsamlı olarak norm kadro uygulamasıyla çağdaş bir işleyişe kavuşturulmaktadır (Tortop, vd., 2010: 508).

Norm kadro sonucunda, kuruluşlarda gereksiz personel birikimi, keyfî atama, nakil ve görevlendirmeler ile insan gücü savurganlığı önlenir ve personelin niteliklerine uygun olarak istihdam edilmesi sağlanır.

Özet olarak, günümüzde norm kadro, kamu kuruluşlarının görevlerini, amaca yönelik biçimde, etkin ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için, ihtiyaç duydukları optimal (ne az, ne çok) kadroların, unvan, sayı ve atanacak personelde aranacak nitelikler yönünden, standart bir şekilde belirlenmesi ve kural haline getirilmesidir.

### 2.6.2. Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Esas ve Çalışmalar

Kamuda insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanabilmesi, ancak kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür. Şimşek'e (2002) göre; bunun için örgüt ve iş analizlerinin yapılması, iş tanımlarının ile bu işi yürütecek personelin nitelik ve sayısının belirlenmesi gerekmektedir. Böylece kamuda "Norm Kadro"ya geçilmesi halinde ölçülebilir ve karşılaştırılabilir nesnel ölçütler hazır olacaktır (s. 5).

Kamu kesiminde norm kadro uygulaması, ülkemizde ilk kez bazı Kamu İktisadi Teşebbüslerinde olmuştur. Kamu yönetimin sistemimiz içinde yaygın bir biçimde gündeme gelmesi 2000 yılına ait Bakanlar Kurulu Kararı sonrasına rastlamaktadır.

Bu kapsamda, 20.02.2000 tarihli ve 24266 sayılı Resmi Gazete'de "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar" başlıklı 2000/1658 sayılı BKK yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre; kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin (gerçek iş yüklerine göre) gerektirdiği unvanda, nitelikte ve sayıda personel istihdamının sağlanması olarak tanımlanırken bu çalışmalarda uyulacak esaslar ve yöntemler belirlenmiştir.

Bu esaslar ve yöntemler şöyle sıralanmıştır:

- Norm kadro çalışmalarına, öncelikle kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları doğrultusunda, bu amaçlara en etkin ve verimli ulaşılmasını sağlayacak şekilde teşkilat (örgüt) analizi yapılmak suretiyle başlanır,
- Teşkilatlardaki her birim için gerekli kadro/pozisyonun iş analizi ve iş ölçümleri yapılır,
- İş analizleri ve iş ölçümlerine göre de her bir kadro/pozisyonun görev tanımları ve bu kadro/pozisyonlarda çalıştırılacaklarda aranacak nitelikler (iş gerekleri) ile bu birimler için gerekli kadro/pozisyon sayısı (Norm Kadro) belirlenir.

Ayrıca, bu kapsamda anılan Bakanlar Kurulu Kararının 4 üncü maddesi uyarınca, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nca da Norm Kadro El Kitabı oluşturulmuş olup, norm kadro uygulamasında kamuda yol gösterici olması amacıyla kamu kurum ve kuruluşlara da dağıtımı yapılmıştır.

Norm kadro çalışması üç aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar şunlardır (Tortop, vd., 2010: 510).

#### 2.6.2.1. Örgüt Analizi

Bir örgütte etkili, verimli ve rasyonel bir norm kadro düzenlemesi yapılabilmesi için, ilk önce ilgili kurumun örgüt yapısının ortaya konulması, eksik ve sorunlu yönlerinin belirlenmesi, bu eksikliklerin giderilerek sağlıklı işleyen bir yapıya kavuşturularak, norm kadroların bu yapıya uygun olarak oluşturulması gerekir (Akçakaya, 2010: 225).

Norm kadro çalışmasının başlangıç aşamasında öncelikle anket yöntemi ile mevcut örgüt yapısı analiz edilerek ana statüde sayılan iş ve görevlerin yapılıp yapılmadığı sorgulanmak suretiyle mevcut durumun fotoğrafının çekilmesi gerekmektedir (Tortop, vd., 2010: 510).

Örgüt teşkilatında tespit edilen sorunlara bağlı olarak çözüme ilişkin bir öneriler paketi ile bir yol haritası çıkarılarak norm kadro çalışmalarına başlanılır (Tortop, vd., 2010: 541). Her personelin emir alacağı yerin veya kişinin belirlenmesi, yetki ve sorumluluğun alt kademelere devri gibi düzenlemelerin de yer aldığı örgüt analizinde, kamu kurumu personeline iş analizi anketi uygulamalı, bu anketlerle, yapılmakta olan işler saptanarak, yapılması gereken işler ve bu işlerin gerektirdiği personel nitelikleri belirlenmeli ve ayrıca teşkilat şemaları buna göre düzenlenerek ihtiyaç duyulan kadrolar da nitelik ve nicelik olarak yeniden belirlenmelidir. Bu çalışmalar, idarenin mevcut amaç ve görevleri esas alınarak ve birimlerin amaca uygun olmayan görevlerinin ayıklanması, birimlerin kaldırılması, birleştirilmesi, değiştirilmesi veya yeniden kurulmasını da kapsayan çalışmalardır.

Örgüt analizi, kamu kurum ve kuruluşlarında hizmetlerin eksik yürütülmemesi, teknolojik değişikliğin yapı değişikliğini zorunlu kılması veya sunulan hizmetlerin niteliksel ve niceliksel değişmeleri gerektirmesi hallerinde yapılan ve örgütsel etkinliği artırmayı amaçlayan bir yöntemdir (Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 2001: 269).

#### 2.6.2.2. Görev Tanımı

Görev tanımları ile her unvan için standart görev tanımları yapılarak uygulamadaki karışıklıkların önüne geçilmeye çalışılır. Her unvan için pozisyonun gereklerine ilişkin nitelikler tespit edilerek nesnel kriterler doğrultusunda atama, nakil ve yükselme esasları belirlenmiş olur (Pehlivan, 2008: 118).

Türk kamu personel yönetiminde eleştiri konusu edilen en önemli husus; görev gereklerinin ve göreve atanacaklarda aranacak niteliklerin tespit edilmesi veya adil bir biçimde uygulanmaması sorunu görev tanım raporları ile kısmen de olsa çözülerek nesnel ve objektif standartlar belirlenmiş olacaktır. Bu hem uygulayıcının işini kolaylaştırılacak hem de personel idaresi birimlerini yoğun baskılardan kurtaracaktır (Tortop, vd., 2010: 511).

2.6.2.3. Norm Kadro Pozisyon Kılavuzunun Hazırlanması

Anket çalışması, gerektiğinde iş ölçümü, gözlem ve mülakat teknikleri üzerinden yürütülen iş değerlendirmelerinin yapılması ile birinci aşamada analizi yapılan örgütün, ikinci aşamada görevin gereklerinin ve göreve atanacaklarda aranacak niteliklerin tespit edilmesine bağlı olarak, üçüncü ve son aşamada örgüte ait kadro ve pozisyonlar için belirlenerek çalışma tamamlanmış olacaktır (Pehlivan, 2008: 118, 119). Bu aşamada yapılan iş ölçümlerine ve iş analizlerine bağlı olarak her bir birim ayrı ayrı olmak üzere gerekli kadro/pozisyonlar hazırlanarak ilgili birimde çalışması gereken personel sayısı tespit edilmiş olacaktır (Tortop, vd., 2010: 542).

Norm kadro kılavuzu, genel olarak bir örgütün, norm hale getirilmiş optimal tür ve sayılardaki kadro ihtiyacını ve bunların örgütün birimleri arasındaki dengeli dağıtımını gösteren bir belgedir. İhtiyaç değişken bir nitelik taşıdığı için, ihtiyaçtaki değişmelere paralel olarak da norm kadro kılavuzun da değişmesi gerekmektedir.

Norm kadro kılavuzu, norm kadro çalışmasının özünü teşkil eder. Norm kadro çalışmasının ulaşmak istediği hedefi gösterir. Norm kadro kılavuzu, genel olarak bir örgütün, amaçlarına ulaşmalarında gereksinim duydukları tüm görevler için optimal tür ve sayılardaki kadro ihtiyacını ve bunların örgütün birimleri arasındaki dengeli dağıtımını gösteren bir belgedir (Karcıoğlu, 2004: 126). İhtiyaç değişken bir nitelik taşıdığı için, ihtiyaçtaki değişmelere paralel olarak da norm kadro kılavuzun da değişmesi gerekmektedir.

Norm kadro kılavuzu, bilimsel ve teknik verilere göre hazırlandığında personel yönetimin temel işlemlerinde ana madde veya veri görevi yapar. Bu sayede, liyakate dayalı ve kayırmadan uzak bir yönetimin insan gücü gibi en önemli kaynağının en verimli ve en etkin şekilde kullanılması sağlamış olur (Kalkandelen, 1987: 111).

2.6.2.4. Norm Kadro Çalışmasının Yararları

Norm kadro çalışmaları ile kamu yönetimin etkin-verimli hızlı bir yapıya kavuşturulması amacıyla insan kaynağının planlanmasına ve niteliklerinin belirlenmesine yönelik bir fayda ve sonuç düşünülmektedir. Ayrıca etkin, iş yüküne bağlı, liyakat ve kariyer ilkelerini işleten ve performans ölçümünü esas alan bir kamu personel yönetimini gerçekleştirmektedir (Tortop, vd., 2010: 512).

Bilgin ve Aytürk'e (2003) göre; norm kadronun insan kaynakları yönetiminde sağladığı yararlar şunlardır (s.159, 160).

- Kadro ve görev unvanlarına açıklık getirmek; kadroları ve görevleri tanımlamak,
- Unvan ve kadro standardizasyonu yapmak,
- Kadro gereklerine uygun nitelikli personelin seçilip işe alınmasını sağlamak,
- Personelin işe/hizmete uygun olarak eğitilmesini ve yetiştirilmesini sağlamak,
- Personel yönetiminde tarafsızlık ve objektiflik içinde liyakat ilkesinin uygulanmasını sağlamak,
- Personelin değerlendirilmesini, parasal ve/veya görevsel olarak yükseltilmesini sağlamak,
- Personelin görev ve yer değişikliklerinde yardımcı unsur olarak yararlanmak,
- Personel ile ilgili istatistiksel verilerin derlenmesinde ve değerlendirilmesinde kullanmak,
- Personelin görevsel gereksinimlerinin (makine, malzeme, araç-gereç vb.) saptanmasına olanak vermek,
- Örgütte eşit ve adil bir ücret sisteminin kurulmasına yardım etmek,
- Örgütün bütçesinin gerçekçi biçimde hazırlanmasına yardımcı olmaktır.

Kalkandelen'in (1997) belirtmiş olduğu norm kadro çalışmalarının yararlarını şöyle özetlemek mümkündür. Norm kadro çalışmaları; kadro unvanlarına açıklık getirir ve değişik anlayışları önler, tarafsız yönetimin sağlam temellere dayandırılmasında yapısal eleman hizmetini görmektedir (s. 173).

Ayrıca, eşit işe eşit aylık veya ücret sisteminin kurulmasına yardım eder, işgören ihtiyaçlarının tahmin edilmesine ve saptanmasına, işgören giderlerinin en uygun biçimde saptanmasına, kadro gereklerine uygun niteliklerde işgörenlerin bulunup işe alınmasına, kadro gereklerine uygun nitelikli işgörenin yetiştirilmesine, işgörenlerin eğitim ihtiyacının saptanmasına olanak verir.

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

## 3.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Endüstrileşmenin ve teknolojik değişmelerin ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçlar örgütlerin kendilerini yenilemelerini, yeni çalışma ve üretim teknikleri kabul etmelerini, çağdaş işletme ve personel ilkeleri uygulamalarını zorunlu kılmıştır (İnce, 2005: 328). Saldamlı'ya (2008) göre; teknolojik ve bilimsel gelişmeler ve ilerlemeler sonucu görülmekte olan işlerin biçim, nitelik, nicelik yönünden önemli değişmelere uğraması, yeni iş ve çalışma alanlarının ortaya çıkmasına, bu alanlarda değişik nitelikte personele gereksinim duyulmasına neden olmuştur (s. 239). Bunun yanında işletmeler, eldeki personeli değişen çevresel koşullara uyumlu kılabilmek için büyük çaba sarf etmişlerdir. Çağdaş yönetim ve çağdaş yönetici kavramları bu nedenle büyük bir önem kazanmıştır.

Ülkemizde "zat işleri", "özlük işleri", "personel yönetimi" gibi isimler altında bir evrim süreci yaşayan "örgütün insan unsuru" bugün hem özel hem de kamu sektöründe yaygın biçimde "insan kaynakları yönetimi" biçiminde kullanılmaya başlamıştır. Bu değişim salt biçimsel bir değişim değildir (Tortop, vd., 2010: 506).

Bu bağlamda insan kaynakları yönetimi alanında bazı gelişmeler yaşanmaktadır. Geleneksel olarak personel seçme, eğitim, performans değerlendirme, ödüllendirme gibi alt işlevler bazında ifade edilen insan kaynakları biriminin faaliyet alanı genişlemekte ve örgüt hedeflerine ulaşabilmek için insan kaynakları yönetimine stratejik bir bakış açısı ile yaklaşılmaktadır (Ayyıldız Ünnü ve Keçecioğlu, 2009: 172).

Kuşkusuz bu tercihte insan kaynakları yönetimi sözcüğünün yeni ve moda bir terim olmasının yanında kamu personel yönetiminin hızlı bir değişim süreci içinde

olmasının ve geleneksel kamu personel yönetimi anlayışının aşılarak çağdaş bir personel ya da insan kaynağı yönetimine dönüşmesinin de büyük payı bulunmaktadır

Personel yönetiminden insan kaynaklarına geçiş ve insan kaynakları yönetiminin bugünkü anlayışla gelişebilmesi uzun bir dönemde, çeşitli aşamalardan geçtikten sonra mümkün olabilmiştir. Yüksel'e (1998) göre; başlangıçta personel yönetimi çalışanlar hakkında kayıt tutma faaliyeti olarak görülüp personelin ücreti, yan ödemeleri, sigorta kesenekleri gibi muhasebe kayıtları ile aldığı izinler, raporlu olduğu gün sayısı, işe devamsızlık ve geç kalma gibi ücret ve diğer ödemelere etkisi açısından değerlendirilebilecek konularda kayıt tutmaktan ileri gitmiyordu. Buradaki anlayış, çalışanı bir maliyet unsuru olarak ele almaktır (s. 9). Oysa çağdaş anlayış, çalışanı bir maliyet unsuru olarak değil, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi gereken bir kaynak olarak görmektir. Kamu personel yönetiminin gelişim evrimi içinde insan faktörünün Taylorist bakış açısını geride bıraktığı ve artık örgütün öznesi konumuna yükseldiği görülmektedir (Tortop, vd., 2010: 505).

Kamu yönetiminde insan kaynaklarına geçişi zorunlu kılan nedenlerin belki de en önemlisi dünyada kamu yönetiminde oluşan yeni anlayışların etkisinin olduğu söylenebilir.

Türkiye açısından insan kaynakları uygulamalarına bakıldığında; insan kaynakları birimleri daha çok büyük ölçekli özel firmalarda bulunduğu görülmektedir. Buralarda da insan kaynakları eğitimi alan az sayıda uzman personel bulunmaktadır (Ergin, 2002: 189-200). Kamuda ise; emekleme aşamasında olup, insan kaynakları departmanı daha kurumsal olarak oluşturulamamış, ayrıca bu konuda da yeteri derecede eğitim almış uzman personel bulunmamaktadır. Çoğunlukla personel yönetimi departmanlarının adı değiştirilerek insan kaynakları yapılmış ancak kişiler ya da yapılar değişmemiştir. Ergin'e (2002) göre; uygulamada kamu kurumları akademik çalışmalardan pek yararlanmamakta, yurt dışı kaynaklar ve yöntemler Türkiye'de kullanılmaya çalışılmaktadır (s. 189-200).

Bir devletin amaçlarına ulaşmasında etkin bir görev üstlenen kamu yönetimi, gereksinimlere yanıt verebildiği ve yeni koşullara uyum sağladığı oranda başarılı olabilecektir. Türk Kamu Yönetimi'nde reform çalışmaları, hizmetler sunulurken karşılaşılan sorunları çözme çabalarından ibaret kalmış, bu çabalar ise rastgele ve sistemsiz çalışmalar olmuştur.

Ülkemiz kamu kesiminde özellikle 1980'li yılların ardından yaşanan özelleştirme ve devletin küçültülmesi yönündeki uygulamalar, devletin elinde bulundurmakta olduğu hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde sunulmasının gerekliliğini ve buna bağlı olarak gelişen kalite arayışlarını da arttırmaktadır (İnce, 2006: 73).

Günümüzde, kamu yönetimlerinin etkinlik, verimlilik, müşteri odaklılık, karlılık gibi kavramlarla beraber düşünülmesi gerektiği, kamu kuruluşlarının özel sektörü kendilerine örnek alarak, daha etkin ve verimli çalışması ve kamu sektörünün piyasa mekanizmasının sağladığı imkanlardan olabildiğince faydalanması gerektiği ifade edilmektedir.

Bugün için yetersizliği herkes tarafından kabul edilen, karmaşıklığı ve sorun üreten yapısıyla içinden çıkılmaz bir hal alan kamu personel sisteminin, çağdaş uygulamalar ve gerekler doğrultusunda, yeni bir anlayışla, yeniden inşası oluşturmaktadır. Bu yeni anlayış, Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap verebilen, hızı ve karmaşıklığı giderek artan değişimi yakalayabilecek, esnek bir yapıya sahip olan, insan kaynakları yönetimi anlayışıdır (Yılmazöz, 2008: 78, 79).

İnsan kaynakları yönetimi anlayışının kamu sektöründe uygulanabilmesi için gerek örgütsel (kurumsal) bazda gerekse zihinsel (düşünsel) bazda alınması gereken önlemler aşağıda sıralanmıştır (Akyel ve Söyler, 2010: 251).

- Merkeziyetçilik yerine hizmetlerin yerinden yönetim esasına göre oluşturulmasına yönelik kamu yönetimi reformunun hataya geçirilmesi,
- Kamu personelinin seçiminden emekli edilmesine kadar devam eden süreçlerin, objektif insan kaynakları yönetimi anlayışına göre oluşturulması için kamu personel rejiminde değişiklik yapılması,
- İnsan kaynakları yönetimi anlayışının uygulanmasını kolaylaştıracak, stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi ve performans yönetimi gibi modern teknik ve yöntemlerin kamu sektöründe uygulanması,
- Devlet kadrolarını işsizliğe çare olarak, kabaca devleti baba olarak algılama zihniyetinin toplumsal hafızada yarattığı anlayıştan bir önce çıkması,

- Kamu sektörüne hakim olan, kayırmacılık, partizanlık ve benzeri sübjektif değer yargılarından uzaklaşılarak objektif ölçüt ve değerlendirmelerin hakim kılınması,
- Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de yöneticilerin, takım ruhuna uygun insanlarla çalışabilmelerine imkan verilmesine yönelik örgütsel kültürün geliştirilmesidir.

Ülkemizde 24.12.2003 tarihinde yayımlanan 5018 sayılı ”Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile genel bir ifade biçiminde stratejik planlama ve performansa dayalı bütçe sistemine geçiş öngörülmüş ve “İnsan kaynakları “kavramı tasarıda yer almıştır (Kerimoğlu İnce, 2006: 73).

### 3.1.1. Türk Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimin Nitelikleri

Kamu yönetiminin örgütsel yapısında kamu hizmetlerini sunmak kamu bürokrasisinin temel işlevi olduğundan, bu hizmetlerin nasıl ve ne kadar verimli sunulduğu önem kazanmaktadır. Bu açıdan bir ülkenin kamusal örgütlenme yapısı verimlilik, halka karşı sorumluluk ve iyi hizmet sunulması konularına doğrudan etki yapar (Ekinci, 2008: 180).

Ülkemizde kamu hizmetlerinin işleyişi özel sektördeki bürokratik örgütlerden daha çok kurallara bağlı ve biçimci olduğundan bu kurallar yönetimin işleyişini yavaşlatmaktadır. Çevik’e (2004) göre; şartlara ve zamana fazla dayanamayan bu kurallar, değişmek zorunda kaldığından sık sık kanun ve yönetmelik değişiklikleri gündeme gelmektedir (s. 288). Ayrıntılı kurallar yönetimin işleyişini yavaşlatmakta, tembel yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır.

Kamu kesimi açısından insan kaynakları yönetiminin özel bir önemi vardır. Kamu kesiminde hizmete alma gerçek gereksinmelere dayanmazsa, devlet memurluğu kadroları işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılırsa, kamu kuruluşlarının personel sayısı sürekli artış gösterir (Kerimoğlu İnce, 2006: 79). Gerçek gereksinmelere dayanmayan böyle bir personel politikası ise, insan gücü

israfına ve cari giderlerin gereksiz yere artmasına neden olur. Belli yerlerde yığılma, kimi yerlerde ise personel eksikliği görülür. İşte, kamuda insan kaynakları yönetimi, bu dengesizliğin giderilmesinde yararlanılacak bir yöntemdir (Canman ve Öktem, 1992: 34).

Kamu yönetimi alanında hizmet kalitesinin yükseltilmesinde, personel (insan kaynağı) ve diğer kaynaklardaki sayısal ya da oransal artışın doğrudan bir etkisi olduğu tezi günümüzde artık genel kabul görmemektedir. Bunun yerine, yönetimin öncelikle kamu hizmetini sunmakla görevli olan personelin ve hizmet sunulan toplumun ihtiyaç ve beklentilerine önem vermesi ve buna kaynak ayırması oranında daha verimli ve etkili olabileceği görüşü savunulmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının verimli olması öncelikle insan kaynaklarından yararlanabilme ölçüsüne bağlıdır.

Son olarak hangi türden olursa olsun bir örgütün amacı, etkili ve verimli bir biçimde mal ve hizmet üretmektir. Bunun içinde aynı teknik ve yöntemlerden yararlanma durumundadır. Bütün bunların ışığında, kamu yönetimi ve işletme yönetimi gibi yapay ayırımlara gitmek yerine, sorun ve konuları ortak olan bir disiplinde birleşmek bilimin kaçınılmaz bir özelliğidir.

Bu anlamda ayrı ayrı yönetim disiplinlerinden söz etmek yerine sınır ve sorunları belirli bir yönetim bilimlerinden bahsetmek daha doğru olacaktır. Bu nokta gözden kaçırılmaksızın, yönetsel anlamda olmasa bile kamu ve özel kesim örgütlerinin insan kaynakları yönetimi arasında nitelik yönünden bazı farklılıkların bulunduğunu da söylememiz gerekecektir. Bu farklılıklar şöyle özetlenebilir (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 20-22).

- Devletin yaptığı görevlerde temel amaç kamu yararı olduğundan, özel kesim kurumlarına göre daha zorunlu ve ivedi nitelik taşır. Bu işlerin yürütülmesinde kazanç amacından çok hizmet fikri ağırlıktadır. Gerçi bu zorunluluk ve ivediliğin derecesi zamana göre değişmekle birlikte, kamu bürokrasisini ve personelini etkiler. Sonuçta özel faaliyetler için daha az zorunlu olan hizmetin sürekliliği ilkesi kamu kesiminde temel amaç oluşturur,
- Devletin sunduğu hizmetler tekelci yada yarı tekelci niteliktedir. Bu nitelik ivediliğin bir sonucudur. Bu nitelik sonucu verimlilik ölçümleri, rekabet koşulları altında çalışan özel örgütlerde daha kolay olmaktadır,

- Kamu hizmetleri, yasal düzenlemelerle yürütülür. Bu nedenle bir kamu görevlisinin usulleri değiştirmesi ve faaliyetlerini genişletmesi oldukça zordur. Yönetimin yetki ve sorumlulukları ve bunları yerine getirmede izlenecek yol ve yöntemler belirlenmiş ve biçimsel kurallara bağlanmıştır,
- Gerçi karma ekonomilerde devletin yasal düzenlemelerle iş yaşamına karışmasına sık sık rastlanmaktadır. Ancak bu düzenlemeler sınırlı bir alanda kaldığından özel işletmeler daha dinamik çalışmakta ve bu da örgütlere büyük bir esneklik kazandırmaktadır. Bununla birlikte büyük ölçekli endüstrilerin ve dev örgütlerin ortaya çıktığı endüstrileşmiş ülkelerde bu farklılık azalmaktadır,
- Kamunun sunduğu hizmetler pazar fiyatıyla kısıtlı değildir. Arz ve talep ilkeleri kamuda işlememekte, devlet ürettiği mal ve hizmetleri ihtiyaç duyan herkese eşit olarak sunmaktadır,
- Özellikle demokrasilerde kamu faaliyetleri herkesin gözü önünde olmaktadır. Açıklık ilkesi sonucu kamu personeli akvaryumdaki balık gibidir. Her türlü eylem ve işlemleri kamunun denetim ve gözetimi altındadır. Kamuda çalışmaya başlayan bir personel, yaşamının, kişiliğinin ve yaptığı işlerin en ayrıntısına kadar kamuoyunun ve basının gözünü üzerinde hissetmektedir. Bunun sonucu kamu hizmetlerinin yalnızca iyi yürütülmesi yeterli olmamakta, bu inancın kamuya benimsetilmesi de gerekmektedir. Her ne kadar son 30-40 yılda özel işletmelerin de bazı sınırlamalara gittikleri ve özellikle çevre bilincinin gelişmesiyle "toplumsal sorumluluk" altında bulundukları görülmekle birlikte, kamuoyu devlet faaliyetlerine karşı daha duyarlıdır,
- Her ne kadar özel kesim örgütlerinde de büyük çaplılıktan söz edilebilirse de, özellikle ülkemiz gibi gelişmekte bulunan ülkelerde, kamu hizmetleri çok büyük ölçekli bürokrasileri zorunlu kılar. Personel araç-gereç ve mali kaynaklar açısından devlet örgütleri, özel örgütlerle karşılaştırılamayacak büyüklüktedir. Büyüklüğün ortaya çıkardığı sorunlar ise özel kesimde rastlanmayacak ölçüdedir.

Tüm bu nedenler özel sektörde ve kamu sektöründe İKY uygulamalarını farklılaştırmaktadır. Ancak son yıllarda gerek ülkemizde gerekse tüm dünyada piyasa kurallarının kamu kuruluşlarına da girmeye başlaması, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu kuruluşlarınca da uygulanmaya başlanması ve özel sektörün müşteri odaklı yaklaşımlarının bir çok kamu kuruluşlarınca da benimseniyor olması, özel sektörde görülen İKY uygulamalarının aynen ya da kısmen uyarlanarak kamu kuruluşlarında da uygulanmasına yol açmıştır (Tortop, vd., 2010: 27).

### 3.1.2. Türk Kamu Personel Yönetimi İle İlgili Yapılan Çalışmalar

Ülkemizde personel yönetimi anlayışı niteliği itibariyle yönetim anlayışımızla benzerdir. Yönetim anlayışımızın kökeni ise Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Osmanlı Devletinde yönetim sistemi "merkeziyetçi", "mevzuatçı", "gelenekçi" ve "memurluğa" dayalı bir sistem olarak nitelenmektedir (Tutum, 1979: 15). Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk kamu yönetiminde ve dolayısıyla ona bağlı olarak şekillenen kamu personel yönetiminde, Osmanlı yönetiminin yapısal ve işlevsel temel özelliklerinin korunduğu görülmekle birlikte, buna ilave olarak "yeterlik" ve "kariyer" ilkeleri de benimsenmiştir (Yiğitbaş, 2008: 53). Bu dönemde kamu yönetimini ve personel rejimini yasalarla kurma ve geliştirme çabaları içine girilmiştir. Bu doğrultuda personel sistemi, anayasal ve yasal düzenlemelerle maaş ve ücretler, emeklilik, harcırah, işçilerin statüsü vb. açılardan dinamik bir dönem geçirmiş, bir dizi değişikliğe uğramıştır (Öktem, 1992: 86).

#### 3.1.2.1. Osmanlı Dönemi

Osmanlı İmparatorluğunda reformu gerektiren en temel neden feodalizmin yıkılıp, Batı ve Orta Avrupa'da kapitalizmin gelişmesi ve milli burjuva devletinin ortaya çıkışının feodal bünyeli Osmanlı düzenine bir üstünlük sağlaması, onu yenilgiden yenilgiye sürüklemesi ve 19. yüzyılın başlarından itibaren adeta açık bir sömürge haline gelmesine neden olmasıdır (Şaylan, 1974: 495).

Tarihte Osmanlıların reform çabaları genellikle III. Selim'in Nizam-ı Cedit'i kurarak orduda yaptığı yeniden düzenlemeyle başlatılmaktadır. Bunu II. Mahmut döneminde gerçekleşen 1826 tarihli Vaka-i Hayriye, 1839 tarihli Gülhane Fermanı, 1856 tarihli Islahat Fermanı, 1876 tarihli I. Meşrutiyet ve 1908 tarihli II. Meşrutiyet izlemektedir.

Tanzimat Fermanı ilk büyük idari reform girişimi olarak kabul edilmektedir. Bununla Osmanlı devlet sisteminin batılı ülkelerde örnekleri görüldüğü şekilde, yeniden yapılandırılması amacı, devlet yönetimine egemen olmaya başlayan bir yeni

ana fikir olarak ortaya çıkmıştır. Bu düşünce, devlet sisteminin ve kamu hizmeti anlayışının yeniden şekillendirilmesine neden olmuştur (Yaşamış, 2001: 11).

Osmanlı döneminde personel sistemine yönelik ilk ciddi çalışmaların batıya açılma dönemi ile başladığı söylenebilir. Sağlam esaslara dayanan bir personel rejiminin oluşturulması için öncelikle bozulan kamu yönetimi sisteminin yeniden güçlendirilmesine gerek duyulmuştur. Personel sistemine yönelik geniş kapsamlı düzenlemeler Cumhuriyet dönemi ile başlamaktadır.

#### 3.1.2.2. Cumhuriyet Dönemi

Türkiye'de idarenin yeniden yapılanması ve iyileştirilmesi konusu Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren gündeme gelmiş ve Tanzimat ile birlikte yoğunluk kazanmıştır. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte kamu yönetiminin aksayan taraflarının onarılması ve kamu yönetiminin geliştirilmesine önem verilmiştir. Ergun ve Polatoğlu'na (1992) göre; kuruluş yıllarında, yeni durum ve koşulların gerekli kıldığı değişiklikler dışında Osmanlı İmparatorluğu'nun bürokrasisini devralmıştır. Cumhuriyet, Osmanlı yönetiminin olumsuz yönlerini gidererek, devleti yeniden biçimlendirme ve ekonomiyi düzenleme çabası içerisine girişmiştir (s. 12).

Tutum'a (1994) göre; bu mirasın en önemli yönü ikili hukuk ve yönetim yapısıdır. Hukuk ve yönetim ikiliğinin giderilmesi, mevcut sistemin düzeltilmesi, yeni kurumların kurulması, kısaca sistemin dönüştürülmesi çabaları öncelik kazanmıştır (s. 66). Osmanlı İmparatorluğu'nda gerileme ve yıkılmayı önlemek için düşünülen en etkin çare yönetim sisteminde reform yapma ihtiyacı ve isteğidir (Şaylan, 1973: 15).

Sistemi dönüştürme ve yeniden kurma süreci 1923-30 yılları arasında çıkarılan bir dizi kanun ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Köy Kanunu, Memurin Kanunu, Maaş Kanunu, Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ve Belediye Kanunudur. Cumhuriyetin ilk döneminde oluşan yönetsel yapı oldukça katı ve merkeziyetçidir (Tutum, 1994: 67).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gereği özellikle çok partili yaşama geçildikten ve İkinci Dünya Savaşı'nın son bulmasından sonra dile getirilmeye başlanmıştır. Kamu yönetiminin incelenmesi ve araştırılmasına ilişkin çalışmalar 1960 öncesi ve sonrası olarak iki dönemde ele alınmaktadır. 1960 öncesi çalışmalar, yabancı uzmanlara hazırlatılmış raporlardan oluşmaktadır (Tutum, 1994: 67-85).

3.1.2.2.1. 1960 Öncesi Reform Çalışmaları

Cumhuriyet dönemi kamu yönetimi esas itibariyle Osmanlı İmparatorluğundan devralınan sitemin yeni şartlara uydurulması suretiyle yapılan değişikliklerle ortaya çıkmıştır. Ancak bu değişiklikler belirli ilkelere dayandığından, iş bölümü ve koordinasyon bakımından tamamen yetersiz ve güç çalışır bir kuruluş meydana gelmiştir. Bu sebeple Merkezi Hükümet Teşkilatının o günkü durumunu incelemek ve yapılacak reformun yönünü ve ana hatlarını belirtecek tavsiyeleri bulup çıkarmak amacıyla geniş bir araştırmaya girişilmiştir (DPB, 1963: 80).

Cumhuriyet döneminde meydana gelen sosyal ve ekonomik değişiklikler idari yapı da değişiklik yapılmasını zorunlu kılmıştır. Ancak 1946 yılına gelinceye kadar ciddi bir çalışma yapılmamıştır. İdarede reform yapılması daha çok planlı kalkınma dönemlerine girilmesi ile birlikte gündeme gelmiş ve özel bir önem kazanmaya başlamıştır (TODAİE, 1962: 14).

Cumhuriyetin ilanından 1950'ye kadar geçen dönem hemen tüm kaynaklarda, toplumsal konumları ve yetkileri bakımından kamu görevlilerinin "altın dönemi" olarak nitelenmektedir (Yiğitbaş, 2008: 53). Bu dönemde memurluk hukuk yönünden güvenceli, ekonomik açıdan çekici, kendi içinde disiplinli, halkla ilişkilerde otoriter ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomaya, yükselme açısından kıdeme dayalı şekilci, kuralcı ve yavaş işleyen bir görünüm taşımaktadır (Tutum, 1979: 17).

II. Dünya Savası sonrası dönemde tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemli gelişmeler ortaya çıkmıştır. Bu dönemde bir yandan çok partili hayata geçişin gerekleri yerine getirilmeye çalışılırken, öte yandan kamu hizmetlerindeki genişleme eğilimi ve kırsal alanlara kadar kamu hizmetlerinin götürülmesi çalışmaları, yönetim

sisteminin ve onun bir parçası olan personel yönetimi sisteminin yetersizliklerini ortaya koymuştur (Canman, 1995: 249).

Ortaya çıkan bu yetersizliklere çözümler getirebilmek amacıyla yerli ve yabancı pek çok kuruluş ve uzmana çeşitli çalışmalar yaptırılmış olup, bu çalışmaların başında yönetim ve personel sistemimizin problemleridir. Bu sorunlarla ilgili olarak da raporlar hazırlattırılmıştır. Ülkemizde bu konudaki ilk çalışma 1947 yılında başlamıştır. Bunlar, Neumark, Barker ve Martin ve Cush Raporlarıdır. Oğuz'a (2004) göre; bu dönemde yapılan en önemli çalışma 1952 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulmasıdır. Kamu yönetiminin geliştirilmesinde önemli bir köşe taşını teşkil eden Enstitü, 1960 yılına kadar yöneticilerin yetiştirilmesi, araştırma, örgüt ve metot çalışmalarıyla kamu yönetiminin düzenlenmesinde görev yüklenmiştir (s. 22).

3.1.2.2.1.1. Neumark Raporu

Türkiye'de yönetim sistemine daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmayı amaçlayan yönetimi yeniden düzenleme ve geliştirme çalışmaları 1945 sonrası başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan ilk bilimsel çalışma, "Başbakanlık tarafından 1949 yılında İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden F. Neumark'a hazırlattırılan "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor" adlı Neumark raporudur. Bu rapor, "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" yedi bölümden oluşmaktadır.

Raporda yönetimde reformu gerektiren nedenler üzerinde durulmakta; bu nedenler arasında memurların dengesiz dağılımı, örgütlenme eksiklikleri, yönetmeliklerdeki bozukluklar ve denetim yöntemlerinin bozukluğundan bahsedilmektedir. Ayrıca yönetsel işlem ve usullerin basitleştirilmesi, devletin iktisadi, mali işlerine açıklık getirilmesi ve memur sayısının fazlalığı üzerinde durulmakta; sorunlar ile ilgili çeşitli önerilerde bulunulmaktadır (Neumark, 1949: 60).

Bu raporda personelin niteliksel yetersizliği ve dağılımındaki dengesizlikler, ücret yetersizliği, örgütsel bozukluklar, kodifikasyon[5] eksikliği ve yetersizliği, aşırı kırtasiyecilik noktaları üzerinde durulmuş; bu yetersizliklerin giderilmesi için de, her bakanlıkta rasyonalizasyon komisyonlarının oluşturulması, Maliye Bakanlığı'na özel yetkiler verilmesi, alınacak önlemlerin halka açıklanması ve bu amaçla bakanlığa bağlı bir enformasyon bürosunun kurulması, bazı bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, kamu kuruluşlarında büro mekanizasyonuna gidilmesi ve memurların yetiştirilmesine önem verilmesi önlemleri sunulmuştur.

Neumark, memur sayısı ile niteliğine ilişkin sorunları rasyonel çalışmayı engellemesi sebebiyle önemli görmektedir. Raporda; memur sayısının bazı dairelerde az olduğu belirtilmekle beraber genelde gereğinden fazla olduğu ifade edilmiştir. İşin gerektirdiği nitelikte ve yeterli sayıda memurun elde tutulup geriye kalanların tasfiye edilmesi önerilmiştir (DPB, 1963: 2-37). Raporda, personel sisteminde yaşanan sorunların çözümü için, çeşitli bakanlık, genel müdürlük ve şubelerin birleştirilerek rasyonalizasyona gidilmesi, ücret politikalarının yeniden ele alınması, hizmet içi eğitime önem verilmesi, işe alma ve yükselmelerde sınav sisteminin uygulanması önerilmiştir (Neumark, 1963: 21).

Neumark Raporu'na göre kamu kurum ve kuruluşlarında rasyonel çalışma ilkelerinin bir bölümü personel konusunu, memur politikasını içerir. Memur sayısı ile niteliğine ilişkin sorunlar rasyonel çalışmayı engellediği için önemli görülmektedir. Memur sayısının, kimi dairelerde az olduğu belirtilmekle beraber, genelde, gereğinden fazla bulunduğu dile getirilir. İşin gerektiği nitelikte ve yeterli sayıda memuru elde tutup geriye kalanların tasfiye edilmesi önerilir (Kalağan, 2010: 69). Bu durumda ücret yetersizliği sorunu da giderilecek, çok sayıda kişiye maaş ödeyip verim sağlayamama yerine bu para, işinin gerektirdiği bilgiye sahip ve görevinin öneminin bilincinde olup tam randımanla çalışacak az sayıdaki memura dağıtılarak bu kesimin yaşam standardı artırılmış olacaktır (Kara, 2006: 153). Bunun özü, eğitime göre kategorileştirme (ör. A, B, C gibi), her kategori içinde farklı maaş miktarlarına denk düşen dereceler oluşturulmasına dayanıyordu. Ayrıca,

[5] Kodifikasyon, yayımlanan mevzuatın derlenip toplanması ve mevzuatta yapılan değişikliklerin ilgili ana mevzuata işlenmesi faaliyetidir. Kodifikasyon ile vatandaşlar güncel ve tek metin halindeki mevzuata kolayca ulaşır. http://tr.wikipedia.org/wiki/Kodifikasyon (Erişim:02.01.12).

odacı/hizmetliler için de bir dereceye kadar barem rejimine benzer bir ücret rejimi belirleyecek bir kanun çıkarılması önerilmiştir (Şaylan, 2000: 109).

3.1.2.2.1.2. Barker Raporu

1951 yılında Türkiye Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'nın (Dünya Bankası) finanse ettiği ve 13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanan ve kurul başkanlığını James M. Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankasına mensup bir heyet tarafından "Kalkınma Planı için Tahlil ve Tavsiyeler" isimli rapor halinde 1951 yılında Türk hükümetine sunulmuştur (Sürgit, 1972: 68, 69).

Benzerlerine göre daha kapsamlı olduğu söylenebilecek Barker Raporu, Türkiye'nin toplumsal ve ekonomik kalkınmasına ilişkin görüşleri içermektedir. Dünya Bankası heyetinin hazırladığı bu raporda (1949) yönetimin aşırı merkeziyetçi bir yapıda çalışması sonucunda yetkilerin üst kademelerde toplandığı belirtilmekte ve mevcut yapı eleştirilmektedir (Kalağan, 2010: 68). Raporda personel sorunları üzerinde durulmakta ve devlet hizmetlerinin bir revizyona tabi tutulması, buna göre görev dağılımı, maaş, emeklilik ve işe alma ile terfi usullerinin değiştirilmesi gereğine işaret edilmekte; ayrıca Devlet Personel Dairesi'nin kurulması önerilmektedir (Işıl, 1988: 8). Yetişmiş personel yetersizliği, yönetsel örgütlenmenin düzeltilmesi, eğitim politikası-personel sorunları ilişkisi, atama sisteminin yetersizliği, hizmete almanın ihtiyaçla ilgilendirilmesi, görevlerin gereği gibi belirlenmemesi-iyi eşgüdüm sağlanamaması, ihtiyaçtan fazla personel alınması, verimliliği artırmak yerine katı yasal düzenlemeyle memurların korunması, (Öktem, 1992: 88) hizmetler sınıflandırılmaması, yükselmeler yeterlikten çok kıdeme dayandırılması, maaşlar artırılmasına karşın memurun satın alma gücü azalması sorunlarına değinilmiştir. Bu saptamalar temelinde raporda, merkezi bir personel dairesinin kurulması ve kamu personel rejiminin baştan sona yeniden ele alınması önerilmiştir (Şaylan, 2000: 110).

Özetle bu raporda yetki ve sorumlulukların dağıtımı, illere ve yerel yönetimlere yetki devri, teknik personelin yerinde istihdamı, hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi, personel yönetiminin yeniden gözden geçirilmesi,

merkezi personel örgütünün kurulması, kariyer sistemi, personelin siyaset dışında kalması, hizmet içi eğitim yapılması, tarım-eğitim-sağlık personeli yetiştirilmesi önerilmiştir.

3.1.2.2.1.3. Martin ve Cush Raporu

1951 yılında James W. Martin ve Frank A. Cush isimli iki uzman tarafından özellikle Maliye Bakanlığının kuruluş ve çalışma esaslarını inceleyen rapor hazırlanmış ve hükümete sunulmuştur (Işıl, 1965: 8). Rapor, esas olarak Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma yöntemleri ve personel sorunlarını ele almakla birlikte; çeşitli bölümlerinde genel nitelikte sorunlara da değinmiş ve önerilerde bulunmuştur. Rapor, özetle şu önerilere yer vermiştir (Sürgit, 1972: 70; Öktem, 1992: 88, 89).

- Devlet dairelerinde yeniden bir yapılanmaya gidilmeli ve çalışma metotları geliştirilmeli,
- Üst düzey yöneticiler rutin işlerden kurtarılmalı, kendi yönetimindeki birimlerin çalışmalarının planlamasıyla ilgilenmeleri sağlanmalı,
- Bakanlıkları, kamu bütçeli kuruluşları, yerel yönetimleri ve kamu iktisadi teşebbüslerindeki personeli kapsayacak şekilde bir devlet personel dairesi kurulmalı,
- Hizmetler ve personel sınıflandırılmalı, yetenekli elemanlar kamu kesimine çekilmeli, işe alma yöntemleri geliştirilmeli, emeklilik ve hizmetten ayırma usulleri düzenlenmeli, memurlar yetiştirilmeli, personel hizmetleri örgütlenmelidir.
- Verimli çalışma için yetenekli memur sağlanması, memur niteliğinin yükseltilmesi, kamu yararı gözetilerek memurları hoşnut kılacak önlemlerin alınması,
- Her görevin yetki ve sorumluluklarının nesnel olarak incelenmesi ve değerlendirilmesi,

- Adil maaş sistemi kurulması, barem rejiminin değiştirilmesi, maaşlara tazminat sisteminin getirilmesi,
- Yeterlik sisteminin uygulanmasının sağlanması, personelin moral durumunun ihmal edilmemesi.

Ayrıca, devlet memurlarına adil ve eşit davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma kanunu çıkarılması, adil bir ücret sistemin kurulması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması yer almaktadır (Şaylan, 2000: 110).

Yöneticilerin girişim gücünü kullanmalarının taşıdığı öneme dikkatleri çeken bu raporda, üst kademe yöneticilerinin rutin işlerden kurtarılması, hizmetlerin ve personelin sınıflandırılması, personel hizmetlerinde eşgüdüm sağlayacak bir Devlet Personel Dairesi kurulması gibi öneriler üzerinde de durmuştur.

3.1.2.2.1.4. Leimgruber Raporu

1951 yılında İsviçreli Profesör Leimgruber isimli bir uzman, hükümetin isteği üzerine yönetsel örgütlenme ve personel konularında yapılan incelemelere ilişkin raporunu 1952'de hükümete sunmuştur.

Raporda, merkezi yönetim ve belediye personelin hukuksal statüleri, alım gücünün korunması, memur sayısının sınırlanması, personel istatistikleri, (Öktem, 1992: 89) ücret rejimi, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinlik, personelin sınıflandırılması gibi konulara değinilmiştir (Kalağan, 2010: 70).

Söz konusu rapora göre, merkezi personel dairesinin kurulması, ücret sistemi, çalışma saatleri ve memur sayısının sınırlandırılarak çağdaş bir sisteme kavuşturulması istenilmektedir.

Raporda, devlet memurluğu kadrolarındaki şişkinlik rakamlarla ifade edilmiştir. Ordu mensupları, ulaştırma işletmelerinde ve kamuda çalışan işçiler dikkate alınmamasına rağmen memur sayısının oldukça fazla olduğu dikkati çekmiştir. Raporda, memur kadrolarının tamamında yeni teşkilat tedbirlerine uygun

bir seviyeye ininceye kadar yeni tayin yapılmaması gerektiği önerilmiştir (Leimgruber, 1963: 165).

3.1.2.2.1.5. Gıyas Akdeniz Raporu (Devlet Memurları Ücret Rejimi Islahı Hakkında Rapor

1952 yılında hazırlanan Gıyas Akdeniz Raporu, "Devlet Memurlarının Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor" başlığını taşımaktadır. Raporda, ücret reformu öngörülmektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 35). Yapılacak reform ile alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurulması, taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi ve devlet yapısının ussallaşması konularına değinilmiştir (Şaylan, 2000: 110, 111).

Bu raporda, barem sistemi incelenmiş, sistemin eksik ve aksayan yönleri ortaya konulmuş ve sorunların giderilmesi amacıyla yapılması gereken değişiklikler önerilmiştir (Yiğitbaş, 2008: 59). Önerilen değişikliklerin devlete mali yük getireceği ifade edilmiş, ancak nitelikli ve verimli kamu hizmetleri için bunun göze alınması gerektiği belirtilmiştir. Bu yükün nasıl finanse edileceği de raporun son bölümünde açıklanmıştır. Buna göre ek yük iki yolla finans edilecektir. Birincisi, devlet yapısı ussallaştırılarak elde edilen tasarruftur. İkincisi ise, yeni gelir kaynaklarının bulunmasıdır (Öktem, 1992: 90).

Ayrıca, raporda, barem rejiminde bir iyileştirmenin gerekliliğine dikkat çekilmiş ve yapı ile ilgili nedenler şu şekilde sıralanmıştır (Sulhun, 1970: 46).

- Barem Kanunu olarak da bilinen Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunun ücret rejiminde eşitliği sağlamadığı, yani eşit işe eşit ücret ilkesini uygulamaktan uzak olduğu,
- Hizmetleri, niteliği itibari ile sınıflandıran bir sistemden yoksun olduğu,

- Kademe ilerlemesi sistemini kapsamadığı,
- Liyakate değil, kıdeme öncelik verdiği,
- Konjonktürel değişikliklere ayak uyduran bir sistemden yoksun olduğu için ek görev, tazminat veya yevmiye sistemlerine yol açtığı,
- Konjonktür değişiklikleri yönünden çeşitli zamanlarda gelişigüzel zamlar yapılması ile en yüksek derecedeki memur ile en düşük derecedeki memur arasındaki farkın 13 kattan 6 kata düştüğü, bu nedenlerle, yüksek derecedeki görevlerin kalifiye personel açısından çekiciliğini yitirdiği vurgulanmaktadır.

3.1.2.2.1.6. Chailloux – Dantel Raporu

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünde Birleşmiş Milletler (BM) başmüşaviri olarak bir süre çalışan Fransız idare ve personel uzmanı Maurice Chailloux-Dantel'in başkanlığında bir heyet Türkiye'de Devlet memuriyeti, Devlet Personel Reformu ve Devlet Personel Kanunu Projesi konularında araştırmalar yapmıştır. Bu çalışmalar 1959 yılında bir rapor haline getirilmiştir (Kara, 2006: 158).

Maurice Chailloux-Dantel'in adı ile bilinen çalışma Türkiye'de devlet personeli hakkında bir araştırma biçiminde yürütülmüştür. Devlet memuriyetinde çalışanların mesleki yönden yetişmeleri için büyük ölçüde alınmış önlemler bulunmadığı dile getirilir. Özellikle orta kademe memurlar için bu önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bu memurların, idarenin karşılaştığı sorunlarla bunların çözüm yolları hakkında daha çok bilgilendirilmeleri, bunlar için sistematik bir örgütlenmenin gerekliliği vurgulanır (Avaner, 2004: 3).

Raporda ayrıca, yürürlükteki mevzuatı, cumhuriyetin ilk yıllarında devlet memuriyeti statüsünü tayin ve tarif eden 1926 tarihli kanuna göre daha az savunduğu yorumu yapılır. Buna göre, meslek teminatları yavaş yavaş "kemirilmiş"tir saptamasına yer verilir. Ast-üst ilişkilerinde bu teminatı sağlaması gereken yetki-sorumluluk ölçüsüzlüğüne 6435 sayılı Kanunun izin verdiği hukuk-dışılığın bu kemirilmedeki rolüne işaret edilir. Terfi sistemi açısından, memurun mesleğini en iyi

biçimde yapıp yapmadığından çok, şahsına/haysiyetine itibar edilen "şahsi mertebe sistemi"ne bağlı bulunduğu belirtilir (Şaylan, 2000: 111).

İşe hukuki statünün ıslahı ile başlamak gerektiğini ileri süren bu rapora göre, maaş ve ücretler, fiyat değişmelerine göre zamanında ayarlanamamaktadır, bunun sonucunda (memurlar) satın alma güçlerinin bir kısmını kaybetmişlerdir. Aylıklardaki mertebeler silsilesi sürekli tehdit altındadır; tazminatlar, anarşi halinde türemişlerdir. Bir devlet memuriyeti siyasetinin ihdas edilmesi lazımdır (Kara, 2006: 158).

Devlet memuriyetinde görülecek işin dikkatli ve verimli olarak yapılması, çalışanların alacakları istihkaklara bağlıdır. İstihkakların sadece seviyesi değil, her memur için nasıl tespit edileceği de önemlidir

Bazı sektörlerdeki istihkaklar, memurların dereceleri aynı olsa bile farklılık gösterir. Devlet teşekkülleri ile özel teşekküller arasında bu anlamda önemli farklar vardır. Özel sektörde çalışanlar, devlette çalışanlardan daha fazla maaş almaktadırlar ancak görev yükleri de fazladır. Bu durum, devlet teşekküllerinden özel sektöre eleman akışını artırmıştır. Memur maaşlarının tevhidi için pek çok kanun çıkarılmış ancak bu uygulamalar yeterince kabul görmemiştir (Kademli, 2006: 45).

#### 3.1.2.2.2. 1960 Sonrası Reform Çalışmaları

1960 sonrası dönem, kamu idaresinde yeniden yapılanma çalışmalarının teoriden pratiğe, hayata geçtiği dönemdir. Bu dönemde yapılan çalışmaların çoğu uygulamaya geçirilmiş ve kamu yönetimine şekil vermiştir.

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesini izleyen yıllarda yoğun bir biçimde idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmaları üzerinde durulmuş ve bu çalışmaların yürütülmesine katkıda bulunmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi kurulmuş, yeni bir anayasa kabul edilmiş (1961), planlı döneme girilmiş (1962) ve beş yıllık planlar yapılmaya başlanmıştır (Tutum, 1994: 86).

Yönetimin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı her zaman var olmakla beraber, daha çok sorunlarla karşılaşıldığında başvurulan bir seri düzenleme şeklinde olmuştur Bu bağlamda Türk kamu yönetiminde, sınırları önceden tespit

edilmiş bir zaman içinde süreç, yapı ve personelin evrimi devam etmiştir (Aykaç, Yayman, Özer, 2003: 165). Bu doğrultuda idarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak en bilinçli ve konuya hakim çalışmaların 1960'lı yıllardan itibaren başladığını görmekteyiz.

1960 ve sonrasında dünyada meydana gelen yeni teknolojik gelişmeler kamu örgütlerinin yetersiz olduğunu bariz bir biçimde ortaya çıkarmıştır. Bu durum bir taraftan merkezi idareyi, bir taraftan yerel yönetimleri yeniden düzenleme gereğini doğurmuştur. Bu gereğin sonucu olarak planlı döneme geçişle birlikte kamu idaresinde yeniden düzenlenme çalışmaları başlamıştır. Bu çalışmaların ilk somut sonucu Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesinin bir başlık olarak Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer almasıdır.

Hemen belirtelim Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan bu başlık ve bu başlıkla çizilen çerçeve 1960 sonrası yapılan kamu idaresinde yeniden düzenlenme çalışmalarının tamamında belirleyici olmuştur (Aslaner, 2006: 49).

3.1.2.2.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

Bu rapor Milli Birlik Komitesi (MBK) ve DPT'nin talebi üzerine TODAİE tarafından hazırlanmış ve ilgili kuruluşlara takdim edilmiştir. Bu çalışma örgüt sorunlarını; yabancı ülkelerde yapılmış başlıca tecrübeler ve Türk yönetim tarihi tecrübeleri ışığında gözden geçiren, ilgilileri düşünmeye davet eden sadece bir ön rapordur (TODAİE, 1965: 5). Ön raporda; Türkiye'de 1960 yılına kadar yapılan idari reform girişimleri anlatmasına, idari reformu doğuran nedenlere, reform içeriğine, alanlarına, aşamalarına, uygulama amaçlarına ve genel ilkelerine ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmasına karşın, idari reformun tanımına yer verilmemiştir (Karaer, 1991: 49).

Ayrıca, raporda İdari Islahat Komitesinin kurulması önerilmiş ve TODAİE, DPT ve DPD'nin en yüksek yöneticileriyle Başbakanlık Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı ve Yüksek Denetleme Kurulu Başkanından oluşması önerilen Komitenin görevi şunlardır (Karaer, 1987: 63).

- Geniş kapsamlı bir idari reform ve reorganizasyonun esaslarını hazırlanarak bunun için lüzumlu incelemeleri yapmak ve yaptırmak,

- Devletin başlıca teşkilat bölümleri arasındaki görev ve yetki tedahüllerinin (geçişmeleri), tekerrürlerinin ve boşluklarının giderilmesini sağlamak,
- Değişen ihtiyaçların idari teşkilat ve usullerle yapılmasının gerektirdiği değişiklik ve ayarlamaların devamlı surette yapılmasına nezaret etmek; çeşitli idari ıslahat faaliyetleri arasında ahenk sağlamak,
- Bu faaliyetlerle ilgili olarak ortaya çıkabilecek ihtilafları gidermek üzere tedbirleri almak (İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, 1961: 22).

Rapor iki maksatla hazırlanmış olup, iki kısımdan meydana gelmiştir. Birinci amaç, idari reform ve reorganizasyonun anlamı hakkında gerçekçi bir kanaate varılmasının sağlanması ve ikinci amaç ise Türkiye'de yapılacak bir idari reform çalışmasının kapsamını nasıl gerçekleştirilebileceği hakkında somut bir fikir vermek olmuştur (Aykaç, Yayman, Özer, 2003: 166).

3.1.2.2.2.2. Mook Raporu

İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) uzmanı olan Van Mook, Haziran - Temmuz 1962'de personel rejimi ile ilgili dört rapor hazırlamıştır.

Mook, 18 Mart 1926 tarihinde kabul edilip 31 Mart 1926 tarihinde yayınlanan 788 sayılı Memurin Kanununu bir çok noktada eleştirerek mevcut uygulama içerisinde farklı statülerin yaratıldığı, ödül-ceza dengesinin tam olarak kurulamadığı, çağdaş bir sınıflandırma sisteminin benimsenmediği ve liyakat ilkesine uyulmadığını belirterek kanunun "çıkarıldığı günden beri müteaddit tadilata uğramış ve ilaveler yapılmıştır, ki bu tadilatlar kanunu daha karışık bir hale sokmuştur" demek suretiyle mevcut kanunu düzeltmek yerine bu eksiklikleri gideren yeni bir kanun yapılması yoluna gidilmesini önermiştir.

Mook raporunda ülkemizdeki kamu personel rejimini genel itibarıyla değerlendirmiş; uzmanlık, öğretim, teknik personel konuları ile personel kayıt ve istatistiklerinin tutulması, sınıflandırma ilkesinin uygulamaya geçirilmesi gibi somut öneriler getirilmiştir.

Mook'un raporunda dile getirdiği görüşler Devlet Memurları Kanununda aynen yer alarak bir anlamda yazarın çerçevesini çizdiği metin zenginleştirilerek benimsenmiştir (Yayman, 2005: 247).

Van Mook raporunda, rutin olmayan fakat hükümet icraat ve düzeninin günü gününe yürütülmesiyle ilgili işlerin büyük bir bölümünün orta dereceli ve liseli memurlar grubunca yapıldığını saptadıktan sonra, sorumluluk taşıyan yetkin bir yönetici sınıfın oluşturulmasının koşullarını şöyle belirler: Memur alma ve yetiştirmede sağlam bir sistem kurulmalıdır, ikinci olarak da, yüksek dereceler için daha çok titizlikle uygulanması gereken liyakat esasına dayalı bir sistem işletilmelidir (Avaner, 2004: 4).

Diğer taraftan, mevcut personel yönetiminin eksik taraflarını ortadan kaldırmak amacı ile; 160 sayılı Kanunun verdiği yetki ile Merkez'de, Bakanlık ve Daireler'de bir personel yönetimi sistemi kurulmalı, yürürlükteki barem rejimi kaldırılmalı, rasyonel bir sınıflandırma için kadrolar kategori, grup, sınıf ve derecelere ayrılmalı, kariyerler geliştirilmeli (Mook, 1963: 21) derece ve unvanlar standardize edilmeli, yükselmede liyakat sistemi uygulanmalı, hizmet öncesi ve hizmet-içi eğitim örgütlenip genişletilmeli, yurtdışında öğrenim görecekler bir merkezden yöneltilmeli, yeterli bir maaş sistemi ile emeklilik ve sosyal yardımlara ait sistemlerin geliştirilmesi tavsiye edilmektedir Son olarak, yönetici sınıfının kapsamı geniş tutulmalıdır ve bu tür yönetici personelin yetiştirilmesi örgütlenmesi, bir de yüksek yönetim akademisi kurulmalıdır (Şaylan, 2000: 112, 113).

3.1.2.2.2.3. Fisher Raporu

John F. Fisher tarafından 1962 yılında üç rapor hazırlanmıştır.

Birinci raporda Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi, ikinci raporunda Devlet Personel Dairesinde İmtihanları yapacak

olan Teşkilata Dair Mütalaalar, üçüncü raporda ise Türk Personel Sistemi konularını incelemiştir (Öktem, 1992: 91).

Fisher tarafından hazırlanan raporlardan ilki, Türkiye'de Devlet Hizmetinde Memur Seçme Hakkında Program Teklifi adını taşımaktadır. Raporda, 160 sayılı kanunun memur seçimi ile ilgili maddeleri ele alınmış (liyakat ilkesi, liyakat standartlarının geliştirilmesi, personel ihtiyacının belirlenmesi, sınavların biçimi ve örgütlenmesi gibi konulara yer verilmiştir (Kademli, 2006: 55).

Fisher tarafından hazırlanan ikinci rapor, "Devlet Personel Dairesinde Sınavları Yapacak Olan Teşkilata Dair Görüşler" adını taşımaktadır. Raporda, sınav uygulama şekilleri, sınav ilanları, sınav soruları, sınav sonuçları, (Kademli, 2006: 55) bu sınavlarda oluşturulacak komisyonlarda kimlerin yer alması gerektiği, ne gibi prosedürlerin izleneceği, sınavın şekli, sınav sorularının kimler tarafından ve nasıl hazırlanacağı bunların istatistiği analizleri ve değerlendirilmesine ilişkin konulara değinilmiştir (Yayman, 2005: 249).

Fisher tarafından hazırlanan üçüncü rapor, "Türk Personel Sistemi – Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair 56 Rapor" adını taşımaktadır (Kademli, 2006: 55, 56). Bu raporda ise Türk personel sisteminin genel durumu üzerinde duran Fisher, Mook gibi mevcut personel sisteminin yapılan değişikliklerle içinden çıkılmaz bir hal aldığını ve Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap vermekten uzak olduğunu belirterek Devlet Personel Dairesi öncülüğünde acil olarak bir personel reformuna gidilmesini tavsiye etmiştir (Yayman, 2005: 249).

3.1.2.2.2.4. Podol Raporu

Bu dönemde yapılan ve oldukça önemli kabul edilen diğer bir çalışma da, Richard Podol tarafından hazırlanan ve Podol Raporu olarak bilinen çalışmadır. Bu çalışma "Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yönetimi" adıyla 1963 yılında yayınlanmış 1967 yılında TODAİE uzmanlarından Cahit Tutum tarafından Türkçe'ye çevrilerek Amme İdaresi Bülteninde yayınlanmıştır (Yayman, 2005: 251, 252).

Podol, Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi adıyla yayınladığı raporunda Türk kamu yöneticisinin kişisel özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır. Türk kamu yöneticisinin belirgin bir niteliğinin bulunmayışı, iş başarma eğiliminin zayıflığı, merkeziyetçilik, iletişimin yetersizliği, rütbe ve mevkiye fazla önem verilmesi, yöneticilik eğitimi görenlerin sayısının azlığı, (Öktem, 1992: 91) çalışma yerinde gizlilik yoktur, batılı olduğuna inanır, öğrenmeyi ve gelişmeyi ister, teknik yetişkinliği ve yeteneği ABD yöneticilerine göre geridir, yöneticilik eğitimi görmüş olanların sayısı azdır (Şaylan, 2000: 113).

Podol Raporu'nda Türk yöneticisinin teknik yeterliliğinin ABD yöneticilerine göre daha geri olduğu, yöneticilik eğitimi görmüş olanların nicel olarak az olduğu ifade edilmiş ve şu önerilere yer verilmiştir (Kademli, 2006: 58).

- Yöneticiyi geniş çapta fikren hazırlamak. Amaç, gelecekte önemli, kritik mevkileri işgal edecekleri dikkate alınarak yeni değerler, fikirler ve bakış açıları kazandırmaktır,
- Geleneksel yöneticiler zararsız hale getirilmeli, enerjik, genç meslektaşlarına ve astlarına yeni fikir ve metotları uygulama imkanı verilmelidir,
- Yönetimin personel, bütçe ve O&M gibi bazı uzmanlık alanları için uzman yetiştirilmeli,
- Reform hareketlerine girişme enerjisi, cesareti ve isteği olanlara destek olunmalı ve bunlara eğitim hizmeti sağlayarak yardımcı olunmalıdır,
- Halen mevcut olan yönetimi geliştirmeyi hedef alan kurumlar desteklenmeli, yeni fikir ve yöntemlerin benimsetilmesinde yardımcı olunmalıdır.

3.1.2.2.2.5. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu

Planlı dönemde yapılan en kapsamlı araştırmalardan ilki olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, TODAİE ve DPT tarafından bir yıl içerisinde hazırlanmış ve 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. MEHTAP Raporu, merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerdeki eksiklik ve eksikliklerin nedenleri, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatının aldığı biçim, yapılması gereken başka araştırmalar, ana başlıkları altında merkezi hükümet örgütünün görevlerini irdelemiştir (Aykaç, Yayman, Özer, 2003: 166). Bu çalışmada TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Emniyet, Üniversiteler ve iktisadi devlet teşekkülleri araştırmanın kapsamı dışında bırakılmıştır (Başbakanlık, 1994: 44).

Bu rapor, daha önce parça parça yapılan çalışmalardan farklı olarak tüm merkez örgütünü kapsayan ve MEHTAP kısa adıyla bilinecek olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu'na öncülük etmiştir (Şaylan, 2000: 114).

MEHTAP Raporu, Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırmadır. Türk kamu yönetiminin çok önemli bir kesimini kapsamı içine alan rapor, bir yandan o zamana kadar bilinen ya da bilindiği sanılan bir çok problemi gün ışığına çıkarıp tartışma konusu yapılmalarını mümkün kılmış, bir yandan da içerdiği tavsiyelerin değeri dolayısıyla daha sonraki idareyi yeniden düzenleme çalışmaları için hareket noktası olmuştur (Kalağan, 2010: 72).

MEHTAP Raporu planlı dönemin başlangıcını simgelemekte ve bunu yönetimin örgütlenme işlevinin belirlenmesiyle tamamlamaya çalışmaktadır. Merkezi hükümet örgütünün kuruluş ve görevlerini genel bir açıdan ele alması, birimlerin iç yapılarına ve işleyişlerine sorunun bütünü içinde bakması açısından önemli bir çalışma olmuştur. Diğer taraftan, MEHTAP Raporu personel yönetiminin, tek bir görev değil, yürütülmesinde bütün devlet örgütünün katıldığı bir görevler topluluğu olduğu vurgulanır. Bu çerçevede, personel sisteminin esasları arasında şunlar sayılır (Şaylan, 2000: 114).

- İşin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve örgütlenmesi,
- Personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi,
- Ücret organları ve başka hizmet koşullarının belirlenmesi ve düzenlenmesi,
- Her örgüt için personel gereksiniminin takdiri ve saptanması,
- Personel sağlanması.

MEHTAP Raporuna göre, kadro unvanlarının yeknesaklığının sağlanması ve personel rejiminin ıslahı şarttır. İdarenin gelişmesi, çalışan personelin ehliyet ve yeterliliğine bağlıdır. Adil bir ücret rejimi kurulması şarttır. Kamu hizmetlerinin hepsine uygulanabilecek kural ve standartlar tespit edilmelidir. İşin sınıflandırılması ve derecelendirilmesine egemen olan yöntemleri belirleyerek yatay sınıflandırma ve dikey derecelendirmeyi benimsemek gerekir. Kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesinde üst kademe yöneticilerinin önemli roller üstlenmesi gerekmektedir.

Raporun yönetimi geliştirme bölümünde Türkiye'nin hızlı ve sürekli kalkınması için devlet örgütünü modern devlet anlayışına uygun bir duruma getirmenin şart olduğu belirtilmektedir (TODAİE, 1966: 125). Raporda yönetimi geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme hizmetlerinin aslında her bakanlık ve dairenin görevi olduğu belirtilmekte; tüm bakanlık ve ilgili diğer kurumlarda "İdareyi Geliştirme Komitesi" kurulması önerilmektedir. MEHTAP çalışmaları ile yönetimde reform çabalarına süreklilik ve nitelik kazandırılmak istenmiştir. MEHTAP raporundan sonra yapılan araştırma, inceleme, kalkınma planları ve yıllık programlarda bu raporun etkileri görülmektedir (Acar ve Sevinç, 2005: 27).

MEHTAP Raporu, merkezi hükümet teşkilatında görev dağılımı konusunda yapılan geniş çaplı bir araştırma sonucunda hazırlanmıştır. Raporun hazırlanmasında uygulanan yöntem mevcut durumu iyi tahlil etmek, bu durumun yarattığı problemleri ortaya koymak ve problemlere uygun çözümler bulmaktır. Raporun hazırlanmasında temel amaç, merkezi hükümet görevlerinin dağılımını en uygun biçimde yapmak, daha rasyonel bir teşkilat kurmak, sistemli bir planlama ve koordinasyon sağlamak,

daha etkili bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamaktır (Sürgit, 1972: 86).

MEHTAP Raporu'nda bizi ilgilendiren en önemli konu personel konusudur. Raporda personel sistemine ilişkin:

- Personel idaresi sisteminin temel unsurları,
- Personel görevlerinin dağılışı,
- Personel rejiminin geliştirilmesindeki esaslar,
- Personel eğitimi.

gibi konulara yer verilmiştir (Avaner, 2004: 4).

Raporda, Türkiye gibi memur sayısı yüksek olan ülkelerde personel sistemi yönetiminin önemine değinilmiştir. Devlet idaresinin başarısının, nitelikli personel istihdam etmekle paralel olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle devlet idaresinin ıslahının, personel rejiminin ıslahı ile mümkün olduğuna dikkat çekilmiştir. Türkiye'de personel yönetimi eskiden beri yeterli bir kuruma ya da usule bağlı değildir. Bu nedenle merkezi bir kuruluşa ihtiyaç vardır ve DPD'nin kurulması ile personel işlerine yeni bir yön verilmeye çalışılmıştır (Kademli, 2006: 65, 66).

MEHTAP raporu, daha sonra yapılacak çalışmalara ışık tutacak bir rapor olmuştur. Rapor, genel anlamıyla, reformun başarısız olmasının temel nedenini, üst yöneticilere bağlamıştır. Söz konusu rapor, idari reformun gerçekleşmesini sağlayacak merkezi bir birim kurulmasını ve teşkilat, idari yöntem ve personel konularında kanuni düzenlemeler getirilmesini önermiş, fakat bu tekliflerin çoğu uygulama imkanı bulamamıştır. Bu rapordaki öneriler dikkate alınarak Başbakanlık bünyesinde İdareyi Geliştirme Başkanlığı adı altında bir birim kurulmuştur.

3.1.2.2.2.6. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1971 yılında Başbakanlığa verilen bir rapordan oluşan çalışmadır. Rapor, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yolu, teşkilatlanmada takip edilecek ilkeleri belirlemek için hazırlanmıştır (Kalağan, 2010: 71). Bu çalışma, planlı dönemde MEHTAP Raporu'ndan sonra ikinci önemli

çalışma olmuş ve raporda, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol, örgütlenme, uygulamada takip edilecek ilkeler ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle uyum konularını içermektedir (Aykaç, Yayman, Özer, 2003: 167).

Raporda idari reformun anlamı, yapılan çalışmalar ve sonuçları değerlendirilmiştir. Raporda 1970 yılına kadar yapılan idari reform çalışmalarında çeşitli kuruluşların görev aldığı ancak, bunların kuruluş amaçları, görevleri, personeli ve örgütsel yapıları yönünden bu işi başaracak imkanlara sahip olmadıkları belirtilerek, çalışmaların bütününden sorumlu olan bir örgüt bulunmamasının başarıya ulaşmayı engellediği sonucuna varılmıştır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 48). Bu sebeple idareyi geliştirme çalışmalarını bütün olarak ele alacak merkezi bir birime ve bununla işbirliği içinde çalışacak birimlere ihtiyaç olduğu ve bu yüzden bir merkezi idareyi geliştirme birimi kurulması gerektiği belirtilmiştir (Yayman, 2005: 269).

Bu rapora göre, devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yön ve stratejisini tespit etmek üzere bir 'Danışma Kurulu'nun kurulması kararlaştırılmıştır (Şaylan, 2000: 116). Kurul, yeni bir araştırma yapmamış, yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda daha önce hazırlanan raporlarla diğer çalışmaların bir değerlendirmesini yapmış ve bu değerlendirmeleri içeren rapor, 10.10.1971'de hükümete sunulmuştur (Acar ve Sevinç, 2005: 28).

Rapor, kamu yönetiminin aksayan ve sorun teşkil eden noktalarını ortaya koyarak bu hususlarda çözüm önerileri getirmiştir. Raporda getirilen öneriler çerçevesinde, 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu çıkartılmıştır. Söz konusu Yetki Kanunuyla, Bakanlar Kuruluna, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerine ilişkin konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Hükümet, kamu yönetiminin gelecek dönemlerde istikrarsızlığa ve belirsizliğe mahkum olmaması için daha önceki hükümetlerin yaptığı gibi idareyi yeniden yapılandırma konusuna büyük önem vermiştir.

Bu rapor, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu'ndan farklı olarak yönetsel verimlilik ve etkenlikten söz edilmesine karşın özü itibariyle MEHTAP raporunun bir gözden geçirilmesi çalışması olmaktan öteye geçememiş, şekilsel öneriler ile yetinmiş, soruna kuşbakışı bakılmasını yeğlemiş ve merkezi

hükümete bağlı bakanlıkların işlevlerini, görevlerini gözden geçirmekle yetinmiştir (Yaşamış, 2001: 24).

3.1.2.2.2.7. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu

1988 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünden, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek amacıyla o güne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, çalışma ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak ve AB'ye yönetsel uyum alanında yapılması gerekenleri belirlemek üzere bir yönetim araştırması yapması istenilmiştir (Şaylan, 2000: 117).

Bu amaçla hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi diğer adıyla KAYA Raporu 1991 yılında hükümete sunulan raporda; idarenin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşarak, sistem içi yönetsel tutarlığı sağlamaya çalışmış, etkili ve verimli yönetimi gerçekleştirmeye yönelik genel bir yaklaşım ortaya koymuştur (Öktem, 1992: 100, 101).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören yönetimin merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin çağdaş dünyayla uyumunu sağlamak; (Aykaç, Yayman, Özer, 2003:168) kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve hakla ilişkiler sisteminde var olan aksaklık, bozukluk ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermekti (Şaylan, 2000: 118).

KAYA'nın kapsamına merkezi idareyi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra ve yurtdışı teşkilatı, mahalli idareler (il özel idaresi, belediyeler ve köyler) ve kamu kurum ve kuruluşları da alınmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ise araştırma kapsamı dışında tutulmuştur.

Kaya kapsamında araştırılan konulardan biri de personel rejimi olmuştur. Personel rejimi konusunda saptananlar yine büyük ölçüde daha önceki raporlarda da üzerinde durulan alanlarda olmaktadır (Şaylan, 2000:118).

Personel rejimine ilişkin mevcut durum ve sorunlar şu şekilde sıralanabilir (Kademli, 2006: 97, 98).

- Personele sağlanan mali haklar yetersizdir. Mali haklarda kurumlar arası uyumsuzluk, sınırlayıcı yasal hükümler, sosyal hak ve yardımlardaki dağılım dengesizliği ve kadro derece ve sayısında gözlenen sorunlar nedeni ile kamu hizmetlerine nitelikli personel alınması güçleşmiştir,
- Yürürlükteki personel sistemi, geniş kapsamlı bir sınıflandırmayı benimsemiş, bu nedenle farklı özelliklere sahip olan ve ayrı personel işlemleri uygulanması gereken meslek ve uzmanlık dalları, özelliklerini yitirmiş olarak bir araya getirilmiştir,
- Kamu personel rejiminde sınıfların en yüksek derecesine kadar yükselme olanağı olup olmadığı tartışmalara neden olmuştur. Özellikle ilk dört dereceye kimlerin atanacağı açık değildir. Öğrenim durumu yükselme konusunda ölçüt olarak benimsenmiş, bu da daha az öğrenim görenlerin aleyhine ölçüsüz farklara neden olmuştur,
- Aylık ve ücret sistemi, temel olarak aylık gösterge tablosu, ek gösterge tablosu, taban aylığı, kıdem aylığı ve katsayıdan oluşmaktadır. Ancak bu sistem enflasyona yenik düşmüştür,
- Türkiye' de kamu görevlilerinin değerlemesi, kapalı ve gizli sicil sistemine dayanır. İş ve personel değerlemesi, ise en uygun, yeterli ve yetenekli personelin saptanması açısından personelin tam ve nesnel bir envanterinin çıkarılmasını amaçlar. Personel değerlemesi sisteminde, değerlemeyi yapacak yöneticilerin nesnel davranmama ihtimali önemli bir sorundur. Personelin değerlemesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler (zaman, nicelik, nitelik ve maliyet standartları) gelişmemiş olduğu için değerleme, yöneticilerin insiyatifine kalmaktadır,

- Kamu kesiminde hizmet içi eğitim, insan gücüne yapılan bir yatırım olarak, hizmetin ve personelin niteliğini yükseltmeyi, daha üst düzey görevler için personeli hazırlamayı ve personelin verimini artırarak zaman ve kaynak israfını önlemeyi amaçlamaktadır. Ancak eğitim için ayrılan mali olanakların yetersiz olması, bu alanda yetişmiş eğitici ve teknik personelin azlığı, kurumlar arasında koordinasyonun sağlanamamasından kaynaklanan hizmet savurganlığı vb. hizmet içi eğitim çalışmalarında tıkanıklıklar ve sorunlara neden olmaktadır.

KAYA'ya göre personel rejimine ilişkin çözüm önerileri şu şekilde sıralanabilir (Tutum, 1994: 108-118).

- Kurumlar için ortak nitelikte hizmetlere tek elden eleman alınması üzerinde durulmalıdır. Bu mekanizma ve yöntem önce bir pilot proje şeklinde uygulandıktan sonra kapsamlı uygulamaya geçilmelidir,
- Kamuya personel alımında Merkezi Sınav Sistemi, belirli görev unvanlı, kurumlar arası kadrolara açıktan personel atanmasında uygulanmalıdır,
- 657 sayılı Kanun ile getirilen sınıflandırma sistemi yetersizdir. Sınıflar meslek kavramı üzerine kurulmalıdır. Her sınıf içinde yeter sayıda güçlük ve sorumluluk dereceleri belirlenmelidir,
- 657 sayılı Kanundaki 10 sınıflı sistem gereksinmeleri karşılamaktan uzaktır. Sınıflandırmanın amacı, eşit işe eşit ücret ya da hizmete almada bir örneklik sağlamak ve temel ölçütün sınıf ya da meslek ve temel tercihin rütbe ya da kadro sınıflandırması olacağının kararlaştırılması gerekir,
- Devlet Memurları Kanununa tabi bütün kadroların görev tanımları yapılmalı ve her bir kadronun görevi ile bu kadroya atanmak için personelde aranacak nitelikler önceden belirlenerek Resmi Gazetede ilan edilmelidir,
- Aylık gösterge tablosu, yeniden ele alınmalı ve derece sayısı 15'ten 13'e düşürülmeli, birinci derecedeki kademe sayısı da 4'ten 9'a

çıkarılmalıdır. Ayrıca birinci derecenin üzerinde, üst kademe yöneticileri için aşamalı bir kategori sistemi geliştirilmelidir. Bu düzenlemede üst kademe yöneticilik görev yerleri belli edilmelidir. Üst kademe yöneticilik görev yerlerini açığa kavuşturacak bu kategorilerde (A, B, C ve D) yer alan personele ayrıca üst gösterge rakamları ya da makam tazminatı uygulanmalıdır,

- Devlet dairelerinde kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde asli ve sürekli hizmetlerde sözleşmeli personel istihdamı usulüne son verilmelidir,
- Öğrenim düzeyleri arasında yıl farkı dikkate alınarak öğrenim durumlarına göre personelin girişi ve yükselebileceği derece ve kademeler yeniden belirlenmeli, böylece daha az öğrenim görenlerin, kamu hizmetinde aleyhine olan ölçüsüz fark giderilmelidir. Memurların kazanılmış hak aylıklarının yükseltilmesi kadro sistemine bağlı olmaktan çıkarılmalı ve öğrenim durumlarına göre yükselebilecekleri derecenin son kademesine kadar yükseltilmelidir,
- Kamu kesiminde yürütülen hizmetlerin etkinliğinin arttırılmasında personelin yeterli bilgi ve eğitime sahip olması gerekmektedir. Bu sebepten dolayıdır ki hizmet içi eğitime çok önem verilmelidir.

3.1.2.2.2.8. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Başbakanlık tarafından 2003 yılında yayımlanan “Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” başlıklı kitap da; yönetimde yaşanan sorunların ana kaynakları arasında kamu personel rejimi önemli bir unsur olarak görülüyor. Liyakat sisteminin kurulamayışı ve gereği gibi işletilemeyişi, performansa dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemi, haksız ücret farklılıkları, aşırı ve dengesiz personel yapısı, hizmet içi eğitime gereken önemin verilmeyişi, personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuat düzenlemeleri kamu personel rejiminde yaşanan bazı temel sorunlar olarak sayılıyor.

Yine aynı kitapta norm kadro uygulamasına geçileceği, göreve alma ve yükselmede objektif kriterler getirileceği, statülerin azaltılacağı ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların giderileceği, maaş ve ücret sisteminin sadeleştirileceği ve dengesizliğin giderilerek, esnek çalışma usullerinin getirileceği, orta vadede performansa dayalı ücret sistemine geçileceği, kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulamasının kaldırılacağı, devlette asli ve sürekli görevlerin belirlenerek, bunların dışındakilerin İş Kanununa tabi olarak çalıştırılacağı, istihdam fazlası personelin ihtiyacı olan kuruluşlara dağıtılacağı, müsteşarların ve üst düzey görevlilerinin görev süresinin hükümetin süresi ile sınırlı tutulacağı ifade edilmektedir (Evren, 2004: 352).

Başbakanlığın söz konusu raporuna göre düzenlenen kamu personel yönetimi kanun tasarısı ile Devlet Memurları Kanunu'nun adı değiştirilerek 40 yıllık bir uygulama süreci sona erdirilmektedir. Yeni düzenleme, Kamu Personel Kanunu başlığını taşımaktadır. Bu düzenleme 1965 tarihli 657 sayılı DMK ve ilgili mevzuatı kaldıracak bir çalışmadır. Taslak'ta ilk göze çarpan özellik, genel gerekçe ve madde gerekçelerinin ortada olmayışı ve taslak sonuna eklenmiş ek çizelgelerin içlerinin boş bırakılmış olmasıdır.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması hakkındaki tasarı, TBMM'nce 15 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilmiş, 5227 sayılı bu yasa, yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanınca incelenen bu yasa, "Hukukun genel ilkelerine, Anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı" genel gerekçesiyle, TBMM'nce bir daha görüşülmek üzere, 3 Ağustos 2004 tarihinde TBMM Başkanlığına geri gönderilmiştir. Geri gönderilen yasa üzerinde bugüne kadar yeni bir işlem tesis edilememiştir.

# DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

# MALİYE BAKANLIĞINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

## 4.1. MALİYE BAKANLIĞININ MİSYON VE VİZYONU

Maliye Bakanlığı'nın 12.06.2007 tarihinde yayınlanan 2008-2012 yıllarını kapsayan Stratejik Planı'nda Bakanlığın misyonu ve vizyonu şu şekilde ortaya konmaktadır:[6] Misyonu; ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak amacıyla iyi yönetişim ilkeleri gözetilerek maliye politikalarının hazırlanmasına katkı sağlamak, belirlenen maliye politikalarını uygulamak, uygulamayı takip etmek ve denetlemektir. Vizyonu ise; hızlı ve kaliteli hizmet sunan, saydam, hesap verebilir, öncü bir Maliye Bakanlığı'dır. Bu vizyonun temelinde yatan anlayış ise şu şekilde ifade edilmektedir: "Günümüzün sürekli gelişen ve değişen dünyasında, ekonomik istikrarı ve kalkınmayı sürdürülebilir kılmak ve yaşanan sorunları aşmak için kamu yönetiminin ve hizmet anlayışının yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bu dönüşümün; sunulan hizmetlerin kalitesinin odağında hizmet alanlar olacak şekilde iyileştirilmesini ve mevcut kamu yönetimi anlayışının daha saydam, hesap verebilir ve rasyonel olacak şekilde düzenlenmesini içermesi kaçınılmaz olduğu, kuruluşundan bugüne kadar kamu yönetimindeki birçok yenilikte liderlik rolü üstlenen Maliye Bakanlığı, kamu mali yönetimindeki yeni anlayışın hayata geçirilmesinde, bu yaklaşımları mevcut yapısına en iyi şekilde yansıtarak dönüşüm sürecine öncülük etmeyi, bu vesileyle ülkeye sağladığı katma değeri her geçen gün artırmayı arzulamaktadır" denilmektedir.

Bu vizyonda ve ardında yatan gerçekler, Maliye Bakanlığı başta olmak üzere, tüm kamu sektöründe benimsenen yeni yönetim anlayışının başarıyla uygulanmasının ve hedefine ulaşılmasının yenileşme ile mümkün olacağını ortaya

---

[6] Maliye Bakanlığı Strateji Başkanlığı Resmi İnternet Sitesi http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/MaliyeBakanligiGuncelSP0812.pdf (Erişim tarihi:26.02.12).

koymaktadır. Yine aynı stratejik planda, vurgu yapılan "kamu kaynaklarının amacına uygun harcanmasında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik", "Vatandaş odaklılık ve iyi yönetişim prensipleri temelinde güvenilirlik", "Paydaşlarımıza hızlı ve kaliteli hizmet sunumu" gibi ilkeler, Bakanlığın yenileşme kültürünü benimsemesini kaçınılmaz hale getirmektedir.

Kamu sektöründe yeniden yapılanma sürecinde gerçekleştirilen en önemli reformlardan birisi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile yapılan değişikliklerdir. Bu reform ile getirilen stratejik yönetim anlayışının temel amacı verilen hizmetlerin artırılmasıdır. Söz konusu amaca ulaşılmasında ise diğer kaynaklar yanında insan gücünün de yüksek bir motivasyon ve verimlilikle kullanılması yaşamsal öneme sahiptir (Pınar, 2008: 237).

Ülkemizde de 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kanun ile başlayan süreçte kamu yönetimine yukarıda tanımlanan çerçevede yeni bir yaklaşım getirilmiştir. Bu yeni yaklaşım, stratejik yönetim anlayışına ve performansa dayalı bir çalışma prensibi benimseyen kamu idareleri esnek ve etkili bir kamu sektörü oluşturulmasını hedeflemektedir.

Bu amaçla, stratejik yönetim anlayışına göre Maliye Bakanlığı Stratejik Planı (2008-2012) ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planını hazırlanmıştır.

Maliye Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı; Kontrol Ortamı, Risk Değerlendirme, Kontrol Faaliyetleri, Bilgi ve İletişim ile İzleme unsurlarında toplam 18 standart 79 genel şart ve 106 eylemden oluşmaktadır.[7]

---

[7] Maliye Bakanlığı Strateji Başkanlığı Resmi İnternet Sitesi http://www.sgb.gov.tr/Kontrol%20Eylem%20Plan/Eylem%20Planı/Maliye%20Bakanlığı%20Kamu%20İç%20Kontrol%20Standartlarına%20Uyum%20Eylem%20Planı.pdf (Erişim tarihi: 26.02.12).

## 4.2. MALİYE BAKANLIĞININ TEŞKİLAT YAPISI

### 4.2.1. Maliye Teşkilatı Tarihçesi

Maliye Bakanlığı[8] ve Gelir İdaresi Başkanlığının[9] resmi internet adreslerinde Maliye Bakanlığının tarihçesi şu şekilde sıralanmaktadır:

1838 yılına kadar Osmanlılarda tam anlamıyla bir Maliye Bakanlığı yoktur. Bu tarihe kadar, mali işlerle uğraşan teşkilatın başında "Nazır" yerine ancak "birinci sınıf muhasip" veya "Defterdar" olarak adlandırılan bir memur bulunmaktadır.

1838 yılında yayınlanan bir "Hattı-Hümayun"la devlet teşkilatı içinde resmen bir Maliye Nezareti kurulmuştur.

Sözü edilen teşkilat çeşitli değişikliklere uğrayarak 1879 yılının sonuna kadar devam etmiştir. 1876 tarihli Kanunu Esasi'nin 40 ıncı maddesi gereğince Maliye Nezaretinin Teşkilatı ile Vazifeleri Hakkında Nizamnamesi doğrultusunda Maliye Nezareti, 1880 yılında yeniden teşkilatlanmıştır.

#### 4.2.1.1. 1908 Meşrutiyet Devri Teşkilatı

1908 de meşrutiyet inkılabı olunca memleketin muhtelif müesseselerinde ıslahat yapılmıştı. O zamanlar maliye nasırı bulunan Cavit Bey maliye işlerini ele almıştı. Maliye işlerine bir düzen verilmek üzere (Islahatı Maliye Komisyonu Alisi) kurulmuş, bu komisyon maliyeye ait birçok kanun layihaları hazırlayıp, Osmanlı Meclisi Mebusanına sunmuştu. Bu yeni mali kanunların tatbiki için de, yeni bir memur sınıfı yetiştirilmek iktiza ediyordu. Maliye memurlarının bilgi ve tecrübeleri arttırılarak muktedir mal memurları yetiştirmek maksadı temin edilmek için merkez ve taşra memurlarına lüzumlu dersleri öğretmek üzere bir maliye meslek mektebi kurulmasına karar verildi.

---

[8] Maliye Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, http://www.maliye.gov.tr/Tarihce/Bakanlık%20Tarihcesi%20.pdf (Erişim tarihi: 26.02.12).

[9] Gelir İdaresi Başkanlığı Resmi İnternet Sitesi, http://www.gib.gov.tr/index.php?id=103 (Erişim tarihi: 26.02.12).

Bu karar üzerine 1909 yılında Beyazıt'ta Fuat Paşa Konağı içinde bulunan maliye nezareti arkasında kipon dairesinde maliye memuru yetiştirilmek üzere ilk defa olmak üzere maliye mektebi açıldı.

23.04.1920'de açılan Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen ilk kanun bir vergi kanunu olmuştur. 1923 yılında Maliye Bakanlığı kurulmakla birlikte, 2996 sayılı Kanun ile "Maliye Vekaleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun" 29.05.1936 tarihinde kabul edilmiş ve 05.06.1936 tarih ve 3322 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Cumhuriyetin ilanından sonraki ilk Cumhurbaşkanı Gazi Mustafa Kemal Paşa memlekette inkılaplar yaparken Türk maliyesinde de yeni inkılaplar yapılıyordu. Yeni maliye memurlarını da inkılap Türkiye'sinin gençlerinden yetiştirilmek arzu edildiğinden, o zamanlar maliye vekili bulunan Hasan Saka zamanında bir maliye mektebi kurulması kararlaştırıldı. 1924 senesinde Ankara'da Maliye Mektebi açıldı.

#### 4.2.1.2. Cumhuriyet Dönemi Maliye Teşkilatı

Cumhuriyet sonrası çıkarılan 18.05.1929 tarih ve 1452 sayılı Kanunun ikinci maddesinde yer alan "Devlet devairi teşkilatına ait yeni kanun yapılıncaya kadar bu cetvel (2 numaralı cetvel) teşkilat kanunu hükmündedir." ifadesi gereğince Maliye Vekaleti, merkez memurları ve vilayet memurları olarak iki ana bölüme ayrılmış ve aşağıda belirlenen şekilde teşkilatlanmıştır.

<u>Maliye Vekaleti</u>

- Maliye Vekili (Bakan)
- Müsteşar

<u>A- Merkez Memurlukları</u>

- Muhasebat Umum Müdürlüğü
- Varidat Umum Müdürlüğü
- Memurun Müdürlüğü

- Muntazam Borçlar Müdürlüğü
- Milli Emlak Müdürlüğü
- İstatistik Müdürlüğü
- Nakit İşleri Müdürlüğü
- Merkez Muhasebeciliği
- Hukuk Müşavirliği
- Kalemi Mahsus
- Evrak Müdürlüğü
- Pul ve Kıymetli Evrak ve Levazım Müdürlüğü
- Hesapları Tetkik ve Tasfiye Kalemi
- Teftiş Heyeti
- Darphane Müdürlüğü
- Müessesat Muhasebeciliği
- Askeri Muhasebeciler
- İstanbul Damga Müdürlüğü
- Tuz İnhisar İdaresi Umum Müdürlüğü

B- Vilayet Memurları

- Defterdarlar
- Muhasebe Müdürleri
- Merkez Malmüdürleri
- Kaza Malmüdürleri
- Tahsil Heyeti
- Varidat Müdürleri
- Tuz İnhisar İdareleri
- İstanbul Av Vergileri Müdürlüğü
- Vilayet Av Vergileri Memurlukları
- Pul Tetkik Memurları

Yukarıda görüleceği üzere Maliye Vekaletinde Muhasebat, Varidat ve Tuz İnhisar İdaresi olmak üzere üç ana genel müdürlük bulunmaktaydı.

Daha sonra çıkarılan, 29.05.1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile örgüt yapısı değiştirilmiş, merkez ve taşra teşkilatının görevleri açık bir şekilde belirtilmiştir.

Anılan Kanunun birinci maddesi ile Maliye Vekaleti merkez teşkilatı 1 müsteşarla aşağıda yazılı dairelerden oluşturulmuştur.

- Hususi Kalem Müdürlüğü
- Maliye Tetkik Heyeti
- Teftiş Heyeti
- Hukuk Müşavirliği
- Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü
- Muhasebat Umum Müdürlüğü
- Varidat Umum Müdürlüğü
- Nakid İşleri Umum Müdürlüğü
- Muntazam Borçlar Umum Müdürlüğü
- Milli Emlak Müdürlüğü
- Darphane ve Damga Matbaası Müdürlüğü
- Tahsilat Müdürlüğü
- Zat İşleri Müdürlüğü
- Levazım ve Kıymetli Evrak Müdürlüğü
- İtiraz ve Temyiz Komisyonları

2996 sayılı Kanunla kurulan Maliye Vekaletinin adı, 29.05.1946 tarih ve 4910 sayılı Kanunla "Maliye Bakanlığı" olarak değiştirilmiş, teşkilat yapısı ise 10.08.1942 tarih ve 4286 sayılı Kanun ile 29.05.1946 tarih ve 4910 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve 24.03.1950 tarih ve 5655 sayılı Kanunla aşağıdaki şekli almıştır.

Maliye Bakanlığı bir müsteşar ile aşağıda yazılı dairelerden oluşmuştur.

- Özel Kalem Müdürlüğü
- Maliye Tetkik Kurulu
- Teftiş Kurulu
- Hesap Uzmanları Kurulu
- Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

- Muhasebat Genel Müdürlüğü
- Gelirler Genel Müdürlüğü
- Hazine Genel Müdürlüğü
- Milli Emlak Genel Müdürlüğü
- Devlet Kağıt ve Basım Müdürlüğü
- Emekli İşleri Müdürlüğü
- Özlük İşleri Müdürlüğü
- Levazım ve Kıymetli Kağıtlar Müdürlüğü
- Darphane ve Damga Matbaası Müdürlüğü

178 sayılı Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile bakanlığın teşkilat yapısı düzenlenmiş ve bu KHK'da ek ve değişiklik yapan KHK ve Kanunlarla Maliye Bakanlığı'nın bugünkü teşkilat birimleri oluşturulmuştur.

## 4.3. MALİYE BAKANLIĞININ GÖREVLERİ VE TEŞKİLATI

### 4.3.1. Maliye Bakanlığının Görevleri

Uzun yıllar Maliye ve Gümrük Bakanlığı adıyla hizmet veren Bakanlık, 1983 yılında ve daha sonra 1994 yılında yeniden düzenlenmiştir. 1994 yılında bünyesinden gümrük işlerinin ayrılması ve 2005 yılında ise Gelir İdaresinin ayrılmasıyla bugünkü yapısına kavuşmuştur.

Geniş bir görev çerçevesi olan Maliye Bakanlığı'nın görevleri şöyle özetlenebilir.[10]

Maliye politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak, maliye politikasını uygulamak, devletin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini yapmak,

[10] Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi, http://www.pergen.gov.tr/khk.html (Erişim tarihi: 26.02.12).

harcama politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması ile devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, uygulamanın takibi ve yönlendirilmesine ilişkin hizmetleri yürütmek, devlet hesaplarını tutmak, saymanlık hizmetlerini yapmak, gelir politikasını geliştirmek, devlete ait malları yönetmek, kamu malları ile kamu kurum ve kuruluşlarının taşınmaz malları konusundaki yönetim esaslarını belirlemek ve bunlara ilişkin diğer işlemleri yapmak, her türlü gelir gider işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak veya hazırlanmasına katılmak, suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek, vergi incelemesi ve denetimine ilişkin temel politika ve stratejileri belirlemek ve uygulanmasını sağlamaktır.

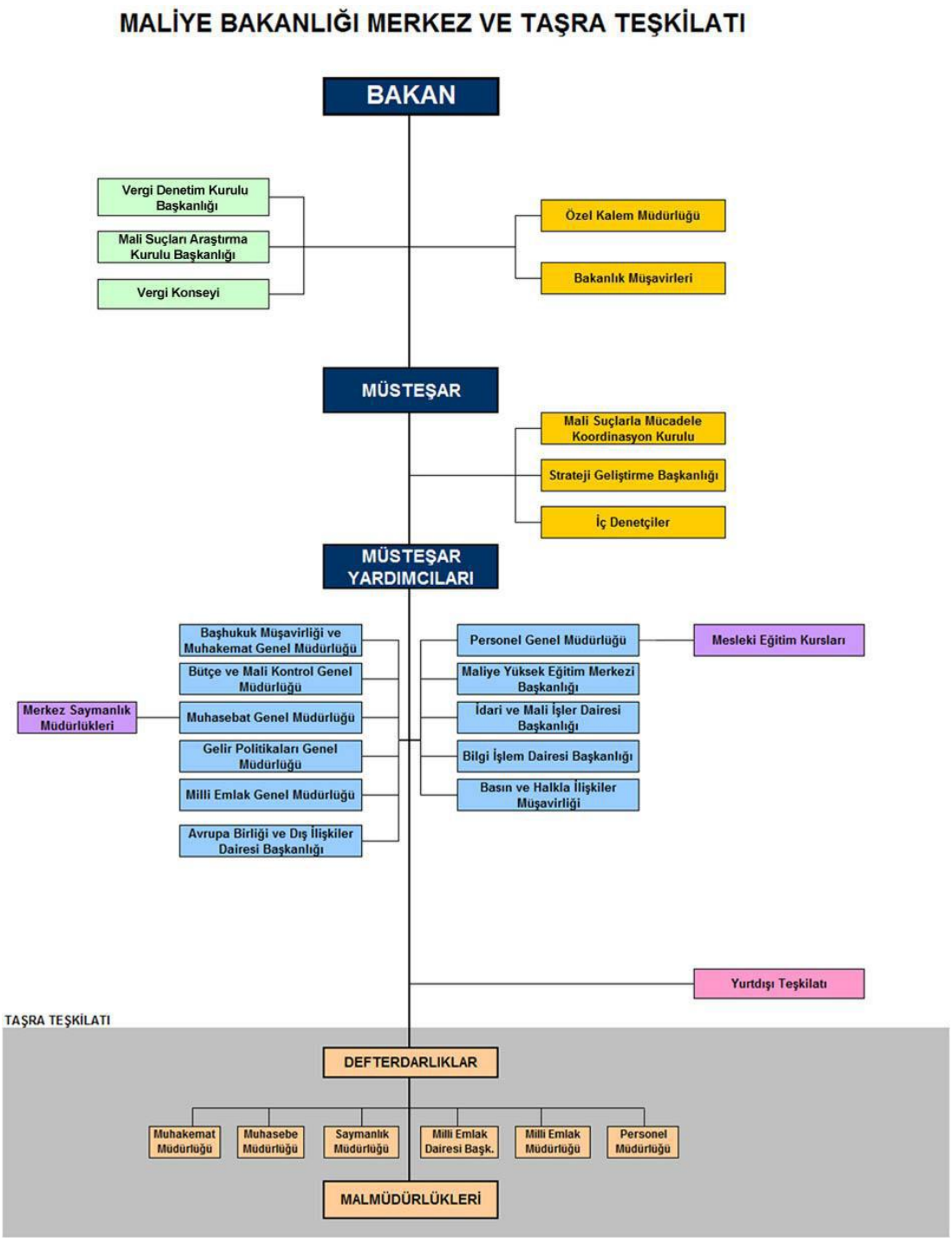
Aşağıdaki tablodaki verilerden de anlaşılacağı üzere, Maliye Bakanlığı'nda "2011 Yılı Faaliyet Raporu" verilerine göre toplam 27.747 kişi çalışmaktadır. Bu kişilerin 7.139'u Merkez Teşkilatında, 20.605'i Taşra Teşkilatında, 3'ü ise Yurtdışı teşkilatında görev yapmaktadır.

Tablo 2: Kadroların Teşkilat Bazında Dağılımı

| **TEŞKİLAT** | **KİŞİ** |
|---|---|
| MERKEZ | 7 139 |
| TAŞRA | 20 605 |
| YURTDIŞI | 3 |
| **TOPLAM** | **27 747** |

Kaynak: (PERGEN, 2012: 26)

Maliye Bakanlığı; merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan oluşmaktadır. Bakanlığın teşkilat yapısı şekil 4'te gösterilmiştir (www.pergen.gov.tr).




Şekil 4: Maliye Bakanlığı Organizasyon Şeması

Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, kamu kurumlarında stratejik planların uygulamaya konulması, misyon ve vizyon bildirgelerinin hazırlanması sonucunda, kurumların yeniden yapılandırılması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu

durum, kamu kurumları içerisinde yer alan insan kaynakları yönetiminin önemini arttırarak *"stratejik insan kaynakları yönetimi"* anlayışının yanında, değişim yönetimi, farklılıkların yönetimi, yetenek yönetimi ve kurum kültürü gibi kavramların ön plana çıkmasında etkili olmuştur.

Kamu personel rejiminde reform çalışmalarını genel itibariyle kamu yönetimi reform çabalarıyla bir arada düşünmek ve değerlendirmek gerekir. Kamu personel reformu, yeni kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı olan kamu yönetimi reformundan ayrı bir nitelik göstermemektedir.

Yeni kamu yönetiminin anlayışının temelinde; bürokratik kısıtlamalardan uzak "hızlı işleyen, daha etkin, verimli, şeffaf, katılımcı ve hesap verilebilir " bir mekanizmanın kurulabilmesi amacının olduğu ifade edilmektedir.

Çağımızda yaşanan hızlı değişim ve yenileşme, toplumsal ve ekonomik örgütleri değişmeye, başka bir deyişle yeni durumlara uyarlamaya zorlamaktadır. Kamu yönetimi mekanizmasını değişen koşullarla gelen gereksinmeleri karşılayacak bir yapı ve işleyiş düzenine kavuşturmak için gözden geçirmekte, yeniden düzenlemekte, yeni bir biçim vermektedir.

Bu amaçla, Maliye Bakanlığı teşkilatında yeni bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu gündeme gelmiştir. Ülkemizde, 10.07.2011 tarihine kadar vergi incelemeleri esas itibariyle Maliye Bakanlığı çatısı altında çalışmakta olan Maliye Bakanına bağlı Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde görev yapan Maliye Müfettişleri ve Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığında görev yapan Hesap Uzmanları ile Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesindeki Gelirler Kontrolörleri ve Gelir İdaresi Başkanlığı taşra teşkilatında görev yapan Vergi Denetmenleri eliyle yürütülmekte idi.

10.07.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Bakanlığı bünyesinde ve doğrudan Bakana bağlı olarak Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurulmuştur.

Söz konusu Kararname ile adı geçen kadrolarda görev yapan Maliye Bakanlığı mensupları, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nda durumlarına uygun Vergi Başmüfettişi, Vergi Müfettişi ve Vergi Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmışlardır.

Bu düzenleme ile denetim elemanları tek çatı altında toplamış ve vergi denetiminin tek elden yürütüleceği güçlü bir teşkilat oluşturulmuştur. Bakanlık

bünyesinde oluşturulan Vergi Denetim Kurulu'yla vergi denetiminde çok başlılık ve dağınıklık ortadan kaldırılmıştır.

Yapılan bu düzenlemeden sonra, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Bakanlığı teşkilatında ikinci düzenleme yapılmıştır.

Söz konusu düzenleme ile Maliye Bakanlığı'nın merkez teşkilatında görev yapan Bakanlığın asli hizmetlerini yürütmek üzere daha önce merkezde oluşturulmuş bulunan Devlet Bütçe Uzmanlığı, Devlet Muhasebe Uzmanlığı, Devlet Gelir Uzmanlığı, Devlet Malları Uzmanlığı, Maliye Uzmanlığı ve Mali Suçları Araştırma Uzmanlığı, Devlet Gelir Politikaları Uzmanlığı kaldırılarak, bu kadrolar Bakanlık bünyesinden görev yapmak üzere yeni oluşturulan Maliye Uzmanlığı kadrolarına, taşrada ise defterdarlık bünyesinde oluşturulmuş bulunan Muhasebe Uzmanlığı, Milli Emlak Uzmanlığı kadroları kaldırılarak Defterdarlık Uzmanlığı kadrolarına dönüştürülmüştür.

Aynı şekilde, Bakanlığın gider ve milli emlak mevzuatı alanında yetişmiş bulunan ve merkezi denetim elemanları olan Muhasebat ve Milli Emlak Kontrolörleri merkezde Maliye Uzmanlığına, Defterdarlık bünyesinde bulunan ve doğrudan defterdara bağlı olarak çalışan Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri ise taşrada Defterdarlık Uzmanlığı kadrolarına atanmış bulunmaktadır.

Söz konusu düzenleme ile amaçlanan kamu yararı Bakanlık tarafından yapılan açıklama ile şöyle ifade edilmektedir.[11] Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere kamu hizmetlerinde işbölümü ve koordinasyonun sağlanması, benzer hizmetlerin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak kullanımında israfın önlenmesine yönelik olarak unvan standardizasyonun sağlanması amaçlandığı, kamu hizmetlerinin özelliğine ve gereklerine göre kariyer ve liyakat ilkeleri doğrultusunda yetişmiş nitelikli personelin, en etkin şekilde istihdamını sağlayacak şekilde düzenleme yapıldığı, bu düzenlemeyle kamu yararı ve hizmet gerekleri gibi unsurların gözetildiği ifade edilmektedir.

---

[11] Aydın Milletvekili Sayın Metin Lütfi BAYDAR'a ait 7/1519 esas numaralı yazılı soru önergesinde yer alan hususlara, Maliye Bakanlığı'nın 17/01/2012 tarihli ve 551 sayılı yazısı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na cevaben göndermiş olduğu yazı. http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-1518sgc.pdf (Erişim tarihi: 01.03.12).

## 4.4. MALİYE BAKANLIĞI PERSONEL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

### 4.4.1. Misyon ve Vizyonu

Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğünün internet sayfasında misyon ve vizyonu şu şekilde ifade edilmektedir.[12]

- Misyonu; "Bakanlığın ilkeleri ve hedefleri doğrultusunda hizmet gereklerine uygun nitelik ve nicelikte personel istihdamını sağlayarak çağdaş insan kaynakları yönetimi anlayışıyla hızlı ve kaliteli hizmet sunmak." olarak tanımlanmaktadır.
- Vizyonu; "Çağdaş insan kaynakları yönetimi anlayışıyla kamuda öncü olmak." şeklinde ifade edilmektedir.

### 4.4.2. İdari Yapısı

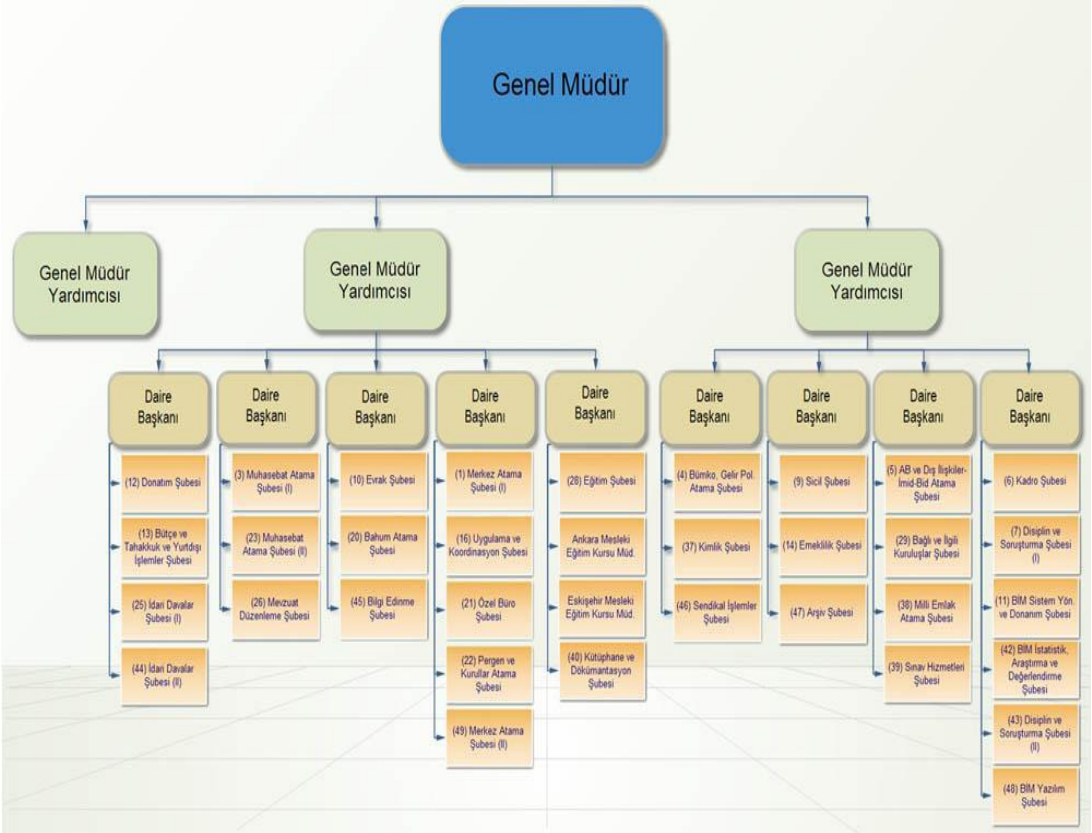
Personel Genel Müdürlüğü, 29.05.1936 tarih ve 2996 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunun 16 ncı maddesiyle "Zat İşleri Müdürlüğü" olarak kurulmuştur. 29.05.1946 tarih ve 4910 sayılı Kanunla ismi "Özlük İşleri Müdürlüğü" olarak değiştirilmiştir. 27.06.1976 tarihli Bakanlık Onayıyla "Personel ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı" olarak örgütlenmiştir. 16.03.1978 tarihli Bakanlık Onayıyla "Donatım, Kıymetli Kağıtlar ve İdari İşler Daire Başkanlığı" ile birleştirilerek "Personel ve İdari İşler Genel Müdürlüğü" kurulmuştur. 13.12.1983 tarih ve 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de "İdari İşler" ayrılarak "Personel Genel Müdürlüğü" olarak yeniden örgütlenmiştir[13]

---

[12] Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi http://www.pergen.gov.tr/icerik/faaliyetraporlari/pdf/pergen_2010_faaliyetraporu.pdf (Erişim tarihi:01.03.12).

[13] Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi http://www.pergen.gov.tr/tarihce.html. (Erişim tarihi:01.02.12).

Şekil 5: Personel Genel Müdürlüğü Organizasyon Şeması




Kaynak: MB Personel Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Adresi (www.pergen.gov.tr)

Personel Genel Müdürlüğü; Merkez teşkilatı; Genel Müdür, (3) Genel Müdür Yardımcısı, (10) Daire Başkanı kadrosu ile birlikte (1) Bilgi İşlem Merkezi Müdürlüğü ve (31) Şube Müdürlüğünden oluşmaktadır. Taşrada ise 81 İl Personel Müdürlüğü ve 2 Mesleki Eğitim Kurs Müdürlüğü ile hizmet vermektedir.

Personel Genel Müdürlüğünün görevleri 13.12.1983 tarih ve 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 25 inci maddesi ile aşağıda belirtildiği şekilde düzenlenmiştir:

- Bakanlığın insan gücü planlaması ve personel politikasıyla ilgili çalışmaları yapmak; personel sisteminin geliştirilmesiyle ilgili tekliflerde bulunmak,
- Bakanlık personelinin atama, nakil, özlük, emeklilik işleriyle ilgili işleri yapmak,

- Bakanlık kadrolarının ilgili birimlerinin görüşünü aldıktan sonra dağıtım, tahsis ve tenkisini sağlamak,
- Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile ilgili eğitim planlarının koordinasyonunu sağlamak, Bakanlık personeli ile ilgili temel eğitim programlarını düzenlemek ve uygulamak,
- Personel hareketleri ve eğitim faaliyetleri ile ilgili yayım hizmetlerini yürütmek,
- Bağlı ve ilgili kuruluşların özel kanunları dolayısıyla Bakanlığa verilmiş görevlerin yürütülmesinde koordinasyonu sağlamak,
- Bakanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

Personel Genel Müdürlüğü yukarıda belirtilen görevleri merkezde şube müdürlüklerince, taşrada defterdarlık personel müdürlüklerince ve mesleki eğitim kurs müdürlüklerince yerine getirir.

Ayrıca, Personel Genel Müdürlüğü, merkez ve taşrada çalışan toplam 4 339 personel ile görevlerini yerine getirmektedir. Personel Genel Müdürlüğünün teşkilat bazında 2011 yılı dolu-boş kadro dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: PERGEN - Dolu-Boş Kadro Bilgileri

| **TEŞKİLAT** | **DOLU** | **BOŞ** | **TOPLAM** | **DOLULUK ORANI %** |
|---|---|---|---|---|
| MERKEZ | 211 | 399 | 610 | 35 |
| TAŞRA | 4 128 | 2 923 | 7 051 | 59 |
| **TOPLAM** | **4 339** | **3 322** | **7 661** | **57** |

Kaynak: PERGEN (2012: 22)

Merkez Teşkilatında çalışan personel sayısı unvanlarına göre Tablo 4'de gösterilmiştir. Buna göre Genel Müdürlükte; 1 Genel Müdür V., 2 Genel Müdür Yardımcısı, 8 Daire Başkanı, 1 Bilgi İşlem Merkezi Müdürü, 21 Şube Müdürü ile birlikte toplam 211 personel görev yapmakta olup dağılımı aşağıdadır.

Tablo 4: PERGEN - Merkez Personel Sayısı

| UNVANI | SAYI |
|---|---|
| GENEL MÜDÜR | 1 (V) |
| GENEL MÜDÜR YRD. | 2 |
| DAİRE BAŞKANI | 8 |
| BİLGİ İŞLEM MERKEZİ MÜDÜRÜ | 1 |
| ŞUBE MÜDÜRÜ | 21 |
| UZMAN | 46 |
| ŞEF | 5 |
| İSTATİSTİKÇİ | 2 |
| ÇÖZÜMLEYİCİ | 4 |
| PROGRAMCI | 7 |
| BİLGİSAYAR İŞLETMENİ | 3 |
| V.H.K.İ. | 102 |
| MEMUR | 1 |
| DAĞITICI | 8 |
| **TOPLAM** | **211** |

Kaynak: PERGEN (2012: 22)

15 personel Bakanlık dışında, 5 personel de Bakanlık diğer birimlerinde geçici olarak görev yapmaktadır. Ayrıca Bakanlık merkez ve taşra birimlerinden 4 personel Genel Müdürlükte geçici görevli olarak çalışmaktadır.

Taşra teşkilatı, illerde Defterdarlıklar bünyesinde Personel Müdürlüklerinden oluşmakta, ayrıca Ankara, İzmir ve Eskişehir'de Mesleki Eğitim Kursu Müdürlükleri bulunmaktadır.

Taşrada görev yapan personel sayısı aşağıdaki Tablo 5'de gösterilmiştir.

Tablo 5: Taşrada Görev Yapan Personel Sayısı

| UNVANI | SAYI |
|---|---|
| DEFTERDAR | 75 |
| DEFTERDAR YRD. | 76 |
| MALİYE KURSU MÜDÜRÜ | 1 |
| PERSONEL MÜDÜRÜ | 60 |
| MALİYE KURSU MÜDÜR YRD. | 3 |
| PERSONEL MÜDÜR YRD. | 55 |
| ARAŞTIRMA (ÖZELLEŞTİRME) | 63 |
| ARAŞTIRMA (6191) | 31 |
| UZMAN (ÖZELLEŞTİRME) | 17 |
| SİVİL SAVUNMA UZMANI | 34 |
| ŞEF | 84 |
| AYNİYAT SAYMANI | 1 |
| BİLGİSAYAR İŞLETMENİ | 10 |
| VERİ HAZ. VE KONT. İŞL. | 609 |
| MEMUR | 13 |
| DAİRE TABİBİ | 10 |
| ÇOCUK GELİŞİMCİ | 2 |
| ECZACI | 1 |
| HEMŞİRE | 3 |
| SAĞLIK TEKNİKER | 1 |
| MÜHENDİS | 1 |
| MÜHENDİS (ÖZELLEŞTİRME) | 3 |
| DESTEK PERSONELİ | 2 975 |
| **TOPLAM** | **4 128** |

Kaynak: PERGEN (2012: 23)

### 4.4.3. Personel Genel Müdürlüğünde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Çalışmaları

Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün Mart-2012 yılında yayımlanan 2011 Yılı Faaliyet Raporuna göre; Maliye Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı uyarınca Personel Genel Müdürlüğünce yürütülmekte olan çalışmalardan birisi de personel yönetiminden insan kaynakları yönetimi yaklaşımına geçişin sağlanması ve insan kaynakları yönetimi süreçlerinin geliştirilmesi hususudur.

Kamu yönetimi alanında son yılların dikkat çeken, tartışılıp konuşulan konularından birisi de İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) anlayışı olup, kamu kurumları tarafından her geçen gün daha fazla önem verilmeye başlanan yeni bir yönetim anlayışıdır. Personel yönetimi yaklaşımına yapılan eleştiriler İKY'nin oluşum sürecini hızlandırmıştır. İnsan kaynağının yönetilmesi sürecinde daha insancıl bir bakış açısına sahip olan İKY anlayışı, personel yönetiminin yapısal ve işleyiş yönünden bölünmüşlüğünü ortadan kaldıran ve çalışan-kurum ilişkilerinin gelişmesine katkıda bulunarak organizasyon yapısındaki bütünleşmeyi sağlayan bir yaklaşımdır.

Bakanlıkta bu sürecin daha hızlı ve etkin bir şekilde işlemesini sağlamak üzere Maliye Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planına, başta "3.1.2-Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimi yaklaşımına geçişin sağlanması ve insan kaynakları yönetimi süreçlerinin geliştirilmesi" eylemi olmak üzere insan kaynakları yönetimini yakından ilgilendiren birçok eylem dahil edilmiştir (Pergen, 2012). Bu kavram; insan faktörünün çalışma hayatında bedensel bir katkı olarak görülmesi eğilimi yerine, personelin organizasyona değer katan bir kaynak olarak görülmesi eğiliminin yöneticiler tarafından benimsenmesi ve çalışma hayatında uygulanması şeklinde ifadesini bulmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi, tüm çağdaş yönetim felsefelerinin temelindeki "insana insan olarak değer verme" anlayışını benimseyen, işletmede çalışan bireye herhangi bir üretim faktörü olarak değil, gerçekten insan gibi yaklaşan, insanın sürekli artırılabilir ve geliştirilebilir yetenekleri olduğunu dikkate alan, geleneksel

personel yönetiminin çağdaş bir ifadesi, yenilikçi ve değişimci bir yorumudur (Akyüz, 2001: 59).

Maliye Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı; Kontrol Ortamı, Risk Değerlendirme, Kontrol Faaliyetleri, Bilgi ve İletişim ile İzleme unsurlarında toplam 18 standart 79 genel şart ve 106 eylemden oluşmaktadır. Söz konusu eylemler kapsamında sorumlu birim olarak Personel Genel Müdürlüğü 18 eylem ile en fazla ağırlığı olan birim olarak söz konusu Eylem Planında yerini almaktadırlar.

Bu durum Personel Genel Müdürlüğünün Bakanlık için stratejik öneme haiz bir birim olduğunu açıkça göstermektedir.

İnsan kaynakları yönetimi anlayışının benimsenmesi konusunda stratejik öneme haiz belgeler olarak Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), 2011 Yılı Programı ve Orta Vadeli Programı (2011-2013), Bakanlığımız Stratejik Planı (2008-2012) ve Bakanlığımız Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planını sayabiliriz. Söz konusu belgelerde konuya ilişkin hususları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) ile 2012 Yılı Programı ve Orta Vadeli Programda (2012-2014); "Kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi" hususuna yer verilmiş, söz konusu 2012 Yılı Programında bu başlık altında mevcut durumdan bazıları şu şekilde sıralanmaktadır. (30.10.2011 tarihli ve 28100 sayılı Resmî Gazete – Mükerrer)

- Kamu kesiminde etkili bir insan kaynağı geliştirme politikası uygulanması ve kamu personel sisteminde şeffaf, anlaşılır ve yeknesak kurallara dayanan mesleki yeterliliği, performansı ve hizmetin gereklerini esas alan bir düzenlemeye gidilmesi, kamuda etkinlik ve verimliliği önemli ölçüde artıracağı, bu çerçevede, kamu hizmetleri ile personel sayı ve yapısının analiz edilmesi, mevcut insan kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması ve niteliğinin artırılması ile hizmet-personel-ücret ilişkisinin sağlıklı bir şekilde kurulması ihtiyacı önemini koruduğu,
- Kamu personelinin yeterli hizmet içi eğitime tabi tutulamaması, işlerini etkin ve verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşmalarını engellediği, sayısı ve içeriği yetersiz olan hizmet içi eğitim programları, belirli bir insan kaynağı geliştirme politikası çerçevesinde yürütülemediği, kamuda verimlilik kültürünü geliştirmek için hizmet içi eğitim programlarının yeni bir anlayış doğrultusunda ele alınma ihtiyacı bulunduğu,

- Personel değerlendirme sisteminin gözden geçirilerek, personelin performansının ölçülmesinde nesnel ve açık standartların geliştirilmesi önem arz ettiği, sicil sistemini kaldırarak yerine personel bilgi sistemini getiren 6111 sayılı Kanun, kurumlara personelin başarı ve verimliliğini ölçebilmeleri için değerlendirme ölçütleri belirleme imkanı getirdiği,
- Görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli bir şekilde tanımlanmamış olması, kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı, personel ve ücret düzeyinin hizmet gerekleri ile uyumsuzluğu.

Maliye Bakanlığı Stratejik Planında (2008-2012); Bakanlığın organizasyon yapısının gözden geçirilmesi, insan kaynakları politikası ile Personel Genel Müdürlüğünün yönetim kapasitesinin geliştirilmesi ve bunun için gerekli alt yapının oluşturulması hususlarına yer verilmiştir.

Maliye Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı [14] "KOS3 Personelin yeterliliği ve performansı" eylemi kapsamında Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimi yaklaşımına geçişin sağlanması ve insan kaynakları yönetimi süreçlerinin geliştirilmesi eylemine yer verilerek de konunun önemi bir kez daha vurgulanmıştır.

Günümüzde insan kaynakları yönetimi toplumsal, örgütsel ve yönetsel alanda meydana gelen değişmelerin sonucu olarak işletmelerin insan kaynaklarına yeni yaklaşımını ifade etmektedir. İşletme içi ve dışı birçok gelişme personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş sürecini çeşitli şekillerde etkilemiş ve etkilemeye de devam etmektedir.

Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün Mart-2012 yılında yayımlanan 2011 Yılı Faaliyet Raporuna göre; günümüz insan kaynakları yönetimi alanında personelin sahip olduğu yetkinliklerin öneminin giderek arttığı belirtilmekte, hızlı ve kaliteli hizmet sunumu için, alanlarında yetkin personel istihdam eden bir Bakanlık olma yolunda daha hızlı adımlarla ilerlemenin zorunlu hale geldiği ifade edilmektedir. Ayrıca, Bakanlık kadrolarına dahil olanların geçmişe nazaran daha fazla eğitim aldığı, bunun sonucunda daha çok bilgi ve beceriye sahip

---

[14] Maliye Bakanlığı Strateji Başkanlığı Resmi İnternet Sitesi http://www.sgb.gov.tr/Kontrol%20Eylem%20Plan/Eylem%20Planı/Maliye%20Bakanlığı%20Kamu%20İç%20Kontrol%20Standartlarına%20Uyum%20Eylem%20Planı-Revize.pdf (Erişim tarihi: 26.02.12)

bulunduğu, çalışanların yaşam felsefesi ve iş anlayışlarının günümüz şartlarına göre gelişmekte ve değişmekte olduğu, bu durum çalışma hayatında farklı beklentilerin ortaya çıkmasına yol açtığı ve bu nedenle, çalışanların seçiminin büyük önem arz ettiği belirtilmektedir.

Günümüzde amaçlarına ulaşmaya çalışan tüm örgütlerde hem çalışanların verimliliği hem de tatmini büyük ölçüde insan kaynaklarının yönetiminin başarısına bağlıdır. Bu nedenle örgütlerde insan kaynakları yönetimine eskiye oranla daha fazla önem verilmektedir.

Maliye Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı "KOS3 Personelin yeterliliği ve performansı" eylemi kapsamında, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimi yaklaşımına geçişin sağlanması ve insan kaynakları yönetimi süreçlerinin geliştirilmesi eylemine yer verilmiştir. Söz konusu eylem planına göre, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş çalışmalarının Haziran-2012 yılına kadar bitirilmesi öngörülmüştür.

Bu amaçla, Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğünde Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine geçiş çalışmaları için bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Söz konusu çalışma grubu, Ocak-2012 yılı itibariyle Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Yönetimine Geçiş Rehberi Taslağını hazırlayıp yönetime sunmuştur.

Bu rehberde, insan kaynakları yönetimi anlayışının stratejik fonksiyonları olan; insan kaynaklarının planlanması, iş analizleri, işe alma, seçme, değerleme ve yerleştirme, eğitim ve geliştirme, performans değerleme, ücret yönetimi, kariyer yönetimi, kurum kültürü, değişim yönetimi, iletişim ve bilgi sistemi konularına yer verilmiştir.

# BEŞİNCİ BÖLÜM

# ALAN ARAŞTIRMASI

## 5.1. ARAŞTIRMANIN AMACI, KAPSAMI VE YÖNTEMİ

### 5.1.1. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı; kamu personel yönetiminden, insan kaynakları yönetimine geçişte yaşanan değişikler ve bu değişikliklerin çalışanlar üzerinde yaratmış olduğu etkiyi belirlemektir. Bu bağlamda; Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğünde uygulanan mevcut personel yönetimi sistemindeki eksiklikleri tespit ederek yeni oluşturulacak insan kaynakları yönetimi hakkında öneriler geliştirmektir. Bu kapsamda aşağıdaki sorular oluşturulmuş ve insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesine yönelik görüşler alınmıştır.

### 5.1.2. Araştırmanın Kapsamı

Uygulamanın kapsamını Maliye Bakanlığı bünyesinde hizmet veren Personel Genel Müdürlüğü çalışanları oluşturmaktadır. Söz konusu çalışanlar; merkez teşkilatında görev yapan Daire Başkanı, Şube Müdürü, Uzman, Şef, Teknik Personel ve VHKİ/Memur'dan oluşmaktadır.

### 5.1.3. Araştırma Yöntemi

Araştırmada anket yönteminin kullanılması tercih edilmiştir. Uygulanan bu yöntem ile Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğünde çalışan çeşitli

unvanlardaki personelin Türk Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimine yönelik görüşleri alınarak sistemin eksik yönleri belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca uygulanan anket sayesinde sağlıklı ve çağdaş bir insan kaynakları yönetimi için olması gereken unsurlar hakkında öneriler toplanmıştır.

### 5.1.4. Araştırmanın Çalışma Grubu

Araştırmanın evrenini Maliye Bakanlığı çalışanları, örneklemini ise, Merkez Teşkilatındaki Personel Genel Müdürlüğü çalışanları oluşturmaktadır. Söz konusu Genel Müdürlükte, memur ve sözleşmeli olarak toplam 211 personel çalışmaktadır. Bu 211 kişiden 15 personel bakanlık dışında, 5 personel de Bakanlığın diğer birimlerinde geçici olarak görev yapmaktadır. Ayrıca adı geçen Genel Müdürlükte de 4 personel geçici olarak görev yapmaktadır. Anket Genel Müdürlükte görev yapan her personele takdim edilmiştir. Ancak bazı personelin ankete sıcak bakmamaları ve ankete katılmayı istememeleri nedeniyle anket soruları sadece 130 kişiye dağıtılabilmiştir. Dağıtılan bu anketlerden 107'si geri alınmıştır. Geri dönüşüm oranı % 82,3'dür. Anketin Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatı çalışanlarının tamamı üzerinde yapılmasındaki güçlükler nedeniyle sadece Personel Genel Müdürlüğünde uygulanmasına karar verilmiştir.

### 5.1.5. Anket Çalışması Hakkında Genel Bilgiler

Veri toplama aracı olarak kullanılan anket 2 bölümden oluşturulmuştur. Birinci bölümde; cinsiyet, yaş, öğrenim durumu, hizmet süresi, unvan gibi deneklerin kişisel özelliklerine ilişkin sorular ile insan kaynakları yönetimi hakkında yeterli bir bilgiye sahip olunup olunmadığı ve bu konuda eğitim/seminer alıp almadığına ilişkin sorular yer almaktadır. İkinci bölümde; insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşlere yer verilmiştir. Anket sorularının 7'si sınıflama, 37'si beşli derecelendirme ölçeğidir. Veriler, uygulanmakta olan mevcut personel yönetim sistemine ilişkin görüşler ile insan kaynakları yönetimine geçiş için önerileri kapsayan, organizasyon yapısı,

personel alımında kullanılan yöntem, çalışanların performans değerlendirmesi, çalışanlara verilen hizmet içi eğitim, çalışanların haklarına yönelik düzenlemeler, çalışanlar arasında ücret adaleti, kaynakların etkin kullanımı, işe almada uygulanan yöntem ve üst kademelere yükselmede kullanılan yöntemlere ilişkin düşünceleri belirlemeye yönelik olarak hazırlanan anketin (Bkz.Ek-1) uygulanması sayesinde elde edilmiştir.

Anketin öncelikle ön uygulaması yapılarak, ulaşılabilirliği ve istenen verileri sağlayıp sağlayamadığı saptanmaya çalışılmıştır. Yapılan ön çalışma sonucunda anket formu gözden geçirilerek gerekli düzeltmeler yapılmış ve uygulamaya hazır hale getirilmiştir.

Anketin baş tarafına, araştırmanın amacını açıklayan bir sunuş yazısı konulmuş ve söz konusu yazıda, anket üzerine isim, imza gibi kimlik bilgilerinin yazılmasına gerek bulunmadığı belirtilerek, görüş ve düşüncelerin rahat bir şekilde ifade edilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca anket formu örneklem grubuna bizzat uygulayıcı tarafından dağıtılarak, cevaplayıcılara araştırmanın amacı ve önemine ilişkin gerekli açıklamalar yapılmıştır. Araştırmacının aynı zamanda araştırma yapılan Kurumun personeli olmasının veri toplama sürecinin sağlıklı bir şekilde yapılmasına önemli ölçüde etkili olduğu düşünülmektedir. Örneklem grubunun anketin cevaplanmasına büyük ilgi gösterdikleri, görüş ve düşüncelerini objektif bir biçimde ifade etmekten çekinmedikleri gözlenmiştir. Anketin uygulama sürecinde güçlükle karşılaşılmaması ve daha fazla desteklenmesi amacıyla Genel Müdürlük Makamından yazılı olur alınmıştır (Bkz. Ek-2). Anket araştırmacı tarafından 1 gün geçtikten sonra toplanmıştır.

### 5.1.6. Araştırmanın Modeli

Araştırma tarama modellidir. Bu anket çalışması ile personel yönetiminden, insan kaynakları yönetimine geçişte yaşanan değişiklikler ve bu değişikliklerin çalışanlar üzerinde yaratmış olduğu etki belirlenmeye çalışılmıştır. Araştırmada insan kaynakları yönetiminin temel bileşenleri olarak; “İş ve Örgüt Tasarımı”, “İnsan Kaynakları Planlaması”, “Personel Tedariki”, “Personel Seçimi”, “Kariyer

Yönetimi", "Eğitim Uygulamaları", "Görevlendirme Politikaları", "Performans Değerlendirme Sistemi", "Çalışma İlişkileri" ve "Ücret Sistemi" incelenmiştir.

### 5.1.7. Veriler ve Toplanması

Araştırmada literatür analizinden elde edilen bilgiler ışığında geliştirilen anket formu kullanılmıştır. Anketin uygulanmasında anket soruları araştırmacı tarafından Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü çalışanlarına elden dağıtılmış ve ertesi gün yine araştırmacı tarafından toplanmıştır.

### 5.1.8. Verilerin Analizi ve Yorumlanması

Araştırmada, anket uygulaması ile elde edilen ham bilgilerin veri haline dönüştürülmesi ve analizi için SPSS 15 programı kullanılarak bilgisayar ortamında gerçekleştirilmiştir. Verilerin analizinde yüzde frekans, ortalama istatistikleri çıkarılmıştır. Bağımsız değişkenlere göre analizlerde bağımsız örneklemler için t testi ve ANOVA testlerinden yararlanılmıştır

Ankette kullanılan Likert ölçeğine göre elde edilen görüş ve önerilerin aritmetik ortalamaları aşağıda Tablo 6'da gösterilen derecelendirme aralıkları esas alınarak yorumlanmıştır. Dereceleme maddeleri, "Kesinlikle Katılmıyorum", "Katılmıyorum", "Kararsızım", "Katılıyorum", "Kesinlikle Katılıyorum", seçeneklerinden oluşturulmuştur. Yanıtlar "Kesinlikle Katılıyorum"dan "Kesinlikle Katılmıyorum"a ve 5'ten 1'e doğru sayısal değerler verilerek sıralanmıştır. Değerlendirme ölçeğinin puan aralığının hesaplanmasında (5-1=4, 4/5= 0,80) katsayısı esas alındığında; ağırlıklı aritmetik ortalamaların değerlendirme aralığı aşağıdaki şekilde olmuştur.

Tablo 6: Aritmetik Ortalamaların Derecelendirme Aralıkları

| Verilen Ağırlık | Seçenek | Sınırı |
|---|---|---|
| 1 | Kesinlikle Katılmıyorum | 1.00-1.80 |
| 2 | Katılmıyorum | 1.81-2.60 |
| 3 | Kararsızım | 2.61-3.40 |
| 4 | Katılıyorum | 3.41-4.20 |
| 5 | Kesinlikle Katılıyorum | 4.21-5.00 |

### 5.1.9. Varsayımlar ve Sınırlılıklar

Bu araştırmada uygulanan anket tekniğinin ve anket sorularının denenmesiyle örneklemin evreni yansıtacak nitelikte olduğu, örnekleme alınan tüm grupların verdikleri cevapların gerçeği yansıttığı varsayılmıştır. Araştırmada ayrıca, kullanılan Likert'in beşli ölçeğinin yeterli olacağı; anket sonuçlarının veri haline getirilmesi ve yorumlanması için SPSS programının bu tür bir araştırma için ideal ve yeterli bir araç olduğu; uygulanan anket sorularına araştırmaya katılan bireylerin objektif ve samimi cevaplar verdikleri; betimsel verilerin ise sayısal tablolar halinde gösterilmesinin uygun olacağı varsayılmıştır.

Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatı Genel Müdürlüklerinde çalışan personel sayısının fazla olması nedeniyle anket bütün genel müdürlükler yerine sadece Personel Genel Müdürlüğü çalışanlarıyla sınırlı tutulmuştur. Ayrıca Personel Genel Müdürlüğünde çalışan 211 personelden bazıları geçici görev ile çeşitli kurumlarda görevlendirildiklerinden anketin uygulanması sadece mevcut personelle sınırlı kalmıştır.

### 5.1.10. Araştırmada Elde Edilen Bulguların Yorumlanması

Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü çalışanlarının demografik özelliklerine ilişkin dağılımlarının yüzde frekans istatistikleri Tablo 7'de gösterilmiştir.

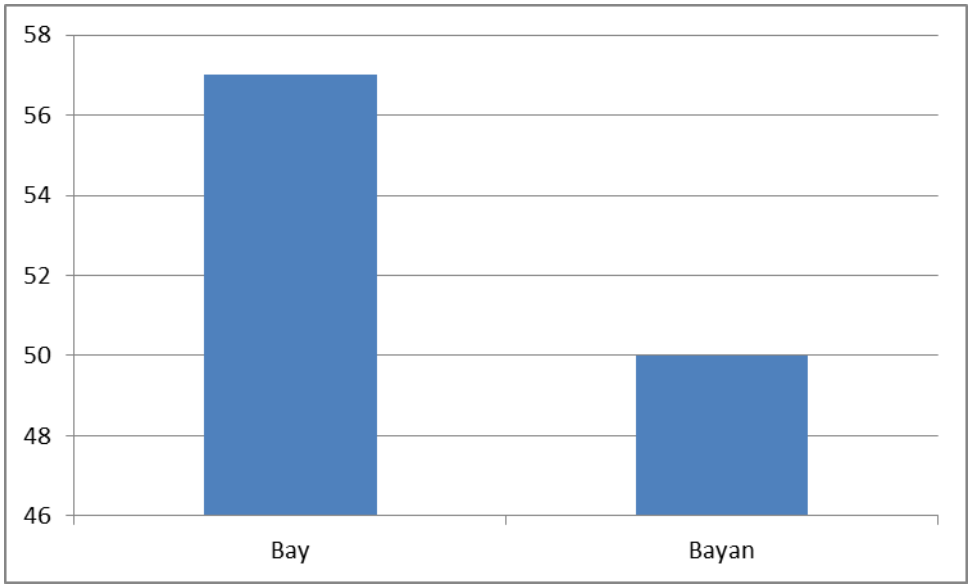
Tablo 7: Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Çalışanlarının Demografik Özelliklerine İlişkin Dağılımları

| | | n | % |
|---|---|---|---|
| Cinsiyet | Bay | 57 | 53,3% |
| | Bayan | 50 | 46,7% |
| Yaş | 20-30 | 3 | 2,8% |
| | 31-35 | 13 | 12,1% |
| | 36-40 | 16 | 15,0% |
| | 41-45 | 37 | 34,6% |
| | 46 ve üzeri | 38 | 35,5% |
| Öğrenim Durumu | İlköğretim | 0 | 0,0% |
| | Lise | 8 | 7,5% |
| | Yüksekokul | 25 | 23,4% |
| | Fakülte | 69 | 64,5% |
| | Yüksek Lisans/Doktora | 5 | 4,7% |
| Hizmet Süresi | 5 yıl ve daha az | 5 | 4,7% |
| | 6-10 yıl | 4 | 3,7% |
| | 11-15 yıl | 23 | 21,5% |
| | 16-20 yıl | 11 | 10,3% |
| | 21 yıl ve üzeri | 64 | 59,8% |
| Görev Unvanı | Memur/VHKİ | 56 | 52,3% |
| | Şef/Uzman | 27 | 25,2% |
| | Teknik Personel | 9 | 8,4% |
| | Şube Müdürü | 12 | 11,2% |
| | Daire Başkanı | 3 | 2,8% |
| Seminere Katılma | Katılmadım | 47 | 43,9% |
| | Bir Kurs veya Seminere Katıldım | 42 | 39,3% |
| | Çok sayıda Kurs veya Seminere Katıldım | 18 | 16,8% |
| İnsan kaynakları yönetimi kavramına ilişkin bilgi sahibi olma | Evet | 60 | 56,1% |
| | Hayır | 47 | 43,9% |

**Ankete Katılan Grubunun "Cinsiyet" Değişkenine Göre Dağılımı**

Ankete katılan grubunun "Cinsiyet" değişkenine göre dağılımı Tablo 7'de sunulmuştur. Tablodaki verilerden katılımcıların % 46,7'sinin bayan, % 53,3'ünün erkek olduğu anlaşılmaktadır.

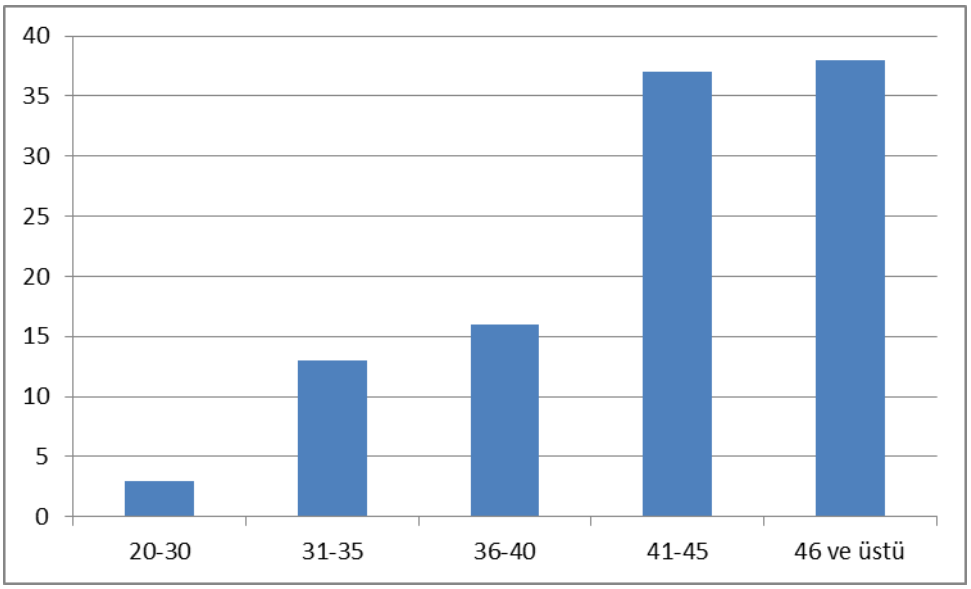
Şekil 6: Örneklem Grubunun "Cinsiyet" Değişkenine Göre Dağılımı




**Ankete Katılan Grubunun "Yaş" Değişkenine Göre Dağılımı**

Ankete katılan grubunun "Yaş" değişkenine göre dağılımı Tablo 7'de sunulmuştur. Tablodaki verilerden katılımcıların % 2,8'inin 30'dan az, % 12,1'inin 31-35 yaş arasında, % 15'inin 36-40 yaş, % 34,6'sının 41-45 yaş ve % 35,5'inin ise 46 ve üstü üzerinde olduğu anlaşılmaktadır.

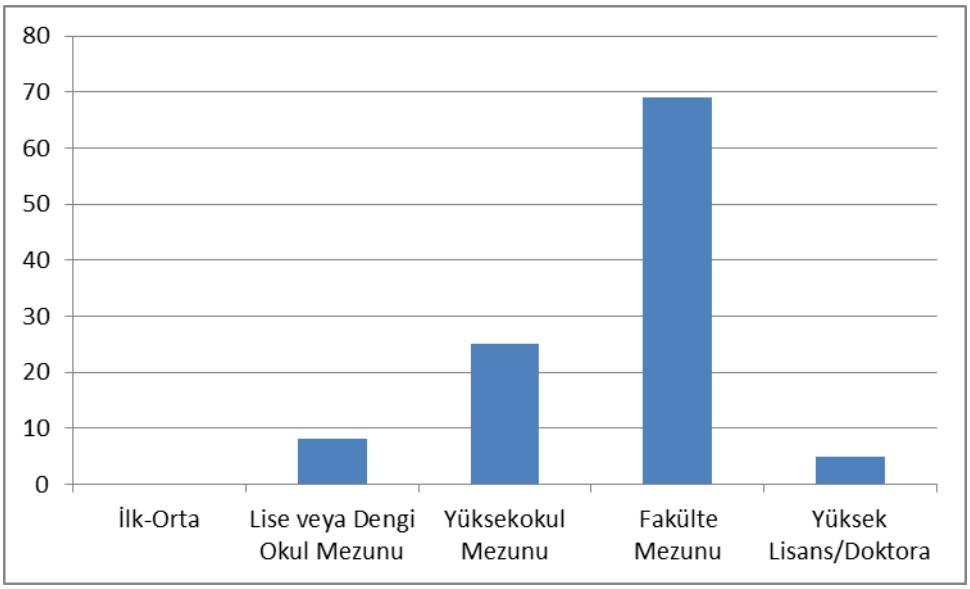
Şekil 7: Örneklem Grubunun "Yaş" Değişkenine Göre Dağılımı




**Ankete Katılan Grubunun "Öğrenim Durumu" Değişkenine Göre Dağılımı**

Ankete katılan grubunun "Öğrenim Durumu" değişkenine göre dağılımı Tablo 7'de sunulmuştur. Tablodaki verilerden katılımcıların % 0'nın ilköğretim, % 7,5'inin lise, % 23,4'ünün Yüksekokul, % 64,5'inin Fakülte % 4,7'sinin Yüksek Lisans/Doktora mezunu olduğu anlaşılmaktadır.

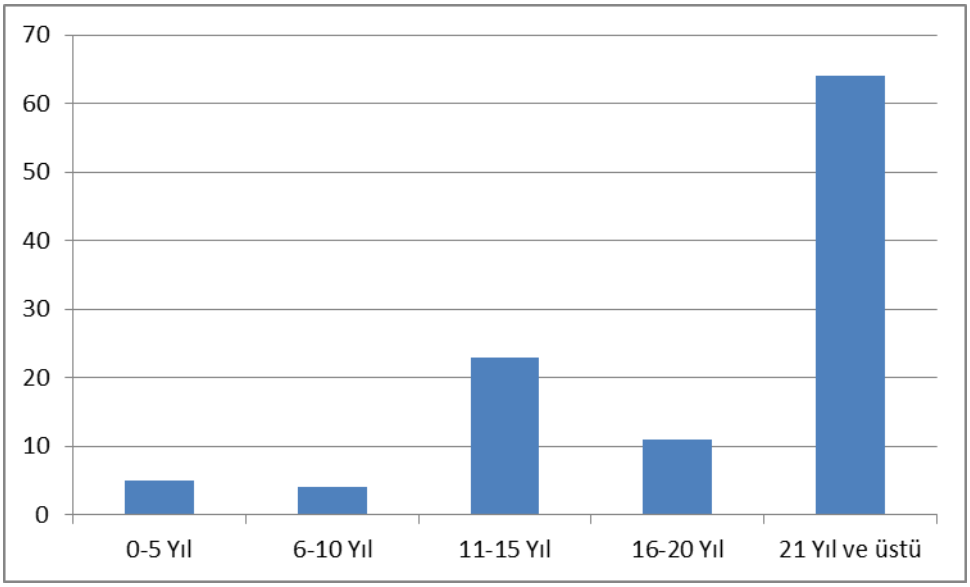
Şekil 8: Örneklem Grubunun "Öğrenim Durumu" Değişkenine Göre Dağılımı




**Ankete Katılan Grubunun "Hizmet Süresi" Değişkenine Göre Dağılımı**

Ankete katılan grubunun "Hizmet Süresi" değişkenine göre dağılımı Tablo 7'de sunulmuştur. Tablodaki verilerden katılımcıların % 4,7'sinin 0-5 yıl hizmeti, % 3,7'sinin 6-10 yıl hizmeti, % 21,5'inin 11-15 yıl hizmeti, % 10,3'ünün 16-20 yıl hizmeti ve % 59,8'inin 21 yıl ve üstü hizmetinin olduğu anlaşılmaktadır.

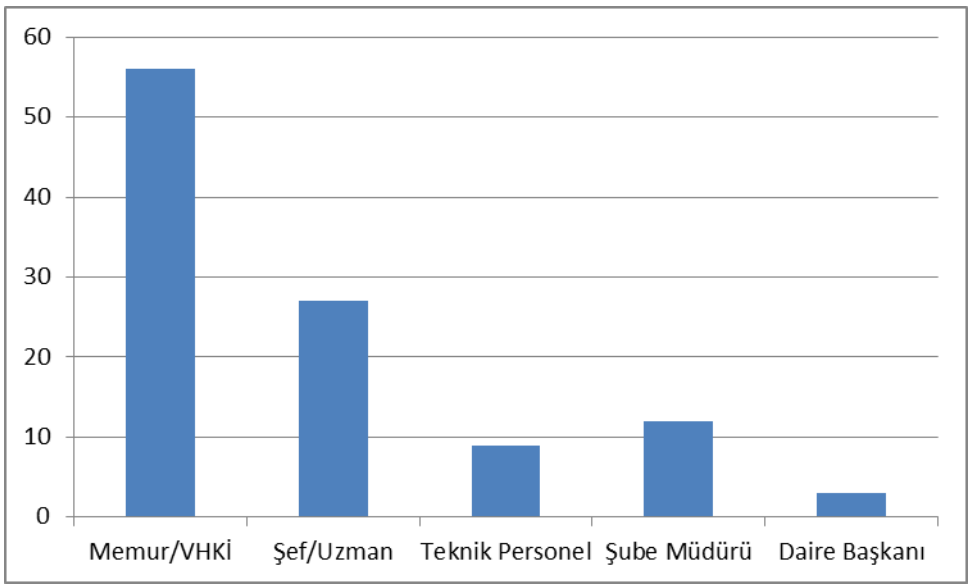
Şekil 9 Örneklem Grubunun "Hizmet Süresi" Değişkenine Göre Dağılımı



**Ankete Katılan Grubunun "Görev Unvanı" Değişkenine Göre Dağılımı**

Ankete katılan grubunun "Görev Unvanı" değişkenine göre dağılımı Tablo 7'de sunulmuştur. Tablodaki verilerden katılımcıların % 52,3 ünün Memur/VHKİ, % 25,2'sinin Şef/Uzman, % 8,4'ünün Teknik Personel, % 11,2'sinin Şube Müdürü ve % 2,8'inin Daire Başkanı unvanına sahip olduğu anlaşılmaktadır.

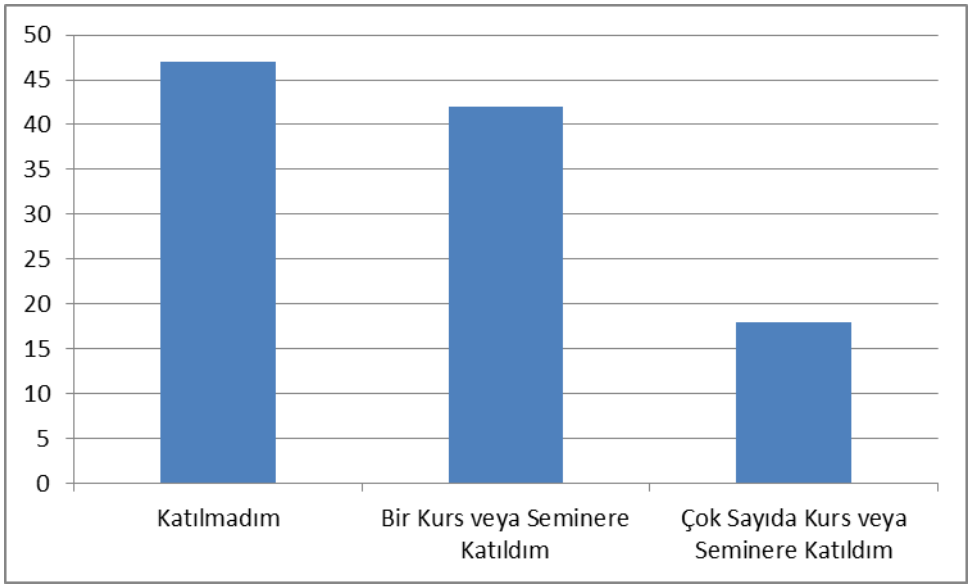
Şekil 10: Örneklem Grubunun "Görev Unvanı" Değişkenine Göre Dağılımı




**Ankete Katılan Grubunun "İnsan Kaynakları Eğitim veya Seminerine Katılma Durumu" Değişkenine Göre Dağılımı**

Tablo 7'den anlaşılacağı üzere, katılımcıların insan kaynakları yönetimi hakkında herhangi bir kurs veya seminere katılma durumuna bakıldığında; % 43,9'u "katılmadım", % 39,3'ü "Bir Kurs veya Seminere Katıldım", % 16,8'i ise "Çok Sayıda Kurs veya Seminere Katıldım" yönünde cevap verdileri görülmektedir.

Şekil 11: Örneklem Grubunun "İnsan Kaynakları Eğitim veya Seminerine Katılma Durumu" Değişkenine Göre Dağılımı

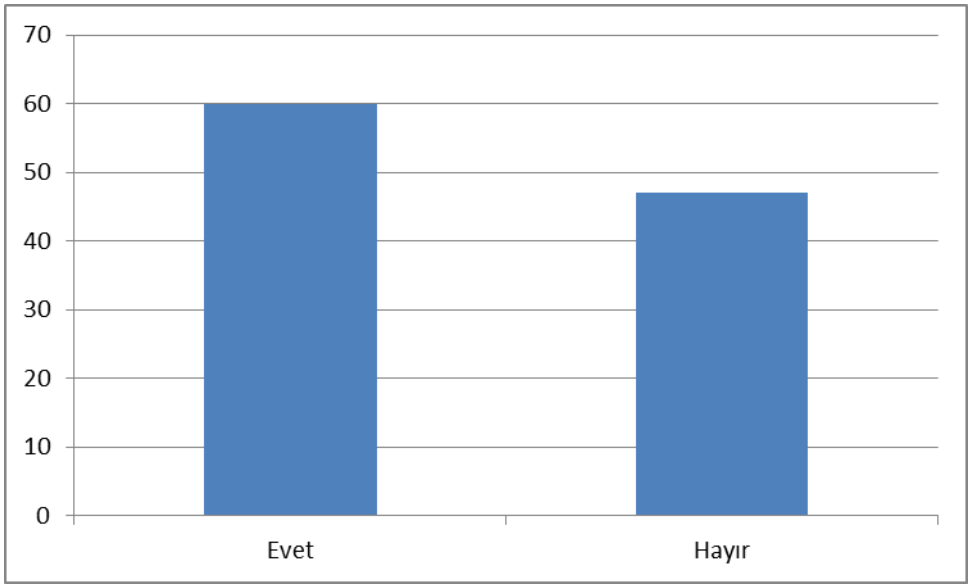



Tablo 7'den çıkan sonuca göre; ankete katılanların yarısına yakın kısmı (% 43,9) insan kaynakları yönetimi hakkında herhangi bir kurs veya seminere katılmadığı görülmektedir.

**Ankete Katılan Grubunun "İnsan kaynakları yönetimi kavramına ilişkin bilgi sahibi olma" Değişkenine Göre Dağılımı**

Tablo 7'den anlaşılacağı üzere, katılımcıların insan kaynakları yönetimi kavramına ilişkin bilgi sahibi olma sorusuna verdikleri cevaba bakıldığında; % 56,1'i "evet", % 43,9'u "hayır" yönünde cevap verdileri görülmektedir.

Şekil 12: Örneklem Grubunun "İnsan kaynakları yönetimi kavramına ilişkin bilgi sahibi olma" Değişkenine Göre Dağılımı




Tablo 7'den çıkan sonuca göre; ankete katılanların yarısından çoğunun (% 56,1) insan kaynakları yönetimi kavramı hakkında yeterli bilgiye sahip oldukları görülmektedir.

**Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Çalışanlarının Cinsiyetine Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri Farklılaşmakta Mıdır?**

Kadın ve Erkek çalışanlarının insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri arasında anlamlı bir fark olup olmadığı bağımsız örneklemler için t testi ile analiz edildiğinde sonuçları Tablo 8'de gösterilmiştir.

Tablo 8: Kadın ve Erkek Çalışanlarının İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri

| Cinsiyet | N | Ortalama | Std. sapma | t | Sd | p |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Bay | 57 | 2,51 | 0,67 | 1,269 | 105 | 0,207 |
| Bayan | 50 | 2,36 | 0,55 | | | |

Erkek çalışanların insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri ($\bar{X}$=2.36), kadın çalışanlardan ($\bar{X}$=2.36) daha yüksek bulunmuştur. Ancak, istatistiksel olarak çalışanların cinsiyetlerine göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri farklılaşmamaktadır(p>0.05).

**Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Çalışanlarının Yaşlarına Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri Farklılaşmakta Mıdır?**

Çalışanların yaşlarına göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri arasında anlamlı bir fark olup olmadığı tek yönlü varyans analizi ile analiz edildiğinde sonuçları Tablo 9'de gösterilmiştir.

Tablo 9: Çalışanların Yaşlarına Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri

| Yaş | N | Ortalama | Std. sapma | F | P |
|---|---|---|---|---|---|
| 20-30 | 3 | 2,46 | 0,91 | 2,356 | 0,059 |
| 31-35 | 13 | 2,36 | 0,53 | | |
| 36-40 | 16 | 2,13 | 0,62 | | |
| 41-45 | 37 | 2,39 | 0,61 | | |
| 46 ve üzeri | 38 | 2,65 | 0,59 | | |

Yaşı 46 ve üzeri olan çalışanların insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri ($\bar{X}$=2.65) diğer yaş gruplarındaki çalışanların görüşlerine göre daha yüksek bulunmuştur. Ancak, istatistiksel olarak çalışanların yaşlarına göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri farklılaşmamaktadır(p>0.05).

**Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Çalışanlarının Öğrenim Durumlarına Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri Farklılaşmakta Mıdır?**

Çalışanların öğrenim durumlarına göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri arasında anlamlı bir fark olup olmadığı tek yönlü varyans analizi ile analiz edildiğinde sonuçları Tablo 10'de gösterilmiştir.

Tablo 10: Çalışanların Öğrenim Durumlarına Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri

| | N | Ortalama | Std. sapma | F | P |
|---|---|---|---|---|---|
| Lise | 8 | 2,60 | 0,50 | 0,495 | 0,686 |
| Yüksekokul | 25 | 2,49 | 0,59 | | |
| Fakülte | 69 | 2,42 | 0,62 | | |
| Lisansüstü | 5 | 2,21 | 1,02 | | |

Lise mezunu olan çalışanların insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri ($\bar{X}$=2.60) daha üst düzeyde eğitim almış çalışanların görüşlerine göre daha yüksek bulunmuştur. Ancak, istatistiksel olarak çalışanların öğrenim durumlarına göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri farklılaşmamaktadır($p>0.05$).

**Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Çalışanlarının Mesleki Kıdemlerine Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri Farklılaşmakta Mıdır?**

Çalışanların mesleki kıdemlerine göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri arasında anlamlı bir fark olup olmadığı tek yönlü varyans analizi ile analiz edildiğinde sonuçları Tablo 11'de gösterilmiştir.

Tablo 11: Çalışanların Mesleki Kıdemlerine Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri

| | N | Ortalama | Std. sapma | F | P |
|---|---|---|---|---|---|
| 5 yıl ve daha az | 5 | 2,43 | 0,79 | 1,275 | 0,285 |
| 6-10 yıl | 4 | 2,09 | 0,77 | | |
| 11-15 yıl | 23 | 2,25 | 0,54 | | |
| 16-20 yıl | 11 | 2,40 | 0,73 | | |
| 20 yıl ve üzeri | 64 | 2,54 | 0,60 | | |

Mesleki kıdemi 20 yıl ve daha fazla olan çalışanların insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri ($\bar{X}$=2.54) daha az mesleki kıdeme sahip çalışanların görüşlerine göre daha yüksek bulunmuştur. Ancak, istatistiksel olarak çalışanların mesleki kıdemlerine göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri farklılaşmamaktadır($p>0.05$).

**Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Çalışanlarının Görevlerine Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri Farklılaşmakta Mıdır?**

Çalışanların görevlerine göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri arasında anlamlı bir fark olup olmadığı tek yönlü varyans analizi ile analiz edildiğinde sonuçları Tablo 12'de gösterilmiştir.

Tablo 12: Çalışanların Görevlerine Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri

| | N | Ortalama | Std. sapma | F | P | Anlamlı Fark |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Memur/VHKİ | 56 | 2,37 | 0,62 | 4,474 | 0,002* | * Memur/VHKİ ile Daire başkanı<br>* Şef/Uzman ile Teknik Personel<br>* Şef/Uzman ile Daire başkanı<br>* Teknik Personel ile Daire başkanı |
| Şef/Uzman | 27 | 2,28 | 0,50 | | | |
| Teknik Personel | 9 | 2,76 | 0,27 | | | |
| Şube Müdürü | 12 | 2,60 | 0,69 | | | |
| Daire başkanı | 3 | 3,58 | 0,92 | | | |

*$p<0.05$

Daire başkanı olan çalışanların insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri ($\bar{X}$=3.58) memur, şef, teknik personel ve şube müdürlerinin görüşlerine göre daha yüksek bulunmuştur. İstatistiksel olarak da çalışanların görevlerine göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri arasında anlamlı bir fark bulunmuştur($p<0.05$). Bulunan bu fark, daire başkanlarının görüşleri ile memur, şef/uzman ve teknik personelin görüşleri arasındadır. Aynı zamanda şef/uzman görevindeki çalışanlar ile teknik personel görevindeki çalışanların görüşleri arasında anlamlı bir fark bulunmuştur.

**Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Çalışanlarının Kursa/Seminere Katılma Durumlarına Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri Farklılaşmakta Mıdır?**

Çalışanların kursa/seminere katılma durumlarına göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri arasında anlamlı bir fark olup olmadığı tek yönlü varyans analizi ile analiz edildiğinde sonuçları Tablo X'de gösterilmiştir.

Tablo 13: Çalışanların Kursa/Seminere Katılma Durumlarına Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri

| | N | Ortalama | Std. sapma | F | P |
|---|---|---|---|---|---|
| Katılmadım | 47 | 2,44 | 0,54 | 0,262 | 0,770 |
| Bir Kurs veya Seminere Katıldım | 42 | 2,41 | 0,65 | | |
| Çok sayıda Kurs veya Seminere Katıldım | 18 | 2,53 | 0,76 | | |

Çok sayıda kursa veya seminere katılmış olan çalışanların insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri ($\bar{X}$=2.53) daha yüksek bulunmuştur. Ancak, istatistiksel olarak çalışanların kursa veya seminere katılma durumlarına göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri arasında anlamlı bir fark bulunamamıştır($p>0.05$).

**Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Çalışanlarının İnsan Kaynakları Yönetimi Hakkında Bilgi Sahibi Olma Göre İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri Farklılaşmakta Mıdır?**

İnsan kaynakları yönetimine ilişkin yeterli bilgiye sahip olan ve olmayan çalışanlarının insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri arasında anlamlı bir fark olup olmadığı bağımsız örneklemler için t testi ile analiz edildiğinde sonuçları Tablo 14'de gösterilmiştir.

Tablo 14: İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Yeterli Bilgiye Sahip Olan ve Olmayan Çalışanlarının İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Görüşleri

| | N | Ortalama | Std. sapma | t | Sd | p |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Evet | 60 | 2,44 | 0,68 | 0,014 | 105 | 0,989 |
| Hayır | 47 | 2,43 | 0,53 | | | |

İnsan kaynakları yönetimi konusunda yeterli bilgiye sahip olduğunu ifade eden çalışanların insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri ($\bar{X}$=2.44) daha yüksek bulunmuştur. Ancak, istatistiksel olarak çalışanların bilgi sahibi olma durumlarına göre insan kaynakları yönetimine ilişkin görüşleri arasında anlamlı bir fark bulunamamıştır ($p>0.05$).

**İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Çalışanların Görüşleri**

Ölçek maddelerine verilen cevapların ortalama istatistikleri en yüksekten en düşüğe doğru sıralanmış ve sonuçları Tablo 15'de gösterilmiştir.

Tablo 15: Ölçek Maddelerine Verilen Cevapların Ortalama İstatistikleri En Yüksekten En Düşüğe Doğru Sıralanışı ve Sonuçları

| | Ortalama | Katılma Düzeyi |
|---|---|---|
| 16-Bakanlığımıza personel alımına gidileceğinde gazete, internet ve panolara ilanlar verilerek ilgililerin konu hakkında haberdar olması sağlanır. | 3,82 | Katılıyorum |

| | | |
|---|---|---|
| 21-Bakanlığımızda çalışanların işlerini daha iyi yapmalarını sağlayacak hizmet içi eğitimler verilir. | 3,21 | Kararsızım |
| 33-Yönetici ve çalışanlar arasında düzenli aralıklarla toplantılar yapılmaktadır. | 3,18 | Kararsızım |
| 9-Bakanlıkta çalışanların yapacakları işler talimat ve prosedürler kullanılarak tanımlanmıştır. | 3,14 | Kararsızım |
| 17-Bakanlığımıza işe alınacak adaylara bir dizi aşamadan oluşan sistematik bir seçim süreci uygulanır. | 3,08 | Kararsızım |
| 38-Bakanlığımızda çalışanlar arasında dil, din, ırk, cinsiyet, inanç ve siyasi düşünce ayrılığı gözetilmemektedir. | 3,07 | Kararsızım |
| 20-İşe yeni başlayan çalışanlar için yapacakları işi ve bakanlığı tanıtıcı eğitimler (oryantasyon programları) düzenlenir. | 2,81 | Kararsızım |
| 43-Bakanlığımızda kişiye yönelik eleman alınması söz konusudur. | 2,80 | Kararsızım |
| 23-Eğitimlerin etkinliği, eğitim sonrasında yapılan ölçümlerle değerlendirilir. | 2,72 | Kararsızım |
| 31-Bakanlığımızda iş güvenliği ve çalışanların sağlığına yönelik alınan önlemler yeterlidir. | 2,64 | Kararsızım |
| 30-Yönetim, çalışanların haklarına yönelik hukuki düzenlemelere uymaktadır. | 2,59 | Katılmıyorum |
| 36-Bakanlıktaki gelişmeler personele duyurulmaktadır. | 2,54 | Katılmıyorum |
| 11-İşleri zamanında bitirmek için prosedürlerin dışına çıkmamız gerekmez. | 2,53 | Katılmıyorum |
| 18-Bakanlığımızda işe alınacak kişilerin seçiminde kullanılan seçim araçları (testler, sınavlar vb.), işe uygunluğu ölçmek için yeterlidir. | 2,50 | Katılmıyorum |
| 37-Bakanlığımız çalışanların özel hayatına, düşüncelerine ve kişisel özgürlüğüne saygı duyulmaktadır. | 2,50 | Katılmıyorum |
| 8-Maliye Bakanlığının organizasyon yapısı iş akışını kolaylaştıracak şekilde tasarlanmıştır. | 2,45 | Katılmıyorum |
| 42-Bakanlığımızda işe yönelik eleman alınması söz konusudur. | 2,42 | Katılmıyorum |
| 12-Bakanlıkta çalışanların işlerindeki yeterlilik düzeylerini belirlemek için sözlü ya da yazılı sınavlar yapılmaktadır. | 2,40 | Katılmıyorum |
| 44-Bakanlığımızda çalışanların iş yaşamları boyunca kariyer amaçlarına ulaşabilmeleri için imkanlar verilmektedir. | 2,39 | Katılmıyorum |
| 22-Bakanlığımızda verilen eğitimlerin içeriği tatmin edicidir. | 2,36 | Katılmıyorum |
| 10-İş prosedürleri işlerin yürütülmesini kolaylaştırmaktadır. | 2,36 | Katılmıyorum |
| 34-Ücretler, benzer kurumlardaki benzer görevlere verilen ücretlere yakın ya da daha fazladır. | 2,35 | Katılmıyorum |

| | | |
|---|---|---|
| 14-Emekli olan ya da farklı nedenlerle işten ayrılan kişilerin yerine, o işi en az ayrılan kişi kadar iyi yapabilecek kişiler görevlendirilir. | 2,33 | Katılmıyorum |
| 39-Bakanlığımızda kaynaklar etkin kullanılmaktadır. | 2,23 | Katılmıyorum |
| 29-Bakanlığımızda çalışanlar sorun ve önerilerini üst yönetime rahatlıkla iletebilmektedir. | 2,21 | Katılmıyorum |
| 15-Bakanlıkta yapılan görevlendirmeler kişilerin nitelikleri göz önüne alınarak yapılır. | 2,18 | Katılmıyorum |
| 24-Eğitim içerikleri değerlendirme sonuçları ve çalışanlardan alınan beslemeler doğrultusunda sürekli geliştirilir. | 2,16 | Katılmıyorum |
| 28-Çalışanların performans değerlendirme sonuçları kendilerine yazılı veya sözlü olarak iletilir. | 2,12 | Katılmıyorum |
| 32-Çalışma programları yapılırken çalışanların öneri ve istekleri göz önünde bulundurulmaktadır. | 2,06 | Katılmıyorum |
| 25-Bakanlık çalışanlarının büyük bir bölümü vasıflarına uygun bir işte görevlendirilmiştir. | 2,05 | Katılmıyorum |
| 13-Bakanlığımızda emekli olacak ya da farklı nedenlerle işten ayrılacak kişiler önceden belirlenmekte ve bu kişiler ayrıldıklarında işlerin aksamaması için gerekli tedbirler alınmaktadır. | 2,04 | Katılmıyorum |
| 40-Bakanlığımızda üst kademe yöneticileri izlenecek politikalar konusunda bilgi vermektedir. | 2,04 | Katılmıyorum |
| 27-Performans değerlendirmeye tabi tutulan çalışanlar hangi kriterlere göre değerlendirildikleri hakkında bilgilendirilir. | 2,00 | Katılmıyorum |
| 26-Bakanlığımızda çalışanların performansı düzenli aralıklarla değerlendirilir. | 1,95 | Katılmıyorum |
| 41-Bakanlığımızda boş olan pozisyonlar için en yetenekli ve en liyakatli elemanlar seçilmektedir. | 1,82 | Katılmıyorum |
| 19-Bakanlığımızda çalışanların yükselme ve terfileri, iş performanslarına dayalı olarak yapılır. | 1,75 | Kesinlikle Katılmıyorum |
| 35-Bakanlık çalışanları arasında ücret adaleti sağlanmıştır. | 1,55 | Kesinlikle Katılmıyorum |

Çalışanların görüşlerine göre en olumlu buldukları ifade "Bakanlığımıza personel alımına gidileceğinde gazete, internet ve panolara ilanlar verilerek ilgililerin konu hakkında haberdar olması sağlanır($\bar{X}$=3.82) olmuştur. Katılımcıların gene olarak ölçek maddelerine bildirdikleri görüşlerin çok da olumlu olmadığı daha çok kararsızım ve katılmıyorum yönünde olduğu gözlenmiştir. Dolayısıyla Bakanlık çalışanlarının genel olarak insan kaynakları politikasına olumsuz bakmadıkları ama Bakanlığın insan kaynakları politikasını olumlu bulmadıkları gözlemlenmiştir.

# SONUÇ

Kamuda personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi konusuna genel olarak baktığımızda; Cumhuriyet döneminden günümüze kadar geçen zamanda personel yönetiminin şimdiki adıyla insan kaynakları yönetiminin kamu yönetimi içerisindeki önemi ve değerinin günden güne arttığı görülmektedir. Bu durum Cumhuriyet döneminden günümüze kadar yapılan çalışmalardan, araştırma raporlardan ve kalkınma planlarından anlaşılabilmektedir.

Personel yönetiminin yeniden ele alınmasına ilişkin çalışmaları Cumhuriyet döneminden günümüze kadar ki süreç diye iki bölüme ayırabiliriz. 1960 öncesi ve 1960 sonrasıdır. Bu dönemlerde ortaya çıkan sonuca bakıldığında, 1960 öncesine kadar yapılan çalışmaların tavsiye niteliğinde olduğu ve ötesine gidemediği ayrıca kayda değer bir yol alınamadığıdır. Fakat 1960 yılından günümüze kadar yapılan çalışmalarda ise kayda değer bir ilerlemenin sağlandığı, tavsiye niteliğinden çıkarak devletin karar alıcı mekanizmaları tarafından dikkate alındığı, kalkınma planları gibi yaptırımı olan çeşitli çalışmalarda kullanılarak kısmen de olsa uygulamaya sokulduğu görülmektedir.

Personel yönetiminden, insan kaynakları yönetimine geçişte yaşanan değişikler ve bu değişikliklerin çalışanlar üzerinde yaratmış olduğu etkiyi belirlemek üzere Maliye Bakanlığında yapılan anket çalışmasında ulaşılan sonuçlar aşağıda topluca özetlenmektedir.

Katılımcıların insan kaynakları yönetimine ilişkin değerlendirme sonuçları:

İnsan kaynakları planlamasına ilişkin olarak; “Maliye Bakanlığının organizasyon yapısı iş akışını kolaylaştıracak şekilde tasarlanmıştır” görüşüne katılmadıkları, “Bakanlıkta çalışanların yapacakları işler talimat ve prosedürler kullanılarak tanımlanmıştır.” görüşüne kararsız kaldıkları, “İş prosedürleri işlerin yürütülmesini kolaylaştırmaktadır” görüşüne katılmadıkları görülmektedir. Çalışan personelin bu görüşünün nedenine bakacak olursak, çalışılan işlerde esnekliğin olmaması ve prosedürlere birebir bağlılık neticesinde bazı işlerde bu yargıların aksi savunulmaktadır. İş görenlerin, hangi işleri yapacakları yani ne yapmaları gerektiği iş

ve görev tasarımı ile belirlenir. Belirli bir işin nasıl yapılacağının ve başarılı olması için hangi görevlerin yerine getirilmesinin gerektiğinin belirlenmesi gerekmektedir. İş görenlerin yapmaları gereken işlerin belirlenmesinde kuşkusuz yönetim anlayışlarının da etkisi vardır. İnsan kaynakları yönetiminin temel fonksiyonlarından olan insan kaynakları planlamasının bir ilkesi olan iş analizi ve tanımlarına göre, bir örgütte işler talimat ve prosedürler kullanarak yapılmalıdır. Bu sebeple prosedürlere bağlı olunurken, personele de küçük çapta, yani işleyişi ve kanuni yapıyı bozmayacak şekilde esnekliğin verilmesi gerekmektedir.

Yine bununla bağlantılı olarak, "İşleri zamanında bitirmek için prosedürlerin dışına çıkmamız gerekmez", Bakanlığımızda emekli olacak ya da farklı nedenlerle işten ayrılacak kişiler önceden belirlenmekte ve bu kişiler ayrıldıklarında işlerin aksamaması için gerekli tedbirler alınmaktadır" ve "Bakanlığımıza çalışanların işlerindeki yeterlilik düzeylerini belirlemek için sözlü ya da yazılı sınavlar yapılmaktadır" görüşünün ise ankete katılanların bu görüşe katılmadıkları görülmektedir. Bu sonuçlar ışığı altında insan kaynakları yönetiminin temel ilkelerinden olan halef yetiştirme ilkesine göre her bir yöneticinin geçici ya da sürekli olarak kendi yerini doldurabilecek bir ast yetiştirmesi gerekmektedir. Bu ilkeye uyulduğunda yönetimde istikrar çok daha iyi koşullarda sağlanmaktadır ve örgütsel verimlilik artmaktadır. Bakanlıkta çalışan personelin yeterlilik düzeylerinin belirlenmesi amacıyla ölçümler yapılmadığı bunun da çalışan personel tarafından fark edildiği açıkça görülmektedir. Bakanlık hem işe alımda hem de belirli sürelerde personelin yeterlilik düzeylerini çeşitli yöntemlerle kontrol etmeli, bunu da çalışan personelle paylaşarak bilgilendirme yapmalı ve yeterliliklerin arttırılabileceği hususlarda çeşitli hizmet içi eğitimlerle eksik kalan yönlerinin geliştirilmesi sağlanmalıdır.

İş Analizi ve Örgüt Tasarımına ilişkin olarak; "Emekli olan ya da farklı nedenlerle işten ayrılan kişilerin yerine, o işi en az ayrılan kişi kadar iyi yapabilecek kişiler görevlendirilir " ve "Bakanlıkta yapılan görevlendirmeler kişilerin nitelikleri göz önüne alınarak yapılır" görüşleri hakkında ankete katılanların bu görüşe katılmadıkları görülmektedir. Bu sonuç ışığı altında yeni göreve getirilecek kişilerin seçiminde veya niteliklerinin sorgulanmasında çalışan personelin kafasında şüphe uyandıracak bir yöntem izlenmemelidir. "Bakanlığımıza personel alımına

gidileceğinde gazete, internet ve panolara ilanlar verilerek ilgililerin konu hakkında haberdar olması sağlanır" görüşüne ankete katılan denekler, Bakanlığın eleman alım sürecinde açık, şeffaf ve hesap verilebilir davrandığı ve ankette bu soruya en yüksek oranda olumlu puan verdikleri görülmektedir.

İnsan kaynakları yönetiminin temel fonksiyonlarından olan insan kaynakları planlamasının bir ilkesi olan insan kaynağını bulma ve seçme yöntemine yüksek oranda katıldıkları görülmektedir. Sabuncuoğlu'na (2000) göre; işgören bulma ve seçme örgütün işe alma politika ve planlarına uygun biçimde gerçekleştirilmelidir. Önemli olan boş pozisyonlara eleman almak değil, doğru işe doğru adamı bulmaktır. Tutarlı bir insan kaynakları politikası ile boş işlere en yetenekli ve kişilikli elemanların alınması sağlanır (s. 68). Günümüzde kamu kurum ve kuruluşlarının işe eleman alma konusundaki genel eğilimleri, devlet memurluklarına giriş usullerinin merkezi bir organ tarafından uygulanması biçimindedir. Ülkemizde bu görev "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik" hükümlerine göre Devlet Personel Başkanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Başkanlığı tarafından birlikte yürütülmektedir.

İnsangücü Sağlama ve Seçme Sürecindeki değişimlere ilişkin olarak; "Bakanlığımızda işe alınacak adaylara bir dizi aşamadan oluşan sistematik bir seçim süreci uygulanır", görüşüne kararsız kaldıkları, "Bakanlığımızda işe alınacak kişilerin seçiminde kullanılan seçim araçları (testler, sınavlar vb.) işe uygunluğu ölçmek için yeterlidir" görüşüne katılmadıkları anlaşılmaktadır. Bu durum işe almada iş ilanında olduğu kadar açık ve şeffaf davranılamamasından kaynaklanıyor olmalıdır. Bir örgüte yön veren, onu başarıya ya da başarısızlığa götüren en önemli ögesi insan gücüdür. Söz konusu ögenin örgütün gerçek gereksinmelerini karşılayacak düzeyde ve yetenekte olacak şekilde bulunması ve seçilmesi insan kaynakları yönetimi için önemli bir konuyu teşkil etmektedir.

Kamu görevlilerine sınavla memur alma usulü tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de çok eskiden beri uygulanmaktadır. Kamuda personel temini ve seçiminde liyakat ilkesinden çok kayırmacılık ön plana çıkmaktadır. İnsan kaynakları yönetimime hakim olan, nitelikli personel istihdamına yönelik insan gücü planlaması, kamu personel yönetiminde uygulanmamaktadır. Bunu sağlamak için sınavların sınav ilkelerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.

Maliye Bakanlığı'na (A) grubu kadro alımı "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik" ile Bakanlıkta istihdam edilen kariyer unvanların Yönetmeliklerine uygun olarak; özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle ve belli bir yetişme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutularak mesleğe alınırlar (Örneğin, Müfettiş ve Uzman Yardımcısı). Bu kadroları tercih edecek adayların KPSS'ye girmelerini müteakip ilgili kurumlarca yapılacak sınavlarda da başarılı olmaları gerekmektedir. Sınavlardan beklenen sonuçların alınabilmesi için sınavların geçerli ve güvenilir olması gerekmektedir.

Tarafsızlık ve Eşitlik ilkesine ilişkin olarak; "Bakanlığımızda çalışanlar arasında dil, din, ırk, cinsiyet, inanç ve siyasi düşünce ayrılığı gözetilmemektedir" görüşüne katılımcıların kararsız kaldıkları sonucuna ulaşılmıştır. İnsan kaynakları yönetiminin en önemli ilkelerinden biriside eşitlik ilkesidir. Eşitlik ilkesi örgütte çalışanlar arasında dil, din, ırk, cinsiyet, inanç ve siyasi düşünce ayrılığı gözetmeksizin işe alımından başlanarak işten uzaklaştırmaya kadar olan aşamaya kadar eşitlik ilkesine uygun ve tarafsız bir davranış sergilenmesi gerekir (Sabuncuoğlu, 2000: 3). İşe almada ve personelin işte ilerlemesinde eşitlik sağlanmalı, çalışanın beceri, bilgi, kişilik ve yeteneği dışında başkaca bir kriter aranmamalıdır. İnsan kaynakları yönetiminde önemli bir yere sahip olan bu ilke çalışma ortamındaki eşitsizliği ortadan kaldırmak ve görevde yükselmede aynı kritere sahip olan çalışanların aynı işleme tabi tutulmasını amaçlamaktadır.

Kariyer Planlama ve Geliştirme ilkesine ilişkin olarak; "Bakanlığımızda çalışanların yükselme ve terfileri, iş performanslarına dayalı olarak yapılır" görüşüne katılımcıların kesinlikle katılmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Çalışanların verdikleri cevaplara bakıldığı zaman Bakanlığa karşı bir güvensizlikleri söz konusu olduğu öngörülebilir. Çünkü çalışanların terfilerinin ve yükselmelerinin tam anlamıyla performansa dayalı yapılmadığı görüşü bu güvensizliği ortaya çıkartmaktadır.

Kariyer planlama sürecinde insan kaynakları yönetiminin hassasiyet göstermesi gereken bir konu da kişilere eşit imkanlar sağlamaktır. Maalesef günlük uygulamalara bakıldığında kurum içi terfilerde kişisel yakınlıkların, adaletsizliklerin, kayırmaların söz konusu olabildiği görülmektedir. Bu tür uygulamalara izin verilmemelidir (Fındıkçı, 2001: 348).

Çalışanların yükselme ve terfilerinde başlıca taraflılık ölçüsü, kişinin yetenekleri, iş başarısı, performans düzeyi olmalıdır. Örgütlerde işgörenlerin performansının ve başarısının ölçülmesinin çeşitli amaçları vardır. Bir dizi yönetsel kararların verilebilmesi için çalışanların zayıf ve güçlü yanlarının bilinmesi için performans değerlemesi gereklidir. Performansın da mümkün olduğunca objektif kriterlere dayanması gereklidir.

İnsan Kaynağının Eğitimi ve Geliştirilmesi uygulamalarına ilişkin olarak; "İşe yeni başlayan çalışanlar için yapacakları işi ve Bakanlığı tanıtıcı eğitimler (oryantasyon programları) düzenlenir", "Eğitimlerin etkinliği, eğitim sonrasında yapılan ölçümlerle değerlendirilir" ve "Bakanlığımızda çalışanların işlerini daha iyi yapmalarını sağlayacak hizmet içi eğitimler verilir" görüşleri hakkında katılımcıların kararsız kaldıkları; "Eğitim içerikleri değerlendirme sonuçları ve çalışanlardan alınan beslemeler doğrultusunda sürekli geliştirilir" ve "Bakanlığımızda verilen eğitimlerin içeriği tatmin edicidir" görüşünün katılımcıların katılmadıkları sonuçlarına ulaşılmıştır. Çalışanların ankete verdiği cevaplar doğrultusunda bakanlığın vermiş olduğu hizmet içi eğitim politikasının yeniden tasarlanması ve düzenlenmesi gerekmektedir. Kurumların başarılı olmaları ve faaliyetlerini sürdürebilmeleri günün değişen şartlarına hazırlıklı olmalarını gerektirmektedir. Bilgi toplumu olarak günümüzde çalışanların eğitim ihtiyaçları artmakta ve sürekli değişmektedir.

Kamuda İnsan Kaynakları Yönetiminde eğitimin yeri oldukça önemlidir. Çünkü bir örgütün varlığını en verimli ve en etkili bir şekilde devam ettirmesi ancak eğitim yoluyla, gelişmeleri izlemesiyle mümkündür. Durkheim bunu "eğitim, her şeyden önce, toplumun kendi yaşama koşullarını sürekli olarak yenilemeye yarayan bir araçtır" sözüyle belirtmiştir (Tortop vd., 2010: 189). Amacına uygun olarak hazırlanan ve uygulanan hizmet içi eğitim yönetici, personel ve örgüt yönünden çeşitli yararlar sağlamaktadır. Çünkü, yetişmiş personel daha az kusur işler. Denetleme kolaylaşır, verim ve moral yüksek olur; huzur içinde çalışma yapılır. Yönetici güçlüklerle karşılaşmaz ve temel sorunlarla uğraşma zamanı bulur (Tortop, vd., 2010: 195). Çalışanların hizmet içi eğitim gereksinmeleri karşılanmaz ise performansın da yükselmeyeceği ve hatta günün değişen şartları göz önüne alındığında performansın düşeceği söylenebilir.

Görevlendirme uygulamalarına ilişkin olarak; “Bakanlık çalışanlarının büyük bir bölümü vasıflarına uygun bir işte görevlendirilmiştir” görüşüne katılımcıların katılmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Günümüzde, örgütlerin amaçlarına ulaşabilmeleri için personel kaynağını iyi yönlendirmeleri, istenen doğrultuda güdülemeleri, bu kaynağı mümkün olan en üst düzeyde kullanmaları gerekmektedir (Aykaç, 1990: 108). Çalışanın işine uygun özelliklere sahip olması gereklidir. İnsan kaynakları yönetimi bakımından çalışan ile iş arasındaki uyum kişisel motivasyonu da etkiler. Aynı biçimde kişi ile iş arasındaki uyumsuzlukta işi etkiler (Fındıkçı, 2001: 397).

Örgütlerde çalışanların kendi yetenek ve isteklerine göre en uygun pozisyonda görevlendirilmeleri sağlanmalıdır. Aynı pozisyonda yıllarca çalışan insanların motivasyonlarının zamanla azaldığını göz önünde bulunduran insan kaynakları, hem örgüt içi hem örgüt dışı rotasyon uygulamalarına başvurmaktadırlar. Böylece çalışanlar yeni iş deneyimleriyle farklı vizyonlar ve bakış açıları kazanarak kişisel gelişimlerine katkı sağlamakta, bu katkı ise performanslarındaki artış ile örgüte artı değer olarak dönmektedir.

Performans değerlendirme sistemine ilişkin olarak; “Bakanlığımızda çalışanların performansı düzenli aralıklarla değerlendirilir” ve “Performans değerlendirmeye tabi tutulan çalışanlar hangi kriterlere göre değerlendirildikleri hakkında bilgilendirilir” görüşlerine katılımcıların katılmadıkları, “Çalışanların performans değerlendirme sonuçları kendilerine yazılı veya sözlü olarak iletilir” görüşüne katılımcıların katılmadıkları sonucuna varılmıştır. Bu sonuçlar doğrultusunda Bakanlık çalışanların performans ölçümleri ve değerlendirilmesi hususuna daha fazla önem verilmeli ve bunun yanında da performans analizleri yapıldığında bu analiz sonuçlarının çalışan personelle paylaşılması sağlanmalıdır.

Performans değerlemesi, belirli dönemlerde (çoğunlukla yılda bir kez) girişilen ve tamamlanan bir faaliyet değildir. Performans değerlendirmesi süreklilik arz eden bir çalışmadır. Yöneticiler, her gün personelin çalışmalarını izlemek, çalışmalarla veri toplamak ve belirli dönemlerde verileri gözden geçirip, değerlendirmek zorundadır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 229). Bunun sonucu personeldeki yetersizlikleri ortaya konularak, yetersizliklerin ortadan kaldırılması için hangi eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesi gerektiği kararlaştırılır. Bu nedenle

performans değerlendirmesi yöneticilerin sürekli görevlerinden birisidir. Terfiler, ücret artışları, göreve son vermeler personelin değerlendirilmesi sonucunda ortaya çıkan sonuçlara bağlı olarak gerçekleşmektedir. Bu açıdan performans değerlendirme, örgütün verimliliğinin artırılmasında önemli bir faaliyettir.

Yeterlilik ilkesine yönelik olarak; "Bakanlığımızda boş olan pozisyonlar için en yetenekli ve en liyakatli elemanlar seçilmektedir", görüşüne katılımcıların katılmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Yeterlilik ilkesi uygulamada "liyakat" ilkesi adıyla da anılmaktadır. Liyakat, kısaca anlatmak gerekirse bir görevi başarı ile yapabilme gücü olarak tanımlanabilir. Bu anlamda yeterlilik görevler için en yetenekli ve en liyakatli elemanların seçilmesidir. Yeterlilik ilkesinin gerçekleşmesi için açık pozisyonlar için herkesin duyabileceği şekilde sınav ilanının yapılması, aranan nitelik ve şartların gerçekçi ve atanılacak görevle ilgili olması, başvuruların şartları taşıyan herkese açık olması ve ayırım yapılmaması, başvuran adayların yapılacak sınav sonucuna göre başarı sırası ve yeteneklerine göre değerlendirilmesi gerekmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkeler ana başlığını taşıyan liyakat başlıklı 3 üncü maddesine göre; devlet kamu hizmetlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerlemeyi, yükselmeyi ve görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak ile görevlendirilmektedir. Yeterlilik ilkesi yalnızca işe girişte değil, girdikten sonra da etkinliği sağlayıcı uygulamaları da içermektedir. (Yılmazer: 2010: 45).

Çalışma ilişkilerine yönelik olarak; "Bakanlığımızda çalışanlar sorun ve önerilerini üst yönetime rahatlıkla iletebilmektedir", "Yönetim, çalışanların haklarına yönelik hukuki düzenlemelere uymaktadır" "Çalışma programları yapılırken çalışanların öneri ve istekleri göz önünde bulundurulmaktadır", görüşlerine katılımcıların katılmadıklarını, "Yönetici ve çalışanlar arasında düzenli aralıklarla toplantılar yapılmaktadır" görüşüne katılımcıların kararsız kaldıkları görülmektedir. Bu bağlamda ankete katılan personelin yönetimin yeteri kadar kendileri ile ilgilenmediğini ve taleplerinin göz önüne alınmadığını düşündüğü anlaşılmaktadır.

Yöneticiler ve çalışanlar arasındaki iletişim, yöneticilere herhangi bir sorunun rahatlıkla ulaştırılabilmesi kişileri olumlu yönde etkileyebileceği gibi tersine de

neden olabilir. Kurumlarda açık olmayan iletişim kanalları, belirsizlik, güvensizlik temeline dayanan ilişkiler çalışanlarda korku ve endişe kaynağı olabilmektedir (Fındıkçı, 2001: 398). Çalışanların kendileri ile ilgilenilmediğini hissetmeleri, sorularına, sorunlarına, isteklerine sürekli cevap aramaları, üstlerinden yeterince övgü ve iltifat duymamaları ve takdir edilmemeleri gibi benzeri durumlar, çalışanları işlerinden ve örgütten soğumalarına sebep olur. İnsan kaynaklarında en önemli unsur personeli harekete geçiren, coşkusunu artıran motivasyondur. Takdir, yükselme, ödül, yapılan iş için teşekkür etme vb. etkenler personelin verimliliğini artırmada önemli faktördür.

Ücret sistemine ilişkin olarak; "Ücretler, benzer kurumlardaki benzer görevlere verilen ücretlere yakın ya da daha fazladır" görüşüne katılımcıların katılmadıklarını, "Bakanlık çalışanları arasında ücret adaleti sağlanmıştır." görüşüne ise katılımcıların kesinlikle katılmadıkları görülmektedir. İnsan kaynakları yönetiminde ücret sistemlerinin kurulmasında ücret adaletinin sağlanması açısından objektif kriterler belirlenerek emeğinin karşılığının verilmesi ve çalışanların iş başarısına teşviki amaçlanmalıdır.

Ücret, bireyin çalıştığı kurum ve sosyal yaşantısındaki statüsünü belirleyen, işindeki motivasyonu etkileyen önemli bir faktör niteliği taşımaktadır. Bu yüzden kamu da iyi bir ücret düzeninin kurulması ve bu düzenin başarıyla yönetilmesi çok önemlidir. Şimşek'e (2002) göre; ücretler verim ve başarı ile ilişkilendirilmeli, kolay hesaplanabilir ve anlaşılabilir bir sistem oluşturmalıdır (s. 22). Yapılan işin ve işi yapan personelin kapasitesi saptanarak "eşit işe eşit ücret" ödenmelidir. Buna göre, işlere ödenen ücret ile işlerin arasında uyum olmalıdır (Can, Kavuncubaşı, Yıldırım, 2009: 315).

Kamu kuruluşlarında görülmekte olan işlerin tümü, aynı güçlük ve sorumluluk derecesinde değildir. Ücretlerin, yapılan işin güçlüğüne ve üstlenilen sorumluluğun derecesine göre saptanması, türlü iş ve meslek dalları arasında bir karşılaştırma yapılmasını zorunlu kılmaktadır (Tortop, vd., 2010: 271). Ücret sistemi, kamu hizmetlerinin istenilen biçimde yerine getirilmesini yakından etkiler. Ücret unsuru performansı artırma ve verimliliği yükseltmede kullanılan önemli bir motivasyon aracıdır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, ücret konusunda bir denklik sağlamayı amaçlamış olmasına rağmen, kamu görevlileri arasında bir iç denge sağlayamamıştır. Kamu görevlileri arasında iç dengeyi sağlamak amacıyla 02.11.2011 tarihli ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK çıkarılmıştır.

Söz konusu Kararnameyle, kamu idarelerinde aynı hizmet sınıfında aynı veya benzer kadrolarda bulunan personel arasındaki ek ödemelerden kaynaklanan kurumlar arası ücret dengesizliğinin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır.

Kamu kurumlarında çalışan, müfettiş, müfettiş yardımcısı, uzman ve uzman yardımcılarının maaşları kurumdan kuruma çok farklılık göstermekteydi. 666 sayılı KHK ile, kariyer meslek mensupları bağlamında; hem kadro karşılığı sözleşmeli personel statüsü hem de tüm mali ek ödeme kalemleri kaldırılmıştır. Üst kurullarda çalışan meslek mensupları da Başbakanlık uzmanlarıyla eşitlenmiştir. Yapılan düzenleme sırasında kariyer meslek mensupları açısından maaş sistemi değiştirilmiştir. Sadece ücret ve tazminat göstergesi üzerinden maaş alınması sistemine geçilmiştir.

Maliye Bakanlığı'nın 666 sayılı KHK ile ilgili 08.12.2011 tarihli basın açıklamasında;[15]

> 2006 yılında başlatılan ve 2008 Ağustos döneminde, 2012 yılı başında tamamlanacağı açıklanan "Kamuda Eşit İşe Eşit Ücret" hedefi, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle yapılan düzenlemelerle tamamlandığı, böylelikle, kamuda farklı kurumlarda aynı unvanla çalışan personelimizin yıllardır beklediği eşit işe eşit ücret talebinin Hükümetçe dönemlerinde gerçeğe dönüştürülmüştür,
>
> Söz konusu Kararnameyle, kamu idarelerinde aynı hizmet sınıfında aynı veya benzer kadrolarda bulunan personel arasındaki ek ödemelerden kaynaklanan kurumlar arası ücret dengesizliğinin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır,
>
> Yönetici ve Kariyer meslek personeli için eşit işe eşit ücret sistemini hayata geçirmek için yeni bir ücret sistemi uygulamaya konulduğu, son derece basit ve yalın olan bu sistemde aynı unvandaki yöneticiler ve kariyer meslek personeli için iki unsurdan oluşan tek bir ücret sistemi getirilmiştir. Bu personel için ücret belirlemesi yapılırken farklı

---

[15] Maliye Bakanlığı Strateji Başkanlığı Resmi İnternet Sitesi http://www.maliye.gov.tr/Bakanlk%20Basn%20Aklamalar/Maliye%20Bakanlığı%20Basın%20Açıklaması%20Eşit%20İşe%20Eşit%20Ücret%20(08%20Aralık%202011).pdf (Erişim tarihi: 02.04.12).

kurumlardaki aynı unvandaki tüm personelin ücretleri tek tek incelendiği ve bu farklı ücretlerden emsal olarak belirlenen bir ücret düzeyinde eşitleme yapılmıştır.

Açıklamada, Kararnamenin temel amacı aynı hizmet sınıfında aynı veya benzer unvanda olup, farklı kamu kurumlarında çalışan personel arasındaki ücret eşitsizliğini gidermek şeklinde ifade edilmiştir.

659 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığında görev yapan Devlet Bütçe Uzmanı, Devlet Malları Uzmanı, Devlet Muhasebe Uzmanı ve Mali Suçları Araştırma Uzmanlığı kadroları Maliye Uzmanı olarak değiştirilmiş ve Bakanlık merkez teşkilatında Maliye Uzmanı çalıştırılabilir hükmü getirilmiştir. Söz konusu KHK ile merkez ve taşra ayrımı yapılmış, merkezde maliye uzmanı taşra da ise Defterdarlık Uzmanı çalıştırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, bu düzenleme ile Muhasebat ve Milli Emlak Kontrolörleri merkezde Maliye Uzmanlığına, Defterdarlık bünyesinde bulunan ve doğrudan defterdara bağlı olarak çalışan Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri ise taşrada Defterdarlık kadrolarına atanmış bulunmaktadır.

Kamuda "Eşit işe eşit ücret" uygulamasını gerçekleştirmek amacıyla yayımlanan 666 sayılı KHK ile Bakanlıklar ve kamu kurumlarında çalışmakta olan uzman ve uzman yardımcılarında, özlük ve kariyer imkanları bakımından iyileştirici düzenlemeler yapılmışken, Maliye Bakanlığının merkez ve taşra birimlerinde görev yapan Milli Emlak Denetmenleri, Muhasebe Denetmenleri, Uzman, Muhasebe Uzmanları ve Milli Emlak Uzmanları ise diğer uzmanlardan farklılaştırılmak suretiyle mağdur edilmişlerdir.

Yapılan düzenlemeyle, Bakanlıkta görev yapan kamu görevlileri arasında özlük ve kariyer olanakları bakımından büyük farklılıklar oluşmuştur. Merkezde Maliye Uzmanı olarak görev yapanlar gelir ve özlük hakları bakımından ayrıcalıklı konuma kavuşurken, merkezde Uzman ve taşrada Defterdarlık Uzmanı olarak görev yapanların ise ayrıma maruz kaldıkları görülmektedir. Eşit işe eşit ücret uygulamasıyla merkezdeki meslektaşları arasında bir ücret adaletsizliği oluşturulmuştur.

666 sayılı KHK ile eşit işe eşit ücret uygulaması kapsamında Bakanlıkta Maliye Uzmanı kadrolarına atananların +3600 ek gösterge, 2.000 makam tazminatı

ve 8.000 görev tazminatı almaları sağlanmış, Bakanlıkta görev yapan diğer uzmanlar ise bu özlük haklarından mahrum bırakılmışlardır.

Böylece, uzmanlar arasında eşitsizlik derinleştirilmiş olup, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yazılı ve görsel basında "Kariyer meslek mensuplarının maaşları eşitlendi" şeklinde yer alan söylemler Maliye Bakanlığı uzmanlarını hayal kırıklığına uğratmış, merkez ve taşra teşkilatında çalışma barışı ciddi şekilde bozulmuştur.

Kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılması için ücret sistemi yeterli, adil ve dengeli olmalıdır. Aylık ve ücretler miktarca yeterli olmalı, ücretler arasında bir iç denge olmalı, en yüksek aylıkla, en düşük aylık arasında kabul edilebilir uzaklık bulunmalı, bazı durumlarda aylıklar bölgelere göre farklı olmalı ve memurun aile durumu da, ücret sisteminde göz önünde tutulmalıdır (Tortop, vd., 2010: 271). Öte yandan, ücretler arasında dengenin sağlanması gerekmektedir. Kamu kuruluşlarında ödenen ücretlerin kendi aralarında kişilerce karşılaştırılmasında iç denge sağlanmalıdır (Tortop, vd., 2010: 259). Yani, temel amaç kamu görevlilerinden aynı pozisyonda çalışanlar arasında, almakta oldukları aylıklar arasında bir fark olmaması ve eşitlik sağlanmasıdır.

Sonuç olarak, küreselleşmeyle beraber toplumsal yaşam gün geçtikçe daha karmaşık hale gelmek de devletten ve kamu yönetiminden beklentiler farklılaşmaktadır. Bu hızlı değişim karşısında kamu faaliyetlerinin daha esnek, hızlı ve etkin hale gelmesi gerekmektedir. Yılmazöz'e (2008) göre; dünyanın içinde bulunduğu küreselleşme süreci, büyük toplumsal, siyasal, ekonomik dönüşümler, teknolojik devrim ve benzeri olgular kamu yönetiminin yeniden değerlendirilmesine ve sorgulanmasına yol açmıştır (s. 72). İnsan kaynakları yönetimi de 1980'li yıllarda gelişme gösteren bir yönetim anlayışı olarak karşımıza çıkmıştır.

Bugün kamuda uygulanan personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasında bir takım benzerlikler taşımasına rağmen bu yönetiminden en önemli farkı, örgütün başarısında, insan kaynağının önemli bir role sahip olmasıdır. Kamu personel yönetiminde personel görevini yerine getiren bir varlık olarak görülmekte, insani ögeler göz ardı edilmektedir. Kamu personel yönetiminde, yapılan işlere ve görevlere yönelik katı kuralların hakim olması, bu aksakların başta gelen nedenlerindendir. İnsan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetiminin çağdaş bir

versiyonu olarak ortaya çıkmıştır. Klasik personel yönetiminde, kuralcılık, koşullara mutlak bir uyum, katılık hakimken, insan kaynakları yönetiminde esneklik hakimdir. Ayıca, personel yönetiminde hizmet kapsamının genişlemesi, insan kaynakları yönetimi yaklaşımına yönelmeyi gerektirmiştir. Artık günümüzde, örgütler arası rekabet üstünlüğünü belirleyen en önemli etken nitelikli insan kaynağına sahip olmaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında, insan gücü planlaması konusunda, klasik personel yönetimi anlayışı hakimdir. Personel seçme ve yetiştirme de liyakat ilkesinden çok kayırmacılık ön plana çıkmıştır. Nitelikli insan gücünden en iyi şekilde yararlanmaya yönelik ya da ileride ortaya çıkabilecek insan kaynağı gereksinimini gidermeye yönelik bir insan gücü planlamasına yer verilmemektedir.

Nitelikli insan kaynağına sahip olabilmek için de stratejik insan kaynakları yönetimi planına ihtiyaç vardır. Günümüzde yaşanmakta olan sürekli değişim, kamu yönetiminde de bir takım değişikliklere gidilmesine neden olmuştur. Özellikle, gelişen koşullara adapte olabilen ve faaliyetlerinde insan odaklı bir politika izleyen örgütlerin daha başarılı oldukları görülmektedir. Örgüt başarısının en üst düzeyde sağlanabilmesi için insan gücü planlamasına ağırlık verilmelidir. Amaç, insan kaynağını temini, eğitimi, geliştirilmesi, iş değerlemesi ve ücret gibi konuların planlanarak sistemli bir şekilde hayata geçirilmesi, insan gücünün örgüte daha yararlı olabilecek şekilde istihdam edilmesini sağlamaktır.

İnsan kaynağının eğitimi ve geliştirilmesi de insan kaynağının en önemli işlevlerindendir. Eğitim ve geliştirme ile örgüt içindeki etkinlik ve verimlilik artırılmakta, yönetimin amaçlarına ulaşması kolaylaşmaktadır. Çalışanlarda, yeteneklerini geliştirme ve kullanabilme fırsatı bulmaktadır.

Kamu personel yönetiminde, eğitime ve gelişmeye, insan gücü planlamasına, personel değerlendirilmesine ve diğer işlevlere yer verilse de, bu alanlarda gereken hassasiyet gösterilememekte, uygulamalarda bu işlevler de büyük aksaklıklara rastlanmaktadır.

Kamu personel yönetiminde ücret rejimi konusunda, terfi ve atamalarda büyük aksaklıklara rastlanmaktadır. Kamu görevlilerin terfi ve atamaları işteki başarılarına ve performanslarına göre değil, kişiye yönelik kariyer sistemin benimsenmiş olması nedeniyle kıdemine göre yapılmaktadır.

Ayrıca, kamu personel yönetiminde, insan kaynakları yönetiminde olduğu gibi çalışanların morallerini yükseltmeye, onların etkinliğini ve verimini arttırmaya yönelik bir çalışma yapılmamakta, personelin motivasyonu gözardı edilmektedir.

# ÖNERİLER

Yaşadığımız çağda bilgi çok önemli ve temel yatırım aracı konumuna gelmiştir, dolayısıyla çağa ayak uydurmak, başarılı olmak ve verimi arttırmak için gerekli olan bilgiyi her zaman ön planda tutmak gerekir (Bek, 2007: 119).

Kamu kurumları eğitimi bir yatırım olarak görmeli, eğitim ve geliştirme faaliyetlerini düzenli bir biçimde yürütmelidirler. Çalışanların bireysel çabalarıyla kendilerini ilerletmeleri mümkün gözükmemektedir. Örgütler çalışanların çağın bilgi ve yenilik düzeyine uyum sağlamaları amacıyla eğitim düzenlemelidirler.

Diğer taraftan, kamu kurum ve kuruluşlarının değişime ayak uydurabilmeleri, gün geçtikçe farklılaşan hizmet taleplerini verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri, insan kaynakları yönetimini benimseyip, fonksiyonlarını eksiksiz yerine getirmeleri ile mümkün olabilir. Bu da ancak, kamu personel sistemimizde köklü reformların yapılmasının ardından uzun vadede gerçekleşebilir. Bu çalışmalardan istenen verimin alınması, stratejik plan ve programların yerinde uygulanmasına, en önemlisi sağlam ve uzun vadeli siyasi irade ve kararına bağlıdır.

Kamu kurum ve kuruluşları, sürekli ve hızlı olan bu değişime ayak uydurabilmeleri, kendinden beklenen hizmetleri en etkin ve en verimli bir şekilde yapabilmeleri, nitelikli insan gücüne sahip olabilmeleri için, klasik personel yönetimi anlayışından uzaklaşıp, çağdaş insan kaynakları yönetimini benimsemeleri gerekmektedir. Ancak, insan kaynakları yönetimi anlayışına tam anlamıyla geçilebilmesi için kamu personel yönetiminde büyük, köklü reformlar yapılmalıdır.

Kamu personel yönetimi sisteminin yeniden düzenlenmesi, kamu görevlilerinin üst düzey bir performansla çalışmalarını sağlayacak önlemlerin alınmasına bağlıdır. Günümüzde örgütlerin başarısını artırmada en önemli aktif unsur olan insan kaynağının verimli kullanılmasıdır.

Kamuda insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi, ancak kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür. Bunun için örgüt ve iş analizlerinin yapılması, iş tanımları ile bu işi yürütecek personelin nitelik ve sayısının belirlenmesi gerekmelidir.

Türkiye'de personel rejimi ile ilgili sorunlar her dönemde varlığını sürdürmüştür. Belki de en çok düzenleme girişimi yapılan alan personel yönetimi ile ilgili alandır. Ancak tüm bu çabalara rağmen personel rejiminde herhangi bir iyileşme görülmemiş, reform girişimleri olumlu sonuç vermemiştir. Reform girişimlerinin sonuçsuz kalmasının elbette pek çok nedeni vardır.

Personel rejimine ilişkin çalışmaların hukuki açıdan da üzerinde durulması gerekmektedir. Personel rejimi ile ilgili düzenlemelerin pek çoğu kanun ve KHK'lar ile yapılmaktadır. Bu düzenlemelerin ülkenin hukuk sistemi ile çelişmemesine dikkat edilmeli, ard arda çıkarılan kanunlar ve KHK'lar birbirleri ile çatışmamalı ve karışıklığı önleyecek nitelikte olmalıdır.

Personel rejimini düzenleyen mevzuat karışık ve yetersizdir; daha öncede belirttiğimiz gibi personel rejimi, düzenlemeye en çok ihtiyaç duyulan rejimdir. Bu ihtiyaç sürekli çıkarılan kanun, KHK ve diğer düzenleyici işlemler ile sağlanmaya çalışılmakta, bu da içinden çıkılmaz, anlaşılmaz, karmaşık ve uygulama imkanı olmayan bir mevzuat kirliliğine neden olmaktadır.

Ülkemizde kamu yönetimi alanında köklü bir değişimin gerekli olduğu tüm kesimler tarafından sürekli vurgulanmaktadır. Kamu yönetimini yeniden ele alarak yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde yapılandırmaya yönelik bu girişimlerin önemli bir bölümünü insan kaynakları yönetimi alanında yapılacak yeni düzenlemeler oluşturmalıdır.

Bugün için yetersizliği herkes tarafından kabul edilen, karmaşıklığı ve sorun üreten yapısıyla içinden çıkılmaz bir hal alan kamu personel sisteminin, çağdaş uygulamalar ve gerekler doğrultusunda, yeni bir anlayışla, yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu yeni anlayış, Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap verebilen, hızlı ve karmaşıklığı çözecek, değişimi yakalayacak ve esnek bir yapıya sahip insan kaynakları yönetimi anlayışı olmalıdır.

Diğer taraftan, kamu kurum ve kuruluşlarının değişime ayak uydurabilmeleri, gün geçtikçe farklılaşan hizmet taleplerini verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri, insan kaynakları yönetimini benimseyip, fonksiyonlarını eksiksiz yerine getirmeleri ile mümkün olabilir. Bu da ancak, kamu personel sistemimizde köklü reformların yapılmasının ardından uzun vadede gerçekleşebilir.

İnsan kaynakları yönetiminin kamu sektöründe uygulanması için birtakım önlemlerin alınması gerekmektedir. Bunlar aşağıda sıralanmıştır.

1. Kamu yönetimi reformunun hayata geçirilmesi,
2. Kamu personelinin seçiminden emekliye ayrılmasına kadar devam eden süreçlerin, objektif insan kaynakları yönetimi anlayışına göre oluşturulması,
3. İnsan kaynakları yönetimi anlayışının uygulanmasını kolaylaştıracak, stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi ve performans yönetimi gibi modern teknik ve yöntemlerin kamu sektöründe de uygulanması,
4. Devlet kadrolarını işsizliğe çare olarak gören anlayışın terk edilmesi,
5. Kamu sektörüne hakim olan, kayırmacılık, kollamacılık, partizanlık ve benzeri subjektif değer yargılarından uzaklaşılarak objektif ölçüt ve değerlendirmelerin hakim kılınması,
6. Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de yöneticilerin, takım ruhuna uygun insanlarla çalışabilmelerine imkan verilmesine yönelik bir örgütsel kültürün geliştirilmesi.

Sonuç olarak, tespit edilen en engel ve güçlüklerin kaldırılmasına yönelik önerilen önlemler alındığı takdirde insan kaynakları yönetimi anlayışının kamu sektöründe uygulanabilir olduğu görülmektedir.

# KAYNAKÇA

ACAR, A., SEVİNÇ, İ. (2005). "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:13, 19- 37.

AÇIKALIN, A. (1996). Ankara. **Çağdaş Örgütlerde İnsan Kaynağının Yönetimi,** Pegem Yayınları.

AKAL, Z. (2005). **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi. Çok yönlü Performans Göstergeleri.** Ankara: MPM Yayın.

AKÇAKAYA, M. (2010) **İnsan Kaynakları Yönetimi İnsan Kaynakları Planlaması Norm Kadro Uygulaması**. Ankara: Adalet Yayınevi.

AKDEMİR, A. (1996). **İşletme Bilimine Giriş.** Kütahya. Birlik Ofset Yayıncılık.

AKGÜNER, T. (1998). **Kamu Personel Yönetimi**. İstanbul: Der Yayınları.

AKSOY, E. (2006). **İnsan Kaynakları Yönetiminde Personel Güçlendirme ve Koçluk.** Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Konya.

AKTAŞ, Y. (2008). **Personeli Güçlendirmenin İnsan Kaynakları Yönetimindeki Yeri: Bir Örnek Olay**. Yüksek Lisans Tezi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

AKYEL, R., SÖYLER, İ. (2010). **İnsan Kaynakları Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği**. Yaklaşım Dergisi, Sayı:205, 245-251.

AKYÜZ, Ö., F. (2001). **Değişim Rüzgarında Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi**, İstanbul. Sistem Yayıncılık.

ALDEMİR, C., ATAOL, A. (2004). **İnsan Kaynakları Yönetimi**. İzmir: Barış Yayınları.

ALTUNOK, M., ERENÇİN, A. (2006).”Öz ve Biçim Yönünden Bir Yasa Metni İncelemesi: Kamu Personel Yasa Tasarısı Taslağı” Mülkiye Dergisi, Sayı:250, 157-176.

ARAS, M. (2007, Ağustos 16). İnsan Kaynakları Planlaması. Eğitişim Dergisi. (Sayı: 16). 19 Ocak 2011 tarihinde http://www.egitisim.gen.tr/site/arsiv/50-16/262-insan-kaynaklari-planlamasi.html adresinden alınmıştır.

ASLANER, A. (2005) “Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 453, 47-67.

ATMACA, K. (2010). “İnsan Kaynakları Yönetimi ve Etik” Sayıştay Dergisi, Sayı: 76, 63-76.

AVANER, T. (2004, Şubat 2) Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Raporları Ankara, (Tablo ve Kısa Açıklamalar) 01/02/2012 tarihinde http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/tekinavaner.doc adresinden alınmıştır.

AYDIN, E., ÖKTEM, M. K. (2009). “Türk Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Bilgi Sistemi Üzerine” Sosyo-Ekonomi Dergisi, Sayı: 9, 125-147.

AYDIN, İ. (2011). “İnsan Kaynakları ve Performans Yönetimi” Maliye Bakanlığı İnsan Kaynakları Yönetiminin Eğitimi Ders Notları, Ankara.

AYKAÇ, B. (1990). “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı:4, 91-109.

AYKAÇ, B. (1999). **İnsan Kaynakları Yönetim ve İnsan Kaynakları Stratejik Planlaması**. Ankara: Nobel Yayınevi.

AYKAÇ, B., YAYMAN, H., ÖZER, M., A. (2003) "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili" Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 153-179.

AYYILDIZ ÜNNÜ, N.A., KEÇECİOĞLU, T. (2008). "İnsan Kaynakları Yönetiminden "Stratejik" İnsan Kaynakları Yönetimine Dönüşüm" Ege Akademik Bakış Dergisi, Cilt 4, 1171-1192.

BARATÇUGİL, İ. (2004). Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi. İstanbul. Kariyer Yayıncılık.

BEK, H. (2007). "İnsan Kaynakları Yönetiminde Eğitim ve Geliştirme Etkinliği (Örnek Bir Uygulama)" Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya. http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/articles/2007/17/HAFIZULLAHBEK.PDF (08.01.2012).

BERBER, B. (2004). **Kamuda İnsan Kaynakları Yönetiminin Uygulanabilirliği.** Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Sakarya Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

BİLGİN, K.U., AYTÜRK, N. (2003). "Türkiye'de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro" Türk İdare Dergisi, Yıl 75, S. 438.

BİNGÖL, D. (2006). İnsan Kaynakları Yönetimi. Denizli. Arıkan Yayınevi.

BOZKURT, Ö., ERGUN, T., SEZEN, S. (1998). **Kamu Yönetimi Sözlüğü,** Ankara: TODAİE Yayını.

BULUÇ, B. (1998). “Bilgi Çağında İnsan Kaynakları Yönetiminin Temel Bileşenleri” Yeni Türkiye Dergisi. Sayı:19, 781-788.

CAN, H., KAVUNCUBAŞI, Ş., YILDIRIM, S. (2009). **Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**. Ankara: Siyasal Yayın-Dağıtım.

CANMAN, D. (1993). **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**. Ankara: TODAİE Yayınları.

CANMAN, D. (1995). **Çağdaş Personel Yönetimi**. Ankara: TODAİE Yayınları.

CANMAN, D. (2000). **İnsan Kaynakları Yönetimi**. Ankara: Yargı Yayınevi.

CANMAN, D., ÖKTEM, M. K. (1992). “Kamu yönetiminde İnsan Kaynağının Geliştirilmesinde İnsangücü Planlaması” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı:4, 31-55.

ÇAM, S. (2011). **İşletmelerde İnsan Kaynakları Planlaması**. İstanbul: Hayat Yayınları.

ÇEVİK, H., H. (2004). **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

DEMİR, M. (2010). **Alandakilerin Bakış Açısıyla Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim**. Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI, (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967). Ankara. DPT Yayınları.

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI, (1963). **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949 - 1959 Yılları Arasında)**. Ankara: DPB Yayını, Yayın No: 7.

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI (2001). **Norm Kadro El Kitabı**, Ankara: DPB Yayını, Yayın No: 269.

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI (2007). **Görevde Yükselme Ders Notları**. Ankara: DPB Yayını.

DİNÇER, Ö., YILMAZ, C. (2003). "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" Başbakanlık Yayınları, Ankara.

DURMUŞ, E. (2007). **İnsan Kaynakları Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanmasında Bir Araç Olarak Kurumsal Kaynak Planlaması.** Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

EKİNCİ, F. (2008). "Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi" Maliye Dergisi, Sayı:155, 75-185.

ERDOĞMUŞ, N. (2003). **Kariyer Geliştirme**, Ankara: Nobel Yayınları.

ERGİN, C. (2002). **İnsan Kaynakları Yönetimi: Psikolojik Bir Yaklaşım.** Ankara: Academyplus Yayınevi.

ERGUN, T., ve POLATOĞLU, A. (1992). **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: TODAİE Yayınları.

EROĞLU, M. (2010). **Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Norm Kadro Uygulamaları**. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

ERSEN, H. (1997). **Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi:Verimli ve Etkin Olmanın Yolu**. İstanbul: Sim Matbaacılık.

ERYILMAZ, B. (2011). **Kamu Yönetimi**. Ankara: Okutman Yayıncılık.

ERYILMAZ, B. (2001). **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Erkam Matbaası.

EVREN, S. (2004) " Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Kamu Personel Rejimi" **S**osyal Siyaset Konferansı Dergisi, Sayı: 48, 341-373.

FINDIKÇI, İ. (2001). **İnsan Kaynakları Yönetimi**. İstanbul: Alfa Yayınları.

GÖZLER, K. (2007). **İdare Hukukuna Giriş**. Bursa: Ekin Kitapevi.

GÜLER, B., A. (2006) "14 Ekim 2005 günlü Kamu Personel Tasarısı Üzerine" Tarım ve Mühendislik Dergisi, Sayı: 75, 20-23.

IŞIL, B. (1965). Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare, Ankara, Ayyıldız Matbaası,

İNCE, M. (2005). "Değişim Olgusu ve Örgütlerde İnsan Kaynakları Yönetiminin Değişen Fonksiyonları", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 14, 319-339.

KADEMLİ, S**.** (2006). **Cumhuriyetten Bugüne Kamu Personel Yönetimi Reform Girişimleri.** Yüksek Lisans Tezi. Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.

KALAĞAN, G. (2010) “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetsel Reform Çalışmaları” Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, Cilt 2, Sayı:1, 65-84.

KALKANDELEN, A. H. (1987). “Norm Kadro Kılavuzu” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 20, Sayı:4, 111-130.

KALKANDELEN, A. H. (1997). **Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro**. Ankara: Anı Yayıncılık.

KANLIGÖZ, C. (1993). “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 43, Sayı: 170-197.

KARA, B. (2006) “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Sayı 21,Cilt 30, S. 49-162.

KARADAĞ, E. (2011). “İnsan Kaynakları Yönetimi”, Maliye Bakanlığı İnsan Kaynakları Yönetiminin Eğitimi Ders Notları, Ankara.

KARAER, T. (1987). “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme birimi Kurulmasına İlişkin düşünce ve Girişimlerin Evrimi” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 20, Sayı:1, 59-76.

KARAER, T. (1991). “Kalkınma Planları ve İdari Reform” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı:2, 43-65.

KARCIOĞLU, F. (2004). **Norm Kadro**, İstanbul: Aktif Yayınları.

KAYNAK, T. (1990). **Personel Planlaması**. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi. Yayın no:228.

KERİMOĞLU İNCE, K., S. (2006). **Kamu Kuruluşlarında ve İşletmelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve İletişim İlişkisi**. Yüksek Lisans Tezi. Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

LEİMGRUBER, (1963),"Leimgruber Raporu 25.02.1952", **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959),** Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Yayın No:7.

PERGEN (2012) "2011 Yılı Faaliyet Raporu". Ankara.

MOOK, V., H, .J., (1963), "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri–1962", **1962 Yılında Devlet Personel Dairesi'ne Verilen Yabancı Uzman Raporları**, Ankara.

MUCUK, İ. (2005). **Modern İşletmecilik.** İstanbul**:** Türkmen Kitabevi.

NEUMARK, F. (1963). **Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Ön Rapor (1949), Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959)**, Ankara. Devlet Personel Başkanlığı Yayın No:7.

OĞUZ, E. (2004). **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sürecinde İnsan Kaynakları Yönetimi**. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

ÖĞÜT, A., AKGEMCİ, T., DEMİRSEL, T., M. (2004) "Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi Bağlamında Örgütlerde İşgören Motivasyonu Süreci" Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 12, 277-290.

ÖKSÜZ, Y. S. (2010). **Kamu Sektöründe İnsan Kaynakları Yönetiminde Personel güçlendirme Yaklaşımının Uygulanabilirliği**. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

ÖKTEM, M., K. (1992). "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, S: 2, 85-105.

ÖZKARA, B. (1995) **Hizmet İşletmelerinde Hizmet Kalitesini Geliştirmede İnsan Kaynakları Yönetiminin Rolü**. Dördüncü Ulusal Kalite Kongresi, İstanbul.

ÖZSALMANLI, Y. A., ARAP, İ., ACAR, A. (2005) "14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler", Mevzuat Dergisi, Sayı: 96, 1-22.

ÖZTÜRK, S. (2009). **İnsan Kaynakları Yönetiminde Performans Değerleme Üzerine Bir Uygulama.** Yüksek Lisans Tezi. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.

PINAR, A. (2008). **22. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiriler**. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya.

PEHLİVAN, B. (2008). İnsan Kaynakları Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Maliye Bakanlığı Çalışanlarına Yönelik Bir Uygulama. Yüksek Tezi. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.

PERGEN (2011) "2010 Yılı Faaliyet Raporu". Ankara.

PERGEN (2011). Devlet Memurları Kanunu. Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü. Ankara.

SABUNCUOĞLU, Z.ve TÜZ, M. (2001). **Örgütsel Psikoloji.** Bursa: Ezgi Kitabevi.

SALDAMLI, A. (2008). "İnsan Kaynakları Yönetiminde Bilişim Teknolojisinin Kullanımına Yönelik Bir Araştırma: Tekirdağ Örneği" İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:13, 239-263.

SULHUN İ. (1970), **Türk Kamu Personel Sistemi (1920-1970),** Ankara: TODAİE Yayınları.

SÜRGİT, K. (1972). Türkiye'de İdari Reform, Ankara, TODAİE Yayını,.

ŞAYLAN, G. (1973). "Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 6, S: 2, 15-28

ŞAYLAN, G. (1974). **Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform**, Ankara: Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.

ŞAYLAN, G. (2000). **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**. İstanbul: TESEV Yayınları.

ŞENATALAR, F. (1978). **Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Kitapevi.

ŞİMŞEK, V.A., (2002). **İnsan Kaynakları Yönetimi**. TÜRMOB Yayınları 171. 2002-2, 1-58.

T.C. BAŞBAKANLIK İDAREYİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI, (1994). **Araştırma Raporları II-2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar,** Ankara, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayınları.

TODAİE (1965). **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Raporu**, Ankara, TODAİE Yayını.

TODAİE (1966); **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri,** Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu**, Ankara,** TODAİE Yayını.

TODAİE (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü,** Ankara**,** TODAİE Yayını.

TODAİE, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, (2001). **Belediye Personel Yönetimi, Belediyeler İçin El Kitabı**. Ankara: TODAİE Yayınları.

TORTOP, N. (1985). **Kamu Personel Yönetimi**. Ankara: "S" Yayınları.

TORTOP, N. (1992) **Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayınları.

TORTOP, N. (2005) **Kamu Personel Yönetimi (İnsan Kaynakları Yönetimi).** Ankara: Yargı Yayınevi.

TORTOP, N., AYKAÇ, B., YAYMAN, H., ÖZER, M.A. (2010). **İnsan Kaynakları Yönetimi**. Ankara: Nobel Yayın.

TUTUM, C. (1979). **Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayınları.

TUTUM, C. (1994). **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: TESAV Yayınları.

TÜRKEL, A., U. (1998). **Yöneticiler için: İnsan Kaynaklarının Etkin Yönetimi.** İstanbul. Türkmen Kitabevi.

ÜLKER, G. (1997). **Kamu Personel Yönetimi**, Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi Yayınları No:2.

YAŞAMIŞ, F. (2001). “Osmanlı Devlet Yönetimi: Başlangıç Yılları”, Türk İdare Dergisi, 432: 1-32.

YAYMAN, H. (2005). **Türkiye’nin İdari Reform Politiği**, Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.

YILMAZ, A. (2007). “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar” Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 17, 215-240.

YILMAZER, A. (2010). **İnsan Kaynakları Yönetimi, Meslek Yüksekokulları İçin**. Ankara: Seçkin Yayınevi.

YILMAZÖZ, M. (2008). “Kamu Kesiminde İnsan Kaynakları Yönetimi Yaklaşımı” Bütçe Dünyası, Cilt 3, Sayı: 29, 74-79.

YİĞİTBAŞ, O., Ş. (2008). **Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Çanakkale Belediyesi Örneği**. Yüksek Lisans Tezi. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.

YÜKSEL, Ö. (1998). **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara: Gazi Kitabevi.

## EK-1 ANKET FORMU

**Sayın Yanıtlayıcı:**

Elinizdeki anket formu, Atılım Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında hazırlanmakta olan bir yüksek lisans tezi kapsamında değerlendirilmek üzere hazırlanmıştır. Bu anketin amacı, Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü çalışanlarının Türk Kamu Yönetiminde insan kaynakları yönetimine ilişkin görüş ve önerilerini tespit etmektir. Anket üzerine isim, imza gibi kimlik bildiren açıklamalar yazılmasına gerek yoktur. Anketle ilgili tüm bilgiler gizli tutulacaktır. Lütfen düşüncelerinizi, **yalnızca bir kutuyu** (X) ile işaretleyerek belirtiniz. Vereceğiniz samimi cevaplar araştırmanın amacına ulaşması açısından önem arz etmektedir.

Göstermiş olduğunuz ilgi ve katılım için şimdiden teşekkür ederim.

Abdullah OĞULTAY
Atılım Üniversitesi
Yüksek Lisans Öğrencisi

### I. YANITLAYICI ÖZELLİKLERİ

**1. Cinsiyetiniz**

| | |
|---|---|
| **Bay** | [ ] |
| **Bayan** | [ ] |

**2. Yaşınız**

| 20-30 | 31-35 | 36-40 | 41-45 | 46 ve üstü |
|---|---|---|---|---|
| [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |

**3. Öğrenim Durumunuz**

| İlk-Orta | Lise veya Dengi Okul Mezunu | Yüksekokul Mezunu | Fakülte Mezunu | Yüksek Lisans/Doktora |
|---|---|---|---|---|
| [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |

**4. Hizmet Süreniz**

| 0-5 Yıl | 6-10 Yıl | 11-15 Yıl | 16-20 Yıl | 21 yıl ve üstü |
|---|---|---|---|---|
| [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |

**5. Görev Unvanınız**

| Memur/VHKİ | Şef/Uzman | Teknik Personel | Şube Müdürü | Daire Başkanı |
|---|---|---|---|---|
| [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |

**6. Bugüne kadar İnsan Kaynakları Yönetimi hakkında herhangi bir kurs veya seminere katıldınız mı?**

| Katılmadım | Bir Kurs veya Seminere Katıldım | Çok sayıda Kurs veya Seminere Katıldım |
|---|---|---|
| [ ] | [ ] | [ ] |

**7. İnsan kaynakları yönetimi kavramının ne olduğuna ilişkin yeterli bilgiye sahip olduğunuzu düşünüyor musunuz?**

| Evet | Hayır |
|---|---|
| [ ] | [ ] |

## II. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLER

**Lütfen anketin bundan sonraki sorularını aşağıdaki ölçeğe göre yanıtlayınız. Sol tarafta yer alan ifadelere karşılık gelen doğru bulduğunuz sadece bir kutucuğun içerisine bir (x) koyarak soruyu yanıtlayınız.**

| | |
|---|---|
| Kesinlikle katılmıyorum | **[ 1 ]** |
| Katılmıyorum | **[ 2 ]** |
| Kararsızım | **[ 3 ]** |
| Katılıyorum | **[ 4 ]** |
| Kesinlikle katılıyorum | **[ 5 ]** |

| | | [ 1 ] | [ 2 ] | [ 3 ] | [ 4 ] | [ 5 ] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **8** | Maliye Bakanlığının organizasyon yapısı iş akışını kolaylaştıracak şekilde tasarlanmıştır. | | | | | |
| **9** | Bakanlıkta çalışanların yapacakları işler talimat ve prosedürler kullanılarak tanımlanmıştır. | | | | | |
| **10** | İş prosedürleri işlerin yürütülmesini kolaylaştırmaktadır. | | | | | |
| **11** | İşleri zamanında bitirmek için prosedürlerin dışına çıkmamız gerekmez. | | | | | |
| **12** | Bakanlıkta çalışanların işlerindeki yeterlilik düzeylerini belirlemek için sözlü ya da yazılı sınavlar yapılmaktadır. | | | | | |

| | |
|---|---|
| Kesinlikle katılmıyorum | **[ 1 ]** |
| Katılmıyorum | **[ 2 ]** |
| Kararsızım | **[ 3 ]** |
| Katılıyorum | **[ 4 ]** |
| Kesinlikle katılıyorum | **[ 5 ]** |

| | | **[ 1 ]** | **[ 2 ]** | **[ 3 ]** | **[ 4 ]** | **[ 5 ]** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **13** | Bakanlığımızda emekli olacak ya da farklı nedenlerle işten ayrılacak kişiler önceden belirlenmekte ve bu kişiler ayrıldıklarında işlerin aksamaması için gerekli tedbirler alınmaktadır. | | | | | |
| **14** | Emekli olan ya da farklı nedenlerle işten ayrılan kişilerin yerine, o işi en az ayrılan kişi kadar iyi yapabilecek kişiler görevlendirilir. | | | | | |
| **15** | Bakanlıkta yapılan görevlendirmeler kişilerin nitelikleri göz önüne alınarak yapılır. | | | | | |
| **16** | Bakanlığımıza personel alımına gidileceğinde gazete, internet ve panolara ilanlar verilerek ilgililerin konu hakkında haberdar olması sağlanır. | | | | | |
| **17** | Bakanlığımıza işe alınacak adaylara bir dizi aşamadan oluşan sistematik bir seçim süreci uygulanır. | | | | | |
| **18** | Bakanlığımızda işe alınacak kişilerin seçiminde kullanılan seçim araçları (testler, sınavlar vb.), işe uygunluğu ölçmek için yeterlidir. | | | | | |
| **19** | Bakanlığımızda çalışanların yükselme ve terfileri, iş performanslarına dayalı olarak yapılır. | | | | | |
| **20** | İşe yeni başlayan çalışanlar için yapacakları işi ve bakanlığı tanıtıcı eğitimler (oryantasyon programları) düzenlenir. | | | | | |
| **21** | Bakanlığımızda çalışanların işlerini daha iyi yapmalarını sağlayacak hizmet içi eğitimler verilir. | | | | | |
| **22** | Bakanlığımızda verilen eğitimlerin içeriği tatmin edicidir. | | | | | |
| **23** | Eğitimlerin etkinliği, eğitim sonrasında yapılan ölçümlerle değerlendirilir. | | | | | |
| **24** | Eğitim içerikleri değerlendirme sonuçları ve çalışanlardan alınan beslemeler doğrultusunda sürekli geliştirilir. | | | | | |
| **25** | Bakanlık çalışanlarının büyük bir bölümü vasıflarına uygun bir işte görevlendirilmiştir. | | | | | |
| **26** | Bakanlığımızda çalışanların performansı düzenli aralıklarla değerlendirilir. | | | | | |
| **27** | Performans değerlendirmeye tabi tutulan çalışanlar hangi kriterlere göre değerlendirildikleri hakkında bilgilendirilir. | | | | | |
| **28** | Çalışanların performans değerlendirme sonuçları kendilerine yazılı veya sözlü olarak iletilir. | | | | | |

| | |
|---|---|
| Kesinlikle katılmıyorum | **[ 1 ]** |
| Katılmıyorum | **[ 2 ]** |
| Kararsızım | **[ 3 ]** |
| Katılıyorum | **[ 4 ]** |
| Kesinlikle katılıyorum | **[ 5 ]** |

| | | **[ 1 ]** | **[ 2 ]** | **[ 3 ]** | **[ 4 ]** | **[ 5 ]** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **29** | Bakanlığımızda çalışanlar sorun ve önerilerini üst yönetime rahatlıkla iletebilmektedir. | | | | | |
| **30** | Yönetim, çalışanların haklarına yönelik hukuki düzenlemelere uymaktadır. | | | | | |
| **31** | Bakanlığımızda iş güvenliği ve çalışanların sağlığına yönelik alınan önlemler yeterlidir. | | | | | |
| **32** | Çalışma programları yapılırken çalışanların öneri ve istekleri göz önünde bulundurulmaktadır. | | | | | |
| **33** | Yönetici ve çalışanlar arasında düzenli aralıklarla toplantılar yapılmaktadır. | | | | | |
| **34** | Ücretler, benzer kurumlardaki benzer görevlere verilen ücretlere yakın ya da daha fazladır. | | | | | |
| **35** | Bakanlık çalışanları arasında ücret adaleti sağlanmıştır. | | | | | |
| **36** | Bakanlıktaki gelişmeler personele duyurulmaktadır. | | | | | |
| **37** | Bakanlığımız çalışanların özel hayatına, düşüncelerine ve kişisel özgürlüğüne saygı duyulmaktadır. | | | | | |
| **38** | Bakanlığımızda çalışanlar arasında dil, din, ırk, cinsiyet, inanç ve siyasi düşünce ayrılığı gözetilmemektedir. | | | | | |
| **39** | Bakanlığımızda kaynaklar etkin kullanılmaktadır. | | | | | |
| **40** | Bakanlığımızda üst kademe yöneticileri izlenecek politikalar konusunda bilgi vermektedir. | | | | | |
| **41** | Bakanlığımızda boş olan pozisyonlar için en yetenekli ve en liyakatli elemanlar seçilmektedir. | | | | | |
| **42** | Bakanlığımızda işe yönelik eleman alınması söz konusudur. | | | | | |
| **43** | Bakanlığımızda kişiye yönelik eleman alınması söz konusudur. | | | | | |
| **44** | Bakanlığımızda çalışanların iş yaşamları boyunca kariyer amaçlarına ulaşabilmeleri için imkanlar verilmektedir. | | | | | |

# EK-2 ANKET ONAYI

**T.C.**
**MALİYE BAKANLIĞI**
**Personel Genel Müdürlüğü**

**Sayı : B.07.0.PER.0.22/**

**Konu : Anket Çalışması**

**GENEL MÜDÜRLÜK MAKAMINA**

Genel Müdürlüğümüz Uzmanı Abdullah OĞULTAY, vermiş olduğu 14/03/2012 tarihli dilekçesi ile Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalında yüksek lisans yapmakta olduğunu ve bu eğitim kapsamında hazırlayacağı yüksek lisans tezi için anket çalışması yapması gerektiğini, kamu personelinin, kamu yönetiminde değişen insan kaynakları yönetimi uygulamalarına ilişkin düşüncelerini belirtmeyi, mevcut değerlendirme sistemindeki aksaklıkların nedenlerini tespit etmeyi ve önerilerde bulunmayı amaçlayan, "Kamu Yönetiminde Değişen İnsan Kaynakları Politikası: Maliye Bakanlığı Örneği" konulu tez çalışması kapsamında, örneği ekte sunulmuş olan anketi Genel Müdürlüğümüzde uygulama talebinde bulunmaktadır.

Makamlarınca da uygun görüldüğü takdirde, Uzman Abdullah OĞULTAY'ın, söz konusu anket çalışmasını onay ekinde yer alan anket formuna bağlı kalarak ve çalışma sonucunda elde edilecek verilere istinaden Bakanlık ve personeli aleyhinde değerlendirmelerde bulunmaması kaydıyla, Genel Müdürlüğümüz Şubelerinde yapabilmesine izin verilmesini olurlarına arz ederim.

**Şinasi TOĞROL**
**Daire Başkanı**

**Uygun görüşle arz ederim.**
**21/03/2012**

**Yusuf DENİZ**
**Genel Müdür Yardımcısı**

**OLUR**
**21../03/2012**

**Zekeriya KARAKOÇ**
**Personel Genel Müdürü V.**

# ÖZET

OĞULTAY Abdullah, Kamu Yönetiminde Değişen İnsan Kaynakları Politikası: Maliye Bakanlığı Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012.

Bu çalışmanın amacı; kamu yönetiminde değişen insan kaynakları politikası kapsamında yaşanan değişikler ile bu değişikliklerin Maliye Bakanlığı çalışanları üzerinde yaratmış olduğu etkiyi belirlemek ve önerileri sunmaktır. Bu amaç doğrultusunda Maliye Bakanlığı çalışanlarına uygulanmak üzere bir anket düzenlenmiş ve Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğünün 107 çalışanına uygulanmıştır. Anket sonuçlarının çözümlenmesi SPSS 15 paket programı kullanılarak bilgisayar ortamında gerçekleştirilmiştir. Maliye Bakanlığında insan kaynakları yönetimine geçisin personel üzerindeki etkilerinin incelenmesinde frekans ve yüzde tanımlayıcı istatistikleri kullanılmıştır. Verilerin analizinde yüzde frekans, ortalama istatistikleri çıkarılmıştır. Bağımsız değişkenlere göre analizlerde bağımsız örneklemler için t testi ve ANOVA testlerinden yararlanılmıştır. Araştırma sonucunda; Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğünde çalışanlarının Bakanlığın İnsan Kaynakları Politikasına olumsuz baktıkları, insan kaynakları yönetimi kavramının çalışanlar tarafından tam anlamıyla algılanamadığı ve insan kaynakları yönetimine geçişle birlikte sorunların ve sıkıntıların devam edeceği ve bu değişime karamsar baktıkları sonuçlarına ulaşılmıştır.

**Anahtar Sözcükler**

1. Personel Yönetimi
2. İnsan Kaynakları Yönetimi
3. Kamu Yönetimi
4. Maliye Bakanlığı
5. Anket

# ABSTRACT

OGULTAY Abdullah, Changing Human Resources Policy In Public Administration: An Example from Ministry of Finance, MSc Thesis, Ankara, 2012.

The aim of the study is to determine the resulting impacts on Ministry of Finance staff due to changing human resources policy encountered in public administration and is to present developed solution proposals. For this purpose, a questionnaire was developed for Ministry of Finance staff and applied to a total of 107 persons. Assessment of questionnaires was performed in computer using SPSS v15 software. Frequency and percentage descriptive statistics were used in order to analyze impacts of transition to human resources of Ministry of Finance staff. In the analysis of data, frequency percentage and average statistics were calculated. In analysis of independent variables, t-test and ANOVA were used for independent samples. It is concluded that the staff of General Directory of Personnel, Ministry of Finance, has taken a dim view to policies of human resources of the Ministry, the concept of human resources management is not fully understood and they felt that distress and problems would continue as transition to human resources management occurs and have pessimistic look at this change.

**Key Words**

1. Personnel management
2. Human resources management
3. Public Administration
4. Ministry of Finance
5. Questionnaire