

**TÜRK HAVA KURUMU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATININ BEŞ YILLIK KALKINMA  
PLANLARINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Ömer ALTIN**

**İşletme Ana Bilim Dalı**

**İşletme Programı**

**ŞUBAT 2015**

**TÜRK HAVA KURUMU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATININ BEŞ YILLIK KALKINMA  
PLANLARINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Ömer ALTIN**

**1203817838**

**İşletme Ana Bilim Dalı**

**İşletme Programı**

**Tez Danışmanı: Dr. Bahar AŞCI**

Türk Hava Kurumu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 1203817838 numaralı Yüksek Lisans öğrencisi, "Ömer ALTIN", ilgili yönetmeliklerin belirlediği gerekli tüm şartları yerine getirdikten sonra hazırladığı "DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NIN BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ" başlıklı tezini, aşağıda imzaları olan jüri önünde başarı ile sunmuştur.

**Tez Danışmanı : Dr. Bahar AŞCI**

**Türk Hava Kurumu Üniversitesi**



**Jüri Üyeleri : Doç. Dr. Cenk SÖZEN**

**Başkent Üniversitesi**



**Yrd. Doç. Dr. Kemal TEKİN**

**Türk Hava Kurumu Üniversitesi**



**Dr. Bahar AŞCI**

**Türk Hava Kurumu Üniversitesi**



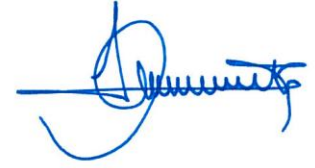
**Tez Savunma Tarihi: 21 Ocak 2015**

**TÜRK HAVA KURUMU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE**

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum, “DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NIN BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ” adlı çalışmamın, tarafımdan akademik etik ve kurallara aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

12.01.2015

Ömer ALTIN



## ÖNSÖZ

Bu yüksek lisans tez çalışmasında, kamu personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi karşılaştırılarak, Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1963-2014 yıllarını kapsayan on adet Beşer Yıllık Kalkınma Planları'nda kamu personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimine yönelik strateji, hedef ve politikalar belirlenmiş, Beşer Yıllık Kalkınma Planları dikkate alınarak, Türkiye'nin insan kaynakları yönetimine yaklaşımı, çalışma yaşamı, sosyal güvenlik, insangücü ve istihdam başlıkları altında değerlendirilerek, bu geçiş sürecinin uygulanabilirliği incelenmiştir.

Çalışmanın hazırlanmasında benden hiçbir konuda yardımını esirgemeyerek her türlü yardım ve fedakarlığı sağlayan bilgi, tecrübe ve güler yüzü ile çalışmama ışık tutan, yanımda olan, büyük sabır ve itina gösteren, insani ve ahlaki değerleri ile de örnek edindiğim, değerli hocam Sayın Dr. Bahar AŞCI başta olmak üzere, tezimin hazırlanmasında beni cesaretlendiren ve manevi destek sağlayan yeğenim Eren ALTIN, Doğukan KARAGÖZ, değerli arkadaşlarım Mehmet ZEYBEK, Fahrettin OKULEVİ ve Muhammet ÇALIŞKAN'a, hayatımın her aşamasında destekleriyle bana güç veren eşim Sevgül, biricik oğlum Ömer Faruk ve canım kızım Selen'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ocak 2015

Ömer ALTIN

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	iv
İÇİNDEKİLER .....	v
TABLO LİSTESİ .....	x
ŞEKİL LİSTESİ .....	xi
KISALTMALAR .....	xii
ÖZET .....	xiii
ABSTRACT .....	xv
GİRİŞ .....	1
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>4</b>
<b>1. PERSONEL YÖNETİMİ</b> .....	<b>4</b>
1.1 Personel Yönetiminin Tarihi Gelişimi .....	4
1.2 Personel Yönetimi Kavramı, Amacı ve Önemi .....	7
1.2.1 Personel Yönetimi Kavramı .....	7
1.2.2 Personel Yönetiminin Amacı .....	8
1.2.3 Personel Yönetiminin Önemi .....	9
1.3 Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine İnsan Kavramı .....	10
1.3.1 İnsan İlişkileri Akımı Süreci .....	12
1.3.2 Personel Yönetimi'nde İş ve İnsan Kavramı .....	12
1.4 Personel Yönetimi'nde Karşılaşılan Sıkıntılar .....	13
1.4.1 1920-1965 Döneminde Yaşanan Sıkıntılar .....	14
1.4.2 1965 Sonrası Dönemde Yaşanan Sıkıntılar .....	16
1.4.3 Türkiye'de Personel Yönetimi'nde Karşılaşılan Temel Sorunlar .....	17
1.5 Personel Yönetimi'nde Yaşanan Sıkıntılara Karşı Alınan Önlemler .....	18
1.5.1 Evrensel Boyutta Alınan Önlemler .....	18
1.5.2 Ülke Genelinde Alınan Önlemler .....	19
1.6 Personel Yönetimi Yaklaşımının İlkeleri .....	21
1.6.1 Tarafsızlık İlkesi .....	21
1.6.2 Liyakat İlkesi .....	22
1.6.3 Kariyer İlkesi .....	23
1.6.4 Adil ve Yeterli Ücret İlkesi .....	23
1.6.5 Sınıflandırma İlkesi .....	23
1.6.6 Uzman Kişilere Başvurma İlkesi .....	24
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>25</b>
<b>2. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ</b> .....	<b>25</b>
2.1 İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı, Özellikleri, Amacı ve Kapsamı .....	25
2.1.1 İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı .....	25
2.1.2 İnsan Kaynakları Yönetimi'nin Amacı .....	26
2.1.3 İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri .....	27
2.1.4 İnsan Kaynakları Yönetimi'nin Kapsamı .....	29

2.2	İnsan Kaynakları Yönetimi'nin Tarihi Gelişimi .....	30
2.2.1	Bilimsel Yönetim Yaklaşımı .....	32
2.2.2	İnsan İlişkileri Yaklaşımı.....	32
2.2.3	Personel Yönetimi Yaklaşımı.....	33
2.2.4	İnsan Kaynakları Yönetimi Yaklaşımı .....	34
2.3	İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş .....	35
2.3.1	İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Hızlandıran Sebepler.....	36
2.3.1.1	Küreselleşme ve uluslararası rekabet .....	36
2.3.1.2	Teknolojik değişimler.....	37
2.3.1.3	Yönetim ve üretim modelindeki değişimler .....	37
2.3.1.4	Ekonomik değişimler.....	38
2.3.1.5	İşgücünün yapısal değişimi .....	38
2.4	İnsan Kaynakları Yönetiminin İlkeleri .....	39
2.4.1	Liyakat (Yeterlilik) İlkesi .....	39
2.4.2	Eşitlik İlkesi.....	39
2.4.3	Kariyer İlkesi .....	40
2.4.3.1	İşe yönelik kariyer sistemi.....	40
2.4.3.2	Kişiyeye yönelik kariyer sistemi .....	41
2.4.4	Güvence İlkesi .....	41
2.4.5	Yansızlık İlkesi.....	41
2.4.6	Halef Yetiştirme İlkesi.....	42
2.4.7	Yönetim Geliştirme İlkesi .....	42
2.4.8	Sınıflandırma İlkesi .....	42
2.4.9	Adil ve Yeterli Ücret İlkesi .....	43
2.5	Personel Yönetimi İle İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Benzer ve Farklı Yönler .....	43
2.5.1	Personel Yönetimi İle İnsan Kaynakları Yönetiminin Benzer Yönleri.....	43
2.5.2	Personel Yönetimi İle İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklı Yönler.....	44
2.6	İnsan Kaynakları Uygulamalarında Ülke Örnekleri .....	47
2.6.1	ABD'de İnsan Kaynakları Yönetimi ve Uygulamaları .....	48
2.6.2	İsrail'de İnsan Kaynakları Yönetimi ve Uygulamaları.....	51
2.6.3	Japonya'da İnsan Kaynakları Yönetimi ve Uygulamaları.....	53
2.6.4	Almanya'da İnsan Kaynakları Yönetimi ve Uygulamaları .....	55
	<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....</b>	<b>57</b>
	<b>3. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI VE BEŞER YILLIK KALKINMA PLANLARI.....</b>	<b>57</b>
3.1	Araştırmanın Amacı ve Önemi .....	57
3.2	Araştırmanın Materyal ve Yöntemi .....	58
3.3	Devlet Planlama Teşkilatı .....	58
3.3.1	Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş Amacı ve Görevleri.....	58
3.3.2	Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş Süreci .....	59
3.3.3	Planlamanın Tanımı ve Önemi .....	60
3.3.4	1960 Öncesi Planlama .....	62
3.3.5	1960 Sonrası Planlı Dönem .....	63
3.3.6	Planlı Dönem Öncesinde Kamu Yönetimi Reformları Adı Altında Yerli ve Yabancı Uzmanlara Hazırlatılan Raporlar .....	66
3.3.7	Günümüzde Devlet Planlama Teşkilatı .....	67

3.4	Devlet Planlama Teşkilatının Beşer Yıllık Kalkınma Planlarında	
	Personel Yönetimi Ve İnsan Kaynakları Yönetimi.....	68
3.4.1	Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).....	70
3.4.1.1	I.BYKP Öncesi genel durum değerlendirmesi .....	71
3.4.1.2	Çalışma yaşamı ve sosyal güvenlik.....	72
3.4.1.3	İşgücü ve istihdam.....	73
3.4.2	İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).....	75
3.4.2.1	İstihdamda temel ilkeler .....	75
3.4.2.2	İstihdam sorununun genel tanımı .....	75
3.4.2.3	Planlı dönem içerisinde istihdamın geliştirilmesi.....	76
3.4.2.4	Planlı dönem içerisinde istihdamda uygulanacak politikalar.....	77
3.4.2.5	Sosyal güvenlik ilkeleri .....	77
3.4.2.6	Planlı dönemde sosyal sigortalar durumu.....	78
3.4.2.7	Sosyal güvenlik kapsamında uygulanacak politikalar.....	79
3.4.2.8	İstihdam ve insangücü .....	80
3.4.2.9	İnsangücü ilkeleri .....	80
3.4.2.10	İnsangücünün önemi.....	81
3.4.2.11	İnsangücü planlamasında uygulanacak politikalar .....	81
3.4.3	Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) .....	82
3.4.3.1	İnsangücü ve istihdam alanındaki gelişmeler.....	82
3.4.3.2	Sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler .....	83
3.4.3.3	Teknolojik gelişmelerde insan gücü.....	84
3.4.3.4	Kamu çalışanlarının eğitimi.....	84
3.4.3.5	Kamu yönetimi reformu .....	85
3.4.3.6	Plan politikalarının genel ilkeleri .....	85
3.4.4	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).....	86
3.4.4.1	İstihdam alanında belirlenen sorunlar.....	86
3.4.4.2	İnsangücü alanında belirlenen sorunlar .....	87
3.4.4.3	Toplumsal (sosyal) güvenlik .....	87
3.4.4.4	Plan döneminde kamu girişimciliği.....	89
3.4.5	Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).....	90
3.4.5.1	İstihdam hedefleri .....	90
3.4.5.2	İstihdam ilke ve politikaları.....	91
3.4.5.3	Çalışma hayatı hedefleri .....	92
3.4.5.4	Çalışma hayatı ilke ve politikaları .....	92
3.4.5.5	İnsangücü hedefleri.....	93
3.4.5.6	İnsangücü ilke ve politikaları .....	94
3.4.5.7	Sosyal güvenlik hedefleri .....	95
3.4.5.8	Sosyal güvenlik ilke ve politikaları .....	95
3.4.5.9	Kamu yönetiminin iyileştirilmesi kapsamında ilke ve politikalar .....	96
3.4.6	Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).....	97
3.4.6.1	İstihdam temel amaçları ve politikaları .....	97
3.4.6.2	İstihdam hedefleri .....	98
3.4.6.3	İstihdam ilke ve politikaları.....	98
3.4.6.4	İnsangücü kapsamında belirlenen hedefler.....	99
3.4.6.5	İnsangücü ilke ve politikaları .....	101
3.4.6.6	Çalışma hayatı ilke ve politikaları .....	102



3.4.6.7	Sosyal güvenlik hedefleri .....	103
3.4.6.8	Sosyal güvenlik ilke ve politikaları .....	104
3.4.6.9	İstihdam kapsamında amaçlar .....	105
3.4.6.10	Sosyal güvenlik kapsamında amaçlar .....	105
3.4.6.11	Çalışma hayatı kapsamında amaçlar .....	105
3.4.7	Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) .....	106
3.4.7.1	İstihdam, insangücü ve sosyal politika hakkında genel değerlendirme .....	106
3.4.7.2	Sosyal gelişme kapsamında genel değerlendirme .....	107
3.4.7.3	Çalışma hayatı .....	110
3.4.7.4	Yurtdışı işçi sorunları .....	110
3.4.7.5	İstihdam ve işgücü piyasasında amaçlar, ilkeler ve politikalar .....	111
3.4.7.6	Sosyal güvenlik reformu, amaçları, ilkeleri ve politikaları .....	111
3.4.7.7	Kamu kesiminde ücret adaletinin sağlanması ile ilgili ilke ve politikalar .....	113
3.4.8	Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) .....	114
3.4.8.1	İstihdam, dünyadaki ve Türkiye'deki gelişmeler .....	114
3.4.8.2	Sosyal ve kültürel alanda yaşanan gelişmeler .....	115
3.4.8.3	Planının temel amaç, ilke ve politikaları .....	116
3.4.8.4	İnsangücü ilke ve politikaları .....	117
3.4.8.5	Sosyal refahın artırılması .....	117
3.4.8.6	İstihdam hedefleri .....	118
3.4.8.7	İstihdam amaçları, ilke ve politikaları .....	119
3.4.8.8	Çalışma hayatı ve mevzuatı .....	119
3.4.8.9	Çalışma hayatı amaçları, ilkeleri ve politikaları .....	119
3.4.8.10	Sosyal refahın arttırılmasına yönelik hedefler .....	120
3.4.9	Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) .....	120
3.4.9.1	İstihdam .....	120
3.4.9.2	Büyüme ve istihdam kapsamında devam eden sorunlar .....	121
3.4.9.3	Çalışma hayatı ve sosyal güvenlik .....	122
3.4.9.4	İşgücü kapsamında amaçlar, hedef ve politikalar .....	123
3.4.9.5	Beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi .....	124
3.4.9.6	Kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi hedefleri .....	125
3.4.10	Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018) .....	127
3.4.10.1	Sosyal güvenlik .....	127
3.4.10.2	Nitelikli eğitim ve işgücüne artan talep .....	127
3.4.10.3	Nitelikli insan ve güçlü toplum .....	128
3.4.10.4	İstihdam ve çalışma hayatı durum analizi .....	128
3.4.10.5	İstihdamda amaç ve hedefler .....	129
3.4.10.6	İstihdam politikaları .....	130
3.4.10.7	Sosyal güvenlik dönemsel durum analizi .....	130
3.4.10.8	Sosyal güvenlik politikaları .....	131
3.4.10.9	Kamuda insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi yönünde durum analizi .....	132

3.4.10.10	İnsan kaynaklarının geliştirilmesinin amaçları, hedefleri ve politikaları.....	132
3.4.10.11	İstihdamda durum analizi .....	133
3.4.10.12	İstihdam kapsamında amaç, hedef ve politikalar.....	133
3.4.10.13	Sosyal güvenlik durum analizi .....	134
3.4.10.14	Sosyal güvenlik kapsamında amaç ve hedefler .....	135
3.4.10.15	Öncelikli dönüşüm programları.....	135
3.4.10.16	İşgücü piyasasının etkinleştirilmesi programı .....	136
3.4.10.17	Temel ve mesleki becerileri geliştirme programı .....	136
3.4.10.18	Nitelikli insangücü için çekim merkezi programı .....	137
<b>DÖRDÜNCÜ BÖLÜM</b>	.....	139
<b>4. SONUÇ VE ÖNERİLER</b>	.....	139
<b>KAYNAKÇA</b>	.....	146
<b>ÖZGEÇMİŞ</b>	.....	154

## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 2.1</b>	: Personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasındaki farklar .....	45
<b>Tablo 2.2</b>	: Yüksek ve düşük teknoloji sektörlerdeki İ.K.Y'nin özellikleri.....	52
<b>Tablo 2.3</b>	: Japon insan kaynakları yönetiminde yaşanan değişim.....	54
<b>Tablo 3.1</b>	: 1961 yılında üç ana sektörde çalışan nüfus.....	74
<b>Tablo 3.2</b>	: 1960-1965 Döneminde Sigortalı İşçi Ortalaması.....	79
<b>Tablo 3.3</b>	: Yükseköğrenimli insan gücü Arzı.....	101
<b>Tablo 3.4</b>	: Sosyal güvenlik sisteminde hedefler .....	104
<b>Tablo 3.5</b>	: Yurtiçi işgücü piyasasındaki mevcut durum. ....	109
<b>Tablo 3.6</b>	: İşgücüne katılma oranları .....	124
<b>Tablo 3.7</b>	: İstihdamın sektörel dağılımı.....	124
<b>Tablo 3.8</b>	: İstihdam ve çalışma hayatında gelişmeler ve hedefler .....	129
<b>Tablo 3.9</b>	: Sosyal güvenlik alanında gelişmeler ve hedefler .....	131
<b>Tablo 3.10</b>	: İstihdam gelişmeleri ve hedefleri .....	134

## ŞEKİL LİSTESİ

<b>Şekil 2.1</b> : Amerikan tarzı insan kaynakları yönetiminin bileşenleri.....	49
<b>Şekil 2.2</b> : Japon Yönetim Paradigması .....	55

## KISALTMALAR

<b>A.B.D.</b>	:	Amerika Birleşik Devletleri
<b>BYKP</b>	:	Beş Yıllık Kalkınma Planı
<b>DPD</b>	:	Devlet Personel Dairesi
<b>DPT</b>	:	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>ILO</b>	:	Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>İK</b>	:	İnsan Kaynakları
<b>İKY</b>	:	İnsan Kaynakları Yönetimi
<b>KAYA</b>	:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
<b>KİT</b>	:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>KOBİ</b>	:	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler
<b>KP</b>	:	Kalkınma Planları
<b>MEHTAP</b>	:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>OEEC</b>	:	Uluslararası İktisadi İşbirliği Örgütü
<b>PY</b>	:	Personel Yönetimi

## ÖZET

### DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATININ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

ALTIN, Ömer

Yüksek Lisans, İşletme Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Dr. Bahar AŞCI

Ocak 2015, 171 sayfa

Sanayileşmiş Avrupa ülkelerinden geri kalmamak için 1935-1960 tarihleri arasında 2 kez beşer (1932-1937, 1938-1942) yıllık sanayileşme planları uygulanmıştır. Bundan sonra planlama stratejisinin önemi üzerinde durulmuş, ülkedeki kıt kaynakların daha verimli bir şekilde kullanılması ve kalkınma hamlelerine hız kazandırmak, ekonomik ve sosyokültürel kalkınmayı planlı bir şekilde yürütmek amacıyla, 30 Eylül 1960'ta 91 sayılı kanunla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur.

Bu bağlamda insan gücünün bir kuruluşun en değerli varlığı olduğu gerçeğiyle, Türkiye Cumhuriyeti de gelişmiş, sanayileşmiş ülkeler gibi, gelişime ayak uydurmuş ve DPT'nin 1980'den sonra hazırlamış olduğu kalkınma planlarında ve geliştirilen kalkınma stratejilerinde; birey ve toplum lehine bir değişim sürecine girilmiş ve personel yönetiminden, insan kaynakları yönetimine bir geçiş yaşanmıştır.

Bu yüksek lisans tezinde, kamu personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi karşılaştırılarak, DPT'de kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişte yaşanan sorunlar ele alınmış, DPT'nin kuruluşundan itibaren 1'inci 5 yıllık kalkınma planı ile birlikte kamu personel yönetimi ve insan kaynakları yönetiminin hangi başlıklar altında değerlendirildiği ve bu geçiş sürecinin uygulanabilirliği incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Personel Yönetimi, İnsan Kaynakları Yönetimi, Devlet Planlama Teşkilatı, Kalkınma Planları, İstihdam, Sosyal Güvenlik, Çalışma Yaşamı, İnsangücü.

## **ABSTRACT**

### **STATE PLANNING ORGANIZATION FOR THE DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT FOR THE FIVE-YEAR DEVELOPMENT PLANS**

ALTIN, Ömer

Master, Department of Management

Thesis Supervisor: Dr. Bahar AŞCI

January 2015, 171 pages

Not to stay behind the European countries, between 1935 and 1960 five years development plan was applied twice (1932-1937, 1938-1942). After that Turkey gave importance to planning strategy and in order to use insufficient resources in country efficiently, to speed up the moves in development and to conduct economic and sociocultural developments conspiratorially, Turkey established State Planning Organization on 30 September 1960 by drafting the law numbered 91.

In this context, with the truth of that labor power is the most valuable asset for a foundation, Republic of Turkey conformed developed countries' behaviour to development, it is entered in the process of change which is in support of individual and society and there occurred a change from Staff Management to Management of Human Resources by development strategies were enhanced by State Planning Organization after 1980.

In this master thesis, comparing Public Personnel Management and Management of Human Resources, it is dealt with the problems which occurred in period of transition from Public Personnel Management to Management of Human Resources since the establishment of State Planning Organization, Public Personnel Management and Management of Human Resources was examined in which topics with the first five year development plan and it is examined the availableness of this transition progress.



**Keywords:** Personnel Management, Human Resources Management, State Planning Organization, Development Plans, Employment, Social Security, Working Life, Manpower.

## GİRİŞ

1980’li yıllarda ortaya çıkan ve bütün dünyayı etkisi altına alan küreselleşme; ekonomik, politik, sosyal ve kültürel sınırların etkisinin azaldığı bir süreç olarak tanımlanabilir. Yaşanan bu süreç ile birlikte ülkeler, dünya ticaretinden daha büyük bir pay alabilmek adına, yeni pazarlar oluşturmuş, ürün çeşitliliğini, ürün verimliliğini ve ürün kalitesini artırmışlardır. Çok uluslu ve uluslararası örgütler arasındaki rekabet artarak günümüze kadar devam etmiştir. Bu gelişmeyle birlikte, teknolojik olarak yükselişe geçmek ve finansal olarak güçlü olmak, işletmelere yetmemeye başlamıştır. Makinelerin, teknoloji ve tesislerin taklit edilebilir yönlerinin olduğu görülmüş ve bu aşamada, insan odaklı, katılıma ve grup esasına dayalı davranış ve düşünce sistemini uygulayan yeni üretim ve yönetim teknikleri yaygınlaştırılmıştır (Ülsever, 2003:128-130).

19. yüzyılda yaşanan Sanayi Devrimi ile birlikte, günümüze kadar çeşitli aşamalardan geçen “Personel Yönetimi”, 1980’li yıllardan itibaren yerini “İnsan Kaynakları Yönetimi”ne bırakmıştır. Günümüzde personel yönetiminin bir uzantısı olarak düşünülse de, insan kaynakları yönetimi personel yönetiminden oldukça farklılık göstermektedir.

II. Dünya Savaşı’ndan sonra, önemli değişiklikler yaşayan ülkemiz, birçok soruna çözümler bulmaya ve yaşanan değişime ayak uydurmaya çalışırken, personel yönetimi sisteminde ucu açık birçok sorunla da baş başa kalmıştır. Personel yönetimi alanında yaşanan bu sorun ve yetersizlikleri ortadan kaldırmak için, dönemin hükümetleri tarafından yerli ve yabancı uzmanlara bir dizi raporlar hazırlanmıştır.

1930’lu yıllarda, personel ile ilgili konular hız kazanmaya başlamış, fakat personel birimlerinin asıl görevlerinin çalışanlar hakkında kayıt tutmaktan daha öteye gidemediği görülmüştür. Bu dönemde çalışana bir maliyet unsuru olarak ele alan bir anlayış hakim olmuş ve çalışanlardan psikolojik bir bağlılık beklenmiştir (Şaylan, 2000:22). Oysa çağdaş anlayış, insan kaynağını bir maliyet unsuru olarak değil, değerlendirilmesi ve işletilmesi gereken bir kaynak olarak görmektedir.

Bu gelişim ve değişimler, personel yönetimi anlayışından, insan kaynakları yönetimi anlayışına geçişi adeta zorunlu kılmaktadır (Selamoğlu, 2002:1). Artık insan, bir maliyet unsuru olmaktan çok uzak, geliştirilmesi gereken bir kaynak olarak değerlendirilmektedir. İnsan kaynakları yönetiminin temel anlayışı, insanları örgütleriyle bütünleştirmenin sağlanması ve memnuniyetlerinin artırılması olarak algılanmaktadır. Bundan dolayı, insana yapılacak olan yatırımı bir tüketim aracı değil, tam aksine bir yatırım aracı olarak kabul etmek, insan kaynakları yönetimi zihniyetinin asıl amaç ve gayesi olmuştur (Muter, 2000:3).

Bu çalışmada tarihsel gelişimi içerisinde, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş süreci, personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi arasındaki benzer ve farklı yönler, birinci ve ikinci bölümlerde ele alınarak, aktarılmaya çalışılmıştır.

Dünyada hızlı yaşanan küreselleşmeye, yenilik ve değişime ülkeler ayak uydurmak zorundadır. Ekonomik, sosyal ve kültürel alanda gelişme sağlamak, gelişen dünyaya ayak uydurmak bir sanattır. Bu alanda başarılı olmanın tek şartı, doğru ve uygulanabilir stratejik planlar oluşturmaktır. Bir diğer bakış açısıyla; dünya üzerinde yaşanan değişim ve gelişime ayak uydurmak, bir savaş sanatıdır da diyebiliriz. Bu savaştan başarılı çıkabilmek için doğru zamanda, doğru strateji ve doğru planlama yapmak gerekir. Stratejinin ve planlamanın önemi kapsamında; Sun Usta, hünerli savaşçıların yalnızca kazanacaklarından emin olduklarında savaşa girecekleri konusunu işleyerek, zaferi kesinleştirmenin beş yolunu saymıştır.

Ne zaman, kaç birlik kullanacağını bilenler; askeri ile subayları aynı kafada olanlar; hazırlıksızın karşısına, hazırlıklı olarak çıkanlar ve hareketleri hükümetler tarafından kısıtlanmayan mahir komutanları olanlar kazanacaktır.(SUN, 2010:8).

Bu çerçevede; olabilecek dar boğazları öngörüp gidermek ve dünyanın değişen koşullarının gereği olarak, dünya ile bütünleşmek, bu süreçte uyumda yaşanılacak sıkıntıları aşmak, yapısal ve kurumsal nitelikte önlemler almak, ekonomik ve sosyokültürel istikrarı sağlamak, diğer ülkelerle rekabet edilebilirlik gücünü artırmak ve yeni oluşumlara uyum sağlayabilmek için, 05 Ekim 1960 tarihinde 91 sayılı kanunla, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Bu tarihten önce de

Türkiye'yi ekonomik yönden etkileyen 1929 "Dünya Ekonomik Krizi" sonrasında, gelişmeyi sağlayıp, istikrarlı bir şekilde yol almak için, I.inci, II.nci ve III.üncü Beş Yıllık Sanayi Plan'ları hazırlanmıştır. I.inci Plan her ne kadar başarılı olmuş olsa da, II.nci Beş Yıllık Sanayi Planı, II. Dünya Savaşı'nın başlaması sebebiyle, III.üncü Beş Yıllık Sanayi Planı ise, savaş sonrası yaşanan ekonomik sıkıntılardan dolayı uygulanamamıştır (DPT Yayın No:2366:8).

Bu çalışma, uygulama imkanı bulmuş olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın Beşer Yıllık Kalkınma Plan'larında, insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi için oluşturulan politikalar, uygulama sonrası oluşturulan bu politikaların, amacına ulaşp ulaşmadığının değerlendirilmesi açısından önemlidir. Bu amaçla hazırlanan çalışma üç bölüm olarak tasarlanmıştır. Birinci bölümde, personel yönetiminin tarihi süreç içerisindeki gelişimi, önemi, amacı ve ilkeleri üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde, insan kaynakları yönetiminin tarihi süreç içerisindeki gelişimi, amacı, önemi ve ilkeleri anlatılarak, personel yönetimi ve insan kaynakları yönetiminin benzer ve farklı yönlerine değinilmiştir. Üçüncü bölümde, araştırmanın amacı, önemi ile materyal ve yöntemi hakkında bilgi verilerek, Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluş sürecinden, 1960 öncesi ve 1960 sonrası planlama çalışmalarından kısaca bahsedilmiş ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından günümüze kadar uygulanan, toplam on adet beşer yıllık kalkınma planları (1963-2014), I.inci beş yıllık kalkınma planından (1963-1967) başlamak üzere, insangücü, istihdam ve çalışma yaşamı, sosyal güvenlik konu başlıkları altında ana hatlarıyla incelenerek insan kaynakları yönetiminin gelişimi ele alınmıştır. Nihai değerlendirmeler yapılarak çalışma sonlandırılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### PERSONEL YÖNETİMİ

#### 1.1 Personel Yönetiminin Tarihi Gelişimi

1800'lere kadar gelen dönemde çalışma hayatında insanlar uzun saatler çalıştırılır ve onlara birer köle gibi muamele yapılırdı. Sanayileşmenin de getirmiş olduğu zor şartlar altında ezilirlerdi. Bu dönemlerde personel yönetimi kavramı henüz gelişmemişti. 19. yy'da gelişen *Bilimsel Yönetim Yaklaşımı*'nin öncülerinden Frederick W.Taylor, üretimi artırmak amacıyla insan kaynağına eğilmiş ve çalışanın daha iyi organize edildiğinde ve güdülendiğinde çalışma verimliliğinin arttığını ileri sürerek personel yönetimi kavramının iş hayatına geçişinde çok önemli bir rol oynamıştır (Yüksel, 2000:11).

İnsan, kurum ve örgütlerin vazgeçemeyeceği en önemli kaynaktır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze kadar küreselleşme süreci içerisinde dünyanın yaşadığı değişim, büyük toplumsal ve politik dönüşümler, teknolojide yaşanan devrimler sonucunda personel yönetimi de sürekli bir gelişim ve değişim içerisinde kalmıştır. Türk Kamu Personel Yönetimi'nin, Cumhuriyet'in ilk yıllarında Osmanlı Yönetimi'nin tamamen işlevsel ve temel bazı özelliklerini koruduğu görülmüştür.

Geleneksel üretim tarzından modern üretim tarzına Sanayi Devrimi ile birlikte geçilmiştir. Bu, insanlık tarihinde çok önemli bir süreçtir. Sanayi Devrimi'nden sonra insan mekanik üretimin bir parçası olarak düşünülmüş, insana bir makineymiş gözüyle bakılmış ve insanoğlunun doğasına uygun olmayan nitelikler yüklenmeye başlanmıştı. Özellikle de ülkemizde üretim ihtiyaçları değişmezken, insana yakışmayan ve insan doğasına aykırı bir efor beklenmekteydi. Sanayi Devrimi sonrası daha fazla üretim için çocuk, kadın, genç, yaşlı demeden çok ağır şartlar altında insanların emekleri sömürülmüştür. İnsanlar; emeğine, çalışma ortamına ve

haliyle kendisine yabancılaşmıştır. Maalesef o dönemde insanın bir sosyal varlık olduğu unutulmuştur. Ancak yaşanan bu sıkıntıların giderilmesi adına yapılan yenilikler ve gelişmişlikler ve aynı zamanda üretimde ve insana verilen değerinde artan beklentiler sonucunda personel yönetimine ihtiyaç duyulmuştur

Personel yönetimi, Cumhuriyet'in ilanından sonra Anayasal ve Yasal düzenlemeler ile çok hareketli ve hızlı bir süreç geçirmiştir. Anayasal ve Yasal düzenlemeler öncelikle; ücretler, maaş, işçi statüsü, harcırah ve emeklilik konularında yapılmıştır. Bu kapsamda yapılan ve özel bir kanunla düzenlenmesi ilkesi gereğince 1926'da hazırlanan 788 sayılı "Memurin Kanunu" adlı kanun, o dönemin şartlarına göre kamu personel sisteminin oluşturulmasında temel ilkeleri ortaya koyan ve ileri düzeyde sayılabilecek bir kanun olma özelliği taşımaktadır (Altan, 2010:424).

Türkiye'de başlığında "*Personel*" sözcüğü geçen ilk eser 1955 yılında "Mihçioğlu" nun yayınlamış olduğu eserdir. Ayrıca başlığında "personel" sözcüğünün geçtiği ilk doktora tezi 1964 yılında "Baransel" tarafından yazılmıştır. Aynı zamanda maaş, nakil, yetiştirme ve yükselme konularında 1930 ve 1960'lı yıllarda yazılmış makaleler mevcuttur. Yine 1950 öncesi "İşletme İktisadı" başlığı altında, insan sorunları üzerinde duran eserlerin olduğu görülmektedir. Bahse konu bu yıllarda Alkan, Ete, Isaac gibi çok önemli bilim insanları tarafından personel konularını ilgilendiren başlıklarda yazılmış eserlerin olduğu da bilinmektedir. Ancak bahse konu bu eserler ve kaynaklar bize uzun dönem ve geçmişi ifade etmesine karşın Türkiye'de personel yönetiminin akademik bir unvan kazanması 1960'lı yılların sonlarına 1970'li yılların ise başlarına dayanmaktadır (Üsdiken ve Wastı, 2002:3).

Türkiye'de Cumhuriyet'in ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşı'nın sonlarına kadar olan dönemde, genel olarak kamu yönetimi, özel olarak da kamu personel yönetimi, gelişmesini doğal yollarla sürdürmüş, sistemli ve kapsamlı bir yöntem yerine, hizmet alanlarının gelişmesine bağlı olarak örgütsel büyüme gerçekleştirilmiş, güncel sorunların çözümüne yönelik günübirlik uygulamalar yapılmıştır (Yılmazöz, 2009:295).

İkinci Dünya Savaşı esnasında milyonlarca insanın savaş sanayinin emrine alınmasıyla birlikte, sayısal işgücü azalırken, gittikçe daha az insanla çok ürün elde dileyebilmesine çalışıldığından personel yönetimi önemli hale gelmiştir. Teknolojinin

geliştirilmesiyle birlikte işverenler makine yatırımlarını teslim edebilecekleri nitelikli işgücünü yetiştirebilmek için pahalı eğitim programları düzenlemeye başlamışlardır. (Öznur, 2000:16). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra önemli değişiklikler yaşayan Türkiye bir yandan demokratikleşme sürecine girmiş, bir yandan kamu hizmetlerinde yaşanan gelişime ve genişlemeye ayak uydurmaya çalışmış, bir yandan kırsal alanlara uzanma eğilimi göstermiş, bir yandan yönetimle kalkınma arasındaki ilişkinin bilinci ile tedbirler almaya çalışmış ve bunların sonucu olarak da personel yönetimi sisteminde ucu açık birçok sorunun ortaya çıktığı görülmüştür. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından sanayinin canlanmaya başlamasıyla birlikte yapılan yasal düzenlemelere bağlı olarak ortaya çıkan Personel yönetimi alanında gelişmeler başlamıştır. 09 Temmuz 1945 tarihinde kabul edilen 4792 sayılı SSK kanunu, sosyal düzenlemelerin başlangıcını oluşturmaktadır (Argon ve Eren, 2004:25). Aynı zamanda bu dönemde konu ile ilgili birçok raporlar hazırlanmıştır. Hazırlanan ilk rapor, 1949 yılında Dönemin Başbakanı İsmet İnönü tarafından verilmiş olan emirle İstanbul Üniversitesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Fritz Neumark'ın hazırlamış olduğu rapordur. Yine bu amaçlar ile 1950 yılında Thornburg, 1951 yılında Barker, 1952 yılında Martin ve Cush'un "Akdeniz Raporları" başlıklı çalışmaları hazırlanıp yayınlanmıştır (Şaylan, 2000:109-112).

Personel ile ilgili konuların hız kazandığı 1930'lu yıllarda, personel birimlerinin ana görevlerinin çalışanlar hakkında kayıt tutmaktan öteye gitmediği görülmektedir. II. Dünya Savaşı'nın yorgunluğuyla ve ilerleyen yıllarda savaşın etkisiyle de ortaya çıkan emek kıtlığını gidermek ve aynı zamanda çalışanların da verimliliğini artırmak amacıyla personel konularına daha da ağırlık verilmiştir (Şaylan, 2000:33).

1960 ve 1970'li yıllarda bu konuda çıkarılan yasalarla personel yöneticiliğinin rolü değişmiştir. Çıkarılmış olan bu yasalarla, bir personel yöneticisinde yüksek beceri ve uzmanlık aranmaya başlanmıştır. Yöneticilerde bulunması gereken yüksek beceri ve uzmanlığın, personel fonksiyon verimliliğinin artmasındaki yeri ve öneminin yüksek olduğu kabul görmüştür. Ancak yaşanan bu sürece rağmen 1990'lı yılların başlarına kadar personel yönetimi, geleneksel bir yönetim anlayışı olarak algılanmaktan öteye gidememiştir ([www.gazi.edu.tr/buluc/YENTURK.DOC](http://www.gazi.edu.tr/buluc/YENTURK.DOC). erişim:11.04.2014 21:20).

1990 yılından sonra, çalışma hayatında meydana gelen hızlı değişim ve gelişmeler, personel yönetimi kavramının ve uygulamalarının yerini daha dinamik bir yapıya sahip olan ve örgüt ortamına daha uygun olan İKY kavramının almasına sebep olmuştur. Teknolojideki hızlı değişimler ve yenilikler, uluslararası ve ulusal rekabette yaşanan yoğunluk, işgücü yapısındaki hızlı değişim, eğitime olan ilginin artması ve sendikalaşma eğilimlerinin artmış olması Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişi zorunlu kılmıştır (Tortop, 2007:29).

## **1.2 Personel Yönetimi Kavramı, Amacı ve Önemi**

### **1.2.1 Personel Yönetimi Kavramı**

Personel yönetimi kavramı II. Dünya Savaşı'nın sonlarında yönetim anlayışlarının farklılaşması sonucunda ortaya çıkan bir kavram gibi gözükse de aslında kökeni çok eskilere dayanmaktadır. Personel yönetiminin konusu örgüt içindeki insan olduğundan ve yönetimin odak noktasında yer aldığından, öncelikle yönetim kavramı üzerinde durmak gerekmektedir (Fındıkçı, 1999:1). Yönetim tanım olarak yardım, yöneltme ve işbirliği olduğundan yönetim kavramı birden çok kişiden oluşan kümelerde kendisini göstermektedir. Bu sebeple, yönetim “kişilerin ya da personelin ortak çabasının belirli bir amaca yöneltilmesidir” şeklinde de tanımlanabilmektedir (Aykaç, 1999:4).

Kamu yönetimi konusu içerisinde incelenen konular arasında personel yönetimi de vardır. Yani personel yönetimi kamu yönetiminin bir kolu durumundadır. Yönetim bilimi her zaman geçerliliğini koruyan, kanun hükmünde olan kararlar ve kesin hükümler vermez ve veremez. Ancak konuya genel nitelikte öneriler getirebilir. Bundan dolayı bu yönetim bilimi sosyal bir bilimdir. Bilim olduğu kadar yönetim aynı zamanda bir sanattır. Hal böyleyken sosyal bir bilim olan yönetim, insanların ve örgütlerin fikirleri ve davranışlarıyla yakından ilgilenmektedir. Örgütün başarısı veya başarısızlığı, o örgütte çalışan personele bağlıdır. İşte bundan dolayı personel yönetimi; örgüt içinde çalışan personelin örgüt ile uyum içinde çalışması ve aynı zamanda o örgüte en iyi biçimde hizmet edebilecek uzman ve bilgili elemanların temin edilmesi ile ilgilenir (Tortop, 1994:10).

Örgütlerin özelliğinden de anlaşılacağı üzere yönetim, “belli bir amaca yönelik örgüt çevresinde, insanlar ve teknikler aracılığıyla gerçekleştirilen; düşünme, sezme,



duyma gibi zihinsel faaliyetlere dayanan, aynı zamanda tüm örgütü kuşatan bir süreçtir” (Çelik, 1999;11). Yönetimi bir başka şekliyle tanımlamak gerekirse “örgüt içinde ortak amacı gerçekleştirme süreci” olarak tanımlanır. Örgüt ve yönetimin temel ögesi insan ve onların oluşturduğu gruplar olduğundan, kişilerin çabalarıyla amaçların başarılması süreci olarak da adlandırılabilir (Sabuncuoğlu, 1994:18). Personel yönetimi kavramı İngiliz ve Amerikan sistemlerinde “Civil Service” sözcüğüyle ifade edilmekte olup, tüm kamu memurları ve personel rejimini anlatmaktadır. Bu deyim Fransa’da “Fonction Publique” olarak kullanılmakta ve tüm kamu personelinin kastetmektedir. Administration du personnel (Personel Yönetimi) Civil Service (Sivil Hizmet) ve Fonction Publique olup yalnız kamuda çalışanlar kastedilmekte aynı zamanda yönetimleri, iyileştirme ve düzenlemeler ile ilgili kuralları da içermektedir (Tortop, 1994:11).

### **1.2.2 Personel Yönetiminin Amacı**

Stratejik bir role sahip olmayan, personel yönetimi, işletmelerde ve örgütlerde işe alma, işten çıkarma ve personel kayıtlarının tutulması gibi konuları ifade etmektedir. Daha çok personel işlevlerini yerine getirirler, örgüt içinde alınmış veya alınacak olan kararlarda herhangi bir rol üstlenmemektedir. Kurum içerisinde kayıt tutma faaliyeti olarak görülmekte olan personel yönetimi, personelin sigorta, kesenek, yan ödemeleri, ücreti, raporlu olduğu gün sayısı, izinleri, işe devamsızlığı ve geç kalma gibi konularda kayıt tutmaktan öteye gitmemiştir.

Personel yönetimi; bir örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için, örgüt çalışanlarının en verimli yollardan sağlanması, etkili bir şekilde yönlendirilmesi ve kullanılabilir olmasına yönelik geliştirilen faaliyetler bütünü olarak tanımlanır. Personel yönetiminin amacı; işgörenlerin verimini en üst düzeye çıkarmak ve örgütü çalışanlar arasında uyumlu bir hale getirmektir (Canman, 1995:93). Personel yönetimi bu amacı gerçekleştirme üzere örgüt ile üç açıdan ilgilenmiştir. İlki, örgütün ihtiyaç duyduğu kaynağın seçilmesi, hizmete alınması, yetiştirilip, performansına değer biçilmesi, yükseltilmesi ve görevlerinin düzenlenmesidir. İkincisi, personelin örgütsel amaçlara uygun performans gösterebilmesi amacıyla motivasyon sağlayıcı bir çalışma biçimi sağlayarak, örgütün değerleri ile personelin değerleri arasında uyumun sağlanması, ödül ve ücret ile görüşme ve danışma mekanizmaları vasıtasıyla personelin örgüte daha fazla fayda sağlayabilmesidir.

Üçüncü ve son olarak, işe alınan personelin çalışma koşullarının, iş güvenliğinin, hizmette fazla kalma güvencesinin sağlanması adına çalışana güvence verilmesidir (Canman, 1995:4).

### **1.2.3 Personel Yönetiminin Önemi**

Sanayi Devrimi'nin temellerinin atıldığı İngiltere başta olmak üzere, dünya, tarım toplumundan bilgi toplumu olma yönünde ilerlemiştir. Bilgi ve bilgili insan, ekonominin ve aynı zamanda gelişmenin en verimli sermayesi ve en iyi mihenk taşlarından biridir. Bilgi çağında bir örgütün ağırlık merkezi bilgi işçisidir. Gelişmiş ülkelerde ve gelişime ayak uyduran ülkelerde iyi işlere girebilmek ve meslek hayatında ilerleyebilmek için üniversite diplomasına sahip olmak zorunluluk arz eder (www.gazi.edu.tr/buluc/YENTURK.DOC. erişim:11.04.2014 21:20).

Bahse konu dönemde personel yönetimine verilen önem, o dönem şartlarına göre oldukça artmakta ve önemsenmekteydi. Personel yönetimi yönetim sisteminin bir odak noktasını oluşturmaktadır. Personel yönetimi, siyasal yapı başta olmak üzere, yönetim ve ekonomik sistemle karşılıklı bir etkileşim içerisindedir. Bu etkileşim personel yönetiminin değerlendirilmesinde ve olası olumsuzlukların tespiti ve giderilmesinde belirleyici olmaktadır. (Tutum, 1990:40). Bu aynı zamanda yönetimin yapması gereken görevlerin sürekli bir değişim ve gelişim içinde olmasına sebep olmaktadır. Yine bu görevler memurlar tarafından yapılmaktadır (Tortop, 1994:14).

Kamu personel yönetimi, bir meslek olarak bu görevi yürüten çalışanların örgütlendirilme ve yöneltilebilme sistemini inceleyen, mevcut sorunları günün koşulları içerisinde inceleyen ve çözmeyi amaçlayan bir disiplin şeklidir. Özellikle kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlayacak personel sisteminin varlığı, hizmetler için gerekli sayı ve nitelikte personelin sağlanması, istihdam koşullarının belirlenmesi, ücretlerin tespit edilebilmesi, kamu hizmetlerine uygun bilgi ve beceri, değer ve inanca ulaşabilmek üzere personelin yetiştirilmesi, kamu personelinin emeklilik ve sosyal güvenlik sistemi, sistemin yönetiminin örgütlenmesi gibi konular da göz önünde bulundurulduğunda, personel yönetiminin önemi giderek artmaktadır. (Güler, 1994:10).

Örgütün başarısı veya başarısızlığı o örgütte çalışan personele bağlıdır. İşte bundan dolayı personel yönetimi; örgüt içinde çalışan personelin örgüt ile uyum

içinde çalışması ve aynı zamanda o örgüte en iyi biçimde hizmet edebilecek uzman ve bilgili elemanların temin edilmesi ile ilgilenir (Tortop, 1994:10). Ülkenin sosyal ve ekonomik gelişimini sağlamak, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve sosyal düzeni sürdürmek kamu yönetiminin yürütmek zorunda olduğu, aynı zamanda personel yönetiminin de gelişmesiyle mümkün olan belli başlı konulardır (Tortop, 1994:13).

Personel yönetiminin Türkiye’de akademik bir kimlik kazanması ile birlikte ve sonrasında izlediği seyre ilişkin olarak iki önemli saptama ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi, I. Dünya Savaşı’ndan yorgun çıkmış, geç gelişen ve gelişimini sürdürmeye devam eden Türkiye, işletme yönetiminin diğer alt alanlarında olduğu gibi, personel yönetimini de gecikerek ve diğer ülkelerden alıntı yaparak öğrenmiş ve bu şekliyle öğrenmeye devam ediyor olmasıdır. İkincisi ise, Türkiye’de o dönemde hayatımıza giren personel yönetiminin hem kamu hem de işletme yönetimine yönelen akademik bir alan olması ve bu iki alanın da bir parçası olarak incelenmeye devam edilmesidir. Bu iki saptama personel yönetimi disiplininin Türkiye’de kurumsallaşma biçimi ve sonrasında yaşanacak yenileşme açısından şekillendirici bir etkiye sahip olacağını beklemek gerekir (Üsdiken v.d., 2002:3).

### **1.3 Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine İnsan Kavramı**

İnsanın sosyal bir varlık olduğu, dünyanın var oluşundan günümüze kadar değişmeyen bir gerçektir. Örgütteki insan her çeşit iş ve meslekte çalışandır. Personel yönetiminin asıl unsuru insan; olduğundan çok değişken ve dinamik bir yapıya sahiptir (Öktem, 1992:86). Bu sebeptendir ki, insan kendine özgü fiziksel, duygusal ve ruhsal boyutlarıyla anlaşılması ve yönetilmesi zor bir kaynaktır (Barutçugil, 2004:11). Kamu yönetiminin bir alt sistemi olan personel yönetiminin başlıca konusu insan olmasına rağmen, aynı zamanda insanı yakından ilgilendiren kültürel, siyasal, toplumsal ve ekonomi gibi kavramlarla da devamlı etkileşim halinde olmuştur (Öktem, 1992:86-87).

XVIII. yüzyılın sonları ile XIX. Yüzyılın ilk çeyreği dünyada emeğin sömürülmeye başlandığı yüzyıllar olarak tarihte yerini almıştır. XVIII. yüzyılın ikinci yarısında "buhar makinası"nın icadı ile önce İngiltere’de, daha sonra Kara Avrupası ve Amerika’da başlayan, ekonomik ve sosyal yapıda köklü değişimlerle insanlığa birtakım nimetler sağladığı gibi, bazı külfetlere, sıkıntılara da neden

olmuştur. Sanayi Devrimi sonrasında üretimde makinenin yoğun olarak kullanılmaya başlamasıyla insanlar için kötü çalışma koşullarının oluşmasına, düşük ücretin ortaya çıkmasına dolayısıyla emeğin acımasızca yaklaşık yarım yüzyıl istismar edilmesine sebep olmuştur ([www.journals.istanbul.edu.tr/iusoskon/article/download/](http://www.journals.istanbul.edu.tr/iusoskon/article/download/) erişim: 19.11.2014 15:00). Makineyi bulan ve nimetlerinden yararlanmaya başlayan insanoğlu, başka bir insanın nimetlerinden de yararlanabileceğini akıl edememiştir. Bilgisayarın insandan daha zeki olduğuna, insanın beden gücüyle yapabileceği her şeyi makinelerin de yapabileceğine inanmış, insanlar hor görülmüş, hakkı olan ücret verilmemiştir. İnsana yıllarca bir köle gibi davranılmıştır (Andersen, 2000, s.13). Sanayi devrimi öncesinde işçilerden söz etmek bir hayli güç olmasına karşılık, bununla birlikte mevcut işçiler de çok ağır şartlarda uzun süreli çalışmak zorunda kaldığından birer köleyi andırmaktaydılar (Yüksel, 2000:11). Bu düzen 1960'lı yıllarda ABD'de, 1970'li yıllarda ise Avrupa'nın gelişmiş olan bazı ülkelerinde, daha çok kazanmanın, daha verimli olabilmenin ve daha müreffeh bir hayat tarzına sahip olabilmenin sadece makineyle gerçekleşmeyeceği anlaşılmıştır. Çünkü makineler insan beyni olmadan kendini geliştiremiyor ve yenileyemiyordu. Makine ile insan beyninin ve bedeninin müşterek çalışmasıyla geleceğe daha doğru bakılabileceği ve işletmelerin daha verimli olabileceği anlaşılmıştır. Fakat yaşanan bu süreç içerisinde insanlar, makinenin ağırlığı altında ezilmiş, makineleşmiş, robot gibi işini yapan ve yaratıcılık nedir bilmeyen bir nesne haline gelmiştir.

Bu kez rollerin değiştiği gözlenmiştir. Daha önceleri bir makinenin nasıl daha verimli çalışmasını sağlayabilirim diye düşünen insanoğlu, bundan sonra çalışan insanın verimini nasıl arttırabilirim düşünmeye başlamıştır (Andersen, 2000:13). Fizyolojik gereksinimlerin karşılanmasına yönelik sarf edilen çabalar, insanın çevresine yavaş yavaş hâkim olmasına yol açmıştır.

Öncelikle çalışma saatlerinde düzenlemelere ve iyileştirmelere gidilmiş, fazla mesailere ek ücret, iş yerinde başarılı olan personele ödül maksatlı ek prim verilmeye başlanmıştır. Bu süreç zaman içerisinde kendini geliştirerek uzun bir süre bu şekilde devam ederken, çalışan personel de boş durmamış, kendini mesleki olarak her yönden geliştirme gayreti içerisinde girmiştir. Eğitim seviyesini yükseltmiş, daha yaratıcı olma yönünde atılımlar yapmış, yöneticinin karşısına çıkıp “Ben de varım, ben de özelim, bana vermiş oldukların sıradan şeyler, benim daha da gelişmemi sağla” gibi sözler söyleyebilme gücü kazanmıştır. Değerli bir varlık olduğunu

kanıtlama gayreti içerisinde girmiştir. İşveren ise, çalışanın bu istekleri karşısında duyarsız kalamamış, çalışanları için mevcut şartları iyileştirmiş, insanları örgütü için bir makineden çok, kaynak olarak görmeye başlamıştır. Zamanla bu yapılanlara ek olarak verimi arttırabilmek adına, özel sağlık sigortaları eklenmiştir. Hatta şirket sahipleri şirketlerinden çalışanlarına hisse vermeye başlamıştır. “Bana ne kadar kazandırırsan sen de mevcut hisse miktarın kadar kar elde edersin” demiştir. İlerisini görmek isteyen çalışana kendi kariyerini planlama imkânı vermiştir. Dünyada yaşanan bu değişim dalgası maalesef Türkiye’ye ancak 1980’li yılların ikinci yarısında ulaşmıştır. Biz ülke olarak personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş sürecini maalesef yavaş yavaş yaşadık. Bir önceki yılın verileri ile kıyaslama yapıldığında, bu dalgalardan kıyıya çarpıp parçalanmamayı başarabiliyoruz. Ancak önümüzü çok fazla göremiyoruz. Bu yolda o dalgaların üstüne çıkıp, dimdik durup sörf yapabilmek için Türkiye’nin kat etmesi gereken oldukça uzun bir yolu vardır (Andersen, 2000:13).

### **1.3.1 İnsan İlişkileri Akımı Süreci**

İnsan ilişkileri ekolü, örgüt teorileri içerisinde insanı sosyal bir varlık olarak görmesi ve çalışanların üretkenliğinin arttırılması yoluyla iş tatminlerinin sağlanması açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Bu teori, örgütsel verimliliğin gerçekleşmesinde kilit bir unsur olan insanın ön plana çıkarılması ve birçok alanın yönetim sürecinde yerini alabilmesi açısından büyük önem arz etmektedir ([www.eprints.rclis.org/7349/1/205-230.pdf](http://www.eprints.rclis.org/7349/1/205-230.pdf) erişim:03.04.2014). İnsan ilişkileri personelin verimli çalışmasını ve hareket biçimlerini kontrol etmeyi sağlayan nedenleri açıklar. Yönetimin beklenen sonuçları alabilmesi ve verimli olabilmesi için teknoloji, sermaye ve en önemlisi insan gücü kavramlarını bir bütün olarak ele almak zorundadır. Personel yönetiminin önemle üzerinde durduğu konulardan biri insan ilişkileri ve bunların kontrollü bir şekilde düzenlenmesidir (Tortop, 1994:256).

### **1.3.2 Personel Yönetimi’nde İş ve İnsan Kavramı**

Personel yönetiminin esas konusu insandır. Bir örgütte yönetime bağlı olarak, ücreti karşılığı çalışan erkek ve kadınların bütününe ise işgören denir. Bahsedilen bu kavram aile şirketlerinde ve esnaf işletmelerinde pek kullanılmasa da mal ve hizmet

üreten özel veya kamu niteliğine sahip ve belirli bir büyüklüğe ulaşan endüstri örgütlerinde işgören yani personel kavramı yaygın olarak kullanılmaktadır (Sabuncuoğlu, 1994:16). Yapılan iş ile çalışan personel arasında bugüne kadar süre gelen dengeli bir ilişki vardır. Yönetim personel için uygun iş ortamını oluşturarak işin istenen amaçlara ulaşabilmesini sağlar, diğer yandan personel de hem ekonomik olarak hem de toplumsal ve ruhsal yönden doyuma ulaşır (Ferecov, 2011:26).

Girişimcilerin dikkatleri, 1850’li yıllarda başlayan sanayileşme ile topraktan makinelere çekilmiştir. Bu dönemde ekonomik ve toplumsal alanlarda yaşanan hızlı değişimler işi ön plana çıkartmıştır. İşin öne çıkışı, yaşam tarzı ve yaşam alanlarında pek çok köklü değişimlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu dönemde işgücünün verimliliği personel yönetimi sanayinde ön plana çıkmaya başlamıştır. İnsanın üretim sürecindeki yoğun ve sancılı ilerlemeleri Hawthorne araştırmalarıyla gündeme gelmiştir. Hawthorne araştırmaları, verimliliğin nasıl artırılacağı sorusuna temel olsa da sonuç itibariyle işçilerin personel kavramı altında ve içinde buldukları koşullarda iyileştirmelere gidilmesi hususunda yeni bulgular tespit etmiştir. İş yerlerinde personele önem verem ve personeli dikkate alan yönetim tarzlarının geliştirilmesine başlanmıştır. İş ortamında insana yönelik yapılan düzenlemeler ve iyileştirmeler ve bunun sonucunda sanayide ortaya çıkan verimlilik, insan faktörünün daha da ön plana çıkmasına sebep olmuştur. İşçiler hukuki olarak bazı haklar elde etmişlerdir. İş yerindeki çalışma koşullarının düzeltilmesi ve işçilerin psikolojik farklılıklarının kavranmış olması bu evrede insana değer verilmeye başlandığının bir kanıtıdır (Ertürk, 2011:3).

#### **1.4 Personel Yönetimi’nde Karşılaşılan Sıkıntılar**

Yönetimin en önemli aracı örgütte çalışan insanlar olduğundan, personel yönetiminde yaşanan sorunların birçoğunun bundan kaynaklandığı bilinmektedir (Kalkandelen, 1997:77).

Ülkemizin temel sorunlarından biri olan hızlı nüfus artışı, Bilim ve Teknoloji alanındaki üretimin düşük seviyede oluşu ile birlikte etkisini yıllar boyunca büyük oranda hissettirmiştir. Bunun sonucu olarak da işsizlik büyük sorun olmakta, iş bulamayan kesimin kamu sektöründe yığılmasına sebep olmaktadır.

Osmanlı’dan günümüze ve özellikle I. Dünya Savaşı’ndan sonra sanayileşmenin istenilen düzeyde olmaması, verimli üretim biçiminin toplumun bir

hayat tarzı olarak kabul görmemesi, benimsenmemesi gibi etmenlerden dolayı ülke olarak personel yönetiminde büyük sıkıntılar ve zorluklarla karşı karşıya kalmıştır (Öktem, 1992:86).

#### **1.4.1 1920-1965 Döneminde Yaşanan Sıkıntılar**

Personel sistemi 1920-1965 döneminde birçok açıdan yerli ve yabancı uzmanlar tarafından incelenmiş, bazı batılı ülkelerin deneyimlerinin de etkisinde kalmıştır. Bahse konu tarihler arasında birçok çelişkili düzenlemeler personel yönetimine uydurulmaya çalışılmıştır. Personel sistemi bir yandan Osmanlı personel sistemi, bir yandan Cumhuriyet'in ilanından sonra getirilen yeni düzenlemeler, bir diğer yandan da Batı Avrupa ve Anglo-Sakson personel yönetim sisteminin bir sentezine varılmaya çalışılması personel yönetim sisteminde bir çok sıkıntılara sebep olmuştur (Öktem, 1992:86). Cumhuriyet'in ilk kuruluş yıllarında personel yönetiminde yaşanan en büyük zorluk personel sıkıntısı olmuştur. Ülkemiz; o dönemde nüfus azlığından dolayı personel bulmada, özellikle uzman personel bulmada çektiği sıkıntı, zamanla nüfus artışı ile birlikte her meslekten ve çok sayıdaki personeli istihdam edememekten yakınmıştır (Kalkandelen, 1997:77).

1. I. Dünya Savaşı ve akabinde yaşanan Kurtuluş Savaşı sonrası devlet olarak yeniden yapılanma sürecine girilmiş, sanayileşme alanında yenilikler dönemi başlamışken dönem daha henüz tamamlanmadan gelen II. Dünya Savaşı sonrası yaşanan mali ve ekonomik sıkıntılar, siyasal, toplumsal ve teknik alanlarda yaşanan sıkıntılı süreç ister istemez personel yönetimini de etkilemiştir (Sulhun, 1989:3).

2. Devlet, bir üst yönetim sistemi olarak görev yapmaktadır. Bu sistemin doğru, hatasız ve uyum içerisinde çalışabilmesi, alt sistemlerin uyum içerisinde çalışmasına bağlıdır. Tıpkı insan gibi; insanın yaşamını sağlıklı bir şekilde sürdürebilmesi alt sistemlerinin yani organlarının ahenkli bir uyum içerisinde çalışmasına bağlı olması gibi. Cumhuriyet'in ilk kuruluş yıllarında personel bulmada özellikle uzman personel bulmada büyük sıkıntılar yaşanması bir yana bir üst yönetim olan devletin, kendi alt sistemleri ile uyum içerisinde çalışmadığı da apaçık ortadadır (Kalkandelen, 1997:78).

3. Bu dönemde bütçede yaşanan olumsuzluklar personel maaşlarının düzenli bir şekilde ödenmesinde de sıkıntılar yaşanmasına sebep olmuştur (Öktem, 1992:87).

4. 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 nedeniyle kamu hizmetlerine nitelikli personel alınması güçleşmiştir (Yılmazöz, 2009:298)

5. I. Dünya Savaşı, Kurtuluş Savaşı ve II. Dünya Savaşı sonrası yaşanan sıkıntılar ve güçlükler dar ve sabit gelirli olan askeri personeli, öğretmenleri vb. ekonomik alanda sıkıntıya uğratmıştır. 1931 Yılında dünyada yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle personel maaşlarından vergi alınmaya başlanmış, brüt maaş uygulamasına geçilmiştir (Öktem, 1992:87). O dönemde çalışma koşullarının ağır olduğu bir gerçektir. Bilgisiz personelin varlığı, araç, gereç ve donatımdaki eksikliklerin de etkisiyle bu güç ve zor şartlar altında yapılan çalışmaya karşılık alınan sonuç küçük ve bi o kadarda önemsizdi. Verimsiz işlerde, aşırı memur istihdamı mevcuttu (Öktem, 1992:88).

6. Devlet kadrolarında personel-kadro ilişkisini belirleyen norm kadro yönetiminin gerektirdiği bilgi mevcut değildi. Bunun sonucu olarak da, işlevsel niteliklerin bilinmemesinden kaynaklı, her kadronun gerekliliğini yerine getirecek ve etkili bir şekilde çalışacak personel bulunması zorlaşmıştır (Kalkandelen, 1997:78).

7. Örgütsel eksiklikler, piyasa koşullarının çıkmazı, zamanın yeniliklerine uymayan yönetim anlayışı gibi nedenler bazı görev ve hizmet sınıflarında verimli işlere fırsat doğmamasına neden olmuştur. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki çalışmalar gereksiz memurların ağır, sıkıcı ve yinelenen çalışmalarıyla tıkanmış, memurların çalışmasının gereksiz işlemler, gereksiz denetimlerle boşa harcanma yönünde sorunlarda artış görülmüştür. Personel üretimindeki savurganlığı ve aynı zamanda yetişmiş personelin uzman oldukları işlerde çalıştırılmaması yaşanan sıkıntıların artmasına sebep olmuştur (Öktem, 1992:88).

8. 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 (Yılmazöz, 2009:298).

9. Bu dönemde daha çok üretim ve daha fazla yatırım yapma endişesi taşıyan işverenler, çalışanlarına çok daha cimri davranmış ve çalışanların çok ciddi yoksulluk koşullarına itilmesine sebep olmuştur. Daha çok üretim yapma hayalleri ve düşüncesiyle örgütteki çalışanlar ikinci plana itilmiş, savsanmış ve çalışanlar



yönetimi elinde tutan kesimlerin karşısında güçsüz ve korumasız hale gelmişlerdir (Güven, 1996:380).

#### **1.4.2 1965 Sonrası Dönemde Yaşanan Sıkıntılar**

1. Çağdaş personel yönetimi temellendirilmek üzere 1960'lı yıllarda reform çalışmalarına başlanmış (Canman, 1985:41), ancak konuya sistemsiz yaklaşılması, yapılacak reformun stratejisi, öncelikleri ve gelişme evreleri önceden planlanmadığı için asıl amacına ulaşamamıştır (Tutum, 1983:38).

2. Problemler çözümlenirken işletmenin verimliliğine bağlı kalan yöneticiler, çözülecek problemleri işletme bünyesi içerisinde dar kapsamda çözüme ulaştırmak isterken çözümsüzlüklerle karşı karşıya kalmışlardır (Ekinci, 2001).

3. 1960'lı yıllarda hızlı bir şekilde artış gösteren nüfus, sanayileşme, enflasyondaki artış ve demokratikleşme çalışmaları etkisini birçok alanda hissettirmiş gelişme ve değişimlerdir. Personel yönetiminin başarısı bu gelişmelere ayak uydurduğu süreçte ölçülebilir bir değer kazanabilecektir (Öktem, 1992:91). Fakat görülmüştür ki 1963'lerde enflasyonda yaşanan büyük artış sonrasında ekonomi baskı altında tutulmuş ve bunun sonucu olarak da memurların mali hakları enflasyonun çok gerisinde kalmıştır. Yüksek enflasyon oranları personel ücretlerindeki dengesizlikleri beraberinde getirmiştir (Canman, 1985:8).

4. Personel yönetimi kayıt tutma faaliyeti olarak görülmekten daha ileriye gidemeyen personel yönetimi zamanın şartlarına ve değişimine ayak uydurmakta da yetersiz kalmıştır.

5. Bu dönemde personel yönetiminde yerel olarak yapılan istihdamlarda norm-kadro yönetimine ait gereklerin değerlendirilemiyor olmasından kaynaklanan, birçok kadroda varlık içinde yokluk çekildiği gözlemlenmiştir. Örneğin matematik öğretmen ihtiyacı 160 olan bir ilimizde mevcut matematik öğretmeni sayısı 195 iken yine bunun yanında bir çok ilimizdeki liselerde matematik öğretmeni olmadığından dersler yapılamamıştır (Kalkandelen, 1997:78). O dönemde istihdamda yaşanan bu sıkıntı maalesef günümüzde de ülkemizin birçok bölgesinde devam etmektedir.

6. Bilgisiz, uzman olmayan ve deneyim eksikliği olan çalışanlarla yola çıkılmış, reforma gidilmemiştir. Ayrıca yapılacak olan reformda yönetim ve örgüt sorunları kapsama alınmadığı gibi, personel ve hizmet ilişkisi kurulamamış, konu

sadece “ücret” sorunuymuş gibi ele alınmış, kamuoyu görüşlerine yer verilmemiştir (Öktem, 1992:93).

7. Kamu hizmetine nitelikli ve uzman personel sağlamada ve bulunan nitelikli ve uzman personeli de görevde tutmada yaşanan güçlükler ve ücretlerin yetersizliğindeki sorunlar devam etmiştir (Ekinci, 2001:18).

8. 1970’lerde yaşanan petrol krizi ve ardından 1980’li yıllarda yaşanan ekonomik durgunluklar işletmeleri kurumsal anlamda küçültmeye götürmüş ve işletmelerde toplu işten çıkarmalar başlamıştır.

9. Personel yönetimi kapsamında yapılan tarihsel değerlendirmeler sonucunda kısaca özetlemek gerekirse; ülkemiz çapında personel yönetiminde yaşanan tıkanıklıklar, güçlükler, aksaklıklar ve darboğazların sebep olduğu etkileşimler, yönetim sisteminin sosyo-ekonomik yapıdaki değişimine ayak uyduramamasından kaynaklanmaktadır (Canman, 1988:378). Mevcut oluşturulan yönetim sistemi, siyasi ve ekonomik alanda yaşanan çağdaşlaşma, demokratikleşme ve sanayileşmenin gereği olan yapı ve işlerliğin oldukça gerisinde kalmıştır.

10. Üzerinde durulması gereken diğer bir önemli nokta; kamu personel sistemimizin dayanmış olduğu felsefe ve ilkelerin öngördüğü yapı ve uygulama mekanizmalarının, küreselleşen dünya düzenindeki değişim ve gelişmelerden sonra ortaya çıkan yeni koşulların meydana getirdiği ihtiyaçların ve halkın hizmetine yönelik beklentilerin gerisinde kalmasıdır (Yılmazöz, 2009:301).

### **1.4.3 Türkiye’de Personel Yönetimi’nde Karşılaşılan Temel Sorunlar**

Türkiye’de personel rejiminde mevcut olan yerleşik önemli sorun alanlarının sistemin temel prensipleri olan kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin uygulanmasında bazı problemlerle karşılaşıldığı görülmektedir. Bu da çağdaş insan kaynakları yönetimi yaklaşımının benimsediği verimlilik, esneklik ve yaratıcılıktan uzak olduğunu göstermektedir. Bu sistemin temel sorun alanları liyakat ilkesinin işletilememesi, kariyer geliştirme ilkesinin uygulanmaması, ücretlerde dengesizlik olması, ihtiyaçlara göre bilimsel bir personel sınıflandırmasının olmaması, personel rejimi ilkelerinin ve profesyonel bir yönetici sınıfının oluşturulmamış olmasıdır (Canman, 1995:260).

Ayrımcı mevcut personelin niteliksiz olması, uygun işe, uygun kişiyi bulmada yaşanan sorunlar, ücret adaletsizliği, çalışanların denetimi, eğitimi, örgütlenmeleri,

emeklilik hakları ve coğrafi dağılımlarıyla ilgili yaşanan sorunlar diğer problem alanlarını oluşturmaktadır. Yukarıda belirtilenler ışığında personel yönetimi sistemi; verimsizlik, liyakat ilkesinin çökmesi, sınıflandırma ve statüde karmaşa ve yolsuzluk olarak dört temel sorun alanına sahiptir (Yılmazöz, 2009:300).

Verimsizlik; yetersiz eğitim, çalışan-çalışmayan ayırt edilmemesi, yetenekli personele değer verilmemesi, hizmet içi eğitimlerde yaşanan eksiklikler ve eğitimlerin süreklilik taşıyor olması, performansa göre ücretlendirme yapılamaması, yetenekli personele gerekli değer verilmemiş olması gibi bilginin, kişi ve yeteneğinin değersiz görülmesinden kaynaklanan etkidir. Ülkenin kalkınması için son derece hayati öneme sahip verimsizlik alanında yaşanan bu sıkıntılar ülke için büyük bir öneme sahiptir (Yılmazöz, 2009:300).

Liyakat ilkesinin çökmesi; işe girişte ve yükselme sırasında liyakat ilkesinin gerektirdiği gerçekçi ve objektif kriterler yerine, başka kriterlerin gözetilmesi ile hak eden uygun kişilerin gerekli makamlara getirilmemesi, hak etmeyenlerin bunların yerine ikame edilmesi (Canman, 1995: 252-253).

Bunların dışında; mevcut kamu personelinin nitelik olarak yetersiz olduğuna dair oluşan inanç, işe uygun kişiyi bulmada yaşanan sorunlar, kamu personelinin farklı statülerde çalıştırılmasından kaynaklanan ücret adaletsizlikleri, kamu çalışanlarının denetimine, eğitimlerine, örgütlenmelerine, emeklilik düzenlemelerine ve coğrafi dağılımlarına ilişkin yaşanan sorunlar, diğer problem alanlarını oluşturmaktadır. Bütün bu anlatılanlardan yola çıkarak, kamu personel sistemimizin dört temel sorun alanına sahip olduğu söylenebilir. Sınıflandırma ve statüde karmaşa; sınıflandırma ve statü kazandırmada daha çok bazı grup ve siyasal iktidarların güdümünde yapılanmalara gidilmesi (Şaylan, 2000: 20-22).

Yolsuzluk; liyakat ilkesinin gözetilmeyişidir. Halkın adalet duygusunda meydana gelen zedelenmeler, kişileri hakkı olmayan kanunlara riayet etmeyerek elde etme yoluna itmiştir (Yılmazöz, 2009:301).

## **1.5 Personel Yönetimi'nde Yaşanan Sıkıntılara Karşı Alınan Önlemler**

### **1.5.1 Evrensel Boyutta Alınan Önlemler**

Sanayi Devrimi ile yaşanan teknolojik gelişmeler makine-yoğun üretimin ön plana çıkmasıyla bazı Batılı yazarları bu yönde araştırmalara itmiştir. *Adam Smith*,

*Frederic Winslow Taylor, Mathieu Gilbert, Luther Gulick ve Lyndall Urwick* gibi bilim adamlarını işletmelerde üretkenliği artırmanın yollarını araştırmaya ve incelemeye yöneltmiştir (Güven, 1996:380). Taylor çalışmalarını bir örgütte çalışanların fiziksel niteliklerine yöneltmiş ve bu niteliklerin arttırılmasında, insan yetenekleri ile üzerinde çalışılan makinelerin nitelikleri arasındaki uyumun sağlanmasının yolları araştırılmıştır. Bu yazarlar ayrıca; iyi planlanmış bir ödül sisteminin çalışanların fiziksel özellik ve yeteneklerini en üst düzeyde kullanabilecekleri görüşünü de savunmuşlardır. Aynı zamanda geleneksel örgütün kuramcılarında Gulich ve Urwick ise örgütlerde komuta ve denetim yoluyla yönetim görüşünü vurgulamış, iş bölümünün önemine değinmişlerdir. Kısacası geleneksel örgüt kuramcıları, en yüksek üretimi sağlayacak insan odaklı bir örgüt yapı reçetesini bulma çabalarına ağırlık vermişlerdir (Güven, 1996:380).

### **1.5.2 Ülke Geneline Alınan Önlemler**

Personel yönetim sistemimizin ülkemizde yaşanan toplumsal, ekonomik ve sosyal dönüşüme ayak uydurabilmesi amacıyla, küresel ölçekte yaşanan değişimlere paralel bir şekilde yeniden yapılanma ve yenilenme sürecine geçilmiştir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında yaşanan en önemli gelişme 1926 tarihinde çıkarılan 788 sayılı Memur Kanunu'dur. Kamu personel sisteminin oluşturulmasında temel bazı ilkeleri ortaya koyan bu kanun; o günün şartlarına göre hazırlanmış, kamuda çalışan personelin yeni bir statü içerisinde düzenlenmesi ve personel yönetim sisteminin oluşturulmasında bazı temel ilkeleri ortaya koymasından dolayı önemli sayılabilecek bir kanundur. Yine aynı dönemde 1927 yılında çıkarılan 1108 sayılı "Maaş Kanunu" ile 1929 yılında 1452 sayılı "Devlet Memurları Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun" çıkarılmıştır. Ancak dünyada yaşanmakta olan ekonomik bunalım, personel yönetiminde yaşanan sorunlara çözüm olması bakımından çıkarılan bu kanunları bir anlamda geçersiz kılmıştır (Yılmazöz, 2009:304).

1934 yılında Walker D. Hines ve Edwin W. Kemmerer ve başka bazı uzman yabancılar ile Şükrü Baban ve Hazım Atıf Bey gibi Türk yardımcıları tarafından hazırlanan Hines raporu, kamu personel yönetiminde yaşanan problemlere çözüm olabilmesi açısından önemli bir rapordur. Bu raporda hükümetin ekonomik alanda yaptığı harcamaların başarıya ulaşabilmesi için, çalışmaların iyi idare edilebilmesi

gerektiği, hükümet tarafından alınan yanlış politikaların ve başarısızlıkların giderilmesi gibi konular da yer almaktadır (Yılmazöz, 2009:304).

9 Temmuz 1945 tarihinde kabul edilen 4792 sayılı SSK Kanunu sosyal düzenlemelerin bir başlangıcı olma niteliğindedir (Argon ve Eren, 2004:25).

Ülkemizde, personel yönetiminde yaşanan sorunlara çözümler getirebilmek amacıyla, yerli ve yabancı uzmanlara çeşitli raporlar hazırlanmıştır. 1949 yılında “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları” hakkında bir rapor hazırlanmış olup, buna aynı zamanda NEUMARK Raporu denilmiştir. Bu raporda “az memur, yeterli maaş” ilkesi önerilmiştir. Max Weston Thornburg tarafından ilk olarak 1949 yılı “Türkiye Nasıl Yükselir?” ve 1950 yılı “Türkiye’nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi” adlı iki adet raporu mevcuttur. Hazırlanmış olan bu raporlarda; yetenekli personel, uzman ve danışman gereksiniminin önemi belirtilmiştir. Bozuk yönetimin olumsuz sonuçlara sebep olduğu, iyi yetişmiş yönetici gereksiniminin varlığının, yeterlik yani liyakat ilkesine önem verilmesi, öğrenme ilkesinin önemi ve işçi ücretlerinin düşüklüğü vurgulanmıştır. “Yetişmiş Personel Yetersizliği” konusunda rapor, Barker tarafından 1951 yılında hazırlanmıştır. Bu raporda amaç, sistemin yetersizliği, eğitim politikası ve personel sorunları ilişkisi, yönetsel örgütlenmenin düzeltilmesi, görevlerin istenildiği gibi belirlenememesi, hizmete alınmanın ihtiyaçla ilgilendirilmesi, iyi eşgüdüm sağlanmaması, ihtiyaç fazlası memur istihdam edilmesi, katı yasal düzenlemelerle memurların korunması ve 15 yıl boyunca arttırılan maaşların, satın alma gücü karşısında hızla azalması gibi sorunlara değinilmiştir (Öktem, 1992:88).

Yine 1951 yılında James W. Martin ve Frank A. Cush isimli iki uzman tarafından yazılan ve verimli çalışma için yetenekli memur sağlanması, memur niteliklerinin yükseltilmesi, personel dairesinin kurulması, kamu hizmetlerini sınıflandırmak için yasa çıkarılması gibi konulara değinen Cush Raporu “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları” üzerine hazırlanmıştır. 1951’de yazılan ve 1952’de mektuplar biçiminde gönderilen L.Gruber Raporu, F.Baade Raporu, M.Chailleux’un hazırladığı Dantel Raporu da o dönemde personel yönetiminde yaşanan sorunlara çözüm bulmak için hazırlanan raporlardandır (Öktem, 1992:88).

Devlet memuru ve Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) personeli arasındaki ücret sistemi farkının giderilmesi yönünde 1956 yılında 6675 sayılı yasa çıkarılmıştır (Öktem, 1992:90).

Kamu yönetimi ve personel yönetimi alanlarında bilimsel çalışmalar yapması için “Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü” (TODAİE) 1953 yılında kurulmuştur. Enstitü 1958 yılında çalışmalarının bir ürünü olarak “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” başlıklı 3 ciltlik bir rapor hazırlanmıştır (Yılmazöz, 2009:304).

1960 askeri darbesinden sonra yapılan 1961 Anayasası kamu yönetimine yeni bir bakış açısı getirmiştir (Yılmazöz, 2009:305). 1960 yılında planlı kalkınma dönemine girilmiş ve 1961 yılında çok önemli bir gelişme olan 160 sayılı kanunla Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuş ve personel sistemini ulusal temele yerleştirme arayışları günümüze değin sürmüştür (Öktem, 1992:91).

Ülke genelinde kamu kurum ve kuruluşlarında personel yığılmaları; personel ihtiyacının Devlet Personel Daire Başkanlığı’nın kontrolünde ve merkezi bir sistemle oluşturulması ve yapılan bu tür çalışmaların sürekli kılınmasıyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Tüm devlet kurum ve kuruluşları yeniden yapılandırılmış, kadro fazlası personel belirlenerek kadro ihtiyacı olan yerlere personel kaydırılmıştır (Kalkandelen, 1997:79).

## **1.6 Personel Yönetimi Yaklaşımının İlkeleri**

Personel yönetimi teknik ve işlemleri, ilkeler vasıtasıyla anlam kazanmaktadır. Personel yönetimi ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığına ve nasıl uygulandığına bakılarak, bir örgütte personel sisteminin özellikleri anlaşılabilir. Personel yönetimi ilkeleri, bir personelin işe girişinden, işten ayrılmasına kadar geçen süreçte yol gösterici niteliktedir. Personel yönetimi ilkeleri; tarafsızlık ilkesi, kariyer ilkesi, liyakat ilkesi, sınıflandırma ilkesi, adil ve yeterli ücret ilkesi ve uzman kişilere başvurma ilkesi olarak altı başlık altında incelemek mümkündür.

### **1.6.1 Tarafsızlık İlkesi**

Birçok boyutu olan tarafsızlık ilkesi, işe alma ve çalışma süreci içerisinde olmak üzere ikiye ayrılırken, çalışma sürecinde de çalışmanın tarafsızlığı ve yönetimin tarafsızlığı olarak da karşımıza çıkmaktadır. Personelin seçimi ve işe alımı sürecinde, tarafsız davranılmalıdır. Kişinin ideolojik, siyasi vb. görüşlerinden dolayı, kişisel yeteneği yeterli olmasa da işe alınması engellenmelidir (Akyüz 2001:50-51).

Siyasi kayırmalara dayanarak işe alımlar ve görev süreci içerisinde, siyasi görüşüne istinaden terfiler tarafsızlık ilkesine aykırıdır. Personel işe alındıktan sonra ise tarafsızlık ilkesinin ikinci süreci olan çalışma süreci içerisinde tarafsızlık ilkesine riayet edilmesi gerekir. Çalışan personel görevini yaparken, hizmetini genele karşı yapmalı, özel olarak, sebebi ne olursa olsun, tarafsızlığı bozacak durumların oluşmasına fırsat verilmemelidir. Amirler, personelinin ideolojik ve siyasi görüşlerinden dolayı yanlı davranmamalıdır.

### **1.6.2 Liyakat İlkesi**

Yönetimin siyasallaşmasını ve siyasal yanlılığını önlemek amacıyla karşımıza liyakat ilkesi çıkmaktadır. Liyakat ilkesinin temel amacı; görev başarılı bir şekilde yapan çalışanın göreve getirilmesidir. Yani, kayırmacı bir bakış açısından uzak olunmalıdır. Kamu görevlerine giriş ve görev içerisinde yükseliş karşılaştırma temeline dayandırılmalıdır (Kutal ve Büyüksü 1996:96). Liyakat ilkesi işi yapabilecek olan insanın işe alınması ile ilgilidir. Bu durum iş ve işi yapabilecek olan kişinin arasındaki uyumdan geçer. Hizmete girişte ve hizmete alındıktan sonraki terfilerde, kişinin bilgisi, yeteneği, becerisi ve ehliyetinin temel alınması, liyakat ilkesinin temel esasları arasındadır. Tüm çalışanlara kanun önünde eşit davranılmalı, din, dil, ırk, mezhep, renk, eğitim, milliyet, cinsiyet, medeni durum, yaş ve özürllülük gibi sebeplerden dolayı kesinlikle farklı davranılmamalıdır. Çalışan personelin verimli bir şekilde kullanılmasına özen gösterilmeli, çalışanların görevine devam edip edemeyecekleri, başarıları ve yetenekleri ile değerlendirilmelidir. Çalışan personelin aynı şartlar altında eğitimine ve öğrenimine önem verilmeli, belli bir standarda ulaşamayan personelin görevine son verilebilmelidir. Aynı zamanda personeli, siyasi ve kişisel kayırmalara karşı koruyucu önlemler de alınmalıdır (Sabuncuoğlu, 2005:4). Eşit işe eşit ücret ödenmeli, ödenen ücretlerin özendirici ve ödüllendirici bir özellikte olmasına dikkat edilmelidir. Bu ilke hem kamu hem de özel kesim örgütleri için önemli olmakla birlikte siyasal kayırcılığın önlenmesi yönünden kamu bürokrasisinde daha fazla bir anlam taşımaktadır (Can ve Kavuncubaşı, 2005:16).

### **1.6.3 Kariyer İlkesi**

Yaşam boyu devam eden bir iş ve bir uğraş olan kariyer; genç yaşlarda ilerlemek, yükselmek umuduyla girilen ve emekliliğe kadar uzanan bir süreç ya da bir uğraş olarak da tanımlanabilir. Ayrıca, kamu kesiminde, kaliteli ve yetenekli çalışanı hizmete çekmek ve hizmette tutmak şeklinde de tanımlanmaktadır (Canman, 1995:38).

Kariyer ilkesinde kıdeme, yani memurlukta geçen süreye ve deneyime önem verilmektedir. Çalışan personelin bir iş kolunda uzmanlaşması öngörülmektedir. Bunun sağlanabilmesi, hizmet içi ve hizmet dışı eğitimlere önem verilmesiyle gerçekleşebilir. Kariyer ilkesinde, çalışanın hukuksal yapısı kanunlardan ve düzenleyici işlemlerden doğan bir durumla incelenmektedir. Personelin niteliğine göre, görev ve sorumluluklar belirlenir. Kariyer ilkesinin vazgeçilmez bir özelliği de sosyal ve parasal haklar açısından güvenceli bir düzene sahip olmasıdır (Deringöl 2010:6). Kamu yönetiminde ücret yetersizliği nedeniyle nitelikli personeli bulmak zorlaştığı için bu sistem yeterli işlememektedir. Yine ayrıca, bu sistemde görevler belli sınıflara ayrıldığı için sınıflar arası hareketlilik kısıtlanmaktadır (Can ve Kavuncubaşı, 2005:17).

### **1.6.4 Adil ve Yeterli Ücret İlkesi**

Çalışan personel için bir ücret sistemi oluşturarak, eşitlik algısını korumaya yönelik sürdürülen bir ilkedir. Adil ve yeterli ücret ilişkisinde eşit işe eşit ücret ödenmesi, ücretin de yapılan işe göre ödenmesi, personelin yapmış olduğu iş ile ücret miktarı arasında denkliğin sağlanması gerekmektedir. Bu oluşumda, kişiler arası farklılık göstermeden herkes yaptığı işin karşılığını ve hayatlarını idame ettirecek miktarda yeterli ücret alacağından, çalışanlar ruhsal olarak rahatlamış olacaklardır (Deringöl, 2010:8).

### **1.6.5 Sınıflandırma İlkesi**

Liyakat ilkesinin işlerliğine olanak veren ve çalışan personelin işlemlerinin gerçekleşmesini sağlayan bir ilke olan sınıflandırma ilkesinde, devlet; yerine getirdiği kamu hizmetleri ve bu hizmetlerde çalışanları, hizmetin ve görevlerin



gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre ayırmaktadır. Verilen hizmet ile yapılan görevler arasında devamlı bir denge bulunmalıdır. Bu ilke vasıtasıyla kamu hizmeti türleri ve bunların gerektirdiği nitelikteki personelde aranılacak özellikler belirlenmiş olmakta, aynı statüde bulunan kamu personeli arasında hizmete alma, atama, yükselme gibi konularda eşitliğin sağlanıp, kişisel kayırmacılığa neden olunmaması gerçekleşmemekte, kamu personeli olan çalışanın yapacakları görevler belirlenmiş olduğu için, kişilerin yapacakları görevleri açıkça bilmeleri sağlanmış olunmaktadır (Canman, 2000:21). Sınıflandırma ilkesi hizmete alımlarda kolaylık sağlar. Çünkü kamu hizmetlerinin özellikleri, türleri, çalışanda aranılacak özel ve genel yetenekleri açıkça belirlenmektedir. Sınıflandırma ilkesinin özelliği sayesinde adil bir ücret sisteminin oluşturulması imkanlar dahilindedir. Sınıflandırma ilkesi sayesinde görev, yetki ve sorumluluklar önceden belirginleşmekte olup, her personelin ne yapacağı ve kendisinden neler beklendiği önceden bilinmektedir. Kamu kesiminde kadroların unvanlarında standartlaşmaya sebep olan sınıflandırma ilkesi, unvan karmaşasının da önüne geçmiş bulunmaktadır (Deringöl, 2010:8).

#### **1.6.6 Uzman Kişilere Başvurma İlkesi**

Yönetici pozisyonunda çalışan personel, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, uzman sayılan personel ile yakın bir işbirliği içinde olması gerekmektedir. Uzmanlık ve deneyim isteyen bu kadroların bilgili ve deneyimli olan kişiler tarafından doldurulmuş olması ve yönetici kadroların belirtilen kişilerle bir uyum içinde, onların görüş ve önerilerini de dikkate alarak hareket etmesi gerekmektedir (Deringöl, 2010:9). Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin görevlerini yerine getirirken, bu görevlerini konu hakkında uzman sayılan personel ile birlikte işbirliği yaparak icra etmeleri gerekir. Bazı kurumlara yapılan iş başvuruları çok çeşitlidir. Kurum yetkilisinin her konu hakkında yeterli bilgiye sahip olması mümkün olmayacağından, bu başvuruları değerlendirebilecek uzman kişilere başvurma imkanı verilmesi, bu ilkenin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

#### 2.1 İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı, Özellikleri, Amacı ve Kapsamı

##### 2.1.1 İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı

İnsan kaynakları yönetimi insan ilişkilerini personel yönetimi ve yönetim konusundaki bilgi beceri ve ilkeleri doğrultusunda bir bütün içerisinde inceleyen stratejik bir yaklaşım şeklidir (Fındıkçı, 2001:7). 1970'lerde gündeme gelen İnsan Kaynakları yaklaşımı, insan odaklı yönetim anlayışı doğrultusunda, insan kaynağının diğer üretim faktörlerinden farklı olduğu görüşüne dayanmaktadır (Editör: Dolgun, 2007:1).

Bir örgütün faal çalışabilmesi için insan kaynağına (İK) ihtiyacı vardır. İKY insan kaynakları ihtiyaçlarının değerlendirildiği, insan kaynağı ihtiyacının giderildiği, çalışan personelden yüksek verim alabilmek için gereken çalışma ortamının oluşturulduğu, örgüt yapısının çalışan personelin icra ettiği işlerin analiz ve tasarımı, personel seçimi ve başvuruların toplanması, eğitimi, gelişimi, ücretlendirilmesi, ödüllendirilip değerlendirilmesi ve İK faaliyetlerine ait uygulamalardan ve politikalardan oluşan bir süreçtir (Özgen ve Yalçın, 2010). İnsan kaynakları yönetimini en geniş ve kapsamlı anlamı ile tanımlamak gerekirse; bir örgütün en değerli varlığı olan insan gücünün etkili bir şekilde yönetilebilmesi için geliştirilen tutarlı ve stratejik bir yaklaşımdır diyebiliriz (Barutçugil, 2004:33).

Modern bir anlayışa sahip olan insan kaynakları yönetimi, bir örgütte çalışan bireylerin eğitimlerinin geliştirilmesini ve ihtiyaçlarının giderilmesini sağlayan insan odaklı bir anlayış tarzını ifade etmektedir.

İnsan kaynakları yönetimi, örgüt çalışanlarının verimliliğini ve etkinliğini artırmak amacıyla düzenlenmiş olan bir faaliyetler bütünüdür. İnsan kaynakları

yönetimi, örgütün en değerli varlığı olan insan kaynağının yönetimine stratejik, kapsamlı ve iç tutarlılığı olan bir yaklaşım getirmektedir. İnsan kaynakları yönetimine ilişkin her faaliyet örgütün stratejik amaçlarına yöneliktir. Amaçların gerçekleştirilmesi bakımından insan kaynakları yönetimi, örgüt için yaşamsal önem taşımaktadır (Bingöl, 2006:7). İnsan kaynakları yönetimi örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için örgüt içindeki çalışanları en verimli ve en etkili bir şekilde düzenlemek ve yapılandırmaktan sorumlu bir birimdir. Yapılan bu tanımlar çerçevesinde insan kaynakları yönetimi iş yaşamının bütün evrelerinde görevlendirilen doğru sayıda çalışanın planlanmasıyla başlayan işe alma, işe alıştırma, eğitim kariyer planlaması ve yönetimi çalışan ve işveren arasındaki ilişkilerin yönetimi gibi etkinlikleri kapsayan bir yönetim işlevi şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Ertürk, 2011:5).

### **2.1.2 İnsan Kaynakları Yönetimi'nin Amacı**

İnsan kaynakları yönetimini; işletmelerin hedeflerine ulaşabilmesi için gerekli olan işlevleri gerçekleştirecek yeterli sayıda vasıflı elamanın işe alınması, eğitilmesi, geliştirilmesi, motive edilmesi ve değerlendirilmesi işlemi olarak tanımlanabilmektedir. İnsan kaynakları yönetimi, organizasyon ile çalışanları arasındaki ilişkileri etkileyen tüm yönetim kararları ve uygulamalarını kapsar. Organizasyon üzerinde bu kadar öneme sahip olan insan kaynakları yönetimi, yönetimin ve işgücünün ortak çıkarlarını uyumlaştırma görevini de üstlenmiştir. (Özgen v.d., 2002:8).

Aynı zamanda en genel anlamda insan kaynakları yönetiminin amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz.

1. Çalışanların örgüte bağlılığını artırarak, çalışanlar aracılığıyla örgüt menfaat ve amaçlarını en üst seviyeye ulaştırmak,
2. Örgüt çalışanlarının performanslarını en yüksek seviyeye çıkarmak ve aynı zamanda potansiyellerinden ve kapasitelerinden maksimum seviyede fayda sağlamak,
3. Örgüt amaçları doğrultusunda insan kaynaklarının en verimli şekilde kullanılmasını sağlamak,
4. Çalışanların performansını geliştiren bir ödül sistemiyle (Özgen ve Yalçın, 2010), çalışanları en üst seviyede motive ederek örgüt amaçları

doğrultusunda daha fazla kendilerini vererek çalışmalarını sağlamak (Barutçugil, 2004:39),

5. Örgüt içi iletişimi iyileştirip, çalışanların katılım ve düzeylerini, niteliklerini yükselterek organizasyonun performansını artırmak,
6. Mükemmelere ulaşabilmek için esneklik gösterebilme cesaretinin varlığını ortaya çıkarmak,
7. Çalışanların yüksek enerji potansiyelini ve yaratıcılık özelliklerinin varlığını ortaya çıkarıp, kariyer beklentilerini karşılayarak onları uyaracak bir ortamın oluşmasını ve gelişimini sağlamak,

En genel anlamıyla özetleyecek olursak; insan kaynakları yönetiminin amacı, etkili insan gücü kaynaklarını oluşturmak, etkili insan gücü kaynaklarını geliştirmek ve etkili insan gücü kaynaklarını elde tutmaktır (Barutçugil, 2004:39).

İnsan kaynakları yönetiminde yöneticilerin yetenekleri de çalışanların örgüte katkısında, örgüte olan bağlılığında ve örgüte kendilerini adanmalarında büyük bir öneme sahiptir. Çalışanların kendilerini mesleki olarak geliştirebilmeleri için fırsatlar oluşturmak, iş tatminini maksimum seviyede sağlayacak ve yüksek performans ile çalışabilecekleri sağlıklı bir örgüt oluşturmak yöneticilerin amaçlarından biridir (Barutçugil, 2004:33). İnsan kaynakları, üst yönetimi ilgilendiren bir konu olmakla birlikte, insan kaynakları yönetimi bir yönetim fonksiyonu haline gelmiştir. Başarı ve başarısızlık yönetime mal edilmektedir (Argon ve Eren, 2004:28). Yani yönetimin amacı; örgütü amaçlarına ulaştırmak, insan kaynakları yönetiminin amacı ise örgütün sahip olduğu insan kaynaklarını kullanarak örgütün amaçlarını gerçekleştirmektir (Argon ve Eren, 2004:30).

### **2.1.3 İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri**

İnsan kaynakları yönetimi; organizasyondaki amaçların başarıya ulaşmasında bütünsel ve bireysel olarak katkı sağlayan ve organizasyonun temel taşı ve en değerli varlığı olan insan kaynağına stratejik bir bütün şeklinde yaklaşan bir sistem olarak tanımlanır. İnsan kaynakları süreçlerini, stratejilerini, felsefelerini, program ve uygulamalarını bir araya getiren alt sistemlerden oluşur. Bu doğrultuda insan kaynakları yönetimi aynı zamanda stratejik bir özellik taşır, çalışanlarını sermaye olarak görür, temel taşı örgütün değerleridir, kendini adamışlık yaklaşımı ön plana çıkmıştır, aynı değer yargılarını ve çıkarlarını paylaşan bir olguya sahip çalışanlar

mevcuttur. Çalışanlar bireyseldir. İnsan kaynakları yönetimi, bir yönetim faaliyeti olup yöneticilerin büyük sorumluluğu bulunmaktadır (Özgen ve Yalçın, 2010).

İnsan kaynakları yönetimi incelendiğinde, araştırmacılar tarafından belirlenmiş birçok özellik bulunmaktadır. Görülmüştür ki bu özelliklerin belirlenmesinde siyasal ve ekonomik çevre koşulları ile endüstriyel ilişkiler ve bunların uygulandığı ülkeler büyük rol oynamıştır. İnsan kaynakları yönetiminin belli başlı bazı özelliklerini şöyle sıralayabiliriz.

1. İnsan kaynakları yönetimi, insanı merkeze alan bir disiplin anlayışına sahiptir.
2. Örgütün en önemli kaynağı ve bileşeni olan insan merkezli işlevleri kapsarken, çalışanların en yüksek performans seviyesine ulaştırılması planlanmaktadır.
3. Bireysel gelişmeyi teşvik eden bir yapıya sahiptir.
4. İnsan kaynakları yönetiminin temelinde oluşan insan kaynakları ilişkisini, somuta indirgeyip tanımlamak oldukça güçtür. Farklı alan ve konularda birbirleriyle devamlı etkileşim içinde olan insanların ilişkilerinin süreklilik arz ediyor olması buna sebep olarak gösterilebilir (Argon ve Eren, 2004:27).
5. İnsan kaynakları yönetimi faaliyetlerini etkili bir şekilde kullandığı takdirde; işten çıkarmalar yani çalışanların değişim çabukluğu azalır, işe devamsızlıklar azalır, başarı ve verimlilik artar, iş tatmini sağlanır, iş ortamında moral ve çalışma isteği fazlalaşır, örgütteki çalışanlarla yönetim arasındaki çatışma ve gerginlik minimuma iner, hatalı ürün miktarı azalır, iş kazaları sonucunda ortaya çıkan kayıp azalır, ürün ve hizmet kalitesi yükselir, örgütün kar marjı artar, örgütte arzulanan iklim ve çalışma ortamı oluşturulur (Ertürk, 2011:5).
6. İnsan kaynakları yönetimi, örgüt içindeki çalışanlar arasındaki bağlılığı geliştirerek sağlam temellere dayalı bir örgütsel kültürün oluşmasını sağlar. Örgütün sürekliliğini temin ederek sağlayacağı ortak amaçlar doğrultusunda kabul görmüş olan ilkeler oluşturulur. Sağlam temeller üzerine kurulan örgütsel kültürün paylaşımı, örgütte çalışanların örgüte olan bağlılığını artıracaktır.

7. İnsan kaynakları yönetimi toplumsal dönüşümün örgüt ve kişi düzeyinde gerçekleştirilebilmesine yönelik çalışmalar icra eder. Çünkü toplumsal dönüşümün temelinde yine “İnsan” vardır ki, onun da dönüşümü ve gelişimi sonucunda örgütsel değişim gerçekleştirilmiş olacaktır (Argon ve Eren, 2004:27).
8. Örgütlerde yerine getirilmesi zorunlu olan, fonksiyonel yönetimin zorunluluğudur. Aynı zamanda önemli oluşu ve stratejik rolünün olması sebebiyle üst yönetim düzeyinde ele alınıp araştırılması gereken bir etkinliktir (Barutçugil, 2004:43).

#### **2.1.4 İnsan Kaynakları Yönetimi'nin Kapsamı**

Terim olarak İKY; bir örgütte en üst seviyedeki yöneticilerden en alt seviyedeki, vasıfsız çalışan personeline kadar bütün çalışanları, örgütle çalışanlar arasındaki ilişkileri etkileyen yönetimle ilgili tüm kararları kapsamaktadır (Demir v.d.,1998:17). Günümüzde önemini fazlasıyla hissettiren İKY, işletme yönetimi ve kamu yönetimi alanlarında çalışma hayatımızın büyük bölümünü etkilemiş olmasının yanında, organizasyonlar için personel seçimi, kariyer planlama, motivasyonu yükseltme, hizmet içi eğitim, görevde yükselme, personel değerlendirmesi, ücret, ödül, ceza, disiplin, emeklilik gibi mal ve hizmet üretimini doğrudan etkileyen alanları kapsar (Tortop v.d., 2007:önsöz).

İnsan kaynakları yönetiminin genel olarak kapsadığı alan “insanlar”dır. Gerçek anlamda bir değişimin olabilmesi için sarf edilen çabalar insan faktörüne önem ve öncelik verilmesiyle gerçekleşebileceği bilinmektedir. Örgüt içinde gerçekleşecek değişimi insanlar sağlar. Gelecekteki başarının anahtarı kendi insanlarında ve onların amaçlarını gerçekleştirebileceği bilgide saklı olduğu bilinmektedir. Bilgi ve becerilerini kullanmasını bilen insan çalıştığı örgüt için değişimi sağlayan tek güçtür (Barutçugil, 2004:18).

Görüldüğü üzere tarihsel süreç içinde İKY, bir örgütteki insan ilişkilerini ele alan çok karışık ve çok kapsamlı bir alandır. Çalışma alanı ne olursa olsun, amacı, kullandığı teknoloji ve büyüklüğüne bakılmaksızın, bir organizasyondaki en önemli unsurun insan olduğu bilinmektedir. İnsan ilişkilerinin kapsadığı alanın büyüklüğü ve tanımlanamıyor olması, insan ilişkilerinin sorunu ve çözümü aşamalarında İKY’ni zorlayan bir etkiye sahip olduğu bilinmektedir (Fındıkçı, 2001:12).

İKY, bir örgütün başarılı olmasında önemli sayılabilecek amaçlarda çalışanların ve yönetimin ortak çıkarları üzerinde yoğunlaşarak, o örgütte pozitif bir kültürün oluşmasını sağlayıp, bütün çalışan personelin örgütün amaçları ve değer yargılarıyla bütünleşmesi ile yakından ilgilenmekte, örgüt çalışanlarının aralarındaki ilişkileri etkileyen yönetsel kararları, eylem ve oluşumları kapsamaktadır (Argon v.d., 2004:30).

İnsan kaynakları bir örgütte çalışan; vasıflı/vasıfsız işçileri, mühendisleri, uzmanları, satış elemanlarını, sekreterleri ve yöneticileri kapsar. İKY sadece personeli işe alma ve işten çıkarma, çalışanlarına ücret ödeyip işçi-işveren ilişkilerini düzenleme gibi görevleri kapsamaz, bunların yanında yönetimin ön gördüğü işletmenin temel fonksiyonları olan işçi-işveren ilişkileri, ücret, işe alma, işten çıkarma gibi geleneksel görevlere ek olarak çalışanların kariyerlerini planlamada, örgütteki mevcut işleri düzenlemede, örgüte yeni ve geliştirilmiş teknolojiler sunmada yardımcı olmayı da kapsar (Özgen ve Yalçın, 2010:12).

## **2.2 İnsan Kaynakları Yönetimi'nin Tarihi Gelişimi**

Kavram olarak 1980'lerin başında ortaya çıkan insan kaynakları yönetimi insan ilişkileri, yönetim ve personel arasındaki bilgi ve ilkeler doğrultusunda bir bütün olarak ele alındığında, İKY'nin tarihini ilk çağlara kadar götürmek mümkündür (Çetin, 2012).

Sanayi Devrimi'ne paralel olarak 1860'lı yıllarda hızla artmaya başlayan sanayileşme (Argon v.d., 2014:19) ve buna paralel olarak teknolojide yaşanan gelişmeler, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş ve insana olan yaklaşımdaki değişim insan kaynakları yönetiminin gerçek anlamda ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Ertürk, 2011:1).

Sanayi Devrimi'yle birlikte biçimsel anlamda hız kazanmaya başlayan İKY, işgörenlerin iş programlarının yapılması, eğitilmesi ve aynı zamanda yönetime ilişkin düzenlemeler ve programlamalar gibi bir takım uygulamalar gerçekleştirmeye başlamıştır (Barutçugil, 2004:39). Fabrikalar, belirli düzeyde uzmanlık becerisi gerektiren makineleri kullanabilecek çok sayıda çalışana ihtiyaç duymaya başladılar. Bu durum ise, çalışanları eğitmek ile onları programlayabilmek amacıyla beşeri kaynaklar konusunda uzman olan yöneticilere ihtiyaç doğurdu (Şimşek ve Öge, 2011:3).

Yakın tarihimize şöyle bir bakacak olursak; I. Dünya Savaşı öncesinde insanlar düşük ücretlerle, dayanılmaz çalışma koşulları altında adeta bir makine, bir köle gibi çalıştırılmaktaydılar. Bunlar için yaşam şartlarının düzeltilmesine yönelik, zaman ve para harcamak anlamsız geliyordu. Ücretlerin düşüklüğü, çalışma ortam ve koşullarının dayanılmaz oluşu, çalışanları bıktırmış ve çalışanlar bu anlayış tarzına karşı mücadeleye başlamışlardır. Çalışanların sendika kurma hakları doğmuş, talepleri konusunda sessiz kalan işçiler tarih olmuştur (Barutçugil, 2004:40-41).

Dünyada personel yönetimi olarak kabul edilmiş olan yaklaşım, Cumhuriyet'in ilk yıllarında “Zat İşleri” olarak anılmaktaydı. Bu kavram, personelin zati işlerinden dolayı anlam kazanan bir kavramdır. Bu kavram daha sonraları “Özlük İşleri” şeklinde değişikliğe uğramıştır (Açıkalın, 1999:32-34).

1980’li yıllara kadar personel yönetimi, çalışanlar hakkında kayıt tutma faaliyetinden daha fazla ileriye gidememiştir (Yüksel, 2000:9). 1980’li yıllardan sonra ise, dünyada yaşanan ekonomik krizler ve savaşlar neticesinde ortaya çıkan emek gücünün kıtlığıyla başa çıkabilmek ve çalışanların daha verimli olabilmesi için bazı şirketler tarafından “Endüstriyel Psikoloji” adı altında yapılan araştırmaları sonucunda, personel yönetiminin görevleri bölümlerine örgüte eleman kazandırmak, mevcut elemanların organizasyonda kalmalarını sağlamak gibi kavramlar eklenmeye başlanmıştır (Sabuncuoğlu, 2000:7).

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine giden sürecin aşağıda belirtilen 4 aşamadan geçmektedir (Editör: Dolgun, 2007:3).

1. Geleneksel kuramın öncülerinden olan Taylorizm ve Fayolizm ile karakterize olunan, mekanik içerimli *Bilimsel Yönetim Yaklaşımı*.
2. Çalışanların makine gibi görülmekten vazgeçildiği ve insan olarak ele alınmaya başlandığı *İnsani İlişkiler Yaklaşımı*.
3. İşletme ve çalışanlar arasında istihdam ilişkileri üzerinde şekillenen, tüm çalışanların personel tanımlaması içinde yer aldığı *Personel Yönetimi Yaklaşımı*.
4. İşletmelerde teknoloji ve yönetim alanlarında yaşanan dönüşümler sonrası, insan kaynağının stratejik güç olarak öne çıktığı ve personel yönetimi politikalarının yetersiz kaldığının kabul edildiği *İnsan Kaynakları Yönetimi Yaklaşımı*.



İnsan kaynakları yönetiminin tarihi gelişimini, bu 4 ana başlık altında incelemek mümkündür.

### **2.2.1 Bilimsel Yönetim Yaklaşımı**

Daha önceleri tarımsal alanlarda özgür bir şekilde çalışmaya alışık olan insanlar, Sanayi Devrimi'nin başlamasıyla birlikte, fabrikalarda şekillenip dizayn edilen sürece dahil olamamış, iş verenlerin isteklerini yerine getirememişlerdir. İşte çalışanlardan beklenen verimi almak ve disiplinli bir şekilde iş ortamına adapte etmek için “*Bilimsel Yönetim Yaklaşımı*” iş verenler ve yöneticiler tarafından benimsenmiştir (Editör: Dolgun, 2007:3).

19. yy'da gelişen “*Bilimsel Yönetim Yaklaşımı*” personel yönetiminin iş hayatına geçişinde önemli bir rol oynamıştır. Bu yaklaşımın öncüsü olan Frederick W. Taylor, üretimi artırmak için insan kaynağına yoğunlaşmış, işçinin daha iyi organize edildiğinde, eğitildiğinde ve güdülendiğinde daha verimli çalışacağını savunmuştur (Yüksel, 1998:11). İlk kez Taylor, personel faaliyetlerinin yürütülmesi için personel dairesinin kurulmasını önermiştir. Atıl olan emeğin değerlendirilmesini, personelin eğitilerek üst kademelere yükselmesine fırsat verilmesi, personel değerlendirme yöntemlerinin uygulanması, personelin aşırı yorgunluğunun önlenmesi için yapılan çalışma ve faaliyetler “*Bilimsel Yönetim Yaklaşımı*” ilkesi içinde Taylor tarafından savunulmuş ve uygulanması sağlanmıştır (Yüksel, 1998:12).

Yaşanan büyük kriz dönemi ile birlikte çalışanların örgüt içerisinde örgütlenmesinin, siyasi ilişkilere de yansımalarıyla *insan ilişkileri okulu* ortaya çıkmış ve *Bilimsel Yönetim Anlayışı* önemini ve geçerliliğini yitirmeye başlamıştır (Şaylan, 2000:16).

### **2.2.2 İnsan İlişkileri Yaklaşımı**

1920'li yıllarda yaşanan büyük kriz döneminde işçilerin sayısal çoğunluğunun ve niteliksel etkinliklerinin azalması sonucu geçerliliğini yitiren “*Bilimsel Yönetim Yaklaşımı*” yerini “*İnsan İlişkileri Yaklaşımı*”na bırakmıştır (Şaylan, 2000:17).

Harvard Üniversitesinde 1920 ve 1930'lu yıllarda Elton Mayo ve F.J. Roethlisberger tarafından gerçekleştirilen çalışmalar ve Western Elektrik Şirketi'nin

Hawtorne fabrikasında yaptıkları deneylerde “Örgütün bir sosyal sistem olduğu ve insanın da bu sistemin en önemli etmenini oluşturduğu” görüşü ortaya çıkmıştır (Demirkaya, 2006:4).

Yapılan bu deneysel araştırmalar, personelin örgüt içindeki konumlarını anlamayı ve açıklanmasını hedef olarak almıştır. Bir yandan örgüt içindeki doğal gruplara odaklanmaya çalışılırken, diğeryandan da alt kademedeki çalışanların da karar alma sürecine dahil edilmesi ve örgüt içindeki güven ortamının oluşturulması hedeflenmiştir. Davranış bilimiyle ilişkili olan “İnsani İlişkiler Yaklaşımı” örgüt içindeki grupların verimliliğe olan etkileri üzerinde durmuştur. Çalışanları birer varlık ve “amaç” olarak gören olumlu bir bakış açısı getirmiştir. (Editör: Dolgun, 2007:6) “İnsan İlişkileri Akımı Hareketi”nin öncüleri:

Hugo Munsterberg; endüstriyel psikolojinin kurucusudur. “Psikoloji ve Endüstriyel Verimlilik” adlı eserini 1913 yılında yayınlamıştır.

Elton Mayo; insan ilişkileri yaklaşımı 1940 ve 1950’li yıllarda önem kazanmış bir görüştür. Mayo 1930’lu yıllarda Hawtorne adlı elektrik işletmesinde yapmış olduğu araştırmada “Sosyal İnsan”ı keşfetmiştir.

A.K. Kewin ve arkadaşları; 10-11 yaşlarındaki çocuklarda önderlik biçimlerinin grup ilişkilerine ve verimliliğine etkilerini incelemişlerdir.

“İnsan İlişkileri Akımı” yaklaşımı sürecinde yapılan bazı araştırmalar şunlardır

Yanke City Araştırması: W.L. Warner tarafından teknolojiadaki değişikliklerin insanlar ve insan ilişkilerini ne yönde etkilediğine dair yapmış olduğu araştırmalardır.

Tavistock Enstitüsü Araştırması: İngiltere’de kömür ocaklarında çalışan personelin araç-gereç ve üretim stratejilerinde meydana gelecek değişiklikler sonrasında nasıl etkilenecekleri araştırılmıştır (Editör: Dolgun, 2007:7-8).

### **2.2.3 Personel Yönetimi Yaklaşımı**

Bir örgütte çalışan insanlar, geçmişte de günümüzde de “personel” kavramıyla ifade edilmişlerdir. Personel yönetimi terimi de adından anlaşıldığı üzere sistem içinde çalışanların maaş, terfi, nakil, sicil ve sağlık konularında kayıtlarının tutulması işini icra eden bir birimdir (Açıklalın, 2002:32).

II. Dünya Savaşı sonrasında insan gücünün tam kapasite ile çalışması gerektiği ihtiyacı şekillenmiştir. ABD’de eğitim, istihdam, sigorta gibi konularda uzman

ihtiyacı daha da belirgin bir hal almış ve personel yöneticileri kavramı ortaya çıkarak yavaş yavaş sisteme yerleşmiştir. 1946 yılında ABD’de yaşanan bu gelişmelerin İngiltere’ye de yansımaları olmuştur. “Çalışma Yönetim Enstitüsünün” ismi “Personel Yönetimi Enstitüsü” olmuştur (Baysal, 1992:60). Douglas McGregor’un 1960 yılında yayınlanan kitabında geliştirmiş olduğu teorisi, personel yönetiminin değil ama insan kaynakları yönetiminin temelini oluşturmuş olmasıyla büyük önem taşımaktadır (Düren, 2000:110).

1960 ve 1970’li yıllarda, iş ve sosyal güvenliğe ilişkin çıkarılmış olan bazı yasalarla personel yönetiminin önemi daha da artmıştır (Gürüz v.d., 2007:33). Personel yöneticilerine yüksek bilgi düzeyine sahip, becerikli ve işinde uzman olma zorunluluğu getirilmiştir. Daha sonra insanların ihtiyaçlarının giderilmesi ile örgütün amaçlarına ulaşması arasında yaşamsal bir bağlantı olduğu fark edilmiştir (Barutçugil, 2004:41).

Personel yönetimi bütün bu oluşumlara rağmen 193 ile 1970 yılları arasında iş örgütleri yavaş yavaş çalışanların karar almaya katılımları, karar almaya katılım ile iş tatmini arasındaki ilişki, çalışanların işe gelmemesi, çalışan devir hızı ve sendikalaşma çabaları gibi konulara önem vermeye başlamışlardır. Bu durum, şayet çalışanlara kendi işleri ile ilgili kararlara katılımlarının sağlanması ile kendi çalışmalarını ile ilgili sorumluluğu üstlenme fırsatının verilmesi durumunda örgüt amaçlarına katkıda bulunacaklarını kabul eden, yeni bir yönetim felsefesinin sonucu olarak gelişmiştir (Şimşek ve Öge, 2011:3). 1970’lerde biraz olsun gelişme göstermiş olmasına rağmen, insana verilmesi gereken değer maalesef 1980’lerde yavaş yavaş olgunlaşmaya başlamıştır. 1990’lı yıllara gelinceye kadar insanın psikolojik yönünü ortaya çıkaran araştırmalar gösteriyor ki, personel yönetimi halen bordro ve özlük işlemleri gibi temel personel işleri üstlenmekten daha da ileri gidememiştir.

#### **2.2.4 İnsan Kaynakları Yönetimi Yaklaşımı**

1980’lerden itibaren terk edilmeye başlanan geleneksel örgüt kavramlarına dayanan personel yönetimini yerini giderek daha da önem kazanan ve hızlı bir şekilde yükselişe geçen insan kaynakları yönetimi almıştır. İnsan kaynakları yönetimi insana önem veren ve insan merkezli bir yönetim anlayışına sahiptir. Bir yandan işletmelerin amaçlarını, sosyal sorumluluklarını diğer yandan da çalışanların beklenti ve ihtiyaçlarını karşılayabilmeyi ön görmektedir. Küreselleşme, teknolojik

gelişmeler, ulusal ve uluslararası rekabet, çalışma yaşamlarında psikoloji ve sosyolojinin ön plana çıkması gibi sebepler insan kaynakları yönetimine geçişi hızlandırmıştır (Editör: Dolgun, 2007:8).

1960'lı yıllarda yaşanan hızlı değişimlerle birlikte klasik ve neo-klasik görüşlerin de etkisiyle gelişen “Modern Yönetim Anlayışı”na geçilmiştir. Modern Yönetim Anlayışının görüşleri arasında; “*Sistem Yaklaşımı, Durumsallık Yaklaşımı, Quichi'nin “Z Teorisi”, Tom Peters, Richard Pascale ve Peter Drucker'in “Kurum Kültürü”, Alvin Toffler'rin “Üçüncü Dalga”* yer almaktadır (Gürüz v.d., 2007:29).

### **2.3 İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**

Personel yönetiminin yerine kullanılmaya başlanan ve modern bir görüşe sahip olan insan kaynakları yönetimi, dar kapsamlı personel yönetimi anlayışı kavramından, büyük ölçüde farklılıklar göstermektedir (Ekinci, 2008:179).

1980'li yıllara gelinceye kadar insan kaynakları yönetimi kavramıyla anılmasına rağmen, 1950'li yıllarda yeni kavram arayışlarının başlamış olduğu görülmektedir. Zira 1950'li yılların sonlarında Myers ve Harbison gibi bazı endüstri ve iktisat uzmanlarının insan kaynağı kavramlarını kullandıkları görülmektedir. O dönemde yazılmış birçok eserde “insan” kavramı merkeze alınmış ve bu kaynağın potansiyelinden tam anlamıyla yararlanabilmeyi ifade eden personel yönetiminin yerine insan kaynakları yönetimi ifadeleri kullanılmaya başlanmıştır (www.ikyword.com/insan-kaynaklari-yonetimi/bilgi-toplumu-insan-kaynaklari - yonetiminin-sonumu.htm/erişim:11.03.2014 17:00).

İnsan kaynakları yönetiminin dönüşümünü destekleyen diğer bir gelişme de, 1960'lı yıllarda ABD'de yayın hayatına başlayan Human Resources Management dergisinde, insan kaynakları yönetiminden; işletmelerdeki çalışanların yönetimini temsil eden bir olgu olarak bahsedilmiş olmasıdır. Aynı zamanda 1981'de Harvard Bussiness School'da insan kaynakları yönetimi adlı yeni bir ders müfredata dahil edilerek, dünyanın önde gelen işletmecilik okullarında temel ders olarak verilmeye başlanmıştır. Yaşanan bu değişimler, bilgi ve beceride kaydedilen değişimlerin önemli bir boyutudur (Baysal, 1992:64). Kısa sürede yaşanan bu gelişmelerle, personel yönetimi uygulamalarındaki insanı algılama, yorumlama ve anlamada ki yetersizliğin varlığı ile birlikte bu yönetim anlayışına son verilerek insan kaynakları

yönetimi anlayışı benimsenmiştir. İnsan kaynakları yönetimi kısa süren bu gelişmeler sonucunda bir meslek alanı olarak faaliyete geçmiştir (Açıklan, 1999:9).

### **2.3.1 İnsan Kaynakları Yönetimine Geçişi Hızlandıran Sebepler**

İnsan kaynakları yönetiminin tarihsel gelişimi sürecine bakacak olursak, yönetsel anlamda bir gelişmenin sonucu olarak ortaya çıktığı görülecektir. Bu tarihsel süreç içerisinde, insan kaynakları yönetimine geçişi hızlandıran çok sayıda faktör mevcuttur. Dünyada yaşanan rekabet ve küreselleşme, yönetim ve üretim alanlarında yaşanan değişimler, insan gücünün yapısal değişimi, insan gücü ile ilgili maliyetlerdeki değişimler, verimliliğin giderek artan değerde önem kazanmış olması gibi nedenler geçişi hızlandıran temel faktörler arasında sıralamak mümkündür (Kaynak v.d., 2000:16-17).

Çevrelerinde sürekli meydana gelen değişimlere her şekilde ayak uydurmak zorunda kalan işletmelerde, insan kaynakları yönetimine geçişi hızlandıran faktörlerin bir kısmı uzun, bir kısmı ise kısa vadede ortaya çıkmıştır.

#### **2.3.1.1 Küreselleşme ve uluslararası rekabet**

Üzerinde çok tartışılan ve etkisin hızla hissettirmeye başlayan küreselleşme, 1970 ve 1980'li yıllarda pek çok alana yayılmıştır. Üretim ve yönetim modelinde yaşanan büyük değişim, küreselleşme kavramının daha fazla telaffuz edilmesine neden olmuştur (Büyüksulu, 1998:47). Ticari liberalizm, telekomünikasyon, daha kaliteli, daha ucuz ve daha güvenilir ulaşım, ihracat ve üretimin parçalanması, genişleyen ihracat ve ithalat küreselleşmeyi zorunlu hale getiren gelişmelerin başlıcalarıdır. Uluslararası sistem ve yönetim modelleri henüz tamamlanmamış bir değişim olduğundan sürecin nasıl ve nerede sonuçlanacağını bilinmemektedir. Neoliberal küreselleşme, dünyanın hemen her ülkesini etkisi altına alan bir süreç olmasına karşın ülkeler arasında bu sürece katılma hız ve kapsamı açısından olduğu kadar bu sürecin etkileri açısından da önemli farklılıklar gözlenmektedir.

Küreselleşme sürecine ilişkin değerlendirmeler ağırlıklı onu kayıtsız şartsız savunular ve aynı şiddette karşı duranlar arasında kısır bir görünüm sergilemektedir. Oysa her süreçte olduğu gibi, küreselleşme süreci de olumlu ve olumsuz etkileri

kendi içinde barındırmaktadır ([www.erc.metu.edu/menu/series04/0409.pdf](http://www.erc.metu.edu/menu/series04/0409.pdf) 19. 03. 2014 16:00).

Küreselleşme ile başlayan ekonomik süreçle beraber, firmalar arası rekabet küresel bir boyut kazanmış, bu rekabet ortamı içerisinde üstünlük kurmak isteyen örgütler devamlı bir arayış içine girmişlerdir. Örgütler kendilerini rakiplerinden farklı kılacak ve her zaman bir adım önde bulunduracak gelişmelere ayak uydurmak zorunda kalmışlardır. Küreselleşme ile birlikte, işletmeler ayakta kalabilmek için rekabet becerilerini sürekli geliştirmek zorunda kalmışlardır. Rekabette de başarılı olmak isteyen işletmeler, sahip oldukları insan kaynaklarına yatırım yapmak ve bu kaynağı en verimli şekilde kullanabilmek için arayış içine girmişlerdir ([www.web.itu.edu.tr/toros/iky/3-iky/erişim:11.07.2014](http://www.web.itu.edu.tr/toros/iky/3-iky/erişim:11.07.2014) 16:00).

### **2.3.1.2 Teknolojik değişimler**

Ulusal ve uluslararası rekabet koşulları üretim metotlarındaki değişim ve örgütlerde yeniden yapılanma, teknolojik gelişmelerin yaşanmasını beraberinde getirmiştir. Teknolojilerde yaşanan değişimlerden dolayı olarak işçi ve işveren ilişkileri de etkilenmiştir. Örgütlerde yaşanan bu değişim ile teknoloji alanında gerçekleşen bu değişim arasında direkt olarak bir bağlantı sağlanırken, bu ilişkilerin gelişimi aynı zamanda örgüt içindeki insan kaynaklarının önemini ve politikalarını da yakından etkilemiştir (Kutal v.d., 1996:166).

### **2.3.1.3 Yönetim ve üretim modelindeki değişimler**

Küreselleşme, rekabet ve en önemlisi teknolojik gelişmeler, yönetim ve üretim modellerinde ve özellikle üretim modelinde önemli değişikliklerin yaşanmasına sebep olmuştur. Kitle üretimleri teknolojinin de sayesinde esnek üretim şekline dönüşmüştür. Bunun yanında istihdamda ve iş örgütlenmelerinde yaşanan değişimler, üretim ve yönetim modellerini değişime gitmeye zorlamışlardır. Görüldüğü üzere birbiri ile etkileşim içinde olan bu kavramlarda yaşanan değişimin etkilerini insan kaynakları yönetiminde de bulmak mümkündür.

#### **2.3.1.4 Ekonomik değişimler**

Ekonomik anlamda işletmeleri en fazla etkileyen değişimlerin başında verimlilikteki düşüş ve enflasyondaki artış gelir. Uluslararası rekabet ve özellikle Japon firmalarının verimlilikteki başarıları işletmeleri insan kaynağına yöneltmiş ve işletmeler “insan kaynağını nasıl daha verimli kullanabilirim?” sorusunu sormaya başlamışlardır. Örgüt çalışanlarını daha yaratıcı, daha etkin maliyette ve kaliteye dikkat eden çalışmalara dönüştürebilmenin olanakları araştırılmıştır. İş piyasalarındaki eğilimlerde karşılaşılan dönemsel değişimler, işletmelerde uyum sorununun ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Büyüme hızının yavaşlaması, bazı çalışanlarla ilerleyebilmenin sınırlanması, çalışanlara iş güvencesi imkânlarının zayıflığı gibi sorunlar ortaya çıkmıştır (Baysal, 1992:65).

#### **2.3.1.5 İşgücünün yapısal değişimi**

İnsan kaynakları yönetimine geçişi hızlandıran değişimler adeta bir domino etkisiyle devamlı birbirini tetiklemiştir. Yaşanan bir değişim yaşanacak olan veya yaşanması gereken değişimleri yakından etkilemiştir.

1970’li yıllardan itibaren işgücünün yapısında yaşanan değişim ve gelişim teknolojinin gelişmesiyle başlamıştır. Sanayi toplumunun son aşaması olan tüketim toplumu, 20. yüzyılın son çeyreğinde yerini bilgi toplumuna bırakmıştır. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinin daha hızlı gerçekleşmesinin temel nedeni ise, yeni teknolojilerin gelişme hızı ve insanların buna uyum esnekliği ve sürekliliği olmuştur. İnsanlık, günümüzde sanayileşme sürecinde yeniliklere karşı daha bilinçlidir ve geniş olanaklara sahiptirler. Bu da bizlere, bilginin en önemli unsur kabul edildiği günümüz bilgi toplumunun insanlığa getireceği değişim ve dönüşümün sanayi toplumundan çok daha derin ve köklü olacağını göstermektedir. Özellikle “Mavi Yakalı” denilen, beden gücüyle çalışan işgücünden, “Beyaz Yakalı” denilen ve akıl gücünü kullanan bilgi işçisine doğru bir dönüşüm gerçekleşmiştir. ([www.inet-tr.org.tr/inetconf14/kitap/calik\\_cinar\\_inet09.pdf/](http://www.inet-tr.org.tr/inetconf14/kitap/calik_cinar_inet09.pdf/) erişim: 18.11.2014 17:30).

## **2.4 İnsan Kaynakları Yönetiminin İlkeleri**

Süreç içerisinde bir takım uygulama ve deneyimler sonucunda benimsenip, özümsemiş kurallar bütününe ilke ya da ilkeler denir. Her yönetim politikasının kendine özgü ilkeleri mevcuttur (Ertürk, 2011:13). İnsan kaynakları yönetimine çeşitli yararları olan ilkeler de vardır. Bu ilkeler doğrultusunda alınmış olan kararlar daha tutarlı ve yararlı olup, yöneticiye daha kesin kararlar almasında yardımcı olur. İlkelerle çıkılan yolda zaman kaybı olmayacağı gibi, bilgilerin kuşaktan kuşağa geçmesinde de önemi büyüktür (Sabuncuoğlu, 2000:3).

### **2.4.1 Liyakat (Yeterlilik) İlkesi**

Bir işi başarılı bir şekilde yapabilme ve tamamlayabilme gücüdür. Bir görev, başarıyla yapabilmeyi ölçü olarak alır. Hak edebilmenin şartı başarmaktır. Diğer bir anlamıyla; her görev için en yetenekli işgörenlerin seçilmesini ifade eder (Ertürk, 2011:14). Liyakat (Yeterlilik) ilkesini dar ve geniş anlamıyla ifade edecek olursak; her görev için en uygun ve en yetenekli elemanların seçimi dar anlamda ifade edilmiş, geniş anlamda ise verimlilik ve yeterlilik ilkesi etkin bir personel sisteminin oluşturulmasına imkan veren bir kurallar ve uygulamalar bütünüdür şeklinde ifade edilmektedir. Liyakat ilkesi sadece örgüte girişi değil, örgüte girdikten sonra da etkinliği sağlayıcı unsurların varlığını ifadesidir (Deringöl, 2010:37).

Yeterlilik ilkesinin temel amacı; mevcut olan görevi, başarılı bir şekilde yapabilme gücü olan insanları o görevde istihdam edebilmektir. İlk ortaya çıkış amacı, yönetimin siyasal etkilerden uzak oluşabilmesini sağlamak ve siyasi kayırmacılığın önüne geçmektir. 1883 yılında “Pendleton Kanunu” ile ilk kez ABD’de uygulamaya konulmuştur (Tortop v.d., 2007:66).

### **2.4.2 Eşitlik İlkesi**

Eşitlik ilkesi özü itibariyle; herkesin ve kesimin cinsiyetine, rengine, diline, ırkına, siyasi düşüncesine, inancına, dinine ve mezhebine bakılmaksızın yasalar önünde eşit haklara sahip olduğunu ifade eder. Kamu sektöründe işe alımlarda ve eşit işe eşit ücret temelinde kendini gösterir (Tortop v.d., 2007:65).



Eşitlik ilkesi, insan kaynakları yönetiminin en önemli ilkelerinden birisidir. Yönetim, çalışanına, işe alımından ve işten çıkıncaya kadar dil, din, ırk, cinsiyet vb. ayrımları yapmaksızın eşitlik ilkesine uygun ve tarafsız bir tutum takınmalıdır. İşletme içinde, terfi etmede ve kariyer geliştirmede de bu ilkeye uygun hareket edilmesi, çalışanların yeteneğine, beceri ve kişilik özelliklerine göre ayırım yapılması ve bunlar dışında başka bir ölçüt kullanılmaması en etik olanıdır (Sabuncuoğlu, 2000:16). Kamu ve özel sektörde eşitliğin üç düzeyde yapılması gerekir. Bunlardan birincisi; “Fırsat Eşitliği”dir ki bu herkese aynı şansın verilmesi gerektiğini ifade eder. İkincisi “Yükselme Eşitliği”dir. Yükselme ve terfilerde her kişiye ve her guruba aynı imkan ve şartların sunulmasıdır. Üçüncüsü ise “Paylaşma Eşitliği”dir. Eşitlik konusunda yasal hükümlerin uygulanmasını kolaylaştıran politikaların uygulanmasının gerekliliğidir (Tortop v.d., 2007:65).

### **2.4.3 Kariyer İlkesi**

Kariyer; yaşam boyu devam eden, genç yaşlarda ilerleyebilmek amacıyla girilen ve emekli oluncaya kadar (hatta emekli olduktan sonra bile) sürdürülen bir iş ve bir uğraştır (Canman, 2000:20). Seçilmiş olan bir iş kolunda başarı sağlayabilmek, bu yolda ilerleyebilmek ve bunların sonucunda daha fazla kazanmak, sorumluluk üstlenip saygınlık kazanmak, erk ve itibar elde etmek kariyer ilkesinin amacıdır. Kariyer sadece kişiyi ilgilendiren bir unsur olmaktan daha da öteye giderek, örgütü de ilgilendiren bir başarı unsuru haline gelmiştir. Kişinin başarısı, örgütün de başarısı sayılmıştır. Örgüt yetenekli çalışanlarını örgüt içinde tutmayı başarabilirse, ancak o zaman etkinliğini artırabilmesi mümkün olur (Deringöl, 2010:37).

Kariyer ilkesi, “İşe Yönelik Kariyer Sistemi” ve “Kişiye Yönelik Kariyer Sistemi” olmak üzere iki türdür (Yüksel, 2000:24).

#### **2.4.3.1 İşe yönelik kariyer sistemi**

İşe alınacak kişinin atanacağı görev ya da kadronun gerektirdiği tüm niteliklere, işe alınmadan önce sahip olması yani o konuda uzman olmasını öngören bu sisteme, görev ya da kadro sistemi de denilmektedir. Önemli olan, işe girecek olan kişinin yaşı ya da kıdemi değildir. O işle ilgili bilgisi, becerisi, uzmanlığı ve

deneyimidir. Bu nitelik ve özelliklere sahip kişiler örgüte her düzeyden girebilirler (Tortop v.d., 2007:70).

#### **2.4.3.2 Kişiyeye yönelik kariyer sistemi**

Görevden çok kişiyeye önemli kılan bu sisteme “rütbe sistemi” adı da verilmektedir. Rütbe, görev süresine, genel yeteneklerine ve grup içi ilişkileri ile kazanılmakta olup rütbe ile görev düzeyi arasında bir ilişki mevcut değildir. Birey işe alınırken belirlenmiş bir görev için değil, belirli bir meslek ya da kariyerde yükselmek için seçilir. Bu sistemde işe alınırken, genel yeteneğe bakılıp, uzmanlık alanına bakılmaz. Bu sayede yöneticiye her alanda çalışabileceği bir işgücü sağlanır. Siyasi baskılardan etkilenmeyen, meslek ölçülerine bağlı, dış etkilere karşı dayanıklı güçlü bir kadro sistemi bireylerin örgüte olan bağlılığını artırır.

Gerek kişiyeye yönelik ve gerekse işe yönelik kariyer sisteminin yararları ve sakıncalı yönleriyle birbirine üstünlükleri olmadığından, her iki sistemin de birlikte kullanıldığı pek çok ülke bulunmaktadır (Tortop v.d., 2007:70).

#### **2.4.4 Güvence İlkesi**

Çalışanın verimli olması için, ağır bir kusuru olmadığı sürece, işini ve buna bağlı olarak haklarını yitirmemesi gerektiğini öngören bu ilkeye “İstihdam Güvencesi” denilmektedir. Bir örgütte çalışan personel örgütünden iki türlü güvence bekler. Birincisi “Mevki Güvenliği”dir. Bu kişinin bulunduğu mevkiden uzaklaştırılmaması gerektiğidir. İkincisi “Hizmette Kalma Güvencesi” olup, kazanılmış haklar ile bulunduğu statünün korunmasıdır (Can v.d., 2005:18).

Bütün kariyerini çalıştığı işletmeye adanmış olan çalışan, bunun karşılığı olarak hizmet güvencesi bekler. İşletmeler çalışanların daha verimli olmasını istiyorlarsa, çalışanlarına güven içinde olduklarını hissettirmeleri gerekir (Sabuncuoğlu, 2000:4).

#### **2.4.5 Yansızlık İlkesi**

Özellikle kamu insan kaynakları için geçerli olan bu ilkedeki ana amaç; siyasi amaçlı atamaların önüne geçilmesi ve kamu çalışanlarının siyasi davranış ve eylemleri üzerine bir kısıtlama getirilmemesi ve baskı kurulmamasıdır. Genelde siyasal çıkarlı atamalardan korunmayı amaçlayan yansızlık ilkesinde, yönetimin

siyasal iktidara bağımlı kalması özellikle kamu kesiminde sorunların yaşanmasına sebep olmaktadır. Kamu kesiminde çalışanlara siyasi partiye üye olma, seçim kampanyalarına katılma, vb. alanlarda bazı yasak ve kısıtlamalar getirilmiştir. Bu uygulamadaki amaç, memurun yansızlığını sağlamaktır. Yansızlık diğer yandan yönetimin astlara karşı tutumu olarak ele alınmaktadır. Yöneticinin bütün çalışanlarına aynı mesafe ve ölçüde davranması etik olandır (Can v.d., 2005:19).

#### **2.4.6 Halef Yetiştirme İlkesi**

Bu ilke etkili yönetimin temel anahtarlarından biridir. Bu ilkeye göre her yönetici geçici veya daimi olarak yerine geçebilecek bir astı yetiştirmelidir. Uygulama alanına çok sık rastlanmayan bu ilke, yönetimin temel anahtarlarından birisidir. Yetki devri de teşvik edici niteliktedir ve bundan dolayı bazı yöneticiler bunu mevcut pozisyonlarına tehdit unsuru olarak algılamaktadırlar (Can v.d., 2005:19). Bu ilkeye uyulduğu takdirde istikrar çok daha iyi koşullarda sağlanacak ve örgütsel verimlilik hissedilir derecede artacaktır (Tortop v.d., 2007:72).

#### **2.4.7 Yönetim Geliştirme İlkesi**

Yönetimin dinamik bir yapıya sahip olması, yönetimde kusursuzluğu mümkün kılmamaktadır. Bu da gerek özel sektörde ve gerekse kamu sektöründe sürekli olarak gelişime açık olması gerektiği anlamına gelmektedir. Bunu gerçekleştirebilmek için, üst yönetim tarafından eğitim çalışmaları yaptırılmalı ve örgütsel başarının anahtarı olabilecek teşvik edici örgüt ortamının yaratılması sağlanmalıdır (Tortop v.d., 2007:72), (Can, v.d., 2005:19).

#### **2.4.8 Sınıflandırma İlkesi**

Kamu hizmetlerini ve bu hizmetlerde çalışan kamu görevlerini nitelik ve mesleklere göre gruplanmasıdır. Kamu görevlerinin daha başarılı ve etkili bir şekilde yerine getirilmesini sağlar. Bu ilkenin başarıyla uygulandığı personel sisteminde personel temini ve bunların kadrolara yerleştirilmesi kolaylaşır. Yeterli ve düzenli bir ücret sisteminin uygulanması sağlanır (Tortop v.d., 2007:68).

#### **2.4.9 Adil ve Yeterli Ücret İlkesi**

Ülkenin sosyal yapısı ve refah devlet anlayışı da dikkate alınarak, adil ve yeterli ücret ödenmesinin geçerliliği uygulanır (Tortop v.d., 2007:70). Üç temel ilkeye riayet edilerek adil ve yeterli ücret belirlenir (Canman, 1995:38). Bunlardan birincisi, yapılan işe göre ücret ödenmesidir. İkincisi, eşit işe eşit ücret ödenmesidir. Üçüncüsü, ücretler, piyasa ücretleri ile karşılaştırılabilir olmalıdır.

#### **2.5 Personel Yönetimi İle İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Benzer ve Farklı Yönler**

1970’li yılların sonlarında, personel yönetiminin yerine insan kaynakları yönetimi kavramı kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Bu iki kavram her ne kadar birbirinin yerine kullanılmış olsa da, bu iki kavramın farklı olup olmadığı tartışmaları halen günümüzde bile devam ederken, insan kaynakları yönetiminin büyük oranda kabul gördüğü söylenebilir (Can v.d., 2005:25).

##### **2.5.1 Personel Yönetimi İle İnsan Kaynakları Yönetiminin Benzer Yönleri**

İnsan kaynakları yönetimi, personel yönetiminin yerine kullanılan, daha kapsamlı, organizasyon ve stratejik planlama sürecine uyum sağlayan bir yönetim anlayışıdır. Bazı uzman ve araştırmacılar bu iki yönetim tarzının farklı bir yönetim anlayışı olmadığını savunmuşlarsa da, bir kısım uzman ve araştırmacılar bu iki yönetim anlayışının birbirinden çok farklı olduğu görüşü etrafında birleşmişlerdir (Şirin, 1999:5).

Bu iki kavram arasındaki benzerlikler şu şekilde sıralanabilir (Can, v.d., 2005:26).

- a) Her iki yönetim unsurunun stratejileri örgüt stratejilerine dayanmaktadır.
- b) Çalışma ilişkileri kapsamında, örgütle bütünleşme, yönetime katılma ve iletişim konularında aynı felsefe benimsenmiştir.
- c) İş analizi, iş değerlendirme ve personel değerlendirmesi gibi Personel Yönetiminin teknik faaliyetleri, İnsan Kaynakları Yönetimi tarafından da uygulanıp yerine getirilmektedir.

- d) Her iki yönetim anlayışı “Örgütsel ve Bireysel İhtiyaçların Dengelenmesi”, “Bireye Saygı” ve “Çalışanı Maksimum Yeterliliğe Ulaştırmak İçin Geliştirilmeli” konularında ortak noktada buluşmuşlardır.
- e) Her iki yönetim anlayışı da birim yöneticilerinin, personelin yönetilmesi ve yönlendirilmesi ile ilgili sorumluluklarının olduğu, sorumluluklarını yerine getirirken de danışmanlık ve destek hizmeti sağladığını kabul etmiştir (Can, v.d., 2005:26).

### **2.5.2 Personel Yönetimi İle İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklı Yönler**

İnsan kaynakları yönetimi ile personel yönetimi arasında üstlendikleri rolleri ile örgütlerin konumları açısından çok sayıda farkların olduğu görülmektedir (Özgen v.d., 2010:).

- a) İnsan kaynakları yönetimi üst yönetim kademesinde yer alırken, personel yönetimi üst yönetimin altında, muhasebe veya benzer başka bir alt birime bağlı olarak görev yapar.
- b) Stratejik kararların alınmasında insan kaynakları yönetimi emir komuta yetkisiyle donatılmış, personel yönetimi ise görüş bildirmede ve karar almada sınırlandırılmış olup, kurmay yetkisine sahiptir.
- c) İnsan kaynakları yönetimi tüm yönetim ve çalışanları kapsarken, personel yönetimi ise daha çok çalışanlara yönelik bir yönetim anlayışı sergiler.
- d) İnsan kaynakları yönetimi uzun sürelidir, proaktiftir, stratejik ve entegredir. Personel yönetimi kısa sürelidir ve tepkiseldir.
- e) İnsan kaynakları yönetiminde birey örgüt için kendini adanmışken, personel yönetiminde itaat ve kurallara uyma hakimdir.
- f) Çalışma ilişkileri dikkate alındığında personel yönetimi muhalif bir tutum sergilerken, insan kaynakları yönetimi ise gelişimci ve işbirlikçidir (Tortop v.d., 2007:70).
- g) Personel yönetimi insan gücü merkezli olduğundan doğrudan çalışanlara yönelik iken, insan kaynakları yönetimi kaynak merkezli olduğu için tüm örgütün insan kaynakları gereksinimleri ile ilgilenir (Seymen, 1998:23)
- h) Personel yönetimi yön verme konusunda tepkicidir fakat insan kaynakları yönetimi etkindir ve örgüt odaklıdır.

i) Personel yönetiminde örgütlenme sürecine ayrı bir işmiş gibi bakılırken, insan kaynakları yönetimi bu süreci bütünleşik bir yapıda görmektedir.

Personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasındaki farklar daha net, detaylı ve daha kolay anlaşılması için aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 2.1:** Personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasındaki farklar (Açıkalın, 2002:43).

BOYUT Kullanılan Terim	PERSONEL YÖNETİMİ AÇISINDAN	İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ AÇISINDAN
İnsana bakış	İnsana üretim açısından bakar.	İş ve üretime insan açısından bakar.
İş ve üretim	İş ve üretim araçlarından biri.	Üretimin olmazsa olmaz ögesidir.
Bireyin yaşamını algılama	Bireyin yaşamı parçalıdır (İş ve Özel)	Yaşam bir bütündür. İş bu yaşamın bir dilimidir.
Denetleme değerlendirme	Dıştan kontrol İş standartları-Performans Hayatı bulmak, ayıklamak	İç kontrol-grup rehberliği hayatı önleme ve yönlendirme.
Hizmet anlayışı ve hedefi	İnsan örgüt içindir.	Örgütler insan içindir.
İnsan konumu	Var olan konumunda bir durumdur.	İşleyen bir süreçtir.
Güdüleme araçları	Tensel (Maddi) ödül yoğunluklu.	Tinsel (manevi) ödüller yoğunlukludur.
Disiplin	Katı ve cezalandırıcıdır.	Önemlemeye yöneliktir.
Gelişme-Yetiştirme	Gerektiğinde mesleki hizmet içi eğitim.	Kesintisiz işbaşı ve iş dışında geliştirme.
Yönetim Biçimi	Tek yönlü ve yaptırımcı	Katılımcı ve işbirliği anlayışı önem kazanmıştır.
Vizyon/ Misyon	Örgüt ve birey farklı hedeflere odaklanır.	Örgüt ve birey hedefe birlikte odaklanır.
Yetki ve Sorumluluk	Dar ve kendi alanı ile ilgilidir.	Örgüt tüm önlemleri ile ilgili olarak sorumlu ve yetkilidir.
Yapısal model	Dikey	Yatay ve dikey bütünleştirilmiştir.
İletişim	Yukarıdan aşağı emir, aşağıdan yukarıya arz.	İnformal boyutu ağırlıklı, hızlı, akıcı ve çok yönlüdür.
Bireyin işe yaklaşımı	Aracı (İşi geçimini bir aracı olarak görmek)	İşin sosyal boyutta başka insanlara yönelik bir etkinlik olduğuna inanır.
Verimlilik ölçütü	Performans	Performans, geri bildirim ile ulaşabileceği başarı
İnsan davranışı	Örgüt içi etkileşimlerin sonucudur.	Zaman olarak tüm yaşantısının, mekansal olarak yaşanmış ve yaşanan tüm çevre ile etkileşimin sonucu
Birey hakkında karar verirken	Ne bildiği ne yapabildiği önemlidir.	Kapasitesi, ne yapabildiği önemlidir.

**Tablo 2.1 (Devam):** Personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasındaki farklar (Açıkalın, 2002:43).

BOYUT Kullanılan Terim	PERSONEL YÖNETİMİ AÇISINDAN	İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ AÇISINDAN
Seçme yerleştirme	İşe göre (işin gereklerine göre) adam	Adama göre (bireyin yeteneklerine ve özelliklerine göre) iş.
Geliştirme	Bireyin işe uygun niteliklerinin geliştirilmesi	Bireyin bütün olarak geliştirilmesi
Yönetim biçimi (stili)	Klasik yönetim (Bilimsel Yönetim ve İnsan İlişkileri Kuramları)	Çağdaş yönetim (Sistem, TKY, Durumsallık, Kaos, Kuantum kuram ve yaklaşımları)
Örgüt yapısındaki yeri	Orta yönetim düzeyi	Üst düzey yönetime en yakın yerde
İşlev ve işlemler	Rutin ve belge toplamaya yönelik	İnsan ile ilgili her boyutta
Faydanın hedefi ve kapsamı	Dar, işçi ve işveren çıkarları ile sınırlıdır	Bütün toplumun, ahlaki sorumluluk, toplumsal fayda
İlgi alanı	Örgüt içi ilişkiler ve işlemler	Sistemin tümünü ve sınırlarını kapsayan etkinlikler, süreçler.
Değişim niteliği	Uzun süre durağan, gecikmeli değişim	Çevre sistemlerini izleyerek hızlı değişim
İş planlama biçimi	İş bölümü ve görev tanımı esastır.	Grup ve takım çalışması ve iç etkileşim esastır.
Örgüt havası (stili)	Genellikle ılık, ilişkiler bireysel, hiyerarşik ve katı	Örgüt kültürünü yenilemeye yönelik ve katılımcı
Hedef	Verimlilik ve kar	Bireyin mutluluğu ve toplumsal gönenc
Görev ve rol beklentileri	Dar, yönetsel metinlerle kesin biçimde belirlenmiş.	İnsanların, gereksinmelere karşılık, sorunlara çözüm bulabilmek.
Karar süreci	Üst yönetimce alınan kararlar uygulanır.	Karar alınması sürecinde üst yönetime veri sağlar, öneri sunar.
İnsan ilişkileri	Çatışmacı, uzlaşmaz, güvensiz rekabetçi, doyumsuz.	Uzlaşmacı, işbirliğine yatkın, grup ve takım çalışmasına gönüllü
Planlama	Planlar üst yönetimce oluşturulur.	Stratejik planlamada etkili rol almak.
Kapsam	Bireyin işe girdiği andan sistemden çıkıncaya kadar.	Çevre sistemlerden örgüt kapısına gelip sistemden çıktıktan sonrasında

## 2.6 İnsan Kaynakları Uygulamalarında Ülke Örnekleri

Günümüzde Avrupa'nın yüksek endüstrisine sahip olan ülkelerinden Afrika'nın gelişmekte olan ülkelere, birçok büyük şirketler tarafından insan kaynakları yönetimi ilke ve fonksiyonları geliştirilmeye devam edilerek harfiyen uygulanmaktadır (Gök, 2006:107).

20. Yüzyılda referansla gelişme sağlayan ve ortaya çıkan insan kaynakları yönetimi aslında çok eski dönemlere rastlamaktadır. Babil'de Hammurabi'nin ücret düzenlemeleri ile ilgili yaptığı çalışmalar, binlerce yıl önce eski Mısır'da ve Çin'de, işgören devrinin yüksekliği, personel seçimi, farklı, yönetim modellerinin etkinliği gibi konularda birçok çalışmanın yapıldığı bilinmektedir ve insan kaynakları yönetiminin temel konularının çok eski bir geçmişe sahip olduğu bir gerçektir. Sanayi Devrimi ile birlikte insanlığın ve ülkelerin konuyu ele alma biçimleri, küreselleşme, siyasal yapıdaki değişimler ve kültür başta olmak üzere yaşanan gelişme ve değişmelerle farklı bir disiplin anlayışı içinde bilimsel bir hal almasına sebep olmuştur (Orhan, 2010:274).

Günümüz şartlarında insan kaynakları yönetiminin ilke ve fonksiyonlarının başarılı bir şekilde yürütülmesi, ülkelerin sosyo-politik ve kültürel yapılarına adapte edilerek uygulanmaları gerekmektedir. Her bir ülkede farklı uygulanan bu ilke ve politikalar birçok ülkede hissedilir derecede kendini göstermektedir (Gök, 2006:108). Çünkü her ülkenin gelişim ve değişim politikaları farklıdır. Politik geçmişleri, kültürleri, ekonomileri, tarihsel gelişimleri gibi oluşumlar, küreselleşme ve yeniden yapılandırma süreci içinde insan kaynakları yönetimine bakış açısını değiştiren faktörlerdir (Baykal, 2007:3). Ülkelerin kültür konseptlerindeki farklılıklar, insan kaynakları yönetimi uygulamalarının, ülkeler tarafından farklı bir şekilde yürütülmesinde en önemli faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Ülkelerin kendi aralarında bir takım gruplara ayrılmasında, kültür, coğrafya, ekonomi ve hukuk alanlarındaki farklı ve benzer yönlerinin etkilerinin olduğu gözlenmektedir. Ülkelerin bu benzer ve farklı yönlerinin insan kaynakları uygulamalarına yansıdığı ve oluşan bu gruplardaki insan kaynakları uygulamalarının da aynı özellikler gösterdikleri ifade edilmektedir (Gök, 2006:108).

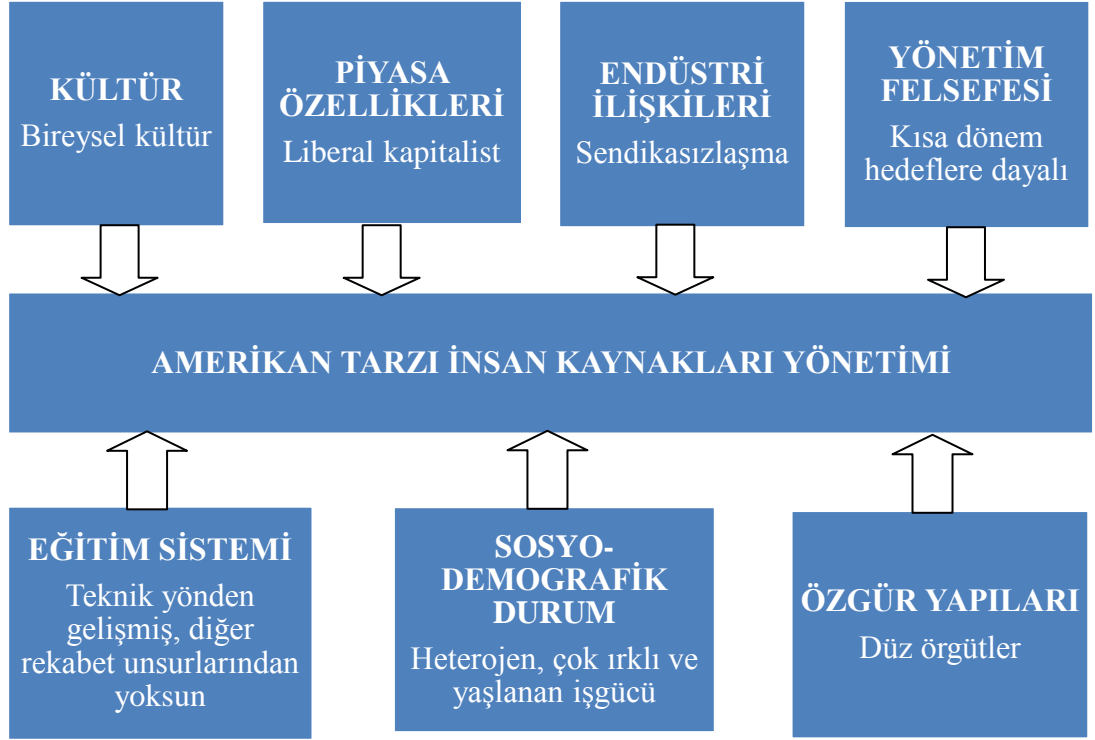
Ülke örnekleri verilmesindeki birinci amaç; gelişmiş ülkelerdeki farklı insan kaynakları uygulamalarını ve bunların genel yaklaşımlarını anlatabilmek, insan



kaynakları işlevlerindeki gelişmelerin çok fazla etkene bağlı olarak yaşanan değişmelerin uygulamada nelere etkisi olduğunun yanında günümüzdeki insan kaynakları yönetimi uygulamaları konusunda kısa bilgi sunabilmesidir. İkinci amaç ise; aynı zamanda üçüncü bölümde bahsedilecek olan, Türkiye’de Devlet Planlama Teşkilatı’nın beş yıllık kalkınma planları ile birlikte insan kaynakları yönetiminin gelişim süreci ile bahsedilen bu ülkelerdeki insan kaynakları yönetiminin kıyaslanabilmesidir.

### **2.6.1 ABD’de İnsan Kaynakları Yönetimi ve Uygulamaları**

Ülkenin ilk kuruluş yıllarında uygulanan İngiliz koloni sisteminin etkisiyle, devletin önemli görevleri İngiliz aristokratlarının elindeydi. Tam anlamıyla yağma ve kayırma sistemi olarak adlandırılan bu sistem insan kaynakları yönetiminin ilkelerinden liyakat sisteminin uygulamasına son vermiştir. ABD başkanlarının seçimle iş başına gelmesi ve kendisini devletin önemli görevlerine ataması, yağma ve kayırmacılığı daha da kamçulamış, liyakat ilkesi çökmüştür. 1881 yılında o dönemin ABD başkanı Garfield’in kendisinden iş isteyen bir kişi tarafından öldürülmesiyle, bu yağma sistemine çok ciddi anlamda bir son verilmesi gündeme getirilmiştir (Tortop v.d., 2007:461). ABD, tarihsel süreç içerisinde, insan kaynakları yönetimi uygulamalarında yaşadığı birçok gelişim, oluşum ve değişmelerle şekillenerek günümüze kadar gelmiştir. ABD’de insan kaynakları yönetimi uygulamaları aşağıdaki şekilde olduğu gibi, eğitim sistemi, kültür, sosyo-politik geçmiş, piyasa durumu, endüstri ilişkileri, örgüt yapılanması ve yönetim felsefesi tarafından etkilenmiştir.



**Şekil 2.1:** Amerikan tarzı insan kaynakları yönetiminin bileşenleri (Baykal, 2007:44).

ABD, kişinin kendine güvenerek bireysel hareket ettiği, bireyselliğin yüksek olduğu bir ülkedir. En önemli kariyer etkeni yetenektir. Bireyselliğin etkili olduğu insan kaynakları yönetimi ilericidir. İşe alma sürecinde asıl önemli olan değerdir (Baykal, 2007:45).

Ekonomide yaşanan küreselleşme, ABD’de insan kaynakları yönetimi uygulamaları açısından büyük öneme sahiptir. İnsan kaynakları yönetimi küreselleşmede yaşanan hızlı gelişme sonucunda, yeni hükümleri ile muhatap olmuştur. Çok uluslu şirketlerin ve yabancı yatırımların küresel ekonomideki önemi artmıştır. Eğitim seviyelerine göre ücret oranlarının düşük oluşu, toplu sözleşme uygulamalarına yönlendiren faaliyetlerin etkinliğini kaybetmesi, geçici işten çıkarmalar ile ilgili sınırlamaların azalmış olması yabancı yatırımlar için ABD’nin popülaritesini artırmıştır (Gök, 2006:111).

- a) İnsan kaynakları yönetiminin stratejik rolleri, piyasada rekabet avantajı kazandırmak ve örgütlere değer yaratma konularında faydalı olabilmek amacıyla hızlı bir şekilde artış göstermektedir. Özellikle bilgi teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişime, yetenekli olan işgücünün örgüte kazandırılmasına ve kalıcılığın artırılmasına ilişkin faaliyetleri daha önemli hale getirmektedir. Bilgi teknolojilerindeki gelişim, ekonomik

büyüme üzerine olan etkileri ABD’de kendini belirgin bir şekilde hissettirmektedir (Gök, 2006:114).

ABD’de insan kaynakları yönetiminin faaliyetlerini ve özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Baykal, 2007:45-52).

- a) ABD’deki kültür yapısı, diğer ülke kültürlerinde farklılık göstermektedir. Bireysel kültürün ön planda olması nedeniyle, istihdam ilişkileri üzerindeki yasal denetim yok denilecek kadar azdır. Çok zayıf bir istihdam koruma sistemine sahiptir.
- b) İnsan kaynakları planlaması, çalışan seçimi ve işe alma, insan kaynaklarının geliştirilmesi, ücret ve diğer ödemeler, çalışma ve çalışan ilişkileri, sağlık, güvenlik ve insan kaynakları araştırması, Amerika İnsan Kaynakları Yönetimi Derneği tarafından belirlenen fonksiyon ve faaliyetlerdir.
- c) ABD’de insan kaynakları yönetiminin en belirgin özelliğinin “bireysellik” olması nedeniyle, asıl amaç işe göre çalışan bulmaktır. Yani adama göre bağımsızlık düşüncesine karşılık, yığın üretimi reddeder.
- d) İşe alımlar piyasa koşullarına göre şekillendiğinden insan kaynakları uygulamalarına yön veren piyasa güçleridir.
- e) ABD’de vatandaşlık hakları yasası çıktıktan sonra istihdam eşitliği büyük önem kazanmış, istihdam hakları yasalarla korunmuştur. Bu nedenle işe alımlarda eşitlik ilkesi önem kazanmıştır.
- f) Yüksek performans iş sisteminin uygulanması, ABD insan kaynakları yönetim sisteminin en önemli özelliğidir. Bu sistem 1990’lı yıllarda yönetimin stratejik planlamalarında büyük önem kazanmıştır.
- g) Örgütsel bağımlılık politikaları oldukça etkilidir. Örgüte yüksek bağlılık sisteminde amaç Japon tarzı hayat boyu istihdamdır.
- h) Yarı zamanlı çalışma, evde çalışma, esnek zamanlı çalışma, iş paylaşımı gibi istihdam yaklaşımlarına büyük önem verilmektedir.
- i) ABD hükümeti tarafından yürütülen sosyal güvenlik sistemleri çok fazla kapsamlı değildir.
- j) 1916 yılında “Grafik Oranlama Ölçeği” olarak ilk kez ABD’de ortaya çıkan performans değerlendirme sistemi, günümüze gelene kadar pek çok değişim ve gelişim yaşamıştır.

- k) İnsan kaynakları konularında en az öneme sahip olan unsur eğitim'dir. Çünkü, ABD'de örgütler, işgücü piyasasından daha iyi eğitilmiş işgücüne sahiptir.
- l) ABD insan kaynakları sisteminin en belirgin özelliği sendikasızlığı savunmasıdır. Sadece lojistik hizmeti veren örgütlerde sendikalar mevcuttur.

İnsan kaynakları yönetimi konularındaki değişim ve gelişimlerin yaşandığı ve aynı zamanda insan kaynakları faaliyetlerinin yönetsel boyut kazandığı ilk ülke ABD'dir (Özçelik, 2006:75).

### **2.6.2 İsrail'de İnsan Kaynakları Yönetimi ve Uygulamaları**

İsrail'de son yıllarda insan kaynakları yönetiminin uygulamalarında pek çok değişim ve gelişim yaşanmıştır. Yaşanan bu değişim ve gelişimlerde küreselleşmenin ve sosyal değerlerdeki değişimin ön plana çıktığı Abraham Sagie ve Jacob Weisberg tarafından yapılan çalışmalarda ortaya konulmuştur. Son 20 yılda İsrail küreselleşmenin de etkisiyle ileri teknoloji endüstrilerinde yaşanan hızlı gelişim ve değişim sonrasında dünyanın sayılı endüstrilerinden biri haline gelmiştir. Teknolojide ve sosyal değerlerde yaşanan bu süreç, insan kaynakları yönetiminin hızlı bir etkileşimle değişim geçirmesine sebep olmuştur. İsrail'de insan kaynakları yönetimi uygulamaları aşağıda maddeler halinde kısaca özetlenmiştir (Gök, 2006:117-118).

a) 30 yıl öncesine kadar Arap ülkeleriyle çevrili coğrafi ve politik yapısından dolayı İsrail pazarı büyük ölçüde Arap boykotunun etkisinde kalmış, uluslararası ticaret azalmış, devlet bürokrasisi, serbest teşebbüs ve ülkenin sosyalist yapısı gibi nedenlerden dolayı yabancı yatırımlar önemli ölçüde kısıtlanmış durumdaydı. 1977'den sonra barış çabaları ve hükümetlerin özelleştirmeye ve liberazisyona verdikleri önem dereceleri sonrasında yabancı yatırımcılar tarafından İsrail'in riskli ortak olmadığı görülmüştür. Ülkeye gelen yabancı yatırımlar sonrasında İsrail uluslararası pazara açılmıştır.

b) İsrail'de insan kaynakları yönetimi uygulamalarında dikkat çeken iki önemli husus mevcuttur. Yüksek teknoloji ve düşük teknoloji endüstrilerinde insan kaynakları yönetimi uygulamaları farklılık göstermektedir.

c) Düşük teknoloji endüstrilerinde, insan kaynakları yönetiminde geleneksel yönetim uygulamaları dikkat çekerken, yüksek teknoloji endüstrilerinde ise stratejik uygulamalar ve örgüt kültürü önem kazanmıştır. Düşük ve yüksek teknolojilerde insan kaynakları yönetimi uygulamaları açısından birbirinden ayrılan özellikler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir (Gök, 2006:120-124).

**Tablo 2.2:** Yüksek ve düşük teknoloji sektörlerindeki İ.K.Y'nin özellikleri. (Gök, 2006:121).

BOYUTLAR	DÜŞÜK TEKNOLOJİLİ SEKTÖRLER	YÜKSEK TEKNOLOJİLİ SEKTÖRLER
Çalışanlar İle Yapılan Sözleşmeler	Toplu Anlaşmalar	Personel Sözleşmeleri
Sendikalaşma Oranı	Yüksek	Düşük
İnsan Kaynakları Yönetiminin Yönetimsel Programları	Seyrek Uygulanmakta	Yoğun Olarak Uygulanmakta
Uluslararası Sözleşmeler	Seyrek Görülmekte	Sık Görülmekte
Personel Güçlendirme	Seyrek Uygulanmakta	Sık Uygulanmakta
Personel İnisiyatif	Az Uygulanmakta	Yoğun Uygulanmakta
İşletme İle Özdeşleşme	Düşük	Yüksek
Çalışanların Nitelikleri	Daha Az Önemli	Daha Çok Önemli
İş Tecrübesi Yılı	Daha Az Önemli	Daha Az Önemli
Kıdem	Daha Az Önemli	Daha Az Önemli
İşgünü	Kısa	Uzun
İş Güvencesi	Yüksek	Düşük
Ücretler	Düşük	Yüksek

- a) İnsan kaynakları yönetimi uygulamalarında küreselleşme konusuna büyük önem verilmektedir. Rekabete dayanan işgücü insan kaynakları yönetiminde ve özellikle kariyer yönetimi üzerinde büyük etkiye sahiptir.
- b) Bireysel ihtiyaçlardan çok örgütsel ihtiyaçlar üzerinde durulmaktadır.
- c) Terfi uygulamalarında bireysel kariyerler dikkate alınmaktadır.
- d) Performans değerlendirme süreci, kariyer planlarının hazırlanmasında büyük bir öneme sahiptir.

- e) Örgütteki esnekliği artırmada yüksek oranda dış kaynaklardan yararlanılmaktadır.
- f) Örgütler insan kaynağına verilen değeri koruyan ve bu kaynağı zenginleştirme çabası içinde olan bir yönetim anlayışına sahiptir.
- g) Toplumsal, teknolojik ve politik değişimler insan kaynakları yönetimi uygulama ve yaklaşımları üzerinde yönlendirici bir etkiye sahiptir.

### **2.6.3 Japonya'da İnsan Kaynakları Yönetimi ve Uygulamaları**

Dünyada bulunan birçok ülke gibi Japonya'nın da kendine özgü kültürü ve zenginlikleri vardır. Dışa kapalılık Japonya'nın en dikkat çekici ve belirgin özelliklerindedir. Japonya insan kaynakları yönetim ve anlayışı ele alındığında, Japon kültürünü ve içe bağlılığını da detaylı bir şekilde incelemek daha sağlıklı ve kati bilgiler elde etmek için uygun bir yöntem olacaktır (Dural, 2011:69).

Bilindiği üzere insan kaynakları yönetim ve anlayışı, öncelikli olarak birimlere istihdam sağlamak, gerekli oryantasyonları bu istihdamlar dahilinde kullanmak olduğundan bu kapsam altında insana bakış büyük önem taşımaktadır. Japon düşüncesinde de öncelikli olarak insan gelir. Aynı zamanda bahsettiğimiz topluluk inançları gereği hemen her yaratılış harikasının insan sayesinde gerçekleştiği ve geliştirilebileceği yönünde kesin fikirlidirler. Bu nedendendir ki toplumun öncelikli olarak eğitimine büyük önem vermektedirler (Özçelikel, 1994:19).

Aynı zamanda birçok başarılı şirket ve bunlar kapsamında başarılı bir yönetim döngüsü oluşturan Japonya'da ömür boyu istihdam altı en çok çizilen unsurlardandır. Bu ise çalışanların emeklilik yaşına kadar sürekli olarak tek bir şirkette çalışması anlamına gelir. Bu durum şirketler, yöneticiler ve çalışanlar için istikrar olgusunu pekiştirdiğinden başarı grafiğinin çok fazla yükselmesine sebep olmuştur. Uzun dönemli istihdam olarak da adlandırdığımız bu olgu, Japon insan kaynakları yönetim ve anlayışının püf noktasını oluşturur (Tüz, 2001:24). Japon geleneksel insan kaynakları yönetimi ile yeni insan kaynakları yönetimi arasında yaşanan değişim, aşağıdaki tabloda özetlenmiştir (Baykal, 2007:90).

**Tablo 2.3:** Japon insan kaynakları yönetiminde yaşanan değişim (Baykal, 2007:91).

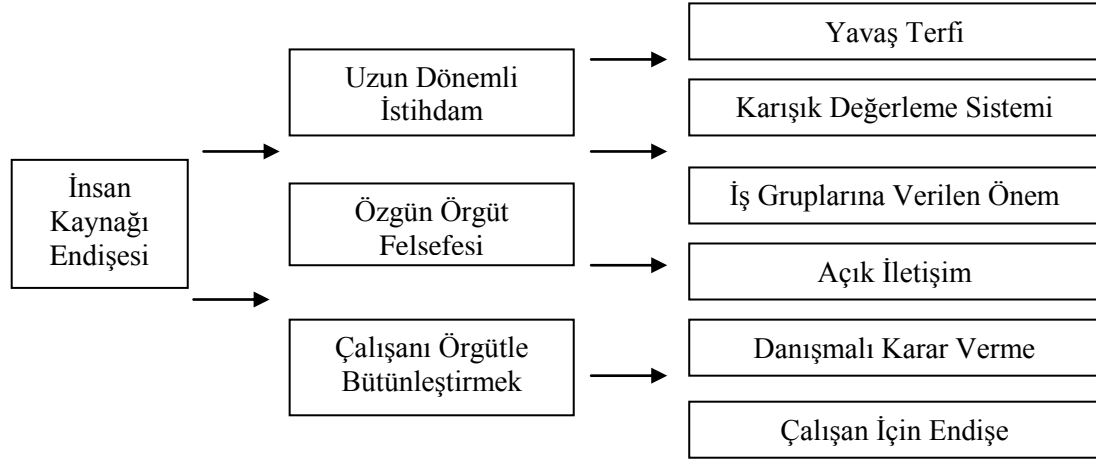
Geleneksel İnsan Kaynakları Yönetimi	Yeni İnsan Kaynakları Yönetimi
İçsel İşgücü Piyasası	İçsel İşgücü Piyasasının genişletilmesi
Hiyerarşik piramit tipi örgüt	Düz örgüt
Hayat boyu istihdam	Çeşitli istihdam anlaşmaları
İşin bölünmesi	Esnek iş kategorileri
Örgüt içi iş başında eğitim	Örgüt dışı karşılıklı eğitim
El becerileri oryantasyonu	Kavramlar beceri oryantasyonu
İçsel insan ağı	Dışsal insan ağı
Firmaya özgü beceriler	Firmaya özgü kültür
Bürokratik Kontrol	Ortaklık ilişkisi
Çalışan işinin parasal değeri	İşin parasal olmayan değeri
Uzun dönem performans değerlemesi	Performansın kısa dönem değerlemesi
Yığın üretim oryantasyonu	Değer oryantasyonu
İmalat modeli	Esnek birim modeli
Sistemik iş rotasyonu	İçsel kariyer gelişim planının başarısızlığı

Japon örgütlerinin kendilerine özgü insan kaynakları yönetim ve anlayışı William Ouchi tarafından “Z teorisi” olarak geliştirilmiştir. Amerikan ve Japon yönetim kültürü arasındaki farklılıkları ortaya koymaktadır (Mucuk, 1999:183–184). Bu teorinin temel ve aktif ayrıntıları şu şekilde sıralanabilir,

- a) Çalışanlara uzun dönemli istihdam imkanı sunmak,
- b) Kolektif karar vermek,
- c) Diğer ülkelere nazaran daha seyrek performans değerlendirme ve terfi sisteminin varlığı,
- d) Aidiyet ve yakınlık duygusu yaratmak suretiyle aile havası içinde işbirliği ve kişisel sorumluluk beklentisi,
- e) Çalışan ve işveren arasındaki karşılıklı güven duygusunun varlığı,
- f) Yönetim kademesinin az sayıda olması ve az sayıdaki yönetim pozisyonu,
- g) Çalışan için holistik/ bütünsel endişe,
- h) Denetim mekanizmasının örtülü oluşu,

Temel çizgilerini sunmuş olduğumuz maddeler doğrultusunda geliştiren Japonya insan kaynakları yönetim ve anlayışını ele aldığımızda başarılı ve çizgisinde

istikrar bulunan temel bir yönetim anlayışına sahip olduklarını görüyoruz (Baykal, 2007:81).



Şekil 2.2: Japon yönetim paradigması (Baykal, 2007:82).

#### 2.6.4 Almanya’da İnsan Kaynakları Yönetimi ve Uygulamaları

Almanya’da insan kaynakları yönetiminin gelişimi Prof. Dr. Oechler tarafından 4 aşamada değerlendirilmektedir.

Bu evrelerin ilk aşamasında personel biriminin görevi; mevcut personelin korunması ve idare edilmesidir. Personel birimi, muhasebe bölümünün bir niteliğinde olup ücret-maaş ve işe alma fonksiyonlarına sahip bir büro niteliğinde faaliyet göstermektedir. 1970’li yılların başına kadar geçerliliğini devam ettiren bir evredir.

İkinci aşamada ilk aşamaya göre çok daha profesyonelleşme ve uzmanlaşma söz konusu olmaktadır. Bu evrede ana ilke personel ile ilgili düzenleyici sistemler geliştirilmesidir. Bu sayede personel birimine işletme anlamında bir düzenleme fonksiyonu yüklenmiş bulunmaktadır. Ayrıca 1972 yılında “İşyeri Teşkilat Yasası”nın kabulü ile birlikte personel yönetimi alanında hızlı bir değişikliğe gidilmiştir (Hekimler, 2004:97).

1980’li yıllarda üçüncü aşamaya geçilmiş personel fonksiyonları merkezileşmeye başlamış ve bürokrasinin azaldığı görülmüştür. İşin esnekleştirilmesi, esnek istihdam şekillerinin uygulanması, iş alanlarının rasyonelleştirilmesi, çalışanların performanslarının değerlendirilmesi bu evrenin en önemli fonksiyonlarındanıdır. Dördüncü aşamada, üçüncü aşamadaki felsefi yapının devam ettiği görülmüş, personel politikası kapsamında stratejik personel yönetimi



anlayışı devam etmiştir. İşletme boyutunda insan merkezli birimler oluşturulmuş ve bu birimlere maliyet ve kar sorumluluğu yüklenmiştir. Aynı zamanda bu aşamada, personele ilişkin sorumlulukların genişletildiği de görülmüştür (Hekimler, 2004:98).

Teknoloji ve toplumsal alanda meydana gelen değişimler doğal olarak yönetim anlayışının da değişim ve dönüşümüne sebep olmuştur. Yönetim anlayışında meydana gelen değişim ve gelişimler önceden öngörülmeleyen risk faktörü olarak değerlendirilmektedir. Bu riskleri asgari düzeye indirmek üzere insan kaynakları yönetimi personeli, değişen koşullar ve işletme arasında dengeyi sağlamakta ve insan kaynağının etkin kullanılmasının önemini arttırmaktadır (Hekimler, 2004:100).

Amerika insan kaynakları yönetiminden farklı olarak Almanya'da yeni yönetim anlayışının oluşturulmasında yeni bir dönüşüme gereksinim olmadığı, gelişen uzmanlaşmış kurumsal bir yapılaşma Alman ekonomisinin birçok alanında kendini göstermiş ve kaynak merkezli bir personel politikası uygulanmıştır. Bu durum; Almanya insan kaynakları yönetimi ile Japonya insan kaynakları yönetimi anlayışının ortak çizgiler dahilinde bulunduğunu bize göstermektedir (Baykal, 2007:153).

İnsan kaynakları yönetiminde yaşanan değişim ve gelişimler belirli değerlerin değişimini de sağlamıştır. Bu değerlerin değişimi ile ilgili kastedilen unsur; belirli bir gruba ait olmak ve belirli bir hayat standardı önceliğinin yer almasıdır. Bu değişim ihtiyacı ise öncelikli olarak hayat standardını yükseltmek, eğitim kalitesini iyileştirmek ve bunun yanında aynı şekilde insanlara daha özgür ve bireysel yaşam koşulları olgunlaşmış bir hayat sunma isteğinden öte gelmektedir. İnsan kaynakları gelişimi de Almanya'da oldukça önemli bir unsurdur ve mesleki eğitime büyük katkısı vardır. Teknik bilgi ve becerinin önemli olması nedeniyle eğitim, devletin sponsor olduğu mesleki eğitim programları ile gerçekleştirilir. İşten çıkarmalar konusunda da uyulması gereken bazı noktalar vardır. İşverenler adil olmayan işten çıkarma yapamazlar (Baykal, 2007:155).

Sonuç olarak insan kaynakları yönetiminin gelişimi, Federal Almanya'da diğer ülkelerden farklı olarak bir gelişim ve değişim süreci geçirmediği görülmüştür. Temel amaç yönetim anlayışının değişimi ile birlikte insan unsuruna daha fazla değer ve önem verilmesidir. İnsan kaynakları yönetimi politika ve uygulamalarını diğer ülkelerden ayıran yönetime katılım yasaları ve konu ile ilgili getirdikleri düzenlemeleri göz ardı etmek mümkün değildir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI VE BEŞER YILLIK KALKINMA PLANLARI

#### 3.1 Araştırmanın Amacı ve Önemi

Son yıllarda birçok ülkede giderek daha fazla önem kazanmaya başlayan planlama; ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda olumlu etkiler meydana getirmektedir. Devlet Planlama Teşkilatının insan kaynakları yönetimi alanında yapmış olduğu çalışmalar, ülkemizi bu anlamda bir çekim merkezi haline getirebilecektir. Bunu sağlamanın tek yolu, doğru alanlardan başlayan, doğru hedeflere yönelik planlar ve politikalar üretebilmektir.

Personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi, ülkemizde gerçekleştirilen “Devlet Planlama Teşkilatının Beşer Yıllık Kalkınma Planları”nda yer almasına karşılık, bütüncül olarak ele alınamamış ve insan kaynakları yönetiminin gelişimine yönelik politika ve uygulamalar tam anlamıyla üretilememiştir. Bu nedenle kamu personel sistemimiz, çağdaş insan kaynakları yönetiminde olması gereken, çalışanların karar alma süreçlerine katılmalarını sağlayacak, performans denetimlerinin yapıldığı, ödül-ceza dengesinin kurulduğu, eşit işe eşit ücretin verildiği ve çalışan personelin yeteneklerini kullanmaya ve geliştirmeye imkan veren niteliklerden yoksun ve karmaşık yapısıyla devamlı sorun üreten bir durum haline gelmiş bulunmaktadır.

Çalışmanın amacı; DPT'nin Beşer Yıllık Kalkınma Planları'nda insan kaynakları yönetimine yönelik politikaları irdelemek, ülkemizin, insan kaynakları yönetimine yaklaşımını değerlendirerek, son yıllarda insan kaynakları yönetiminde yaşanan gelişim ve değişimlerin DPT'nin Beşer Yıllık Kalkınma Planları'na yansımalarını belirtmektedir.

Bu kapsamda DPT'nin Beşer Yıllık Kalkınma Planları'nda, insan kaynakları yönetimi politikaları çalışma yaşamı, sosyal güvenlik ve insangücü ve istihdam uygulamaları bakımından ele alınarak incelenmiştir.

### **3.2 Araştırmanın Materyal ve Yöntemi**

Bu çalışma; Devlet Planlama Teşkilatı'nın, 1963-2014 yıllarını kapsayan, Beşer Yıllık Kalkınma Planları dikkate alınarak, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş ve insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi yönünde, devlet olarak ne gibi katkıların yapıldığını açıklayabilmek amacıyla kapsamlı literatür taraması modelinde bir çalışmadır.

Tarama modelleri, geçmişte var olan bir durumu, var oluş şekliyle betimlemeyi amaçlayan bir araştırma yaklaşımıdır (Balcı, 1997:263), (Karasar, 1994:177). Tarama araştırması bilimsel araştırma yöntemlerinden, nicel araştırma yöntemi olup; bir grubun veya bir zümrenin belli başlı özelliklerini belirlemek için verilerin toplanıp, derlenip bir araya getirilmesini amaçlar. Tarama araştırmasının en önemli avantajı, birçok kaynaktan elde edilen bilgilerin ortaya konulmasıdır (Büyüköztürk v.d., 2013:14).

Bu çalışmada tarama yöntemi kullanılmış olup, öncelikle konuyla ilgili, yayınlanmış/ yayınlanmamış yazılı kaynaklardan ve belgelerden geniş bir kaynak taraması yapılmış, ayrıca internetten konuyla ilgili çalışmalar yapan başta DPT ve TODAİE olmak üzere, bazı kurum ve kuruluşların sitelerinde ve kütüphanelerindeki yayınlanan çalışmalardan yararlanılmıştır.

### **3.3 Devlet Planlama Teşkilatı**

#### **3.3.1 Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş Amacı ve Görevleri**

Devlet Planlama Teşkilatı; ülkedeki mevcut kaynakların daha verimli bir şekilde kullanılmasını ve buna bağlı olarak kalkınmanın hızlandırılmasını sağlamak, kültürel, sosyal ve ekonomik kalkınmayı planlı bir şekilde yürütmek, uzun süreli kalkınma planları ile yıllık planlar hazırlamak ve bunların uygulanabilirliğini tespit ve takip etmek amacıyla, Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olarak kurulmuştur.

30 Eylül 1960 yılında 91 sayılı kanunun 2'nci maddesi gereğince Devlet Planlama Teşkilatı'nın görevleri şunlardır;

- a. Memleketin tabii, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve imkanlarını tam bir şekilde tespit ederek takip edilecek iktisadi ve sosyal politikayı ve hedefleri tayinde Hükümete yardımcı olmak;
- b. Muhtelif Bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak v bu hususlarda müşavirlik yapmak;
- c. Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planları hazırlamak;
- ç. Planların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak;
- d. Planların uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde planlarda değişiklikler yapmak;
- e. Özel sektörün faaliyetlerini, planın hedef ve gayretlerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek (DPT Yayın No:3, 1973:44).

### **3.3.2 Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş Süreci**

1960 yılı itibariyle başlamış olan Planlı Kalkınma Dönemi; yönetimin iyileştirilmesi ve ülkemizde yaşanan ekonomik olumsuzluklardan sıyrılabilme amacıyla bir dönüm noktasıdır. Planlı dönem ile beraber reform ihtiyacı, giderilmesi acil bir ihtiyaç haline gelmiştir. 1962 yılı Program Tasarısında bu konu şöyle ifade edilmiştir (Bayram, Makale:17);

Nitekim Planlı Kalkınma çalışmalarının başlaması ile birlikte reform ve reorganizasyon zarureti bir kez daha açıkça ortaya çıkmıştır. Zira, Planlı Kalkınma, gerek hazırlanışının gerçekleştirilmesi itibariyle Devlet Teşkilat ve Kurumlarının süratli, kaliteli ve verimli bir şekilde çalışmalarını şart kılmaktadır (DPT, 1962 Yılı Program Tasarısı:121).

Türkiye'de planlama örgütünün ortaya çıkışında 1958 krizi sonrası dönemde yaşanan önemli gelişmelerin etkili olduğu söylenebilir. Dış borç olanaklarının sonuna gelinmiş olması, 1958 krizini önemli kılmaktadır. Bu dönemde Türkiye'nin döviz kazanma imkânları oldukça sınırlı olması nedeniyle, 1950'lerin sonlarına doğru dış yardım oldukça önemli hale gelmiştir. Bu sebeplerden dolayı planlama ile ilgili ilk çalışmaların başlamasında 1950'lerin ikinci yarısından sonra, uluslararası

kurumların planlama yapılması yönündeki önerileri etkili olmuştur (Akçay, 2007:66). Bu dönemde özellikle uluslararası İktisadi İşbirliği Örgütü (OEEC) ve benzeri milletlerarası ekonomik kuruluşlar tarafından Türkiye'ye yapılacak yardımlar bir plan şartına bağlanmıştır. T.C. Koordinasyon Bakanlığı'nca geçmiş on yılda neler yapıldığı ve gelecek on yılda neler yapılacağı ve hangi yatırımları yapmayı tasarladıkları kamu kurum ve kuruluşlarından yazılı olarak istenmiş ve hazırlanan raporlar, milletlerarası ekonomik kuruluşlar adına ülkemizde bulunan Ludwig ERHARD'a verilmiştir. Milletlerarası kuruluşlar tarafından bir plan hazırlanmasında yardımcı olmak üzere Prof. Dr. Tinbergen'le temasa geçilmiş ve kendisinden bir rapor istenmiştir. Tinbergen ekonomik planlama teşkilatının kurulması ve kalkınma planlarının hazırlanması amacıyla Dr.J. Koopman'la birlikte 4 Nisan 1960 yılında Türkiye'ye gelmiştir. Tinbergen ve Koopman başkanlığında bir kurul oluşturmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarından ve ayrıca üniversitelerden birer personel görevlendirilmiştir (DTP Yayın No:2366, 1994:24-26).

Tüm bu gelişmelere rağmen Demokratik Parti (DP) iktidarının planlama hakkındaki düşünceleri olumlu olmayıp, aksine 24 Mayıs 1954'de Başbakan Menderes, Meclis'te yaptığı konuşmasında, bu konu hakkında kendisini eleştirenlere sert bir şekilde cevap vermiştir (Akçay, 2007:68).

27 Mayıs 1960 Askeri müdahalesinin ardından kurulan yeni hükümet, kurul çalışmalarını Devlet Bakanı Şefik İNAN'a bağlayarak devralmıştır. Kurul Prof. Dr. Tinbergen başkanlığında kanun taslağı hazırlıklarına başlamıştır. Hükümet Planlama Teşkilatı'nın kurulması çalışmalarını başlatmak üzere, Şinasi OREL'in başkanlığında ikinci bir kurul oluşturmuştur. Kurul tarafından hazırlanan kanun tasarısı Hükümete sunulmuştur. Prof. Dr. Tinbergen başkanlığında hazırlanan kanun teklifi kabul edilmemiş, buna karşılık, Şinasi OREL'in kanun tasarısı benimsenmiştir. Hazırlanan tasarı Milli Birlik Komitesince bir takım değişikliğe uğratarak 5 Ekim 1960 tarihinde 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması Hakkında Kanun yayımlanarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur (DTP Yayın No:2366,1994:26).

### **3.3.3 Planlamanın Tanımı ve Önemi**

Genel olarak Planlama; “Spesifik amaçları başarmada mevcut en iyi alternatifleri seçmeye yönelik organize olmuş akılcı bir teşebbüs” olarak

tanımlanabilir (Soyak, 2003:168). Bir amaca ulaşmak için plan yapılması gerekir. Bir öğrencinin ders çalışmasını planlaması, bir yazı metninin yazımından önce plan yapılması, ev harcamalarının bir plan doğrultusunda önceliklerinin belirlenmesi gibi faaliyetlerde olduğu gibi, hayatın her aşamasında plan yapmak mümkündür. 1960’larda, planlı kalkınma dönemine hazırlık aşamasında en geniş anlamda; “Teşkilatın belirli genel ve özel hedeflerini belirleyerek, bunları gerçekleştirecek çözüm yolları ve yöntemlerini en ince ayrıntılarına kadar ortaya koymak ve bu yollar arasında belirli varsayımlarla en uygun olanı seçmektir” şeklinde tanımlanmıştır (DTP Yayın No:2366,1994:8).

Planlama, genel olarak “belirli bir gayeyi gerçekleştirebilmek için harekete geçmeden önce yapılan hazırlıkların bütünüdür” şeklinde de tanımlanabilir (TODAİE, 1961:7).

Planlamanın iki temel fikir üzerinde oluşturulması gerekir. Bunlardan birincisi, amaç ve sonucun açık bir şekilde belirlenmesi, ikincisi ise bu amacı gerçekleştirebilmek için ortaya koyulan faaliyetlerin çok önceden tespit edilmesidir. Planın gerçekleştirilmesi için kullanılacak olan nitelikli insan gücünün sağlanabilmesi ve yapılacak olan işlerin, doğal ve mali kaynakların ve aynı zamanda dış imkânların tespit edilerek, kaynakların ihtiyaçlar arasındaki önceliklere göre dağıtılması gerekir.

Planlama; modern iktisat ilminin kalkınma için ortaya koyduğu bir metod, bir vasıta ve bir tekniktir. Modern iktisat ilmi, kalkınma konularında iktisadi ve sosyal hayatın çeşitli yönlerini, bunlar arasındaki ilişkileri incelemiştir. Planlama, belli sonuçlar elde etmek için iktisadi hayatın hangi unsurlarına ne ölçüde müdahale etmek gerektiğini gösteren bir vasıtaadır. Bir ülkenin hızlı kalkınabilmesi devletin iktisadi ve sosyal hayata bir plan çerçevesinde müdahale etmesine bağlıdır. Kalkınma, çağımızın bir zarureti ve devletin başlıca ödevidir. Kalkınmanın asıl amacı, insanların daha iyi yaşamalarını sağlamak için artan iktisadi imkânları, sosyal meselelerin çözüme ulaştırılmasında kullanmaktır. Kalkınmada asıl amaç insanların daha iyi yaşamalarını sağlamak olduğuna göre, sadece iktisadi gücü artırmak başlıca bir hedef olmamalıdır. Artan iktisadi imkânları, eğitim, kültür, sağlık, insan gücü, gelir dağılımında adalet, bölgeler arasında denge sağlanması, istihdam ve sosyal meseleler ile ilgili çözüm arayışları bulabilmek şeklinde kullanmak gerekir (DPT Yayın No:3, 1973:9-11).

### 3.3.4 1960 Öncesi Planlama

Cumhuriyet'in kurulduğu ilk yıllarda, özel teşebbüse dayalı ekonomik bir politika izleyen devlet, ekonomide sadece teşvik edici bir rol oynamıştır. İzmir'de 1923 yılında düzenlenen İktisat Kongresinde kabul edilen "İkinci Misak-ı Milli"ye uygun olarak, devletin özel teşebbüse yardımcı olacağı, aynı zamanda bu özel teşebbüslerin ekonomik gücünü aşan alanlarında faaliyet göstermesi öngörülmüştür. 1929 yılında yaşanan Dünya Ekonomik Krizi sonrasında, devletin ekonomiye müdahalesinin arttığı ve ekonomik alanda planlama denemelerine başladığı gözlenmiştir. Aynı zamanda ülke sanayisinin temelini oluşturacak yatırımların gerçekleştirilmesi için de bir kısım sanayi planlarının yapılması yaklaşımı benimsenmiştir. Özel sermayenin yetersiz oluşundan dolayı 1933 yılında sanayileşme politikasına geçilmiş, yatırım harcamalarının düzenlenmesine yönelik planlamalar yapılmıştır (www.kalkinma.gov.tr/Pages/60OncesiDonem.aspx 11.08.2014 22:00).

Türkiye ekonomisini olumsuz etkileyen 1929 "Dünya Ekonomik Krizi" sonrasında ekonomik gelişmeyi sağlamak ve istikrarlı bir şekilde yol almak amacıyla 1933-1937 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış ve bu süreç başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Sanayi planı ile birlikte ülkede kurulan fabrikalarla, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) sistemi başlamıştır (DPT Yayın No:2366, 1994:8).

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın hazırlanmasına temel teşkil eden raporların en önemlileri Sovyet uzmanlar tarafından hazırlanmıştır. Sanayi Planı'nın yatırımlarla ilgili kısımlarını oluşturan "Sınai Tesisat ve İşletme Raporu" kısmında yer alan yatırım kararları, Sovyet uzmanların hazırladığı raporlardan yola çıkılarak yerli uzmanların çalışmalarının da beraberce ele alınması sonucunda ortaya çıkarılmıştır (www.ticaret.edu.tr/bgur/files/2013/09/BETUL\_GUR makale 1923-1938 donemi turkiye ekonomisi.pdf/erişim:04.09.2014 09:30). Birinci Sanayi Planı'nda nitelikli insangücü sorununa çözüm arandığı görülmüştür. Emeklilik yasası, sanayinin desteklenmesi yasası, personel refah ve geliştirecek düzenlemeler, iş yasası, memur kadrolarında % 15'lik bir düzeyde tasarruf sağlanması yönünde yapılan çalışmalar, memur maaşlarında denge sağlanmasını amaçlayan yasa, yeterli bir örgüt kurularak iş yasasının uygulamaya konulması, tarım ve deniz işçileri için

yasa tasarılarının hazırlanması, devlet ve vatandaş ilişkilerinde dikkatli ve özenli olunmasına yönelik çalışmalar, halkla ilişkiler konularında yapılacak düzenlemeler öngörülmüştür (Öktem, 1992:93). Olumlu sonuçları olan ve başarı sağlanan ilk sanayi planının hemen ardından, 1938-1942 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı diğer bir adıyla “Türkiye İktisadi Kalkınma Planı” hazırlanmıştır. II. Dünya Savaşı'nın başlaması sebebiyle bu plan uygulanmadan askıya alınmıştır. II. Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında hazırlanan Üçüncü Sanayi Planı'nda, savaşın getirmiş olduğu ekonomik zorluk ve sıkıntılar sebebiyle uygulanamamıştır (DTP Yayın No:2366, 1994:8).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Amerika Birleşik Devletleri tarafından Türkiye'ye yapılacak olan Marshall yardımının nerede kullanılacağına araştırılması için, Başbakanlık Yüksek Murakabe Heyetinin sorumluluğunda, kamu kuruluşlarının yapacağı yatırımlara ilişkin projeler hazırlanmış ve bu projeler bir bütünlük içerisinde teklif olarak TBMM'ne gönderilmiştir (Mihçioğlu, 1988:119).

Türk hükümeti ekonomik kalkınma ile ilgili olarak, 1949 yılında Dünya Bankası'ndan bir rapor hazırlamasını istemiştir. Dünya Bankası genel müdürü olan James M.Barker başkanlığında oluşturulan kurul, ilgililerin de görüşlerinden yola çıkarak derlediği mali politika ve idari teşkilat hakkında hazırladığı raporu, 1951 yılında hükümete sunmuştur. Barker kurulunun hazırladığı raporda, bağımsız bir planlama teşkilatının kurulmasından bahsedilmiş ve ayrıca ekonomik kalkınma ile görevli bir Başbakan yardımcılığının oluşturulması öngörülmüştür (Sürgit, 1968:4).

### **3.3.5 1960 Sonrası Planlı Dönem**

1960 yılında Planlı Kalkınma dönemine girilmiş ve 160 sayılı yasa ile Devlet Planlama Dairesi (DPD) kurularak, personel sisteminin ulusal bir temele yerleştirilebilmesi arayışları çok büyük hız kazanmıştır. Bu süreç ve bu kapsamda yapılan çalışmalarda; yabancı bir uzman tarafından hazırlanan V.Mook Raporunda Türkiye'de memuriyet rejimi alanında reform yapılması konusuna değinilmiştir. Bu konu hakkında birçok sorun bu raporda eleştirilmiş, birçok önerilerde bulunulmuştur. Meslekte uzmanlık, teknik personel ve öğrenim konularına yer verilmiştir. Üst düzey yöneticiler için “Yüksek Yönetim Akademisi” kurulmasının önemi üzerinde durulmuştur. Mook ikinci raporunda “Personel İdaresinde Yapılacak Olan Reformun



Prensipleri ve Gayeleri” başlığı altında, personel konularında önerilerde bulunmuştur. TODAİE ve ENA örnekleri başta olmak üzere; “Yönetici Sınıfı İçin Memur Alma ve Yetiştirme” üzerine hazırladığı dördüncü raporunda, yönetici sınıfının oluşturulmasının önemi vurgulanmıştır (Öktem, 1992:91).

1962 yılında J.F. Fisher Raporları hazırlanmıştır. Fisher personel konuları üzerinde çalışmış ve 657 sayılı devlet memurları yasasının alt yapısını oluşturmuştur. Fisher, Türkiye’de bulunduğu süre içerisinde Devlet Personel Dairesi’ne (DPD) üç rapor sunmuştur. Birinci raporunda “Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi”, ikinci raporunda “Devlet Personel Dairesinde İmtihanları Yapacak Olan Teşkilata Dair Mütalaalar” ve son raporu olan üçüncü raporunda ise “Türk Personel Sistemi” konularını incelemiştir (Yayman, 2005:248). Birinci ve ikinci raporunda özellikle, memur seçme ve işe alma konuları üzerinde ısrarla ve ayrıntılı bir biçimde değişikliklerle içinden çıkılmaz bir hal aldığını, Türkiye’nin personel konularındaki ihtiyaçlara cevap vermekten uzak bir durumda olduğunu ve çok acil olarak Devlet Personel Dairesi’nin öncülüğünde, personel reformuna gidilmesinin gerektiği vurgulanmıştır (Yayman, 2005:249). John F.Fisher çalışmasında liyakat ilkesinin benimsenmesinin gerekliliği, liyakat standartlarının geliştirilmesi, sınavların şekli ve örgütlenmesi, personel gereksiniminin belirlenmesi gibi konular üzerinde ısrarla durmuş, bu konular hakkında yaşanan sıkıntıları, çözülmesi gereken sorunlar olarak tespit etmiştir (Gencay, 2000:113).

Personel sisteminin yönetici boyutunu ele alan ve 1963 yılında hazırlanan R.Podol Raporunda ise; Türk yöneticisinin iş başarma eğiliminin yetersiz, merkezci, iletişimi zayıf, rütbe ve mevkiye önem veren, çalışma mahallerinde gizliliği olmayan kişilik özelliklerine sahip olduğu vurgulanmıştır (Öktem, 1992:11). Padol’a göre bu yöneticilerin özelliklerini; batılı olduğuna inanırlar, öğrenmeyi ve gelişmeyi arzularlar, yetenekleri ve yetişkinlikleri ABD yöneticilerine göre geridedirler, diye sıralamaktadır. Bunlara çözüm olarak da, yöneticinin geniş çapta fikren hazırlanması, gelenekçi yöneticilerin zararsız hale getirilmesi, personel, bütçe vb. uzmanlık alanları için, uzman personel yetiştirmek, enerjisi ve cesareti yüksek yöneticilere destek olmak, yönetimi geliştirebilmek adına, yönetilmiş kurumları desteklemek olarak sıralanmaktadır (Şaylan, 2000:113). Daha önceki çalışmalardan farklı olan bu rapor, tüm merkez örgütünü kapsayan, kısa adıyla “MEHTAP” olarak bilinecek olan,

“Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu” na öncülük etmiştir (Şaylan, 2000:114).

Planlı dönemin başlangıcını simgeleyen ve planlı dönemde yapılan en kapsamlı araştırmalardan ilki olan MEHTAP Raporu, TODAİE ve DPT tarafından bir yıl içerisinde hazırlanarak dönemin hükümetine sunulmuştur. MEHTAP Raporunda, “Personelin işe alınması, ehliyeti en iyi bir şekilde belirtecek yarışma sınavları gibi usuller uygulanmak suretiyle yapılmalıdır” şeklinde ifadelerin yer alması, yeterlik ilkesinin gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu çalışmada, devletin kalkınmasındaki rolünün ne olması gerektiği belirtilmiştir. MEHTAP Raporu Merkezi Hükümet Teşkilatı’nın genel yapısı, ortak özellikteki görevleri, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevdeki eksiklikler ve bu eksikliklerin nedenlerinin belirlenmesi, Merkezi Hükümet Teşkilatı’nın aldığı biçim, yapılması gerekli olan başka araştırmalar ana başlıklar altında örgütün görevleri incelenmiştir (Yayman, 2005:263). MEHTAP Raporu aynı zamanda, personel yönetiminin tek bir görevden oluşmadığını, yürütülmesinde bütün devlet örgütünün katıldığı bir görev topluluğu olduğunu vurgulamıştır. Bu kapsamda bakıldığında, personel sisteminin esasları arasında; işin sınıflandırılması, derecelendirilmesi, örgütlenmesi, ücret organları ve başka hizmet koşullarının sınıflandırılması, her örgüt için personel gereksinimlerinin sınıflandırılması, personelin de kendi arasında sınıflandırılıp derecelendirilmesi, personel sağlanması gibi konular gelmektedir (Şaylan, 2000:114).

MEHTAP Raporu, planlı kalkınma dönemine girilmesi ile yapılan ilk merkezi ve en kapsamlı araştırma niteliğini taşımaktadır (Dinçer v.d., 1974:353).

12 Eylül askeri müdahalesiyle başlayan, fakat bitirilemeyen çalışmaları sonlandırabilmek amacıyla 1980-1990 yıllarını kapsayan ve 1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA); mali yapı, yerel yönetimler, personel sistemi, haberleşme, kamunun işleyişi ve halkla ilişkiler konularında kapsamlı çalışmalar yapmış, mevcut sistemdeki bozukluk, eksiklik ve aksaklıkları tespit edip, öneri ve çözüm teklifleri getirmiştir (Yayman, 2005:273). KAYA Projesi kapsamında personel yönetimi konularında kapsamlı araştırmalar yapılmıştır. Yeni baştan sınıflandırmanın gerekliliği, ücretin sınıflandırma yapısına dayandırılması, ücretin geçim koşullarına cevap verebilecek düzeyde olması, hizmete girişlerde tek elden eleman alınması, merkezi sınav sistemi gibi konular, KAYA Projesi kapsamında araştırılan konulardır (Şaylan, 2000:118). KAYA Projesinde, personel

sisteminde yaşanan sorunların, daha henüz işe alma aşamasındayken ortaya çıktığı ifade edilmektedir.

1963 yılından başlayarak beş yıllık planlar uygulanmaya başlanmış ve ülke göreceli olarak daha istikrarlı bir döneme girmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın açık tercihi olan ithal ikameci sanayileşme tercihi doğrultusunda yeniden şekillenmiştir (Yayman, 2005:267).

### **3.3.6 Planlı Dönem Öncesinde Kamu Yönetimi Reformları Adı Altında Yerli ve Yabancı Uzmanlara Hazırlatılan Raporlar**

Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları adı altında planlı dönem öncesinde yerli ve yabancı uzmanlarca hazırlanan önemli olan raporlardan bazılarını şu şekilde sıralayabiliriz (Kara, 2006:150-160).

- a) 1933-1934 yılları arasında Walker D.Hines ve arkadaşları tarafından hazırlanan, "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki" konulu Hines Raporu,
- b) 1949 yılında İstanbul Üniversitesinde Fritz Nevmark tarafından "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında" hazırlanmış olan Nevmark Raporu,
- c) 1949-1950 yılları arasında Amerikan Standart Oil Şirketi'nin katkılarıyla Max Veston Thornburg tarafından "Türkiye Nasıl Yükselir? Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi" konularında hazırlanan, Thornburg Raporu,
- d) 1951 yılında Jamer Barker tarafından hazırlanan Barker Raporu,
- e) 1951 yılında James W.Martin ve Frank C.E.Cush tarafından hazırlanan ve "Maliye Bakanlığının Kuruluş ve Çalışmalarına İlişkin Olmakla Birlikte Merkezi Bir Personel Dairesi Kurulması Gerektiğini" belirten Martin ve Cush Raporu,
- f) 1951 yılında İsviçre eski Başbakanı Prof Leingruber tarafından "Merkezi Personel Dairesi Kurulması" yönünde hazırladığı Leingruber Raporu,
- g) 1951 yılında Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu tarafından hazırlanan "Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı" hakkında rapor,
- h) 1952 yılında hazırlanan "Devlet Memurlarının Ücret Rejimlerinin Islahı Hakkında Rapor" adlı Gıyas Akdeniz Raporu,

- i) 1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan “Türkiye’de Devlet Personeli” hakkında rapor,
- j) 1959 yılında, “Türkiye’de Devlet memuriyeti, Devlet Personel Reformu ve Devlet Personel Kanunu Projesi” konularında, personel uzmanı Maurice Chailloux-Dantel’in başkanlığında hazırlanan Dantel Raporu’dur.

### **3.3.7 Günümüzde Devlet Planlama Teşkilatı**

1980’lere kadar ulusal kalkınmayı yönlendiren, gerçek anlamda planlama yapan bir örgüt olan Devlet Planlama Teşkilatı 1960 yılında kurulmuştur. DPT, 24 Ocak 1980 ile başlayan yeni liberalizm bir başka deyişle küreselleşme sürecinde bu rolünü terk etmiştir. DPT, 1991’e kadar ekonominin yönetildiği yürütücü bir örgüt haline getirilmiştir. Bu nedenle örgütsel yapısı bir bakanlık tipi olmuştur. 1991 yılında, örgütün ekonomisinin yönetilmesi ile ilgili görevlerine son verilmiştir. 1993 ile başlayan süreçte örgüt, planlamadan ayrılarak, genel düzeyde ekonomiyi izleyen, proje bazında ekonomiye yön veren, uluslararası örgütler ile işbirliğini destekleyen, yapısal uyum siyasallarına topluma adapte eden bir yapı kazanmıştır.

Yüksek Planlama Kurulunun 1980’den sonra üst düzeyde, hedef belirleyen, danışmanlık yapan bir kurul olması gerekirken; ekonominin üst düzey kararlarının alındığı, değişik örgüt bütçelerinin onaylandığı bir kurul haline gelmiştir.

DPT’nin personel rejimi ise personel alımında kötüye kullanılmada elverişli duruma getirilmiştir. Örgütün uzmanları, 1980 öncesinin yüksek nitelikli uzmanları yerine, belli bir ideolojik görüşe sahip uzmanlar olmuştur. DPT’nin uzmanlık kariyerinde yükselme görülmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde 1980’den sonra DPT iki bakımdan güç kaybetmiştir. Bunlardan birincisi, uygulanan ekonomik modelin plan düşüncesinden ayrılmış olması, ikincisi ise, örgütteki personel niteliklerinde yaşanan düşüştür. 2011 yılından itibaren ise Devlet Planlama Teşkilatı, Kalkınma Bakanlığı adı altında faaliyetlerine devam etmektedir ([www.yayin.todaie.gov.tr/devlet-planlama-teskilati:1980-sonrası-donusum/](http://www.yayin.todaie.gov.tr/devlet-planlama-teskilati:1980-sonrası-donusum/) erişim: 04.09.2014 18:00).

### 3.4 Devlet Planlama Teşkilatının Beşer Yıllık Kalkınma Planlarında Personel Yönetimi Ve İnsan Kaynakları Yönetimi

1961 Anayasası ile birlikte yeni bir kalkınma dönemine giren Türkiye, 1963-1967 tarihlerini kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı yürürlüğe koymuştur. Planlı kalkınma süreci boyunca zaman zaman birkaç yıl kesintiye uğramış olmasına rağmen yaşanan problemlerin çözümüne yönelik kısa ve uzun vadeli hedefler tayin edilerek günümüze kadar aksatılmadan devam etmiştir (Altan, 2010:427).

Kurulduğu tarihten günümüze kadar DPT tarafından on adet Beşer Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya konulmuştur. Kalkınma planları insan kaynaklarının gelişimi yönünden incelendiğinde 1963-2018 yıllarını kapsayan on adet planda, eğitim istihdam, sağlık, nüfus, insangücü, çalışma yaşamı ve sosyal güvenlik konuları bazen aynı bölüm başlığı altında, bazen farklı bölümlerde ele alınmıştır. Bu çalışmada insan kaynakları yönetiminin gelişimi, insangücü, istihdam, çalışma yaşamı ve sosyal güvenlik konuları incelenmiştir.

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, istihdam sorununa, temel alt yapı yatırımlarına ve yeniden düzenleme konularına ağırlık verilirken, personel rejimiyle ilgili ayrı ve ayrıntılı bir düzenleme yapılmamıştır. Personel istihdamında, personel kayıpları ile ilgili durum planın 3'üncü bölümünde "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeniden Düzenlenmesi" başlığı altında incelenmiştir. Plânda iktisadi kalkınmaya paralel olarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesi hedef alınmıştır. Sosyal sigorta çalışmalarının bu hedefin gerçekleştirilmesinde etkili olacağı vurgulanmıştır (I.BYKP:81-109). II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sanayi sektörünün ekonomide sürükleyici sektör niteliği kazanması ilkesi benimsenmiştir. Aynı zamanda "Ekonomik Gelişmede İnsan Unsuru" başlığı altında istihdam, eğitim, insangücü, sosyal yaşam konularına değinilmiştir. Planda kamu personelinin eğitimine, özellikle üst düzey yöneticilerin mezuniyet sonrası eğitimlerine fazlaca önem verilerek üzerinde durulması gereken konular arasında gösterilmiştir (II.BYKP:127). III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ekonomik ve sosyal alanlarda meydana gelen değişimler genel çizgileri ile özetlenmiştir. Sosyal değişimleri konu alan ikinci bölüm, dört alt bölümden oluşmuştur. Birinci alt bölüm, nüfus artış hızı, yaş bileşenleri, bağımlılık hızı, doğum ve ölüm oranlarını ortaya koymuştur. İstihdam ve çalışma şartlarındaki gelişmeler ikinci alt bölümde ele alınmıştır. İnsangücünde yaşanan sayısal değişimler, üçüncü alt bölümde incelenmiştir. Dördüncü bölümde ise, yaşama düzeyi

toplum refahındaki gelişmeler tüketim ve fert başına gelir dışındaki bir seri gösterge ile (ücret düzeyi, sosyal güvenlik, sağlık, barınma ve yerleşme durumu) ele alınmıştır (III. BYKP: Giriş).

Cumhuriyet'in ilk yıllarından IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın başlarına kadar yürütülen gelişme atılımlarının başarıya ulaştırılması ve sürdürülmesi gibi temel bir çabanın yanı sıra, büyük iç ve dış sorunların baskısı altında IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı yürürlüğe girmiştir. Planın birinci kesim ikinci bölümünde "İnsan Kaynağı" başlığı altında istihdam ve insangücü konuları ele alınmıştır. Yine planın birinci kesim altıncı bölümünde "Yaşam Düzeyindeki Gelişmeler" başlığı altında, çalışma sorunları ve toplumsal güvenlik konularına değinilmiştir. Planda ilk olarak kamu personelinin mevcut durumu ile ilgili tespitlere yer verilmiştir. Ayrıca planın ikinci kesimini oluşturan "Ekonomik ve Toplumsal Hedefler ve Politikalar" başlığı altında ise personel rejimi ile ilgili hedefler belirlenmiştir (IV. BYKP: 3-25-249-251-266-275). V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, nüfus, istihdam, insangücü, eğitim, sağlık, çalışma yaşamı, sosyal güvenlik gibi konular dördüncü bölümde "Sosyal Hedef ve Politikalar" başlığı altında incelenmiştir. Bu planda kamu personeline çok fazla değinilmemiş, genel olarak istihdam politikası, kamu personelinin eğitimi ile personel ve ücret sisteminin günün şartlarına uygun hale getirilmesi üzerinde yoğunlaşarak hedefler belirlenmiştir (V.BYKP:124). VI. Beş Yıllık Kalkınma Planının V. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile büyük ölçüde aynı ve büyük bir uyum içerisinde hazırlandığı görülmüştür. VI. BYKP'nın dördüncü bölümünde "Sosyal Hedef, İlke ve Politikalar" ana başlığı altında ve "Sosyal Ekonomi" alt başlığında, istihdam, insangücü, çalışma hayatı, sosyal güvenlik konularına değinilerek hedefler belirlenmiştir. Planda nitelikli personel istihdamına büyük önem verilmiştir (VI.BYKP:36). VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu personel rejimi ile ilgili yapılan değerlendirmelere bir önceki hazırlanan planlara oranla daha fazla yer verilmiş, ayrıca planın dördüncü bölümünde "Temel Yapısal Değişim Projeleri" başlığı altında ilk defa "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" başlığı ile insan kaynağı yönetimi ayrı olarak değerlendirilmiştir. Bu başlık altında istihdam, insangücü, nüfus, sağlık, eğitim konuları ele alınarak hedefler belirlenmiştir. Planda ayrıca belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılacak olan hukuki ve kurumsal düzenlemelere de yer verilmiştir (VII.BYKP:24-128). Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı başlığı altında yayımlanan bu planda öncelikle VIII. Beş

Yıllık Kalkınma Planı öncesi için bir durum değerlendirilmesi yapılmış, akabinde planın “İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi” başlığı ile ayrıca hedefler belirlenmiştir. Gelir dağılımı, istihdam, çalışma hayatı, sosyal hizmetler ve yardımlar, sosyal sigorta sistemleri gibi konular “Sosyal Refahın Arttırılması” başlığı altında incelenmiştir. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenleri” belirlenmiştir. İnsan kaynakları konularını kapsayan, “İstihdamın Arttırılması” “Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Arttırılması” ve “Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi” başlıkları altında hedefler belirlenmiştir. X. Beş Yıllık Kalkınma Planı yüksek istikrarlı ve kapsayıcı ekonomik büyümenin yanı sıra bilgi toplumu, hukukun üstünlüğü, uluslararası rekabet gücü, çevrenin korunması ve kaynakların sürdürülebilir kullanımı, insani gelişmişlik gibi konuları kapsayacak şekilde tasarlanmıştır. Planın amacı; insanların refahını arttırmak, hayat standartlarını yükseltmek, hak ve özgürlükleri güçlendirerek adil, güvenli ve huzurlu bir yaşam ortamı tesis edip bunu kalıcı kılmaktır. Planda ekonomik ve sosyal gelişmeler ile ilgili değerlendirmeler yapılmıştır. Ayrıca planda nitelikli insan gücünün önemi üzerinde detaylı bir şekilde durulmuştur. İstihdam, sosyal güvenlik, nitelikli insangücü konularında plan öncesi durum analizleri yapılmış “Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum” başlığı altında istihdam ve çalışma hayatı, sosyal güvenlik ve kamuda insan kaynakları konuları ile ilgili olarak amaç ve hedefler belirlenmiştir. Ayrıca planın üçüncü bölümünde “Öncelikli Dönüşüm Programları” başlığı altında hedefleri belirlenen “İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı” ve “Nitelikli İnsangücü İçin Çekim Merkezi Programı” konu kapsamında önem kazanmaktadır.

### **3.4.1 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**

Perspektif bir plan niteliği taşıyan ve 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda personel rejimi ile ilgili ayrı bir düzenleme yapılmayıp genel değerlendirmelere yer verilmiştir. Kamu kesiminde çalışan memurların gelir seviyelerine yer verilerek, gelir dağılımının 1950-1960 dönemine oranla önemli ölçüde düşüş eğilimi gösterdiği ifade edilmiştir (Altan, 2010:427).

Planda üst kademedeki personel ücretlerinin düşük olması sebebiyle personel kayıplarının yaşandığı belirtilerek, nitelikli personel istihdamının önemine vurgu yapılmıştır (I. BYKP: 77). Yaşanan personel kayıpları ile ilgili sıkıntıya, planın III. Bölümünde yer alan ”Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeniden Düzenlenmesi” başlığı

altında ücret ve personel konularına ait yetersiz değerlendirilen konuların yanında, personel temininde de kayırmacılığa varan uygulamaların varlığına vurgu yapılmıştır (I. BYKP: 89). Birçok alanda teknik personel ihtiyacının yeterince karşılanamadığı, yaşanan bu eksikliğin bir an önce giderilebilmesi için gerekli alt yapı oluşturularak çalışmalara hız verilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

#### **3.4.1.1 I.BYKP Öncesi genel durum değerlendirmesi**

İşsizliğin bir problem olarak görüldüğü dönemlerde bu problemin giderilmesine yönelik adımlar öncelikle planlı döneme geçilmeden önce ele alınmaya başlanmıştır. Tabiidir ki bu dönemlerde Türkiye Cumhuriyeti genel olarak harplerin vermiş olduğu insan gücü kaybı ve silahlı altına alınan gençlerin fazla olması ile askerlik süresinin uzun oluşu ve nüfusa katılan işgücü genel anlamda bir işsizlik yaratmıyordu. Aynı zamanda ilk beş yıllık kalkınma planı kapsamında sanayileşme ve iktisadi faaliyetlerde atılan adımlar da işsizliğin ülke genelinde bir problem teşkil etmemesine yardımcı nitelikteydiler. İlk etapta kısaca aktarmak istediğimiz şudur ki: Planlama öncesi dönemde I. Dünya Savaşı'nın vermiş olduğu etkiler işsizlik probleminin ülke genelinde sosyal bir problem olarak gündeme gelmesini engellemiştir. Aynı zamanda tarım sektöründe makineleşmenin henüz gerçekleşmediğinden dolayıdır ki gizli bir işsizlik bu planlamalar öncesindeki dönemde henüz gündeme gelmemiştir.

Cumhuriyet'ten planlama öncesi döneme kadar herhangi bir problemin görülmediği işsizlik, hızlı bir şehirleşme ve bu alandaki yapılanma açısından gündeme gelmeye başlamış ve önümüzdeki dönemlerde sık sık da gündeme gelecek olan sosyal bir problem olarak adını almıştır ve bu anlamda devletin oluşturmuş olduğu ilgili planlamalarına konu olmuştur ve olmaya devam edecektir.

Bu bilgiler doğrultusunda planlı döneme girilmeden önce Türkiye'de ilk defa, istihdam probleminin çözümlenmesi ki bunun yanında devletin en önemli politikalarından biri haline getirilmesi 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. İlgili Anayasanın 42. Maddesi ile “çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların insanca yaşamasını ve çalışma hayatını kararlılık içinde geçirmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler; işsizliği önleyici tedbirler alır” Anayasanın da sunmuş olduğu bu imkan doğrultusuna birinci beş yıllık



kalkınma planında devletin politikası olarak istihdam politikaları uygulanmaya başlanmıştır (www.kalkinma.gov.tr 11.08.2014 22:00).

### **3.4.1.2 Çalışma yaşamı ve sosyal güvenlik**

Eğitim, gerekli refah seviyesine erişebilmek ve şartları olgunlaşmış sosyal yaşam düzenine ulaşmak için toplum bazında en fazla çaba gösterilmesi gereken olgulardan biridir. Eğitim konusu, eğitimin sosyal hedefleri yanında kalkınma hedeflerine ulaşmak bakımından bu dönemde yapılacak işlerin gerçekleştirilmesi için gerekli nitelikte ve sayıda eleman yetiştirilmesi açısından da ele alındığından, istihdam konusu ile birlikte incelenmektedir. Çünkü çeşitli sektörlerde çalışması gerekli insan sayısı ile bu toplam sayısının fonksiyon tiplerine bölünmesi ve bunları yetiştirecek eğitim sistemi arasında yakın bir ilgi vardır. Planda yakın ilgisi de göz önünde bulundurularak insangücü, istihdam ve eğitim konuları bir arada ve birbirine bağlı olarak ele alınmıştır. Burada çeşitli alanlarda çalışacak toplam işgücünün hangi nitelikte elemanlardan meydana geleceği konusu üzerinde durulmuş, böylece eğitim kurumlarının insan sayısı, bunların nitelikleriyle ilgili hedefler tespit edilmiştir (I.BYKP: 441).

Planlı bir şekilde kalkınacak demokratik bir ekonomide hedeflere ulaşmada zorunlu olan sıkı işbirliğine dayanan ahenkli, sermaye işgücü münasebetlerinin gerekliliği için işçilerin, sadece önemli bir üretim faktörü olarak görülmeyip, toplumun bir parçası olarak diğer herkes gibi kendi haklarına sahip olması ile mümkün olacağı üzerinde durulmuştur (I.BYKP: 106).

İşçilerle işverenler arasında ahenkli bir işbirliği için gerekli ortam hazırlanacaktır (I.BYKP:106).

İşsizlik probleminin giderilmesi, çalışan elemanların mesleki seviye ve kalitelerinin yükseltilmesi, ilgili çalıştırma politikasıyla yetiştirilenlerin yerinde kullanılması ve aynı zamanda sağlam bir sosyal hareketlilik yaratılması, çalışan nüfus ile meslek gruplarının dengesizliklerinin ortadan kaldırılması ve daha dengeli bir dağılım sağlanması, planın istihdam politikası kapsamında belirlemiş olduğu ilkelerdir (I.BYKP:106).

Plan döneminde sosyal güvenlik çalışmaları, İşçi Sigortaları Kurumu, T.C. Emekli Sandığı ve Ordu Yardımlaşma Kurumu tarafından yürütülmekteydi. Sosyal

Güvenlik alanında 15 yıl içinde gerçekleştirilecek hedefler aşağıdaki şekilde belirtilmiştir (I.BYKP:109-110).

- a) Bütün toplumu kapsayacak şekilde ihtiyarlık ve sağlık sigortaları adı altında genel bir sosyal güvenlik düzeni oluşturulacaktır.
- b) Bütün sosyal güvenlik çalışmalarının tek elden yürütülmesi için gerekli çalışma ve düzenlemeler yapılacaktır.
- c) Meslek sahibi, esnaf ve sanatkârlar sosyal güvenlik düzeni içerisine dahil edilecektir.
- d) İşsizlik sigortası oluşturulacaktır.
- e) Sigorta fonları, iktisadi kalkınma hedeflerine, sigortacılığın mahiyetine uygun bir şekilde ve bu fonlarla karşılanacak yüklemeleri sürekli ve emin olarak yerine getirecek tarzda işletilecektir.

### **3.4.1.3 İşgücü ve istihdam**

DPT tarafından, I.BYKP’ında, istihdam konularında alınmış olan hedefler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır.

İşsizlik meselesi çözülecek, çalışanların mesleki seviyeleri yükseltilecek, yetişen personeli uygun yerlerde çalıştırabilmek ve sağlam bir sosyal hareketlilik yaratmak adına her basamakta yeterliliğe dayanan bir çalışma politikası izlemek, meslek grupları arasındaki bölünmüşlükleri ve dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve daha dengeli bir dağıtım politikası izlemek (I.BYKP:442).

Türkiye’nin işgücü durumunun tespiti ve ileriki yıllarda farklı eleman tiplerinde doğacak ihtiyacın iyi analiz edilmesi ve bu bağlamda yapılacak olan çalışmalar aşağıdaki paragraflarda belirteceğimiz çerçevede kapsamında incelenmiştir.

İşgücü durumu öncelikle tarım, sanayi ve hizmetler ana kesimleriyle sanayin alt kesimleri olan inşaat, maden çıkarma ve imalat sanayinde incelenmiştir. Araştırılacak olan toplam işgücünün önce sektörler bakımından sayısal analizi yapılmıştır.

İnsangücüne arz kaynağının ihtiyacı kapsamında, eğitim kurumlarının yanında sanayi içinde de eğitim üzerinde önemle durulmuş, sanayi içinde eğitimin şimdiki durumu ve geliştirilebilirliği araştırılmıştır (I.BYKP:443).

Öncelikle işgücünün mevcut durumu tespit edildikten sonra 15 yıllık perspektif içinde bir plan hazırlanmıştır. Bunun ilk beş yıllık plan dönemi için sektörler

bakımından ve toplam işgücünün belirli bölümlerine göre bölümlendirmesi yapılmıştır. İleriki dönemlerde teknolojinin getireceği yenilik ve gelişmelere bağlı olarak belirli düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur (I.BYKP:443)

İşgücünün sosyal adaletin gerektirdiği şekilde toplum içinde yerini alabilmesi ve iktisadi - sosyal sorunların çözümüne olumlu şekilde katılabilmesi demokratik rejimlerin doğal bir sonucu olarak devlet tarafından gerekli alt yapı çalışmalarına başlanacağı vurgulanmıştır (I.BYKP:441).

Ayrıca iktisadi gelişmenin de ilerleyen yıllarda doğuracağı ihtiyaç tespit edildikten sonra, bu ihtiyacın karşılanması yollarına gidilmiş, Aynı zamanda insan gücü kapsamında sanayi içinde de eğitim üzerinde önemle durulmuş, sanayi içinde eğitimin geliştirilme imkânları araştırılmıştır (I.BYKP:443).

Tarım, Sanayii ve Hizmet sektörlerinde 1961'deki toplam işgücü tablo 4'te gösterilmiştir.

Birinci planda sanayileşme, sürükleyici bir sektör olarak kabul edilmiş, istihdam sorunu ve onun yer aldığı sosyal planlama sektörü, sanayileşme sorunun çözümüne bağımlı olarak çözülecek bir sorun şeklinde ele alınmıştır (Hesapçioğlu, 2001:98).

**Tablo 3.1:** 1961 yılında üç ana sektörde çalışan nüfus (I.BYKP, 1993-1967:443).

1961 Sektörler	Çalışan nüfus (BİN)
Tarım	9 800
Sanayii	1 180
Hizmetler	1 570
TOPLAM	12 550

Plan döneminde nüfus artış hızı çok yüksek olduğu için Türkiye'de işgücü arzı yüksek olmuştur. İşgücü arzı ile yaratılan istihdam arasındaki fark, tarımda belli işlerin gerektiğinden çok insan tarafından yapılması yani gizli işsizlik şeklinde, tarım dışında ise iş bulamama yani açık işsizlik şeklinde ortaya çıkmaktadır. Belli bir doyma noktasından sonra tarımdaki işgücü fazlalığı da açık işsizliğe dönüşmüştür (I.BYKP:445).

Planlı dönem içerisinde hızlı bir şehirleşmenin varlığı görülmektedir. Bu durum tarım dışı sektörlerin ortaya çıkardığı işgücü arzı ile buralarda yaratılan

istihdam arasındaki ayrımı açık işsizlik halinde ortaya çıkarmaktadır. Dengesiz bir şehirleşmenin ekonomik ve sosyal maliyeti çok yüksek olacağından, bundan doğan mesken ve öbür alt yapı yatırımları ihtiyacının karşılanabilmesi mümkün olmayacaktır. Şehirlerdeki açık işsizlik, gerek kişiler gerek toplum için çok kötü sonuçlar doğurabilir. Bu sorunun çözüm yolu olarak;

1. Artan işgücünün şehirlere ölçsüz bir şekilde akınını önlemek için tarım bölgelerinde emeğin değerlendirilmesi esasına dayanan tarım dışı çalışmaların geniş ölçüde arttırılması ile ki bu durum Planın “Toplum Kalkınması Programı”nın başlıca amaçlarından birisidir.
2. Plan içinde istihdam yaratıcı projelere ve sektörlere öncelik verilmesi ile mümkün olacağı vurgulanmıştır (I.BYKP:445).

### **3.4.2 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**

#### **3.4.2.1 İstihdamda temel ilkeler**

İstihdam sorununun ülke genelinde çözümü planlandığında en önemli faktörün zaman olduğu gözlemlenmektedir. İstihdam yaratabilmek amacıyla ekonomik gelişmelerinin hızla baş göstermesi gerektiğinin kanısına varılmaktadır. Bunun akabinde 1968-1972 döneminde ele alınmaktadır. Bu dönemde seçmiş olduğumuz yıllık kalkınma hızının gerçekleşmesine bağlı olarak iktisadi ve sosyal faaliyet hacminin genişlemesi hedef alınmaktadır.

İkinci beş yıllık kalkınma planı dahilinde en önemli unsur sanayileşmenin hızla gelişimine ağırlık verilmesidir. Bu sayede istihdam imkânlarının geliştirilmesi planlanmıştır. Bunun devamında ise ilgili unsurların geliştirilmesi de aynı zamanda ilke olarak kabul edilmiştir (II.BYKP:127).

#### **3.4.2.2 İstihdam sorunun genel tanımı**

Az gelişmiş ülkelerde işsizlik problemi, çok gelişmiş ülkelere göre tasarruf eğiliminin düşük olmasından dolayı baş göstermektedir. Bu problem aynı zamanda tarım sektöründe kullanılmayan işgücü ve gizli işsizlik, diğer yandan tarım dışında ise açık işsizlik ve aynı zamanda verimin düşüklüğü olarak da açıklanmaktadır.

İstihdam ve bunun yanında da kalkınma probleminin çözümü işgücünün tam kullanılmasını sağlamakla giderilecektir (II.BYKP:127).

Cumhuriyet'in ilk yıllarından bugüne dek yapılmış nüfus sayımlarında nüfus durumunun istihdam durumu hakkındaki bilgileri karşılaması ve mevcut durumun analiz sonuçları 1955 yılında net olarak verilmeye başlamıştır. 1955-1962 arasında istihdamdaki artış 1milyon civarında hesaplanmıştır. Bu artış ağırlıklı olarak tarım, sanayi ve diğer hizmetler sektöründe gerçekleşmiştir. 1955 yılında tarım sektöründe % 82 olan eğilim, 1962 yılında % 78'e düşmüştür. 1963'ten 1967 yılına kadar toplam istihdam artışını gözlemleyecek olursak rakam 1.215.400'lere kadar yükselmiştir. Bu artışta tarım sektörüne olan dağılım oransal olan bu rakamın beşte birini oluşturmaktadır. Gerçekleşen bu istihdam artışının yetersiz bulunmasının temel sebebi tarım sektörüne olan ilginin bu dönemde de yeterli seviyede olmamasıdır (II.BYKP:127).

İkinci planın insangücü ve istihdam tahminleri, hem talep ve hem de arz yönünden tutarsız ve yetersiz sonuçlara götürdüğü için 1971 yılında ikinci planın istihdam tahminleri değiştirilmiştir (Hesapçioğlu, 2001:132).

Sanayi sektöründe 1963-1967 arasında çalışanların artışını gözlemlediğimizde 375.500 olmuştur. Birinci beş yıllık kalkınma planı dahilinde bu rakam 316.000 idi. Hizmetler sektöründe ise tam tersi bir gerileme yaşanmıştır. Bu durum ise çalışanların sektörlere dağılımında tahmin edilenden farklı sonuçlara yol açmıştır (II.BYKP:128).

Özet olarak ifade edilecek olursa; birinci beş yıllık planlama dönemine göre ikinci beş yıllık planlama döneminde istihdam 1.215.000 artış gösterebilmiştir. Sektörlere göre dağılımında bu artışın içerisinde birçok farklılıklar gözlemlenmiştir. Bu sektörlerde modern teknoloji daimi olarak kullanılmıştır. En çok istihdam artışı ise ikinci beş yıllık kalkınma planı kapsamında hizmetler sektöründe baş göstermiştir.

### **3.4.2.3 Planlı dönem içerisinde istihdamın geliştirilmesi**

Tarım sektörü bakımından; mevsimsel değişiklikler sebebiyle ortaya çıkan ve kullanılmayan işgücü seviyesi mevsimsel işsizliktir. Tarımdaki istihdamın en önemli sorunu mevsimsel işsizlik değil bugünkü teknolojik seviyede tarımdan ayrılamayan fakat yılın uzun bir süresinde kullanılmayan işgücüdür (II.BYKP:131).

Tarım dışı sektör bakımından; 1967-1972 dönemlerinde işsizlik oranında % 0,7 oranında bir düşüş sağlanmıştır. Bunun en önemli sebebi tarım dışında öngörülen iktisadi gelişmelerin olumlu olarak gerçekleşmesidir. Bu da tarım dışı sektörlerde istihdamın artırılması gerektiğini ortaya koymaktadır (II.BYKP:131).

#### **3.4.2.4 Planlı dönem içerisinde istihdamda uygulanacak politikalar**

- a. Öncelikli olarak istihdam etkisinin yüksek olduğu sektörlerin gelişimi açısından destek verilmelidir. Bu hedef kapsamında maliyeti azaltıcı etkiler de temel ilkelerden biri olarak gündemde olmalıdır. Sermaye tasarrufu politikasına ağırlık verilmelidir. Yapılanma ve şehirleşme kapsamında inşaat sektöründe verimli kriterler temel çizgiler olmalıdır (II.BYKP:134).
- b. Daha önce de bahsettiğimiz tarım sektöründe uzun süre kullanılmayan işgücünün etkilerini farklı sektörlerle aktarmak da bu politikalardan önemli bir ilkeyi oluşturmaktadır.
- c. Yine tarım dışı sektörlerde kullanılmayan işgücü kapasitesinin saptanması halinde teşvik tedbirleri ile iş imkânları yaratılacaktır.
- d. Yurtdışına insangücü gönderilerek istihdam probleminin sosyal baskısının azaltılması hedeflenmektedir.
- e. Uygulanacak olan politikalar öncelikle işsizlik sorunun yoğun olarak yaşandığı bölgeler üzerinde gerçekleştirilmeye çalışılacaktır.

#### **3.4.2.5 Sosyal güvenlik ilkeleri**

Sosyal güvenlik toplum refahını ve sosyal hayatı korumayı ilke edinmiş bir politika aracıdır. Adaletli gelir dağılımını sağlamak amacıyla sosyal güvenlik sistemi en önemli araçlardan biri olarak ele alınmaktadır (II.BYKP:209).

Bu politika, toplumun tüm gruplarını tüm sektörlerde hangi yaş grubunda olursa olsun dengeli dağılımını sağlayacaktır. Özellikle ikinci beş yıllık kalkınma politikası kapsamında tarım sektöründe çalışanlara sosyal güvenlik imkânları sağlanması gündemde olacaktır.

İşsizlik sigortasının kurulması amacı güdülecek ve bunun yanında aile ödeneklerinden tüm toplumun yine dengeli bir şekilde yararlandırılması

sağlanacaktır. Birlikler, barolar, kooperatifler, odalar gibi çeşitli yardımlaşma ve dayanışma kuruluşlarına, sosyal güvenlik kapsamında destek sağlanacaktır.

Modernleşme ve sanayileşme kapsamında toplumun belirli bölümlerinde belirli riskler ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda toplumun çalışamayan bölümü için (ihtiyarlar, okuyan gençler, çalışanların eş ve çocukları vs.) ihtisas kurumları ve sosyal hizmetler geliştirilecektir.

Sosyal güvenlik sistemi toplumun bazı gelir grupları arasında dengesizliklerin bulunmasından dolayı çok daha dengeli bir gelir kapsamının yaygınlaştırılması açısından büyük önem arz edecektir (II.BYKP:209).

Sosyal güvenlik kapsamında toplanan fonlar sayesinde yeni iş alanlarının yaygınlaştırılması kapsamında milli gelirin hızla artması hedeflenmiştir.

Sosyal sigorta ve sosyal hizmet kolları birbirinin bağlantısı durumunda sosyal güvenlik kapsamı başlığı altında toplanacaktır. Bu iki hizmet kurulunun aralarında bir birliğe doğru gitmeleri sağlanacaktır.

#### **3.4.2.6 Planlı dönemde sosyal sigortalar durumu**

Öncelikle sorunu tanımlayabilmek için mevcutta olan nüfusun mesleklere göre dağılımını incelemek önemlidir. Ücretliler grubu diye adlandıracağımız grupta tarım işçileri, sanayi işçileri ve memurlar bulunmaktadır. Çalışanların çeşitli gruplarına sağlanan sosyal sigorta imkânları arasında farklar bulunmaktadır. Sigorta dahilinde çalışan işçilere iş kazaları ve meslek kazaları bunun yanında hastalık sigortası sağlanmaktadır. Aynı zamanda sosyal güvenlik kapsamında çocuk zamları da kamu sektöründe çalışan işçilere farklı şekilde verilmektedir.

Sosyal güvenlik kapsamında memurlar üç bölümde incelenmiştir. Geçici hizmetliler, maaşlı memur ve daimi hizmetliler.

Hizmette daimi olan memurlara Emekli Sandığı tarafından tekaütlük, malullük, vazife malullüğü, dul ve yetim aylığı hakları tanınmıştır. Aşağıda 1960-1965 yıllarına ait sigortalı işçi ortalaması verilmiştir (II.BYKP:210).

**Tablo 3.2:** 1960-1965 döneminde sigortalı işçi ortalaması (II.BYKP, 1968-1972:211).

YILLAR	TOPLAM
1960	577,672
1961	611,908
1962	639,384
1963	670,669
1964	700,350
1965	822,686

Ülke genelinde Sosyal Güvenlik Kurumları 19. yüzyılda kurulmaya başlamış ve aynı zamanda Cumhuriyet'in ilk yıllarında çalışanları kapsayan politika tedbirleri düşünülmüş ve alınacak tedbirler hedef olarak saptanmıştır. Bu politikanın devamında ise 1950 yılında Emekli Sandığı'nın kurulması ile atılan bu adımlar birleştirilmiştir (II.BYKP:212).

Sosyal güvenlik politikalarının gelişiminde aynı zamanda toplumun tüm gruplarını kapsaması fikri ortaya atılmış ve bu anlamda toplumdaki tüm kesimlerin sosyal güvenlik kapsamında birleştirilmesi temel alınmıştır. Tarım işçileri için ise "Tarım İş Kanunu" üzerinde sosyal güvenlik kapsamında çalışmalara başlanmıştır (II.BYKP:212).

#### **3.4.2.7 Sosyal güvenlik kapsamında uygulanacak politikalar**

Organizasyon yönünden; tek bir sosyal güvenlik düzeni geliştirilmesi hedef edinilmiştir. Bu ve benzeri görevde bulunan devlet nezdinde ya da özel olarak görev yapan harici ya da harici olmayan tüm kurumların bir çatı altında yani sosyal güvenlik kapsamında birleştirilmesi gözetlenir. Birleşik olacak bu düzenleme esasında benzeri tüm kurumların ilkelerini hazırlayacak bir Sosyal Güvenlik Kurulu kurulacaktır (II.BYKP:213).

Mevzuat yönünden; farklı gruplar için belirli bir düzen içerisinde hazırlanmış olan sosyal sigorta içerikleri ki bu içeriklere dahil olan fonlar, finansman kaynağı niteliğinde birbirlerine yaklaştırılacak ve bu ayrı kurumların birleştirilip, desteklenmesinde kullanılacaktır.



İşsizlik sigortası gibi toplumun refah seviyesinin yükseltilmesinde büyük rolü olan hedefin gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.

Devlet memurları, işçi ve işverenler, ücretli hizmetliler ve hizmet personelleri bunun yanında sanayi işçileri finansman bakımından sosyal güvenlik kapsamı altında tek bir çatı altında toplanacaktır (II.BYKP:213).

#### **3.4.2.8 İstihdam ve insangücü**

Sosyal sigortalar günden güne ülke genelinde genişleyen bir alana hitap etmektedir. Bu bağlamda kurumun kendisine verilmiş görevlerle ve bu görevlerin uygulanması dahilinde kurum içi bilgiye sahip personel yetiştirilmesi ilgili üniversite ve yüksek okullarda gerçekleştirilecektir (II.BYKP:214).

Sigortalanacak grupların gelir dengelerine göre sigortalanması kapsamında adımlar atılacaktır. Dengeli mali politikalar ile işsizlik sigortası, tarım işçileri sigortası ve öğrenci sigortaları geliştirilecektir. En son destek olarak devlet sigorta fonlarının finansmanına etki edecektir (II.BYKP:214).

#### **3.4.2.9 İnsangücü ilkeleri**

Planda; iktisadi ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirme için mevcut üretim unsurlarının geliştirilmesi ele alınırken, insangücü kaynaklarının kalkınma için nitelik ve nicelik yönünden yeterli bir duruma getirilmesi ve çeşitli sektörlerdeki meslek birleşimlerinde değişimler sağlanması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Bu nedenle gelişmekte olan ekonomide kıt bir kaynak haline gelen yetişmiş insangücünün verimli olarak kullanılması yönünde her kademedeki yeterliliğe dayanan bir çalıştırma politikası uygulanması öngörülmüştür (II.BYKP:145). Aynı zamanda;

- a) İnsangücünün gelişen ekonominin gereklerine göre eğitilmesi ve yetişmiş insangücünün yetiştikleri alanlarda istihdam edilmesi sağlanacak,
- b) Sosyal güvenlik tedbirleriyle çalışanlara güvenlik veren bir çalışma ortamı yaratılmasına devam edilecek,
- c) Sağlam bir sosyal hareketlilikle, insangücünün en etkili olacağı işlerde çalıştırılması sağlanacak,
- d) Teknik yeterliliğe sahip çalışanların meslek yeteneklerinin meslek içi ve meslek dışı eğitimlerle yükseltilmesine çalışılacak,

- e) İnsangücünün nitelik ve niceliğine oranla, meslek kollarına bölünüşünde yaşanan dengesizlikleri giderici ve ortaya çıkan yeni iş imkanlarına göre, yurt genelinde iktisadi sektörler ve çalışma kademeleri arasında insangücünün dengeli bir dağılım ve yapı değişikliğini sağlayıcı bir insangücü politikası uygulanacaktır.

#### **3.4.2.10 İnsangücünün önemi**

Sosyal gelişmenin en sağlam temellere oturduğu alanların başında insangücünde sağlanan gelişmeler gelmektedir. Burada önemli olan yetişmiş insangücünün vasfını ve sayısını artırmaktır. Bir toplumda her alanda yetişmiş insangücünün sayısı ne kadar fazla ve bunların vasıfları ne kadar yüksek ise o toplumda sosyal gelişme ve iktisadi kalkınma o kadar süratle ve kolaylıkla sağlanır (Tuna ve Yalçıntaş, 1999:209).

Doğal kaynaklar, sermaye ve insangücünden oluşan tüm iktisadi kaynakların verimli kullanılmasıyla kalkınmakta olan Türkiye’de istenen bir büyüme hızı gerçekleşebilir. Türkiye’de özellikle sermaye kıtlığına göre, sermayenin en etken dağılımı ve insangücü kaynaklarının ekonominin ihtiyaçlarına uydurulması üzerinde durulması gerekir. Gerçekte kalkınmanın en önemli unsuru insangücüdür. Kalkınma planlarının başarıya ulaşması gerekli sayıda ve nitelikte insangücünün kalkınma çabasına gereken zamanda katılmasına bağlı bulunmaktadır. Vasıflı insangücü, en rasyonel kullanması gereken bir kaynaktır. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda insangücü planlaması ile yapılmak istenen, böyle bir kaynağı ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmada en iyi ve verimli kullanımının yollarını ortaya koymak ve uzun sürede insangücü darboğazını gidermektir (II.BYKP:157).

#### **3.4.2.11 İnsangücü planlamasında uygulanacak politikalar**

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, insangücü konusunda kısa sürede mevcut insangücünü verimli olarak kullanmak ve insangücü fazlalıkları olan alanlardan ihtiyaç duyulan alanlara hareketliliği sağlamak, mevcut insangücünü nitelik yönünden ihtiyaçlara uydurmak ve uzun sürede insangücü talebini karşılamak amacı güdülecektir. Kıt kaynak olan insangücünü verimli kullanmak amacı ile her

kademede yeterliliğe dayanan bir çalıştırma politikası ile insangücünün kendi ihtisas alanında ve en etkili olduğu yerde kullanılması esas olacaktır (II.BYKP:157-158).

Yeniden düzenleme sonucu kuruluşlar içinde bazı kademelerde ortaya çıkacak insangücü fazlalıkları, nakil yolu ile yeniden eğitime, ve açılacak olan iş alanlarına devirlerle giderilecektir.

İleride yaşanabilecek insangücü açıklarını kapatmak ve insangücünün niteliğini yükseltmek için, kamu kuruluşlarında gerekli hizmet içi eğitim programları hazırlanacaktır.

İnsangücünün bölgelerarası dengesizliğini gidermek amacı ile kamu sektöründe ücret tespitlerinde çalışma yerinin bulunduğu bölgeler göz önünde bulundurulacak ve mahrumiyet bölgeleri için teşvik edici imkânlar sunulacaktır.

Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu vasıflı insangücünün yurt dışına çalışmaya gitmesinin önlenmesi ve gidenlerin dönmeleri için yurt içinde çalışabilecekleri bir iş ortamı oluşturmak.

### **3.4.3 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**

Bu planda daha önceki dönemlerde yapılmış olan yasal düzenleme çalışmalarıyla, kamu kesiminde çalışanların çalışma durumlarında çok önemli yasal düzenlemelerin yapılmış olduğu vurgulanarak, toplu sözleşme ve grev kurumlarının çalışma hayatına girmesiyle, bu alanda çok fazla önemli gelişmeler olduğu değerlendirilmiştir (III.BYKP:80). Planda “Kamu Yönetimi Sorunu” başlığı altında sayıca çok fazla sorun tespiti yapılmış olmasına rağmen kamu personelinin de ülke genelindeki dağılımda dengesizliklerin olduğu tespiti de yapılmıştır (III.BYKP:81).

Üçüncü planda ortaya çıkan yeni strateji; Atatürkçü bir görüşle hazırlanan ve en kısa zamanda çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmayı hedefleyen bir atılım stratejisidir.

#### **3.4.3.1 İnsangücü ve istihdam alanındaki gelişmeler**

Bu dönemde en çok altı çizilmesi gereken, insan gücü sayısında önemli artışlar olmasına rağmen istenen nitelikte insan gücünün zamanında yetiştirilmesinde ve aynı zamanda doğru kullanılmasında tıkanıklıkların bir türlü giderilmediğidir. Bu kronik problem teknik ve sağlık alanında da vurguyla görülmüştür.

Öncelikle üçüncü beş yıllık kalkınma planında kamu kurumlarında çalışan personelin çalışma şartlarında yasal gelişmeler kaydedilmiş ve buna bağlı olarak bu şartlara yasal güvenimler kazandırılmıştır. Çalışan personelin çalışma hayatına sözleşme hakkı, grev hakkı gibi çalışma güvenliği ve çalışma potansiyelini hareketlendirecek haklar kazandırılması sağlanmıştır. İlgili plan “Türk Toplumunun Temel Sorunları”nın belirtildiği kısmının “Kamu Yönetimi Sorunu” başlığı altında, sayıca yüksekliğine rağmen kamu personelinin gerekli niteliklerinden yoksun ve personelin ülke düzeyine dağılımının da dengesiz olduğu tespiti yapılmaktadır (III.BYKP:81-117-698).

Ayrı bir parantez açacak olursak, dönem içerisinde ülke, kamu yönetimi sorumluluğunda bulunan işleri hızlı ve nitelikli biçimde yürütecek verimliliğe sahip olmadığı gibi bir çok ekonomik ve sosyal alanda da noksanlıklar bulunup gelişmelere göre kendini yenileyemeyen bir yapıya sahip idi (III.BYKP:81).

Planlı dönemde insangücü sayısında önemli artışlar olmasına rağmen istenen nitelikte insangücünün zamanında yetiştirilmesinde ve doğru kullanımında tikanlıklar devam etmiştir. Teknik insangücünde, mühendis açığı bazı dallarda kapanmış, buna karşılık teknisyen ve yetişkin işçi düzeylerinde arz, ihtiyacın altında kalmıştır. Aynı durum sağlık alanındaki insangücünde de kendini göstermiştir; tıp doktoru, hemşire, sağlık memuru düzeyinde açık devam ederken, diş doktoru ve eczacılarda arz fazlası görülmüştür. Yurt genelinde devam eden dengesiz insangücü dağılımı, özellikle sağlık personeli, öğretmen ve teknik insangücü alanlarında önemli olan, aynı zamanda nitelikli insangücünün yerinde ve daha verimli kullanılabilirliğinde ortaya çıkan dengesizlikler, ekonominin işleyişini yakından ilgilendiren bir önem kazandığı vurgusu yapılmıştır. Teknik insangücü, sağlık ve eğitim alanlarında ortaya çıkan durum, ekonominin öncelik vermediği takdirde gereksiz yığılmalara ve buna karşı ihtiyaçların büyük olduğu alanlarda suni açıklara yol açacağı tespiti yapılmıştır (III.BYKP:81).

### **3.4.3.2 Sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler**

Sanayileşme ile birlikte ücretliler grubunun tüm çalışan nüfus içindeki payının giderek büyümesi gözönüne alındığında, sosyal ve ekonomik olanaklar çerçevesinde etkili bir sosyal sigorta sisteminin yaratılmasının ve kapsamının daha da

genişletilerek ülke çapında yaygınlaştırılmasının mümkün olduğu vurgusu yapılmıştır (III.BYKP:150).

İşgücü fazlalığının, ekonomik ve sosyal yapıda yaşanan değişimlere uyumlu olarak ortaya çıkacak açık işsizliğe dönüşebileceği ve sonrasındaki tüm riskleri karşılayabilmek amacıyla işsizlik sigortası sisteminin aşamalı olarak uygulanacağı değerlendirilmiştir (III.BYKP:150).

KİT’lerde ise ağırlıklı olarak ortak bir ücret politikası uygulanmasına ilişkin esaslar belirlemek ve belirli denge politikası yaratmak hedeflenmiştir. Ağırlıklı olarak özendirici ücret sistemleri geliştirilmiştir (III.BYKP:680).

### **3.4.3.3 Teknolojik gelişmelerde insan gücü**

“Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkiler Birimi” adı altında bir birim oluşturularak ve teknik yardım programlarından st düzeyde yararlanmak amacıyla Devlet Lisan Kursu’nun “Devlet Yabancı Dil Eğitim Merkezi” haline dönüştürüleceği hedeflenmektedir. Bu durum teknolojik gelişmelerde insangücünün önemli olduğunu vurgulayan ve kayıtlara geçen önemli bir ayrıntıdır (III.BYKP:692).

### **3.4.3.4 Kamu alışanlarının eğitimi**

İkinci planda olduğu gibi bu planda da kamu görevlilerinin eğitimine yer verilerek, yöneticilere yönelik hizmet içi eğitim programlarının TODAİE’ in öncülüğünde sürdürüleceği belirtilmektedir (III.BYKP:779).

Aynı Şekilde çalışmadan doğan sorunlar, toplumda üretim ve paylaşım gibi ekonomik ve sosyal faktörlere bağlı olarak değişim göstermektedir. İlgili sorunların üzümünde istihdam, iktisadi büyüme ve gelir dağılımı birlikte gözetilecek temel ilişkiler olarak birbirleriyle bağdaştırılacaktır. Çalışma hayatını düzenleyici tedbir ve denetimler hiçbir Şekilde göz ardı edilmeyecektir. Bahsettiğimiz bu tedbirler tüm çalışanları kapsayacak Şekilde dengeli olarak yaygınlaştırılacaktır.

Planlı olan bu dönem içerisinde sağlıklı gelişmeler yaratılması öncelikli hedef ve ilke olarak adımlar halinde sağlanmıştır. İlgili planlarda görülen hedeflerin kaynak tahsislerinin gerçekleştirilmesi, kamu yönetiminin etkinliğine ve verimliliğine bağlıdır (III.BYKP:915).

### **3.4.3.5 Kamu yönetimi reformu**

Planlı dönemde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi hükümetlerin başlıca kaygısı olmuş, ancak Mehtap Projesi ile başlatılan çalışmalar, özel bir komisyonun hükümete sunduğu bir raporla merkezî idarenin taşra örgütlerini ve mahallî idareleri konu olarak ele alan iki araştırmanın tamamlanmasından öteye gidememiş, öte yandan aynı dönemde belli sektörlerin veya hizmetlerin bakanlık şeklinde örgütlenmesinden yararlar umulmuştur. Yeniden düzenleme komisyonlarının önerileri dikkate alınmaksızın yeni bakanlıklar kurulmuştur. Gene planlı dönemde Kamu iktisadî Teşebbüsleri'ni (KİT) yeniden düzenlemenin ve denetlemenin kanunları çıkarılmıştır. Ayrıca kurulacak bir komisyonla çalışma esaslarının iyileştirilmesine yönelik çalışmalara devam edilmiştir (III.BYKP:915).

Bu dönemde gerçekleştirilen bir başka düzenleme de, Devlet Memurları Kanununun uygulamaya konulmasıdır. Bu kanun meslek, sınav, liyakat, ücret konularında ve özlük işlerine ilişkin mevzuatların bileştirilmesinde yenilikler getirmiştir.

Üçüncü plan dönemine girerken kamu yönetimi, birinci ve ikinci planlarda öngörülen etkinlik ve verimlilik düzeyine çıkarılamamıştır. Üçüncü plan döneminde gelinen durum ise, hızlı bir şekilde sanayileşerek kalkınma amacının ve yaklaşımının gerisinde kalmış olduğudur (III.BYKP:915-916).

### **3.4.3.6 Plan politikalarının genel ilkeleri**

Kamu personel rejimi açısından dikkate değer bir başka vurgusu da personel reformu olmuştur. Yani çalışan personelin ya da yeni alınacak olan personelin çalışılan kurum bazında reformize edilmesi sağlanacaktır. İlgili planın sonuna doğru belirtilen en önemli adım yapılacak olan bu reformdur. Tüm kamu kuruluşlarını kapsayan, kamu görev, kadro ve personelini bir bütün olarak ele alan bir reform yapılacağı ifade edilmekte ve yapılacak olan bu reformla kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine önem verileceği, kamu yönetiminin kendi kendini sürekli ve sistemli biçimde geliştirilip, yenileyecek bir düzene kavuşturulması yönünde düzenlemeler yapılacağı vurgulanmaktadır. Kamu yönetiminin kendi kendini sürekli olarak ve sistemli biçimde geliştirip yenileyecek bir düzene kavuşturulması ve bunun yanında böyle bir düzen içinde hızlı ve etkin iş görmesi de sağlanacaktır. Merkezi düzeyde

etkili bir yol gösterme sağlayacak yasal ve idari düzenlemeler yapılacak ve bunun yanında hizmetler ise hedef alınan dönemin sosyal ve ekonomik perspektifi dahilinde gereken standartlara yükseltilecektir (III.BYKP:997).

#### **3.4.4 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**

Plan başlarında Türkiye, Cumhuriyet'in ilk yıllarından beri yürütülen gelişme atılımlarının başarıya ulaştırılması ve sürdürülmesi gibi temel bir çabanın yanı sıra, büyük iç ve dış sorunların baskısı altında olduğu ve toplumun bir derlenip bir toparlanma ve ertelenmez boyutlara varan sorunları çözme zorunluluğu ile karşı karşıya olduğu dönemlerden geçiyordu (IV.BYKP:3). Ülkenin ekonomik ve toplumsal gelişmesi, darboğazlar ve büyük sorunlarla karşı karşıyadır. Başta enerji, ulaşım ve haberleşme olmak üzere alt yapı yetersizliklerinin, hızlı kentleşmenin yarattığı kır-kent dengesizlikleri ile bölgeler içi ve bölgeler arası dengesizliklerin, sağlıklı dengeli bir gelişme yönetimi ile giderilebileceği vurgulanmıştır. Gelişmenin bütünlüğü, ekonomik, toplumsal ve siyasi bunalımları da kökenlerinde gidermenin çaresi olacağı görüşü ile birlikte, bu gelişme modeli içinde kamu yönetiminin de daha da geliştirilebileceği konularına yer verilmiştir (IV.BYKP:4).

##### **3.4.4.1 İstihdam alanında belirlenen sorunlar**

Bir önceki plan dahilinde çalışanların yaklaşık olarak % 67'i tarımda çalışıyordu fakat bu oranı bir sonraki yani dördüncü plan da yaklaşık olarak % 62'e düşmüş olarak görüyoruz. Buradan da anlaşıldığı gibi artış oranı imalat sanayinde çalışanların oranının % 14'den % 16,2'ye çıkma durumu tarım çalışanları nüfusunun azalmasından kaynaklanmıştır. Bu oran diğer hizmetler sektöründe de artmıştır.

Gerekli incelemeler sağlanmış olup; Türkiye'nin istihdam sorunu, bir bölümü gelişmişlik düzeyi ve bunun yanında demografik olguların, bir bölümü de geçmiş dönemlerde uygulanan politikaların getirdiği yapısal bozuklukların sonucu olduğu belirtilmiştir.

Yurt içinde bulunan işgücü fazlasının 1972'de 20 milyon kişi ile yüzde 13,3'ten, 2,2 milyon kişi ile 1977'de yüzde 13,5'e yükseldiği tahmin edilmektedir. Bu verilerin içerisinde yaklaşık 2,2 milyon olan işgücü fazlasının 740.000 kadarı, Ekim 1977 sonunda tarımsal istihdam içinde gizli bulunan işgücü fazlası grubudur.

Tarımsal işgücü fazlası, sayısal olarak daha az da olsa, en aktif ve en kinetik aylar olan Temmuz – Ağustos'ta gizli işsiz durumundadır. Mevsimlik işgücü fazlasının 1972-1977 döneminin Mart-Mayıs ayları arasında 3,6 milyona, başka bir deyişle tarımsal istihdamın yüzde 40'ına kadar çıktığı hesaplanmaktadır (IV.BYKP:25).

Yurt içi işgücü fazlasını azaltıcı bir önlem olarak yurtdışına işçi gönderme durumunun, 1960 yılından itibaren, işçi kabul eden ülkelerin ekonomilerindeki gelişmeye bağlı olarak devam ettiği, ancak 1973 yılında yaşanan enerji bunalımı ile başlayan ekonomik durgunluk ve artan işsizlik sonucu sanayileşmiş Batı ülkelerinin işçi alımlarını önemli ölçüde durdurmuş olmalarından dolayı, yurt dışında çalışan Türk işçilerinin sayısı da 1973 yılından itibaren azalmaya başlamıştır (IV.BYKP:27).

#### **3.4.4.2 İnsangücü alanında belirlenen sorunlar**

Plan döneminde, faal nüfusun eğitim yapısına bakıldığında, farklı eğitim kademelerini bitiren insangücü sayısında artış olduğu, ancak bu artışın kademeler arasında dengeli bir gelişim göstermediği izlenmiştir.

1975 yılı itibariyle yükseköğrenim görmüş insangücünün çalıştırıldığı sektörlere bakıldığında büyük dengesizliklerin olduğu tespit edilmiştir. İnsangücünün en düşük olduğu sektörler tarım, ulaştırma, haberleşme ve imalat sanayi sektörleridir. Yüksek öğrenim görmüş insangücünün en yoğun olarak çalıştırıldığı sektörler ise, petrol, elektrik makineleri, metal işletme, kimya ve makine imalat sanayileri olduğu vurgulanmıştır.

Plan hedefleri doğrultusunda ortaöğrenim görmüş insangücünün gelişmediği, ortaöğrenim görmüş insangücündeki sayısal artışların, yükseköğrenim görmüş insangücünün gerisinde kaldığı ve insangücü piramidini olumsuz yönde etkilediği görülmektedir. Nitelikli insangücünün yanlış kullanımına yol açacağı bu durumun, bir yandan üretim maliyetini artıracığı, öte yandan ulusal düzeyde kaynak savurganlığına yol açacağı değerlendirilmiştir (IV.BYKP:27-29).

#### **3.4.4.3 Toplumsal (sosyal) güvenlik**

IV. BYKP dahilinde ilk olarak kamu personelinin mevcut durumuyla ilgili tespitler yapılmaktadır. Durum analizleri gereken veriler toplandıktan sonra çıkarılıp



ilgili plan kapsamında hedef ve ilkelere uygun adımlar atılması üzere toplanmaktadır. Planın birinci kesimini oluşturan “Üçüncü Plan Döneminde Ekonomik ve Toplumsal Gelişmeler” başlığı altında yapılan tespitlere göre nitelikli teknik eleman eksikliği sürmekte ve öncelikli olarak bu noksanlığın giderilmesi dahilinde çalışmalar yürütülmüştür. Aynı zamanda çalışanlara ödenen ücretler düşük olduğundan sürekli olarak teknik personel kaybı da yaşanmakta olup kamu kuruluşlarındaki işçi ve memur ayırımı sorunu devam etmektedir. Bu tip sorunların da çözümüne yönelik analizler çıkarılıp problemin giderilmesinde atılacak adımlar gerekli hedef ve ilke olarak plan dahiline yansıtılacaktır (IV.BYKP:136).

Türkiye'de sosyal güvenlik kurumu olarak nitelenen kurumların hemen tümü değişik ölçülere varan değişik kapsamlarda uygulama yapan sigorta kurumlarından ibarettir. III. Plan döneminde toplam sosyal sigortalılar sayısında, sigortalı kişilerin 15-64 yaş grubu ve gerekse bu yaş gurubunun işgücüne oranlarında yükselmeler izlenmiş olmasına rağmen, bu gelişmelerin plan hedeflerinin gerisinde kaldığı tespit edilmiştir. Plan döneminde sosyal sigorta programından yararlananların, toplam nüfus içindeki payı giderek artmıştır.

Tarım dışı sektörlerde toplumsal güvenlik yeterince yaygınlaşmadığı, 1973 yılında tarım dışı sektörlerde çalışanların, % 61,9'u, 1977 yılında ise % 71,3'ü sosyal sigorta kapsamına alınmıştır. Bağ-Kur yasal açıdan sigortalanabilecek nitelikleri taşıyan gruptan ancak % 60,0'ını sigortalayabilmiştir. Tarımda iş sözleşmesi ile ücret karşılığı çalışanlar, ev hizmetlerinde çalışan kadınlar Plan dönemi sonunda toplumsal sigortalar kapsamına alınmışsa da, uygulamada önemli aksaklıkların yaşandığı görülmüştür.

Sosyal Sigortalar Kurumunun toplam giderlerinin prim gelirlerine oranında planın başıyla planın sonu arasında büyük ölçüde düşüş olduğu görülmüştür.

Sosyal güvenlik kuruluşlarında uygulanan programların iyileştirilmesi ve tanınmış olan hakların yükseltilmesi amacıyla ek zorunlu sigorta programları kurulmuştur. III. Plan döneminde, örgütlenmiş işçiler için İşçi Yardımlaşma Kurumu kurulması yönünde çalışmalar da başlatılmıştır.

Türkiye'deki yetişkin sakatlara ve yaşlı bakım ve rehabilitasyonlarına yönelik çalışmalar, bu konuda açılan kurumların yetersizliği nedeniyle istenen düzeye ulaşamamıştır.

65 yaşını doldurmuş yaşlılarla, muhtaç ve sakatlara maaş bağlanmasını öngören yasa 1977 yılında yürürlüğe girmiş ve 780.000 vatandaş bu yasadan yararlanma olanağı bulmuştur. Sanatçıların toplumsal güvenlik kapsamına alınması da plan döneminde (1978) sağlanmıştır (IV.BYKP:137-143).

#### **3.4.4.4 Plan döneminde kamu girişimciliği**

Plan döneminde KİT'lere gereğinden fazla eleman alımı yapıldığı belirtilerek, en temel problemlerden biri olan memurların sendikal özgürlüklerinden yoksun olması sebebiyle reel ücretler bakımından işçilere oranla daha geride kaldıkları vurgulanmaktadır (IV.BYKP:136).

Aynı zamanda altı çizilecek hususlardan biri olarak bu dönem içerisinde de işçilerin toplu sözleşme hakkına sahip olduklarıdır. Sendikalı işçilerin sayısının 2 milyon dolaylarında olduğu düşünülürse, yaklaşık yarısının toplu pazarlık hakkından ve onun getirdiği toplu sözleşme düzeninden yararlandığı görülmektedir (IV.BYKP:136).

Personel, cihaz ve teknik olanaklardaki yetersizlikler nedeniyle, ilaç kontrolü konusunda müstahzar yapımı etkin bir denetim altına alınamamış ve yapılan denetimler nitelik ve nicelik yönünden sınırlı kalmıştır. Yani teknik olanaklar ile teknik personelin noksan ve dengesiz dağılımı söz konusudur (IV.BYKP:144).

IV.BYKP'nın ikinci kesimini oluşturan "Ekonomik ve Toplumsal Hedefler ve Politikalar" başlığı altında ise personel rejimiyle ilgili hedeflere yer verilmektedir. Bu hedefler gerekli veriler toplanıp değerlendirildikten sonra oluşturulan hedeflerdir. Bu bağlamda kamu yönetimi dahilinde iş verimini ve etkinliğini artırıcı, aynı zamanda gelir dengesizliğini giderici bir personel ve gelir politikası uygulanacağı ilke edinilmiştir (IV.BYKP:266).

Kamu görevlileri ile işçilerin ekonomik ve sosyal haklarına ilişkin yasal düzenlemeler arasındaki farklılığın giderilmesi yönünde adımlar atılacaktır. Bunun yanında memurların ve emeklilerin yaşam koşulları iyileştirilecektir (IV.BYKP:283).

Kamu yönetimi kapsamında etkin ve ekonomik bir işlerlik sağlanması hedef olarak tutulmuştur. Buna ek olarak duruma kinetik bir enerji sağlamak adına personel rejiminin yeniden gözden geçirileceği; kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme ve yükselmelerini içeren özlük işlemlerinde, objektif ölçütlere yer verilmesi planlanmıştır. İşçi- memur ayrımı sorunu, ücret sistemi ve çalışma koşullarının

“çalışanların bütünlüğü” ve bunun yanında “emeğin eşit değerlendirilmesi” ilkeleri göz önünde tutularak adil bir hâkimiyet kurulması amacı güdülmüştür. Kamu personeli sayısının gereksiz yere artmasının önlenerek, kamu kurumları arasında hizmet gerek ve ihtiyaçlarına göre personel kaydırılması sağlanacaktır. Tabiidir ki kamu yöneticilerinin çağdaş yönetim uygulamaları konusunda eğitilmeleri için başta Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü olmak üzere eğitim kuruluşlarından yararlanılacağı da belirtilmiştir (IV.BYKP:301).

Plan ve programların tam olarak uygulanmasını sağlamak amacıyla plan ve programlara verilen hedef ve görevleri, karar alma ve uygulama aşamalarında geciktiren, yavaşlatan ve bunun yanında engellenen yetkileri sorumlu kılacak biçimde mevzuatta gerekli değişiklikler yapılacaktır.

Tüm personelin aynı statü altında çalışmasına olanak sağlayacak ve yetişkin personelin özel kesime kaymasını önleyecek eşit işe eşit ücret öngören, 657 sayılı DMK'nun yerini alacak yeni bir personel yasası hazırlama çalışmalarının en kısa sürede tamamlanacağı belirtilmiştir (IV.BYKP:313).

Aynı zamanda sonuç olarak sektör kurumları plan ve programlarla işletme görevlerini yerine getirmek, bu amaçla gerekli kurum içi düzenlemelere gitmek ve denetim yöntemlerini geliştirmek için gerekli önlemleri alacaklardır. Bunun yanında uygulamanın verdiği olanaklar çerçevesinde işçi ve çırak eğitimi ile işyerinde eğitim ve yöneticilerin, günün bilinci ve teknik gelişmeleri ile ilgili bilgi ve becerilerinin gelişmesini sağlayıcı eğitim uygulamaları sektör kurumlarında yeterli düzeye çıkarılacaktır.

### **3.4.5 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**

#### **3.4.5.1 İstihdam hedefleri**

Planlı dönem içerisinde uygulanacak ekonomik ve sosyal politika tedbirleri ile kalkınma hızının gerçekleşmesi sonucunda, mevcut işgücü fazlasının sayısal olarak değerini koruyacağı ve işsizlik oranının gerilemesinin mümkün olacağı belirtilmiştir.

V. Beş Yıllık Plan ile getirilen çeşitli politikalar sonucunda; iş kollarının geliştirilmesi, emek yoğun teknolojilerin kullanımına yönelmesi, iş barışının sürdürülmesi, vasıfsız insangücüne hizmet içi eğitim yoluyla vasıf kazandırılarak istihdamının kolaylaştırılması, yabancı sermaye akışının hızlandırılması ve serbest

bölgelerin geliştirilmesi yoluyla istihdam imkânlarının artırılması, özellikle işsizliğin yoğun olduğu bölgelerde konut yapımı, altyapı ve bayındırlık projeleri ile bölgesel işsizliğin önüne geçilmesi, küçük seviyedeki sanayinin ve sanatkârların yaygınlaştırılmasının sağlanması çalışmalarına hız verileceği belirtilmiştir (V.BYKP:128).

Nitelikli personel alımının sağlanmasına devam edileceği, aynı özen ve dikkatin teknik personel alımında da sağlanacağı üzerinde durulmuştur. Bu başlık daha anlaşılır bir şekilde açılacak olursa; örnek olarak inşaat sektöründe güvenilir müteahhitler eliyle düzenlemelerin gerçekleşmesi sağlanacaktır. Devlet, inşaat ihaleleri kapsamında pahalılığa yol açan engeller kaldırılacak, yatırımcı kuruluşların bu konuda genişletilmiş ve rahatlatılmış düzenlemelerle yoluna istihdam olanaklarını artırarak devam etmeleri sağlanacaktır (V.BYKP:2-34-189).

Aynı zamanda plan dahilinde alınacak olan personelin verimliliği üzerinde durulacak ve verimsiz personel alımından kaçınılacaktır. Nitelikli bir istihdam politikası izlenmesi temel hedef ve unsurlardan biri olmuştur. Bunun yanında kamu hizmetlerinin hemen her kademesinde israf önlenerek ve tasarrufa önem gösterilecektir. Kamuda kazanılan gelirler kapsamında ekonomik faaliyetleri kavrayacak bir esneklik kazandırılması ana ilkelerden biri halini almıştır. Ödeme gücü olan fert ve özel kuruluşların vergi adaleti prensiplerine göre vergilendirilmeleri sağlanacaktır (V.BYKP:2-34-189).

### **3.4.5.2 İstihdam ilke ve politikaları**

İstihdam politikalarının sanayileşmeye ve sektör politikalarına entegre edilmesi sağlanacaktır. Ekonomik ve sosyal politikalarda istihdam artırma amacının öncelikle değerlendirileceği vurgusu yapılmıştır.

İstihdam artışı, yatırımların verimliliğinin, yatırım hacminin, üretim sektörünün ve üretim tekniğinin fonksiyonu olarak belirleneceği, emek ile sermayenin kullanım oranlarının, ülkedeki kaynak dağılımına uygun şekilde geliştirilmesinin sağlanacağı ve halen kullanılmakta olan kaynakların işsizliğin azaltılmasında daha rasyonel yollarla değerlendirilmesi için araştırma ve geliştirme faaliyetlerine hız verileceği, işgücü arz ve talep piyasalarında istihdamı artırıcı yeni düzenlemelere gidileceği vurgulanmıştır.

İşsizler içinde genç işsizlerin önemi ortaya konularak, plan döneminde yıllık programlarla genç işsizlere yönelik istihdam artırıcı projeler hazırlanması öngörülmüştür.

Plan döneminden itibaren, işgücü yoğunluğu yüksek sektörlerle ağırlık verilmesi ve en çok göç veren vilayetlere, bu sektör yatırımlarının götürülmesinin esas alınacağı, işsizlik açısından özellik gösteren bölgelerde mevsimlik işsizlere ek iş sağlamak üzere projeler hazırlanacağı, yurt içi işsizlikle mücadeleye ve yurt dışı istihdam imkânlarının değerlendirilmesine devam edileceği vurgusu yapılmıştır.

Genç işsizliği azaltmak amacıyla, gençlere istihdam sağlayan işverenlerin vergi ve diğer yollarla teşvik edilmesi, gençlerin istihdam edilebilir hale getirilmesini mümkün kılacak nitelikte beceri eğitimiyle donatılmasına yardımcı olan işverenlere vergi iadesi uygulamasının başlatılacağı, kendi işini kuracaklara devlet destekli yardım hizmetlerinin verileceği vurgulanmıştır (V.BYKP:131-133).

### **3.4.5.3 Çalışma hayatı hedefleri**

Toplam çalışanlar içindeki ücretliler oranının IV. Plan dönemi boyunca artış eğilimi içinde olduğu, bu eğilimin V. Plan döneminde de muhafaza edileceği, ekonomik yapıda sağlanacak düzelmeler ve istihdam kapasitesini geliştirmeye yönelik tedbirler çerçevesinde, daha yüksek bir artış trendi takip edeceği tahmin edilmiştir. Toplam çalışanlar içindeki ücretliler oranının ulaştığı noktada, çalışma hayatının adil ve istikrarlı bir ortam içinde yürütülmesinin önemli olduğu değerlendirilmiştir. Ekonomik gelişimin teminatı olan istikrarlı çalışma hayatının, işçi ve işverenlerin hak ve çıkarlarının dengeleneceği bir toplu sözleşme düzeni ile desteklendiği belirtilerek, birden çok sendikaya üyeliğe ve işyeri sendikacılığına son verilmiş, işkolu sendikacılığı sistemi getirilmiştir (V.BYKP:134).

### **3.4.5.4 Çalışma hayatı ilke ve politikaları**

V. plan döneminde, bu yapı ve ilke içerisinde çalışma hayatında aşağıdaki politikaların uygulanacağı belirtilmiştir.

Yeni mevzuat çerçevesinde sendikaların yaygınlaştırılması desteklenecek, sendikaların, işçilerin ekonomik ve sosyal meseleleri ile daha yakından ilgilenilecek, iş kolu seviyesinde güçlü sendikacılığın gelişmesi için gerekli tedbirler alınacak,

toplu pazarlık düzeninin, yeni mevzuatta yer alan gecikmelere yol açmaksızın işletilmesine özen gösterilecek, ücretlerde adalet sağlanacak, iş değerlendirmesine önem verilecek, üretim arttığı ölçüde çalışanlara prim verilmesi esas alınacak, “eşit işe eşit ücret” ve liyakat ilkesi ile de uyumlu olan “prodüktif emeğe eşit ücret” ilkeleri benimsenecek, iş ve işveren ilişkilerini düzenleyecek, “Kamu Kesimi İşveren Sendikaları” kurulacak, istihdam imkânlarının geliştirilmesinde ücret ve gelirler politikası esas alınacak, çalışanların reel ücretlerinin gerilememesi sağlanacak, iş başında eğitime ve teknik eğitime önem verilecek, iş yerinde toplu eğitim uygulamasına yönelik tedbirler alınacak, “Kıdem Tazminatı Fonu”nun kuruluşuna ilişkin çalışma sonuçlandırılacak, memur ve işçi ücretleri arasında bir denge kurulmasına önem verilecek, iş kazalarının önlenmesi için tedbirlerin alınması hızlandırılacak ve denetimler sıklaştırılacaktır (V.BYKP:133-134).

### **3.4.5.5 İnsangücü hedefleri**

Türkiye'de plan dönemi içerisinde iktisadî hedeflerin gerçekleştirilmesi sırasında açılacak yeni istihdam modelinde ortaya çıkacak insangücü planlaması; ek olarak istihdam edileceklerin gerekli üretimi yapabilmesi için mesleki seviye ve vasıfları belirlenecektir.

Eğitim kurumlarının kapasitesi, genel olarak, ekonomik ve sosyal gelişme hedeflerine göre hesaplanan insangücü ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli bulunmuştur. Ancak eczacılar dışındaki sağlık personeli; elektrik, elektronik, bilgisayar mühendisi ve bilgisayar teknisyenleri ile öğretmen ve öğretim üyesi sayılarında yetersizlikler görülmüş, mesleki ve teknik öğretimin, teknisyen ve vasıflı işçi ihtiyacını karşılayacak şekilde yeniden düzenlemesinin yapılması planlanmıştır. Teknisyen ve vasıflı işçiler ile ilgili hedefler, endüstri meslek liselerinin teknisyen yetiştiren liselere ve yaygın eğitim kurumlarına dönüştürülmesi varsayımı ile belirlenmiştir.

Yükseköğrenim mezunlarının, insangücündeki mevcut kapasitenin ihtiyacını karşılamakta yetersiz olduğu görülmüş, meslek dallarıyla ilgili arz ve ihtiyaç tahminleri yapılarak yeni hedefler belirlenmiştir (V.BYKP:135).

### 3.4.5.6 İnsangücü ilke ve politikaları

V. plan döneminde, bu yapı ve ilke içerisinde, insan gücünün geliştirilmesi kapsamında aşağıdaki politikaların uygulanacağı belirtilmiştir.

- a) Orta seviyeli teknik insangücünün yetiştirilmesine öncelik verilerek, meslekî ve teknik lise ve meslek yüksekokulu çıkışlı teknisyenlerin hedeflere uygun şekilde yetiştirilmesi için bu okulların programlarında gerekli düzenlemeler yapılacağı,
- b) Endüstri meslek liselerinin vasıflı işçi yetiştirmek için oldukça pahalı bir yol olduğu, bunların yaygınlaştırılmasının yerine, teknisyen yetiştiren üç yıllık liselere dönüştürülmesinin daha uygun olacağı,
- c) Eğitim ve hizmet-içi eğitimlerle vasıflı işçi yetiştirme konusunda çalışmaların hızlandırılacağı,
- d) Meslekî ve teknik elemanların yaygın eğitim yoluyla yetiştirilmesi uygulamasına başlanacağı, bu kapsamda 150 bini endüstri ile ilgili alanlarda olmak üzere, 650 bin kişiye orta seviyeli meslek kazandırıcı yaygın eğitim; 20 bini teknik dallarda olmak üzere 100 bin kişiye de meslek yüksekokulları kanalı ile meslek kazandırıcı yaygın eğitim sağlanacağı,
- e) Nitelikli ve eğitilmiş insangücü ihtiyacının karşılanması için yeni yükseköğretim kurumlarının açılacağı,
- f) Eğitim programları muhteva ve yöntemler bakımından gözden geçirileceği, hizmet içi eğitimde niteliğin yükseltilmesi için kamu ve özel sektörlerden faydalanılacağı,
- g) Sağlık personeli, elektrik, elektronik, bilgisayar mühendisi ve bilgisayar teknisyeni ile öğretmen yetiştirilmesine ağırlık verileceği, bu alanlardaki insangücü açıklarının kapatılmasına çalışılacağı,
- h) Okul-içi ve yaygın eğitim yoluyla yüksek nitelikli sevk ve idareci yetiştirilmesine ağırlık verileceği,
- i) İhtiyaç duyulan sektör ve bölgelerde nitelikli ve tecrübeli elemanların istihdamının, ücret politikası ve çalışma şartlarında yapılacak iyileştirmeler yoluyla sağlanabileceği, belirtilmiştir (V.BYKP:139).

### **3.4.5.7 Sosyal güvenlik hedefleri**

1983 yılı sonu itibariyle aktif sigortalı (iştirakçi) sayısı toplamı 5.160.600 kişi emekli, dul, malûl ve yetimler ile birlikte 23.194.700'e ulaşmıştır.

Sosyal Güvenliğin kitleye yaygınlaştırılması esastır. Plan dönemi sonuna kadar organize sosyal sigorta programları ile kapsanan nüfus, toplam nüfusun yüzde 50'sini aşacağı, sosyal sigorta kuruluşlarının prim oranları sürekli olarak artmıştır. Bu durum üretim maliyetleri üzerinde olumsuz etkilere sebep olduğundan, kuruluşların prim gelirlerinin belirli sınırları aşmayacak şekilde ayarlanacağı, hedeflenmiştir.

Türkiye'de ortalama yaşam süresi 1980 -1985 yılları arasında 63 yıl olduğu halde ortalama yaşlılık aylığı alma süresi 20 yıl; Avrupa'da ortalama yaşam süresi 70 ve daha yukarı yaş iken; yaşlılık aylığı alma süreleri İsviçre'de 9 yıl, Almanya'da 13 yıl, İngiltere'de 12 yıldır. Türkiye'nin erken emeklilik ve emeklilik anında emeklilik aylığına hak kazanma uygulaması, gelecekte bir finansman sıkıntısı doğuracağı değerlendirilerek, konu kapsamında tedbirlerin alınması yönünde yasal düzenlemelere gidileceği hedeflenmiştir (V.BYKP:153).

### **3.4.5.8 Sosyal güvenlik ilke ve politikaları**

Sosyal güvenlik kuruluşlarının düzenli ve dengeli çalışmalarına esas olmak üzere, sosyal refah ve sosyal güvenlik kaynaklarının tüm kesimlere yaygınlaştırılması amacıyla, sosyal transfer harcamaları şeklindeki sosyal ödemeler ile erken ve genç yaşta emeklilik uygulamasına son verilecektir.

İş görmezlik haline karşı prim ödeme yolu ile sigortalanmış olan kişilere, toplumda kabul gören asgari hayat standartlarını göz önünde bulunduracak, çalışmamayı teşvik edici, aylıklı emeklilik gibi bir sosyal güvenlik sistemi yerine, yararlananların korunmalarına, gelişmelerine ve sağlıklı bir hayat sürmelerine yönelik olan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulacaktır.

Sosyal güvenlik kuruluşları kendi imkânları ölçüsünde emekli aylıkları miktarını belirleyerek, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti vermeyecektir.

Emeklilik yaşı ile ilgili olarak yasal düzenlemelere gidilecek ve emeklilik yaşı bütün sosyal sigorta kurumlarında erkekler için 55, kadınlar için 50 olarak yükseltilecek, sosyal sigorta kuruluşlarına, karşılığı olmaksızın, sosyal yardım niteliğinde ödemeler getirilmeyecek, gerekli mevzuat düzenlemeleri yapılarak, sosyal



sigorta fonlarının daha verimli ve daha karlı alanlarda kullanılması sağlanacaktır (V.BYKP:154).

### **3.4.5.9 Kamu yönetiminin iyileştirilmesi kapsamında ilke ve politikalar**

Kamu yönetiminin iyileştirilmesine ilişkin genel ilke ve politikalar arasında personel rejimine ilişkin genel ilkeler belirlenmiştir (V.BYKP:173).

Buna göre;

- a) Kamu idaresinin tekrar güncelleştirilip yenilenmesinde ve bunun yanında düzenlenmesinde kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek bir şekilde dağıtılması esas alınacak, yapılan hizmetler genişletilip, hizmetlerde kurumlar arası işbirliği göz önünde bulundurulacaktır.
- b) Kamu düzenlemesinin içerisinde yetkinin devri esasına da önem verilecek, yönetim dahilinde bulunan plan program uygulaması açısından merkez ve taşra yönetimi arasında devamlı aktif ve etkin bir ilişki kurulup daimi iletişim sağlanacaktır.
- c) Yönetimleri geliştirmek ve aktif çalışma imkanları sağlamak amacıyla araştırmalar yapılarak bürokratik işlemler basite indirgenecek, hizmetlerin ise ekonomik kaliteli ve aynı zamanda hızlı bir şekilde götürülmesini sağlayıcı ve bu hizmetler gerçekleşirken tasarruf kriterlerinin göz önünde bulundurulması sağlanacaktır. Öncelikle yönetim kapsamında vatandaşın beyanı esas alınarak yönetim şekillerinin sağlanması ideal ilke unsurlarından biri olacaktır.
- d) Ücret sistemi ve personeller durumu göz önünde bulundurulduğunda günün şartlarına uygun, kuruluşlar arasında dengeli ve verimli personelin istihdamına imkan verilmesi öncelikli husus olacaktır.
- e) Kadroların ve unvanların standardı ise kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlamasına dahil olacaktır.
- f) Yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında aktif iletişim sağlanacak ve yönetim şekilleri belirlenerek uygulanacaktır.
- g) Kamu düzeni kapsamında azami tasarruf tedbirleri gözetilecek ve bu tedbirler dahilinde ilgili teşkilatlanmalar sağlanacaktır.

- h) Araştırma, koordinasyon ve planlama birimleri yönetimlerin kontrolünde kuruluş amaçları ile uyumlu bir etkinliğe kavuşturulacaktır.

### **3.4.6 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**

#### **3.4.6.1 İstihdam temel amaçları ve politikaları**

İlgili plan çerçevesinde de istihdam alanında gelişme sağlamak için bir çok hedef ve ilke saptanmıştır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan hedef ve ilkelerin bir önceki plan ile büyük ölçüde uyuşması, planın en göze çarpan özelliklerinden biridir.

- a) Ekonomik ve sosyal faaliyetlerin yürütülmesinde, beşeri ve doğal kaynakların öncelikli olarak israfının önlenmesi ve çevrenin korunması esas alınacaktır. Çevrenin korunması aynı zamanda israf önleyici bir politika olduğundan kalkınma hedefine büyük katkı sağlayacağı düşünülmüştür.
- b) İlgili plan dönemi kapsamında elde edilecek büyüme ile istihdam imkanları artırılacak ve bu girişim ile işsizliğin büyük ölçüde giderilmesi hedeflenmektedir.
- c) Yine amaç ekonominin kesintisiz olarak büyüme hızını arttırmak olduğundan ekonominin kalifiye işgücü ihtiyacına cevap verecek bir insan gücü planlaması sürdürülecektir.
- d) Etkili politikalardan biri olarak gelir dağılımının dengelenmesi de hedeflenmiştir. Bu şekilde vatandaşların ekonomik refah seviyelerinin adil ve yaşanır maddi çerçevede kapsamında güvenilirliği sağlanmaya çalışılmıştır.
- e) Her kademedeki eğitimin kalitesinin yükseltilmesi, eğitim programları ve eğitim düzeninde kalkınmanın ve teknolojik ilerlemenin gerektirdiği biçimde düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve insan gücü planlamaları esas olacaktır.
- f) Sosyal güvenliğin ise içerik ve kapsamı büyük ölçüde genişletilecektir. Bunun yanında sosyal güvenlik ile ilgili düzenleyici çalışmalarda bulunulacaktır.

- g) Aile her zaman için Türk toplumunda en önemli temel yapı taşı olduğundan, ailenin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda desteklenmesine yardımcı olunacak, güçlendirilmesine, kadının ve çocuğun korunmasına ve bunların yanında eğitilmesine önem verilecektir (VI.BYKP:1-3).

### **3.4.6.2 İstihdam hedefleri**

Altıncı plan dönemi kapsamında sonuç olarak sivil işgücü 20,937 bin kişi, sivil istihdam ise 19,117 bin kişi olacaktır. İşsizlik oranının yüzde 8,7 olarak gerçekleşmesi öngörülmektedir. Sivil istihdamın sektörel dağılımında tarımın payı yüzde 46,2 sanayinin payı yüzde 17,5 ve hizmetlerin payı yüzde 36,3 olacaktır (VI.BYKP:302).

### **3.4.6.3 İstihdam ilke ve politikaları**

Temel ilke olarak istihdamın gelişimini sağlayacak ortamın yaratılması ve gerekli düzenlemeler kapsamında iyileştirilmesi esas alınmıştır. Bu çerçevede yatırımların ve yatırımcıların teşvik edilmesi sağlanacaktır. Küçük ve orta ölçekli diye tabir ettiğimiz günümüz adı ile KOBİ'lerin desteklenmesi sağlanacaktır. Mevcuttaki işgücü iyileştirilecektir. Ve yine mevcutta olan işgücü piyasasında istihdamın gelişmesini olumsuz şekilde etkileyen unsurların ve noksanlıkların giderilip ortadan kaldırılması sağlanacaktır (VI.BYKP:301).

- a) Yatırımları teşvikle desteklerken istihdam yaratma ile teknolojik gelişme boyutu, ideal hedefler doğrultusunda değerlendirilecektir.
- b) Hizmet sektörlerinin mevcut potansiyelinden azami ölçüde faydalanılacak ve bu sektörlerin geliştirilmesine yönelik tedbirler alınacaktır.
- c) Tarım dışı iktisadi faaliyetlerin geliştirilmesine ise, kırsal kesimde yeni iş alanları sağlanarak ve bunun yanında kırsal hane halkına ek gelir imkanları sunularak destek verilecektir.
- d) Daha küçük ölçekli yatırımlar için mevzuatta ve uygulamada karşılaşılan güçlükler ortadan kaldırılacak, bu teşebbüslerin gelişmesi desteklenecektir.
- e) Kendi işini kuracak olan yatırımcılar için çok yönlü destek hizmetleri artırılacak ve yaygınlaştırılacaktır.

- f) Nitelikli personel yetiştirme amacı ile eğitim sistemi içinde ve dışında, nitelikli işgücü yetiştirilmesine ağırlık verilecek; örgün ve yaygın mesleki teknik eğitim, beceri kazandırma eğitimi, iş öncesi eğitimi, iş başı eğitimi ve yeniden eğitim programları ve hizmetleri desteklenecektir.
- g) İş gücü piyasasını rahatlatmak amacı ile ilkeler saptanıp görüşülecek, işgücü eğitimi, istihdam rehberliği, mesleğe yöneltme ve beceri kazandırma gibi programlar üzerinde durulacak ve bu uygulamaların gelişmesi kapsamında gerekli adımlar atılacaktır.
- h) İş gücü ve istihdam programlarında yer almakta büyük güçlüklerle karşılaşan engelliler ve eski hükümlüler için ilgili problemleri giderici yöntemler bulunacak ve kolaylık sağlanmak amacıyla tedbirler alınacaktır.
- i) Esnek zamanlı yani günümüzde yarı zamanlı iş olanaklarının sağlanması için gerekli adımlar atılacak ve ilgili konuda mevzuat düzenlemeleri yapılacaktır.
- j) İşgücü piyasası için verimlilik ve sürekliliği istikrarlı hale getirmek amacı ile uluslararası standartlara uygun mukayeselere imkan verir nitelikler oluşturulacaktır (VI.BYKP., s.301-302).

#### **3.4.6.4 İnsangücü kapsamında belirlenen hedefler**

Kamu kurumlarında iş tanımları, iş değerlendirmeleri ve liyakata dayalı ücret sistemlerini kapsayan bir insan gücü planlaması sistemi oluşturulacağı ve bunun yanında hizmet içi eğitim çalışmalarına da devam edileceği planlanmıştır. Plan döneminde insangücü kapsamında belirlenen hedefler şunlardır.

- a) İnsanın hizmetine sunmak esas alınmak ile birlikte, ülkenin doğal ve ekonomik kaynaklarını geliştirerek, ekonomik ve sosyal gelişmenin ancak insan gücünün iyi yetiştirilmesi ve eğitilmesi ile sağlanabileceği göz önünde bulundurulacaktır. Aynı zamanda ilkokuldan üniversiteye kadar örgün eğitim kurumları, hizmet içi ve beceri kazandırma, çıraklık ve işbaşı eğitimi gibi yaygın eğitim metotlarıyla beşeri kaynaklarımızın yetişkinlik düzeyinin hızla yükseltilmesi ana hedeftir.
- b) Meslek yüksek okulları ve meslek liselerinde orta düzeyde, yüksek öğretim kurumlarında ise üst düzeyde vasıflı insan gücü yetiştirilmeye; ayrıca

yaygın mesleki eğitim ile çeşitli sektörlerin ihtiyaç duyduğu insan gücüne beceri kazandırılmaya devam edilecektir.

- c) Alanında uzman olan personelin analiz ettiği insan gücü arz tahminlerine göre yüksek öğretim kurumlarındaki öğrencilerin mevcut dağılımı, sağlık ve eğitim alanlarında öngörülen eleman ihtiyacını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Ayrıca ekonomik ve sosyal alanda beklenen gelişmeler, teknolojiye ilişkin değişimler, dışa açılma politikaları gibi nedenlerle, öğretmenlik, sağlık bilimleri, enformatik, elektrik-elektronik, bilgisayar, endüstri mühendisliği, başta İngilizce olmak üzere yabancı diller, yönetim bilimleri ve işletmecilik, uluslararası ilişkiler dallarında arz artışına öncelik verilecektir (VI.BYKP:298).
- d) Dönem içerisinde bazı mühendislik ve sosyal bilim alanlarında öğrenci nüfusunun nispeten azaltılması gereğinde yola çıkılarak bu tür dallarda öğretim kalitesinin yükseltilmesi hedeflenecektir. Bu konuda özellikle yetenekli gençlerin temel bilim alanlarına çekilerek bilim adamı yetiştirilmesi sağlanacaktır.
- e) Orta düzeyde ele aldığımız vasıflı insan gücü yetiştiren meslek yüksekokulları ile meslek liseleri bütünlük içinde ilişkilendirilerek geçerliliği kalmamış dalların muhafazasından ve aşırı ölçüde çeşitlendirmeden kaçınılacak ve elektronik, bilgisayar, turizm, hemşirelik, sağlık teknisyenliği alanlarına öncelik verilecektir.
- f) Ekonominin işgücü piyasasının ihtiyaçları temel ilke olarak alınmak üzere; meslek yüksek okulları ve mesleki teknik liselerdeki branş ve programlar yeniden değerlendirilerek uzun süreli örgün mesleki eğitime ihtiyaç gerektirmeyip kısa sürede beceri kazandırabilecek mesleklerde işgücü ihtiyacının beceri kazandırma ve işbaşı eğitimi yoluyla, zamanında ve yeterli olarak karşılanması için yaygın mesleki eğitime ağırlık verilecektir. Örgün mesleki eğitim ise sanayinin ve diğer sektörlerin ihtiyaç duyduğu ve kısa süreli mesleki eğitimin veremeyeceği vasıflara sahip insan gücünün yetiştirilmesine yönlendirilecektir.

**Tablo 3.3:** Yükseköğrenimli insan gücü arzı (VI.BYKP, 1990-1994:301).

ÖĞRENİM DALI	1989 (Gerçekleşme Tahmini)	1994 (Tahmin) ((Bin kişi))
Dil ve Edebiyat	16,2	24,6
Matematik ve Fen Bilimleri	41,4	56,0
Tıp	45,2	60,8
Diş Hekimliği	9,7	11,8
Eczacılık	14,6	16,0
Veterinerlik	5,8	8,7
Sosyal Bilimler	209,1	237,4
Hukuk	31,0	32,8
İlkokul öğretmenliği	221,0	225,0
Ortaokul Lise Öğretmenliği	145,0	175,0
Teknik Bilimler	144,0	175,7
Mimarlık	19,2	22,1
İnşaat Müh.	32,4	35,4
Makine Müh.	27,9	33,7
Endüstri Müh.	5,7	7,4
Elektrik-Elektronik Müh.	17,5	22,6
Bilgisayar Müh.	2,2	3,3
Kimya Müh.	14,5	15,7
Maden – Petrol Müh.	4,7	6,1
Metalürji Müh.	2,2	2,9
Jeoloji – Jeofizik Müh.	5,8	8,3
Jeodezi Müh.	3,7	4,7
Diğer Mühendislikler	8,1	13,5
Ziraat ve Ormancılık	26,8	39,2
Güzel Sanatlar	9,7	13,8

### 3.4.6.5 İnsangücü ilke ve politikaları

- 1) Kademeleri göz önünde bulundurmaksızın eğitimin kalitesinin yükseltilmesi, eğitim programları yöntemleri ve araçlarının ekonomik,

sosyal ve kültürel kalkınma ile bilim ve teknolojinin gerekleri doğrultusunda geliştirilmesi esas alınacak, yaygın ve meslek kazandırıcı eğitime öncelik verilerek ekonominin ihtiyaçlarına cevap verecek bir şekilde getirilecektir.

- 2) Nesillerin nitelikli, bilim ve ilime dayalı nesiller olarak aktarılması kapsamında bilim adamı, öğretim üyesi ve öğretmen yetiştirilmesine özel bir önem verilerek üstün nitelikli gençlerin bu alanlara yönlendirilmesi ile birlikte gerekli iyileştirmeler sağlanacaktır.
- 3) Alanında uzman analizciler tarafından iş politikaları izlenecek ve ilgili analizlere dayalı meslek standartları hazırlanarak mesleklere uygun vasıflar, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre belirlenecektir. Meslek kazandırıcı örgün ve yaygın eğitim programları, gerekli bilgi ve becerileri verebilecek şekilde modüler bir yapıda düzenlenecektir.
- 4) Geniş kitlelerin ihtiyaç duyduğu bilgi ve becerileri elde etmek suretiyle açıktan öğretim ve uzaktan öğretim gibi planlamalara önem verilecek, meslek eğitiminin örgün gruplarından mezun olan gençlerin işgücü piyasasına daha fazla oranda katılmaları için özendirici düzenlemeler yapılacaktır.
- 5) Zaman içindeki gelişmelere ve değişime açık, kamu kurum ve kuruluşları ile uyumlu olan liyakata dayalı ücret sistemleri, iş değerlendirmeleri, iş tanımları ve hizmet içi eğitimi kapsayan bir insan gücü planlaması sistemi oluşturulacaktır.
- 6) Kamu kurum ve kuruluşlarında verimliliği ve etkinliği artırmak amacı ile modern tekniklere yönelim sağlanacaktır.
- 7) Kalkınmada öncelikli bulunan yörelerde nitelikli elemanların istihdamı, ücret ve çalışma şartlarında iyileştirmeler yoluyla desteklenecektir (VI.BYKP:301).

#### **3.4.6.6 Çalışma hayatı ilke ve politikaları**

- a) Ekonomide öncelikli olarak yüksek verimin gerçekleştirilmesi temel ilkelerden birini oluşturmuştur. Bu bağlamda çalışma koşullarının düzenlenmesi, çalışanların adil gelir dağılımına tabii tutulması, iş barışına

yönelik devlet, işçi ve işveren kesiminin diyalogunun sağlanması planlanmıştır.

- b) Çalışanların emeğine bağlı olarak ücretin iş, liyakat, verim ve kıdemin karşılığı olarak artması, ücretinin fiyat artışlarına karşı korunması ve ücret sistemlerinin, istihdamı geliştirme ve büyüme politikaları ile birlikte yürütülmesi ana unsurdur.
- c) Çalışma hayatı planlaması kapsamında kamu kuruluşları iş değerlendirme tekniklerini uygulamaları sağlanacak kısmi ve toplam verimlilikleri ilgili analiz uzmanları tarafından daimi kontrol edilecektir.
- d) Ücret sistemi konusunda düzenleme yoluna gidilerek, iş tanımlarını ve iş değerlendirmelerini esas alan koşullar tüm iş kollarında yaygınlaştırılacak, ücret ile yan ödemeler arasındaki farklılıklar esas ücret lehine değiştirilecek, ücret uygulamalarında uluslararası tanım birliği sağlanacaktır.
- e) Sendikaların eğitimi üzerinde durulacak ve araştırma uygulamalarına destek verilecek, toplu iş sözleşmelerinin sağlıklı bir şekilde sağlanması için ücretliler kesimi tüketici fiyatları endeksi hesaplanacaktır.
- f) İş güvenliği kapsamında; iş kazalarını önlemek amacıyla yeni tedbirler alınması sağlanacak, organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi sitelerini de kapsayacak şekilde yaygınlaştırılacaktır (VI.BYKP:304).

#### **3.4.6.7 Sosyal güvenlik hedefleri**

- a) Öncelikli olarak sosyal güvenliği kitleye ulaştırmak ana unsur olarak belirlenmiş, planlama sonunda sosyal sigorta programları ile kapsanan nüfus, toplam nüfusun % 75'ine ulaştırılacaktır.
- b) Tarımda çalışanların sosyal sigorta kapsamına alınması bütün iller için hedeflenecektir.
- c) Aktif sigortalı nüfus ile istihdam edilen nüfus arasındaki oran % 69,3'e ulaşacaktır.
- d) Sigorta prim tahsilatı artırılarak, aktif sigortalılara bağımlı oranı % 2,5'e indirilecektir.
- e) SSK Kuruluşlarında sigortalıların işlemleri otomasyon ile sağlanacaktır (VI.BYKP:304).



**Tablo 3.4:** Sosyal güvenlik sisteminde hedefler (VI.BYKP, 1990-1994:305).

YILLAR	Toplam Aktif Sigortalı Sayısı	İstihdam Edilen Nüfus Oranı	Sigorta Bağımlılık Oranı	Bağımlı Sayısı	Toplam Sigortalı Nüfusu	Top. Nüf. İçinde Sigortalı Oranı (%)
1989	8,096	48,18	3,19	25,825	33,921	61,39
1990	8,955		3,05	27,312	36,267	64,11
1991	10,124		2,91	29,461	39,585	66,83
1992	10,928		2,77	30,269	41,197	69,55
1993	12,058		2,63	31,713	43,771	72,28
1994	13,248	69,30	2,50	33,121	46,369	75,00

#### **3.4.6.8 Sosyal güvenlik ilke ve politikaları**

- a) Öncelikli olarak sosyal güvenliğin genel koruyuculuğu bağlamında toplumun her kesimine ulaşması ve her kesimini kapsamı sağlanacaktır. Sigortasız işçi çalıştırmayı engelleyici tedbirler alınacaktır.
- b) Sosyal sigorta kuruluşlarınca tüm standartlarda birlik ve bütünlük sağlamak üzere sağlıklı bir yapılanma gerçekleştirilecektir.
- c) SSK'nın sigorta hizmetleri ilke olarak gelir-gider dengesi içinde ve kendi finansman imkanlarıyla karşılanacak, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti verilmesinden kaçınılacaktır. Diğer taraftan devletin sosyal sigorta sisteminin finansmanına katkıda bulunma imkanları araştırılacaktır.
- d) Gider artırıcı uygulamalara son verilerek kuruluşlarda tasarruf ilkesi benimsenecektir. Sigortacılıkta ekonomiklik ilkesine özen gösterilmesi için idari düzenlemelerden kaçınılmayacaktır.
- e) Sosyal sigorta kayıtlarının yıllar itibariyle bilgisayara yüklenmesi sağlanacak ayrıca sigortalılara periyodik bilgi aktarılması sağlanacaktır.
- f) Çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacaktır (VI.BYKP:304-305).

### **3.4.6.9 İstihdam kapsamında amaçlar**

Öncelikli olarak istihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılması ve idari düzenlemelerin sağlanması bunun yanında gerekli iyileştirmeler için uygun adımların atılması esas olacaktır.

- a) İşsizler içerisinde bulunan vasıfsız elamanlara öncelikli olarak beceri kazandırılması sağlanarak, vasıflı işgücü talebi karşılanacaktır.
- b) Özellikle gençlerin meslek edinmesi amacı ile beceri programları özel olarak uygulanacak ve ilgili konuda gerekli projeler geliştirilecektir.
- c) Kadınların çalışma hayatına daha fazla katılmaları sağlayan yasal düzenlemelerin yanında, rehabilitasyon ihtiyacı olanların istihdamı da uygun koşullar çerçevesinde sağlanacaktır.
- d) İstihdamın geliştirilmesinde küçük işletmelerin potansiyellerinden, büyük ölçüde yararlanılacaktır (VI.BYKP:354).

### **3.4.6.10 Sosyal güvenlik kapsamında amaçlar**

- a. SSK prim bazında karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti vermekten kaçınacak, SSK'nın tabi olduğu mevzuattaki farklılıkların haklar ve sorumluluklar açısından giderilmesi yönündeki çalışmalar hızlandırılacaktır.
- b. Mahalli idarelerin, gönüllü kuruluşların ve özel kesimin işbirliği ile korunmaya muhtaç olan çocuk, sakat ve yaşlıya yönelik programlara da öncelik tanınacaktır.
- c. Sosyal hizmet ve yardım uygulamalarında düzenleyici ve koruyucu tedbirlerin öncelikli olarak alınması sağlanacaktır.
- d. Sosyal hizmet alanında özel kesimin girişimleri hizmetin etkinliği göz önünde bulundurularak teşvik edilecektir (VI.BYKP:355).

### **3.4.6.11 Çalışma hayatı kapsamında amaçlar**

- a) Çalışma hayatı içeriğinin geliştirilmesinde ekonomik ve sosyal gelişmemizin ihtiyaçları Avrupa Topluluğu intibak şartları ve Milletlerarası

Çalışma Teşkilatı'nın normları göz önünde bulundurulacaktır. Bu sayede çalışma hayatı politikası, uluslararası normlara uygun bir statü kazanacaktır.

- b) Özel indirimler ile gelir vergisi bakımından orta ve alt gelir gruplarının hayat pahalılığına karşı korunması uygulamasına devam edilecektir (VI.BYKP:355).

### **3.4.7 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**

#### **3.4.7.1 İstihdam, insangücü ve sosyal politika hakkında genel değerlendirme**

Türkiye'nin Cumhuriyet'ten bu yana yaşadığı endüstrileşme ve büyüme çabaları sonucunda, üretim ve istihdam açısından ekonomide yapısal bir değişiklik ortaya çıktığı açıktır. Artık üretimin önemli bölümü endüstri ve hizmet sektöründen gelmektedir, ancak istihdam açısından hala tarım ağırlıklı bir yapının varlığını da söylemek gerekir. Ancak tarım artık kalabalık aileleri geçindirmeye yetmediğinden kentlere göç de her yıl hızla devam etmekte, buna birde siyasal nedenlerle yapısal göç eklenince kentlerde istihdam açısından kaldırılamayacağı kadar büyük bir şişme yaşanmaktadır (Koray, 2000:227).

Bu planın en önemli özelliği daha önceki planlara oranla kamu personel rejimi ile ilgili değerlendirmelere çok daha fazla yer vermiş olmasıdır. Aynı zamanda bu plan kapsamında kamu tüketim harcamaları içinde önemli bir yeri olan personel harcamaları üzerinde durulmuş ve bu harcamaların kontrol altına alınacağı belirtilmiştir. Yedinci planda aynı zamanda istihdam fazlalığının azaltılmasına da dikkat çekilmiştir. Plan içerisindeki adımların atılabilmesi için gerekli hukuki düzenlemeler yapılması konusunda fikir birliği oluşturulmuştur (VII. BYKP:2).

Tüm ülkelerde olduğu gibi sosyal güvenlik sistemlerinin kamu maliyesi üzerindeki yükü oldukça fazladır. Özellikle bu problemin giderilmesine odaklı OECD ülkelerinde sosyal hakların özüne dokunmadan sosyal güvenlik hizmetlerini değişen koşullarda amaca yönelik ve etkin kılan, ekonomik yarar ile sosyal gelişme ve ihtiyaçları mümkün olan en geniş ölçüde bağdaştıran değişimler hedeflenmektedir. Sağlık alanında ise refah seviyesini artırma amaçlı yeni reform politikaları hedeflenmektedir. Önemini vurgulamak istediğimiz konu gelişmiş ülkelerde yaşlıların toplam nüfus içindeki payının artması sosyal güvenlik ve sağlık

alanlarındaki yapıyı zorlamakta, kuşaklararası denge sorunun önemini artırmaktadır (VII. BYKP:3).

Türkiye'nin de sosyal alandaki gelişmesini ulusal bir yaklaşım çerçevesinde ele alarak daha da güçlendirmesinin önemini üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda teknolojik gelişme sürecinde işgücünün niteliğinin yükseltilmesi uluslararası rekabet açısından da özel bir öneme sahiptir. Türkiye'nin ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) standartlarına uyum konusundaki genelde olumlu konumunu geliştirmesi ve aynı zamanda işgücü piyasasının etkinliğini artırması uluslararası ortamdaki gelişmeler açısından da önem taşımaktadır. AB ile uyum süreci de dikkate alındığında sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilecek reformların sosyal güvenlik sistemini bir taraftan yaygınlaştırması ve etkinleştirilmesi diğer taraftan da bu sistemi piyasa sinyalleri ve özel sektörün katılımına da etkili bir şekilde açarak ekonomik açıdan yaşayabilir bir yapıya kavuşturmasına ihtiyaç duyulmaktadır (VII. BYKP:5).

Özet olarak VII. BYKP, küresel ve globalleşen dünya çerçevesinde ulusların da birbiri arasında rekabet içerisinde olduğu bir dönemde Türkiye'nin teknolojik gelişmeleri ve çağı yakalamak için alt yapısında köklü değişiklikleri sağlayacağı bir plan özelliği taşımaktadır.

### **3.4.7.2 Sosyal gelişme kapsamında genel değerlendirme**

Öncelikle uygun analizleri incelediğimizde ülke nüfusunun eğitim düzeyinde yetersizliklerin devam ettiği dikkat çekmektedir. Okuma yazma oranı erkek ve kadınlarda toplam % 80 seviyesinde kalmıştır. Eğitim sistemi ele alındığında sistem yapılanmasından ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar önemini korumaktadır (VII. BYKP:12).

Tarım sanayi ve hizmetler alanlarında bulunan kuruluşların mesleki ve teknik eğitime yeterince yönelmeişleri de önemli sorunları doğurmaktadır. Tıpkı gelişmiş ülkelerde olduğu gibi işletmelerin de eğitimle daha fazla ilgilenmeleri öncelikli hedeflerden biri halini almıştır. Eğitim sürecine katılım aşamasında özel sektörün katkısı yetersiz kalmıştır. Anayasa'ya göre vakıflar dışındaki kişi ve kuruluşların yükseköğretim kurumu açamaması, özel öğretim kurumlarına verilen teşvik ve desteklerin yetersiz oluşu, özel öğretim kurumlarının gelişmesini sınırlandırmaktadır (VII. BYKP:12).

Standart meslek alanları ile sınav ve sertifika verilen kuruluşların kurulamayışı, gençlerin meslek seçimini güçleştirmekte, alınan diploma ve sertifikaların denklikleri konusunda belirsizliklere neden olmaktadır.

Hızlı nüfus artışından dolayı, ülke içerisinde yaşanan hızlı değişime rağmen, bölgeler arasında demografik göstergelerde farklılıklar hissedilir derecede devam ederken, nüfus sayımlarının on yılda bir yapılması ve mevcut nüfus kayıt sistemindeki yetersizlikler nedeniyle, veri toplama çalışmalarında ve kayıt sisteminde noksanlıklar göze çarpmaktadır.

Ailelere, sağlık, sosyal hizmet, sosyal güvenlik, eğitim ve yardımlar alanında yeterli hizmetin verilebilmesi, ailelerin kriz durumlarında veya ihtiyaç halinde başvurabilecekleri kurumsal yapının oluşturulması ihtiyacı devam etmektedir (VII. BYKP:13).

Sağlık hizmetleri ise alanında hizmet veren kuruluşlar arasında işbölümü sağlanamaması, hizmet kuruluşlarının belirli nüfus gruplarına yönelik çalışması, mali ve beşeri kaynakların kullanılmasında verimsizliğe ve atıl kapasiteye yol açmaktadır.

Yatırımcı kurumların yatırım planlarının tespitini yapamaması büyük ölçüde kaynak dağılımına yol açmaktadır (VII. BYKP:14).

Sağlık sigortası tüm nüfusu kapsayacak şekilde genişletilememiş ve mevcut sigorta uygulamaları arasında norm ve standart birliği sağlanamamıştır.

Nitelikli ve örgün eğitim almış işgücünün rolünün, sektörün sağlıklı ve verimli işleminde ve gelişmesinde büyük olmasına rağmen, KOBİ'lerin istihdam yaratma potansiyeli büyümekte fakat sağlanan istihdam göz önünde bulundurulduğunda eğitim düzeyinin düşük olması yaratılan istihdamın üretkenliğini olumsuz şekilde etkilemektedir.

Merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki koordinasyon eksikliği sürmektedir. Mahalli ve merkezi idarelerde yeterli hizmet dengesi kurulamamıştır. Halkın ihtiyaçları doğrultusunda etkili bir program hazırlanma ihtiyacı duyulmuştur.

Nispeten geri kalmış illerden oluşan, kalkınmada öncelikli başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere gelişimlerine önem verilmiştir.

Kalkınmada öncelikli yörelerde yaşayan nüfusun öncelikle refah düzeyinin yükseltilmesi ve göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması hedeflerine ulaşmak bakımından, bölgesel gelişme ve fiziki planlama çalışmalarına önem verilmesine ihtiyaç bulunmaktadır (VII. BYKP:16).

Aynı zamanda yüksek bir kentleşme hızı görülmektedir. Buna bağlı olarak kentlerin alt ve üst yapı yatırımları sürekli olarak artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmakta, Nüfusun artışı ve bunun yanında yüksek kentleşme hızına bağlı olarak ortaya çıkan konut sorunu ekonomik ve sosyal politikalar açısından önemini korumaktadır.

Sadece kentlerin artan hizmet ve altyapı yatırım ihtiyaçlarının ötesinde, çok daha geniş kapsamlı bir geçiş sürecinin yapısal sorunların biçiminde ele almak gerekmektedir. Kırsal kesimde yaşayanların ve kırsal kalkınmanın artırılması için ise kırsal ve kentsel farklılıkların minimum seviyeye indirilmesi de büyük önem arz etmektedir (VII. BYKP:12-18).

Üçüncü bölümde temel yapısal değişim projeleri kapsamında insan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik olarak istihdamın ve işgücü piyasasında etkinliğin artırılması projesi ile ilgili olarak; 1994 yılında toplam işgücü 20,4 milyona, toplam istihdam ise 18,3 milyona ulaşmış, VI'ncı Plan döneminde toplam olarak düşük oranda gerçekleşen istihdam artışı ağırlıklı olarak hizmetler sektöründe yoğunlaşmıştır (VII.BYKP:49).

**Tablo 3.5:** Yurtiçi işgücü piyasasındaki mevcut durum (VII.BYKP, 1996-2000:49).

	1990	1991	1992	1993	1994
Sivil İşgücü	19954	19967	20196	20232	20424
İşgücüne Ktl. Or. (%)	56,7	56,2	55,5	54,2	53,2
Sivil İstihdam	18364	18421	18600	18702	18285
Tarım	8731	8714	8169	8397	8166
Sanayi	2773	2837	3047	2916	2880
Hizmetler	6860	6870	7385	7389	7239
İşsiz	1590	1546	1596	1530	2139
Eksik istihdam	1271	1373	1535	1383	1904
İşsizlik oranı	%8,0	%7,7	%7,9	%7,6	%10,5
Eksik istihdam %	6,4	6,9	7,6	6,8	9,3
İşsizlik+Eksik istihdam nedeniyle atıl durumda bulunan işgücü (%)	14,4	14,7	15,5	14,4	19,8

Yurtiçi işgücü piyasasında yaşanan sorunlar;

İşgücü piyasası ve istihdam yapısı açısından üzerinde durulacak ilk konu, işgücü talebi ve işgücü arzı arasındaki farklılıktan doğan işgücü fazlalığıdır. Türkiye’de sermaye artış hacmi, nüfus artışıyla birlikte artan işgücü arzını karşılamaya yetmemektedir. Öte yandan istikrarsız büyüme, yanlış ekonomi ve yatırım politikaları da işgücü arzını karşılayacak işgücü talebinin yaratılmasını olumsuz etkilemektedir. Bunun sonucunda da, hem işsizlik gibi bir sorun, hem de ücretliler için çalışma koşullarının daha da bozulmasına yol açan olumsuzluklar doğmaktadır (Koray, 2000:228-229). Kamu sektörü ve tarım dışı sektörlerde işgücü verimliliği ortalaması uluslararası standartlara göre düşük, küçük ve orta ölçekli işletmelerde istihdam artışı gözlenmesine rağmen, büyük imalat sanayilerinde ise tam aksi bir azalma görünmekte, eğitim seviyesi düşük kaldığından çıraklık sistemi gelişmemiş, işgücü maliyetini arttıran etmenler istihdamı olumsuz etkilemektedir (VII.BYKP:14).

Nitelikli ve verimli özelleştirme politikaları sağlanacaktır. Özelleştirmelere dayalı işsiz kalacak olanlara ise yeni istihdam imkanları sağlamaya yönelik “İşgücü Uyum Projesi” ve işsizlere eğitim yoluyla istihdam sağlamayı hedefleyen İstihdam ve Eğitim Projesi 1994 yılında uygulanmaya başlamıştır (VII.BYKP:14).

### **3.4.7.3 Çalışma hayatı**

İlgili konu kapsamındaki mevzuat Avrupa Birliği’ne uyum şartları da dikkate alınarak hazırlanmıştır. Onaylanan sözleşmeler ise çalışma hayatı açısından ağırlıklı olarak sendikal hak ve hürriyetler ile iş güvencesini geliştirmeye yönelik olmuştur. 1995 yılında Başbakanlık genelgesi ile Ekonomik ve Sosyal Konsey oluşturulmuştur.

Kamu görevlilerine sendikal hakların bağlanması ve gerekçesiz iş akdinin feshi konularında yeniden bir düzenleme sağlanacaktır.

Kıdem ve kariyer arasında yeterince bağlantı kurulamaması ve kurumsallaşma eksikliği ile işgücü piyasasındaki aksaklıklar devam etmektedir (VII.BYKP:51).

### **3.4.7.4 Yurtdışı işçi sorunları**

Batı Avrupa göz önünde bulunduğunda bu bölgedeki vatandaşlarımızın işçi statüsünden işveren statüsüne geldiğini görmekteyiz buna bağlı olarak Türk

sermayesinin Türk ekonomisini destekler biçimde değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Ayrıca yurtdışında yaşayan vatandaşlarımızın seçme ve seçilme haklarını yeterince kullanamıyor olmaları da başka bir sorun olarak devam etmektedir. Yurt dışında çalışan vatandaşlarımız sosyal güvenlik hakkı, çalışma izni ve oturma izni gibi refah seviyelerini iyileştirme kapsamında kendilerine hukuki kolaylıklar sağlanmasını talep etmektedirler. Türk vatandaşlarının çoğunlukla aynı bölgede oturmaları, aynı bölge konutlarını kullanmaları buldukları toplumun dışında kalmalarına ve içine kapalı bir kitle oluşturmalarına neden olmuştur (VII.BYKP:52).

#### **3.4.7.5 İstihdam ve işgücü piyasasında amaçlar, ilkeler ve politikalar**

Temel ilke olarak üretken istihdamın artırılması hedeflenen yedinci beş yıllık kalkınma planında, istihdam ve işgücü piyasası kapsamında alınmış olan diğer ilke ve politikalar ile amaçları aşağıda olduğu gibi sıralanmıştır.

- a) Teknolojik gelişmeler ile birlikte işgücü niteliğinin yükseltilmesi yoluyla istihdamın gelişme enerjisi güçlendirilecek, yeni teknolojilerin kullanımı istihdamı artırıcı şekilde uygulanacaktır.
- b) KOBİ'ler ve bireysel girişimler organizasyon ve teknoloji alanlarında sağlanacak katkılarla desteklenecek, girişimcilik eğitimi gerçekleştirilecektir.

Kırsal sanayilere destek verilecek, dengesiz istihdam azaltılacak, işsiz kalanlara yeni istihdam alanları yaratılacaktır.

- a) Kayıt dışı ekonominin boyutlarının küçülmesi açısından, ücretler üzerindeki ilave yükler AB ülkelerindeki düzeye indirgenecektir (VII. BYKP:49-57).

#### **3.4.7.6 Sosyal güvenlik reformu, amaçları, ilkeleri ve politikaları**

Mevcut Durum;

Türkiye'de devletin sosyal güvenlik sistemine herhangi bir katkısı yoktur, ancak son yıllarda ödeme güçlüğüne giren sigorta sistemine bütçeden her yıl önemli bir ölçüde gelir aktarılmaktadır. 1990'lı yıllarda sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için bütçeden aktarılan miktar sürekli artırılarak 1990 sonlarında bütçenin % 10'nuna yaklaşan bir büyüklüğe ulaşmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı



için, tüm gelişmiş ülkelerde önemli bir katkı sağlandığı bilinen bir gerçektir. Bütçenin yetersizliğinden ve borç faizlerinin bütçenin yarısına yaklaşmasından dolayı bu durum Türkiye’de büyük sorun olarak algılanmaktadır. Bu etkiler altında sosyal güvenlik sisteminde reform çalışmalarına hız kazandırılmıştır (Koray, 2000:273).

SSK ve Bağ-Kur da ödenmeyen prim borçları için gecikme zammı affi ile sigortasız hizmetlerin borçlanması gibi uygulamalar kurumları olumsuz etkilemektedir. 1992 yılında emeklilikte yaş sınırı kaldırılmış, kadınlarda 20, erkeklerde 25 hizmet yılını tamamladıktan sonra emeklilik hakları sağlanmış, Sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları GSMH’ ya oranı 1991 yılında artmış, sosyal güvenlik kurumlarının organizasyon yapıları iyileştirilememiştir. Aynı zamanda sosyal hizmetlerin temel ilkeleri arasında bulunan yardım hizmeti konusunda dağınıklık ve yetersizlik devam etmektedir (VII. BYKP:49-57).

Bu amaçla sosyal güvenlik reformu kapsamında ilke ve politikalar şu şekilde sıralanabilir.

- a) Sosyal güvenlik kurumlarının ve yardım hizmet kurumlarının tek bir çatı altında toplanması temel ilke edinilmiş, sosyal güvenlik hizmeti ve sisteminin nüfusun tümüne yaygınlaştırılması hedeflenmiştir.
- b) Sigorta kurumları arasında hizmet farklılığından kaçınılacak ve kurumlar arasında norm ve standart birliği sağlanacak olup, sosyal güvenlik temel yasası çıkarılacaktır çalışmalara hız kazandırılacaktır.
- c) Sosyal güvenlik kurumları merkeziyetçi yapıdan çıkarılacak ve yerinden yönetim esaslarına uygun bir yönetim yapısına kavuşturulacak ve herkese bir vatandaşlık numarası verilmesi konusunda çalışmalara başlanacaktır.
- d) Sosyal güvenlik kurumlarının sigorta hizmetleri, mali ilkeler politikası izlenerek kendi finansman imkanları ile karşılanacak, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmetinden kaçınılacak, arşiv ve depolama konusunda online bilgisayar sistemine geçiş sağlanacak, sigortalı olmamak ve sigortasız çalıştırılmayı sağlayan unsurlar ortadan kaldırılacak, işsizlik sigortası için gerekli çalışmalar yapılacak, sigorta programları içerisinde aile yardımı uygulamalarının adımları atılacak, ülkemizde göçmen olarak yaşamlarını idame ettiren soydaşlarımızın sosyal hizmetler olgusundan yararlanması için ilgili ülkelerle anlaşmalar sağlanacak, SSK temel yasasına dayanarak

kurumların gücünü aşan düzenlemeler yapılmayacak, sosyal sigorta kurumlarının içinde bulunduğu ekonomik sıkıntıların giderilmesi için ilgili yasa tasarıları üzerinde çalışılacak, emekli aylıkları ulusal düzende dengelenecek, sağlık sigortası, aile yardımı, işsizlik sigortası gibi hizmetler veren kurumların çalışmalarını rahatlatıcı yasal düzenlemelerin yapılması sağlanacaktır (VII. BYKP:111-115).

### **3.4.7.7 Kamu kesiminde ücret adaletinin sağlanması ile ilgili ilke ve politikalar**

Mevcut Durum;

- a) Dengesiz istihdamın düzeltilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği doğmuştur.
- b) Kamu personelleri ve çalışanları arasında dengesiz ücret dağılımının önlenmesi, personel bakımından hem kurumsal hem sektör bazında ücret farklılıklarının giderilmesi için konu ile ilgili yasaların çıkarılması ve idari usul işlemlerinin sağlıklı ve ferahlatıcı yönetim açısından basitleştirilmesi ihtiyacı devam etmektedir.

Bu amaçla, ücret adaletinin sağlanması ile ilgili olarak plan döneminde tespiti yapılan ilke ve politikaları şu şekilde sıralayabiliriz.

- a) Kamu hizmetleri bütünüyle ele alınıp yeniden değerlendirilecektir. Bunun yanında hizmetler ve kamu teşkilatları arasında uyum sağlanacaktır.
- b) İsraf unsurunu tetikleyici verimsiz ve pahalı devlet yapılanması ve işleyişi sınırlandırılacaktır. Aynı zamanda tasarruf kriterleri üzerinde çalışılacaktır.
- c) Bakanlar kurulunda görüşülüp alınan kararlar hukuki bir çerçevede sunulacak, ekonomik unsurlar üzerinde mali piyasaları rahatlatıcı ve üzerlerinde baskı oluşturmayacak şekilde çalışmaların hızlandırılması sağlayacaktır.
- d) Denetleme kurumları ise çalışmalarına ağırlık vererek kurum ve kuruluşların ilgili birimlerinin sağlıklı yönetim uygulamaları için politika izleyecektir.
- e) Geniş kapsamlı bir kamu personel reform paketi hazırlanacak, Devletin sosyal hizmet refahı için standart dışı çalışmalarına imkan tanınacaktır.

- f) Özel sektörlerin rekabet edebilecek düzeyde olması için performans, ücretin belli bir yüzdesi haline getirilecektir.
- g) Emekli aylığı ile çalışma aylığı arasındaki dengesizliğin giderilmesi için çalışmalar başlatılacaktır.
- h) Devlet tarafından Halka dönük bir yönetim anlayışı benimsenecektir.
- i) Kamu yönetiminde bilgisayar sistemlerinin kurulup geliştirilmesine önem verilecektir (VII. BYKP:117-121).

### **3.4.8 Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**

#### **3.4.8.1 İstihdam, dünyadaki ve Türkiye'deki gelişmeler**

Bu dönemde dünyada insan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasi temel ilkelerinin önemi artmaktadır. Dış ticarete serbestleşme hakimdir. Dış ticaretteki serbestleşme ve ivme kazanan teknolojik gelişme ile hızlanarak, ekonominin diğer alanlarını da hızla etkisi altına aldığı ve aynı zamanda son yıllarda sosyal ve kültürel alanlarda bağlantılı olmaya başladığı vurgulanmıştır. Bilgi topluluğunun oluşumu ve artması, ekonomik ve sosyal açılara olumlu etkiler sağlamaktadır. Bu dönemde dünyada insan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasi temel ilkelerin önemi artmaktadır.

Eğitim olanaklarının yaygınlaştırılması, sağlık ve sosyal alandaki birçok hizmetlerin geliştirilmesi bireylere kültürel olanaklardan çok daha fazla yararlanma imkanı sağlanması beklenmektedir (VIII.BYKP:1).

Teknolojinin gelişmesi sayesinde bilgiye dayalı üretim çok daha büyük bir ivme kazanmış ve buna bağlı olarak teknolojik üretim ve verimli üretim artışları gözlenmektedir.

Bilgi toplumunun oluşması ile işgücü niteliğinin yükseltilmesi ve gelişmiş bir iletişim alt yapısına sahip olmanın önemi ise her geçen gün artmaktadır. Bu nedenden dolayı en büyük yatırım bu dönem içerisinde insan kaynaklarına sağlanacaktır.

Sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi bu kapsamda büyük önem arz etmekle birlikte dünyadaki bu hızlı değişime büyük ölçüde hızlı uyum sağlayan ülkelerin başarılı olabileceği vurgusu yapılmıştır.

Ülke içerisinde istikrar yapısının sağlanması ve sosyal yapının güçlendirilmesi, ülkemizin geleceğe hazırlanmasında ve dünyada çok daha etkin bir konuma gelmesinde kilit bir rol oynayacaktır (VIII.BYKP:2-3).

### 3.4.8.2 Sosyal ve kültürel alanda yaşanan gelişmeler

Sağlık alt yapısının iyileştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Yurt düzeyinde sağlık insan gücünün ve altyapısının dengesiz dağılımı devam etmektedir. “1999 yılında kadınların işgücüne katılma oranı %31,1’dir. Bu oran kentlerde %16,9 olarak gerçekleşirken, kırsal kesimde yüzde 49,6 olarak gerçekleşmiştir” (VIII.BYKP:16).

Aileye yönelik destek çalışmalarının toplumdaki hızlı değişim nedeni ile arttığı gözlenmektedir.

Ülkemizde kişisel gelir dağılımı alanında var olan dengesizliğin artarak devam etmesi (VIII.BYKP:13) ve birçok alanda kamu harcamalarının yetersizliği nedeniyle, Türkiye’nin insani gelişme göstergeleri son sıralarda yer almaktadır (Koray, 2000:115).

Türkiye ve AB arasında gelir dağılımı dengesizliği bulunmaktadır. *En yoksul % 20’lik hane halkının gelir payı % 8,3 iken en yüksek % 20’lik hane halkının gelir payı % 38,8’dir. En zengin % 20’lik hane halkının gelirinin en yoksul % 20’ye oranı 4,7 kattır* (VIII.BYKP:13).

Gelir dağılımına yansıyan dengesiz yapı, ekonomik büyüme olduğu halde yoksulluğu azaltıcı etkiler göstermemeye neden olmuştur (VIII.BYKP:13).

1999 yılında toplam işgücü 23,2 milyona, toplam istihdam ise 21,5 milyona ulaşmış, VII. Plan döneminde yıllık ortalama %1,3 civarında gerçekleşen istihdam artışı ağırlıklın olarak hizmetler sektöründe yoğunlaşmıştır (VIII.BYKP:17).

Bir önceki plan dönemine göre işsizlik oranı yaklaşık %1 puan artarak belirgin bir yol izlemiştir.

Verimliliğin en fazla olduğu tarım sektöründe bulunan işgücü fazlalığı, işgücü piyasasının aktivitesini sınırlandırmıştır.

İşgücüne *katılma oranı 1999'da %51,8 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran erkeklerde %73,5, kadınlarda ise %31,1 olmuştur* (VIII.BYKP:17).

Kamu ve hizmetler sektöründe istihdam edilenlerin büyük çoğunluğunun eğitim düzeyinin düşük olması verimliliğin düşmesine neden olmaktadır. Bu durumdan anlaşılacağı gibi işgücü niteliği yükseltilmelidir.

Sosyal konsey ve ekonomi, kesimler arasında diyalogun sağlanmasında önemli bir rol oynamıştır fakat konseyin teşkilat kanunu çıkarılamamıştır. 1999 yılında önemli bir adım atılarak devlet memurluğu istihdamının sınav ile sağlanması kararlaştırılmıştır.

1999 yılında sosyal sigorta programları tarafından kapsanan nüfusun oranı %91 ve sağlık hizmetleri bakımından sosyal sigorta kapsamındaki nüfus oranı, %86,4'tür. Ancak toplam sivil istihdamın yaklaşık yarısı aktif sigortalı olarak sosyal sigorta programları kapsamında bulunmaktadır (VIII.BYKP:15-19).

### **3.4.8.3 Planının temel amaç, ilke ve politikaları**

İlgili plan döneminde toplumun yaşam kalitesi ve standardı yükselmektedir. Dünya ile ülkemiz arasındaki bütünleşmenin sağlandığı, ülkemizin dünyadaki etkinliğinin aktif ve saygın yer edindiği bir dönem olacaktır.

- a) Kamu kesimi dengesinin kurulması gerçekleşecektir. Ekonomide etkinlik artacaktır. Yapısal reformlar gerçekleşecektir.
- b) Toplum bünyesinin hak ettiği yaşam kalitesi sağlanması amacıyla gelir dağılımının düzeltilmesine ve yoksullukla mücadeleye büyük önem verilecektir. Bunun yanında bölgesel farklılıklar en aza indirgenecektir.
- c) Toplumumuza küresel dünyadaki bilgi toplumunun özellikleri tümüyle aktarılacaktır (VIII.BYKP:26).

Planın sekizinci bölümünde “Sosyal ve Ekonomik Sektörlerle İlgili Gelişme Hedef ve Politikaları” başlığı altında insan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik olarak hedef ve politikalar belirlenmiştir.

#### **3.4.8.4 İnsangücü ilke ve politikaları**

Nüfusun eğitim düzeyi gelişmiş ülkelere nazaran oldukça yetersiz durumda olan Ülkemizde, dönem içerisinde insangücü niteliğinin geliştirilmesi ihtiyacı doğmuş, eğitim ve sağlık personelinin niteliğinin geliştirilmesi ihtiyacı devam etmektedir. Bu kapsamda;

- a) İş hayatında sürekli eğitim imkanları güçlendirilerek çalışmalara devam edilecek, aynı zamanda eğitim imkanları sunulurken bilgi ve iletişim teknolojilerin etkin kullanımı yaygınlaştırılacaktır.
- b) İstihdam sağlanırken mesleki yeterliliklerin belirlenmesinde güvenilir bir sınav sisteminin uygulanması ile ilgili çalışmalar hızlandırılacak, nitelikli insangücünün geliştirilmesi için mevcut kaynakların artırılıp geliştirilmesine özen gösterilecektir (VIII.BYKP:89).

#### **3.4.8.5 Sosyal refahın artırılması**

##### **a. Yoksullukla Mücadelede Mevcut Durum**

Konu ile ilgili analizler incelendiğinde; Türkiye’de gelir dağılımının dengesizliğinin artarak devam ettiği görülmektedir. Gelir dağılımının dengesizliği, çoğunlukla kentsel bölgelerdeki bozulmadan kaynaklandığı tespit edilmiştir.

Aynı dönemde hane halkının yüzde 20’lik gelir grupları itibarıyla dağılımı dikkate alındığında, Türkiye genelinde en yoksul yüzde 20’lik hane halkı grubunun gelir payı 1987 yılında yüzde 5,24 iken 1994 yılında yüzde 4,86’ya düşmüştür. En zengin yüzde 20’lik grubun payı bu yıllar arasında yüzde 49,9’dan yüzde 54,9’a yükselmiştir. Kırsal yerlerdeki hane halkının gelir paylarında önemli bir değişme olmazken, kentsel yerlerdeki hane halkının gelir paylarında önemli bir değişme olmazken, kentsel yerlerdeki ilk dört grubun gelir payları azalmış, sadece en zengin yüzde 20’lik hane halkı grubunun payında ciddi bir artış meydana gelmiş ve bu grubun payı yüzde 50,9’dan yüzde 57,2’ye çıkmıştır (VIII.BYKP:16).

Kent ve kırsal arasındaki kişi başı gelir farklılıkları artmıştır. Tarımda çalışanların önemli bir bölümünü, düşük bir verimlilikte çalışan ücretsiz aile işçileri oluşturmaktadır. Sosyal Güvenlik ve sosyal hizmetler yoksul kimseleri yeterince koruyamamakla birlikte, ekonomik büyümeden kaynaklanan gelir artışından da yoksul kesim yararlanmamaktadır (VIII.BYKP:99).

#### b. Yoksullukla Mücadelede Amaçlar, İlkeler ve Politikalar

Yoksullukla mücadeledeki amaç; gelir dağılımının dengelenmesi ve iyileştirilmesi politika unsurlarından biri haline getirilerek, yoksul kesimlerin refah seviyelerini artırmak, sosyal politikalar oluşturularak, yoksullaşan gruplar ya da yoksullaşma riskiyle karşı karşıya kalan gruplar için iyileştirme politikaları sağlamaktır (VIII.BYKP:101).Yoksullukla mücadelede alınan ilke ve politikalar aşağıda olduğu gibidir.

- a) KOBİ'lerin desteklenmesi maksadıyla uygun adımlar atılacak, işgücü piyasasına giriş kolaylaştırılarak ilgili teşvikler sağlanacaktır.
- b) Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını en aza indirmek için ekonomik yatırımlar, sağlık ve sosyal hizmet yatırımlarına özen gösterilecektir.
- c) Eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerin düşük gelirli ve yoksul kimselere kolay ulaşımı sağlanacaktır.
- d) Aynı zamanda yoksul kesimlere ulaşılması sağlanacak gıda uygulamaları yapılacaktır (VIII.BYKP:100-102).

#### **3.4.8.6 İstihdam hedefleri**

İşgücü alanlarına bakıldığında ücretsiz aile işçilerinin çokluğu önemli bir sorun alanı oluşturmaya devam etmekle birlikte, işgücü politikalarının aktif bir şekilde yürütülmesi amaçlanmıştır. İşsizler ve beceri düzeyi düşük işçilerin niteliklerinin artırılması hedeflenerek, ülke genelinde belirlenen işçiler için mesleki beceri kursları açılması planlanmıştır.

İş ve işçi bulma kurumu ise piyasanın ihtiyaçlarına göre yeniden gelişmiş bir yapılanma hedefi oluşturacaktır (VIII.BYKP:102).

1999 yılında toplam işgücü 23,2 milyona, toplam istihdam ise 21,5 milyona ulaşmış, VII. Plan döneminde yıllık ortalama yüzde 1,3 civarında gerçekleşen istihdam artışı ağırlıklı olarak hizmetler sektöründe yoğunlaşmıştır (VIII.BYKP:102).

### 3.4.8.7 İstihdam amaçları, ilke ve politikaları

İstikrarlı ekonomik büyümenin sağlanması ilkesi ile üretken yatırımların artması amaçlanmıştır. Bu amacı gerçekleştirmek için istihdam kapsamında alınmış olan ilke ve politikalar şu şekilde sıralanmıştır.

- a) İşsizliği büyük ölçüde azaltabilen sanayi sektörüne destek verilecek ve KOBİ'lerin verimli istihdamı sağlaması için gelişmesine destek sağlanacaktır.
- b) Beyin göçünü engellemek amacıyla ülke içerisinde nitelikli istihdamın sağlanması önem arz etmektedir.
- c) İş gücü niteliği arttırmaya yönelik, meslek standartları ve sınav belgeleme sistemi oluşturulacaktır (VIII. BYKP:103-104).
- d) *“2005 yılında toplam işgücününün 25,7 milyon kişiye, toplam istihdamın 24,2 milyon kişiye ulaşacağı ve işsizlik oranının ise yüzde 5,6 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir”* (VIII. BYKP:104).

### 3.4.8.8 Çalışma hayatı ve mevzuatı

Belirtilen sorunların çözümüne ilişkin yapılacak düzenlemeler, Planda “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” başlığı altında sıralanmıştır. Buna göre kamu personel sisteminde mevcut aksaklıkların giderilmesi öncelikli gündem maddesi olacak şekilde, norm kadro çalışmaları ve devlet personel rejimi reformunun tamamlanacağı ile ifade edilmektedir. Ayrıca Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun çıkarılmadığı, bazı bakanlıklarda kadro çalışmalarında önemli gelişmeler sağlandığı ancak bu çalışmaların yaygınlaştırılmadığı ifade edilmektedir (VIII.BYKP:104).

### 3.4.8.9 Çalışma hayatı amaçları, ilkeleri ve politikaları

Konu ile ilgili uzmanların analizleri sonucu nüfus artış hızının düşeceği tahmin edildiğinden buna bağlı olarak her yaş grubundan nüfusun niteliklerinin iyileştirilmesi amaç olarak belirlenmiştir. Bu amaç doğrultusunda çalışma hayatı konusunda alınmış olan ilke ve politikalar aşağıdaki şekilde sıralanmıştır.

- a) Aile planlaması hizmetlerinin artırılması sağlanacaktır.



- b) Çalışma hayatı ile ilgili mevzuatların ILO ve AB standartlarına uygun olabilmesi için gerekli çalışmalar yapılacak, özürllüer başta olmak üzere, özel ilgiye muhtaç olan gruplara gerekli özen gösterilecek, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu esneklik sağlanarak, yeni çalışma biçimleri düzenlenerek, kayıt dışı çalışma önlenecektir.
- c) İş güvenliği ve iş sağlığı konularında geliştirici çalışmalar yapılacak, sendikaların eğitim ve araştırma faaliyetleri desteklenecek, işgücü piyasası ve çalışma hayatı veri tabanı güçlendirilecektir.
- d) Milli ve manevi değerleri korumak için toplumun en küçük yapı taşı olan aile her bakımdan güçlendirilecektir. Geleceğimizin en temel göstergeleri olan çocukların ruh ve beden sağlığı seviyelerinin yükseltilmesi ve kaliteli yaşam standartları kapsamında uygulamaların sağlanması gerçekleşecek, norm kadro çalışmaları ile devlet personel rejimi reformu tamamlanacaktır (VIII.BYKP:104-107).

#### **3.4.8.10 Sosyal refahın artırılmasına yönelik hedefler**

Planlı dönem içerisinde sosyal refahın artırılmasına yönelik olarak belirlenen hedefler şu şekilde sıralanmıştır.

Gelir dağılımı büyük ölçüde iyileştirilecek ve tüm kesimlerin adil pay almaları sağlanacak, özel sektörler kapsamında üretken yatırımlar desteklenip istihdamın gelişmesi sağlanarak, işsizliği önleyici tedbirler alınacak, ekonomik büyüme ile çağdaş bir yaşam arasındaki bağ güçlendirilip desteklenecek, sosyal sigorta kapsamındaki aktif nüfus arttırılacak, kayıt dışı istihdam unsurları belirlenip, kayıt dışı istihdama sebep olan etmenler için tedbirler alınacak, tüketicinin korunmasına yönelik adımlar ve uygulamalar ile özel sağlık ve emeklilik sigortaları da toplum refahı için desteklenecektir (VIII. BYKP:222).

#### **3.4.9 Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)**

##### **3.4.9.1 İstihdam**

Bu dönem içerisinde dünya üzerindeki değişimlerin çok hızlı ve yüksek boyutlu yaşandığı, rekabetin her alanda arttığı ve belirsizliklerin de birçok alanda

görüldüğü bir izlenim sağladığı görülmüştür. IX. BYKP ülkemiz açısından en temel özelliği; ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşım sağlayacaktır. Dokuzuncu kalkınma planında dikkat çeken bir unsurda; istikrarlı bir politika içinde ülke gelirini adil paylaşan küresel ölçekte bir rekabet gücüne sahip bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış yeni bir Türkiye vizyonu oluşturulmasını temel ilke olarak benimsemiş olmasıdır.

Geçmiş dönemler ve dünya geneli göz önünde bulundurulduğunda kalkınma planlarının öneminin artmış olduğunu görmekteyiz. Buna bağlı olarak planların yeniden tasarlanması söz konusu olmuştur. Tasarlanan kalkınma planı çerçevesinde büyük dengeler de gözetilerek, piyasaların daha etkin işleyişine imkân verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeler öne çıkmaktadır. Temel amaç ve ilkelere yoğunlaşan bir stratejik yaklaşıma geçilmektedir. Son olarak plan içerisinde etkin bir izleme ve değerlendirme mekanizmasına yer verildiğinden bahsedilmektedir (IX. BYKP: Giriş).

IX. BYKP başlarında KİT ve tarımsal destekleme politikasında yanlış adımlar atılmıştır. Bu bağlamda kamu maliyesinde belirgin bir bozulma meydana gelmiştir. Yüksek enflasyon kronik bir hal almıştır. Üretken yatırımlara olan yönelim, yerini kamu açıklarının finansmanına olan yönelime bırakmıştır (IX. BYKP:12).

### **3.4.9.2 Büyüme ve istihdam kapsamında devam eden sorunlar**

Plan içerisindeki gelişmeler gözlemlendiğinde ekonomik büyümenin istihdam üzerindeki etkisi sınırlı kalmıştır.

2001-2005 döneminde yıllık ortalama istihdam artışı yüzde 0,4 olmuş ve işsizlik oranı 2005 yılı itibarıyla yüzde 10,3 seviyesine ulaşmıştır. Bu gelişmede 2001 yılında yaşanan kriz ve tarım istihdamındaki çözülme belirleyici olmuştur. Nitekim 2001-2005 döneminde tarım istihdamı yıllık ortalama yüzde 3,3 oranında azalırken tarım dışı istihdam yüzde 2,5 oranında artmıştır (IX. BYKP:14).

Plan döneminde işgücüne katılım düşmüş, 2000 yılında % 49,9 olan işgücüne katılma oranı 2005 yılında % 48,3 seviyesine gerilemiştir. Çalışabilecek yaştaki işgücünün nüfus içindeki istihdam oranı düşük kalmaya devam etmiştir. Aynı

zamanda genç ve eğitimli işsizlik oranındaki artış önemli bir sorun olmaya devam etmiştir (IX. BYKP:14-15).

Plan içerisinde gözlem yapıldığında ülke içerisindeki hızlı nüfus artışının getirdiği olumsuzluklar azalma eğilimi göstermiştir. Fakat yine de istihdamın artırılması, işsizliğin düşürülmesi gibi konularda yeterince çözüme ulaştırılamamış, eğitim ve istihdam arasındaki ilişki yeterince kurulamamıştır (IX BYKP:37).

Nüfus artış hızı 2000 yılında yüzde 1,41 iken, 2005 yılında yüzde 1,26'ya düşmüştür. Aynı dönemde, çalışma çağı nüfusu olan 15-64 yaş grubu ile 65 yaş üzeri yaşlı nüfus artmış ve toplam nüfus içindeki payları sırasıyla yüzde 64,7'den yüzde 65,7'ye ve yüzde 5,4'ten yüzde 5,9'a yükselmiştir (IX BYKP:37).

Türkiye'de yaratılmaya çalışılan istihdam, çalışma çağı nüfusunun ve işgücünün gerisinde kalmıştır. 2001 krizi nedeniyle daralmaya başlayan istihdam 2004 ve 2005 yıllarında en belirgin şekilde etkisini göstermiştir.

Plan döneminde AB ortalamasına göre düşük seviyede olan işgücüne katılma ve istihdam rakamlarında ilerleme kaydedilememiştir. Kadınlar ise dönem içerisinde yeterince işgücüne katılım sağlayamamıştır (IX. BYKP:37).

### **3.4.9.3 Çalışma hayatı ve sosyal güvenlik**

Çalışma hayatının ve aynı zamanda çalışma koşullarının refaha kavuşturulması için 4857 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmiştir. İşsizlik sigortası hizmetlerini denetlemek ve kontrol etmek amacıyla yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile kurum, istihdam kurumu olarak yapılandırılıp çalışmalarına başlamıştır (IX. BYKP:38).

Ülkemizde sağlıklı bir rekabet gücü oluşturulabilmesi için verimlilik artışının sürekliliğinin sağlanması gerekmektedir. Tarım sektöründeki verimlilik bu dönemde ülke ortalamasının çok altında kalmıştır (IX. BYKP:39).

#### 3.4.9.4 İşgücü kapsamında amaçlar, hedef ve politikalar

- a) İşgücündeki vergi ve sosyal güvenlik primi yükünün azaltılmasından kaynaklanan işgücünün kayıt altına alınması ihtiyacı bakımında da önemli görülmüştür (IX. BYKP:21).
- b) İşgücü piyasası ile sosyal güvenlik ilişkisinin kurulması ihtiyacı hissedilir derecede etkisini göstermiş, işgücü piyasası ile ilgili gerekli hukuki düzenlemeler sağlanmıştır. İşgücü piyasasını yakından ilgilendiren İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu oluşturulmuştur. En önemlisi de istihdamın ve yatırımların artırılmasını amaçlayan 5084 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.
- c) Bu dönem içerisinde AB'ye uyum ve katılım sürecine dahil olarak Avrupa İstihdam Stratejisine uyum çalışmaları kapsamında İstihdam Durum Raporu hazırlanmıştır. Durum raporu eğitim alanında işgücü ve işgücü politikalarının geliştirilmesi kapsamında hazırlanmıştır. Bir sonraki adım ise Ulusal Reform Programının hazırlanması olacaktır (IX. BYKP:38-39).

##### a. Eğitim Alanında İşgücü

- 1) Plan dönemi kapsamında eğitim sistemi, işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmıştır. Gençlerin istihdam edilebilirliğini sağlamak amacıyla yeni mekanizmalara ihtiyaç duyulmuştur.
- 2) Mesleki eğitimin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verecek esnekliğe kavuşturulması için modüler sisteme geçilmesine yönelik çalışmalara sosyal tarafların katılımı ile başlanmıştır (IX. BYKP:39).

##### b. İş gücü Politikalarının Geliştirilmesi

Bu dönem içerisinde plan kapsamına işgücünün beceri ve yeterliliğini geliştirerek istihdam edilebilirliğin artırılmasını hedefleyen politikalar hazırlanmıştır. Aktif işgücü politikalarının hazırlayıcısı niteliğinde olan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) düzenlemiş olduğu programların yaygınlaştırılması için çalışmalar gerçekleştirmiştir (IX. BYKP:39).

### 3.4.9.5 Beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi

Dönem içerisinde toplumumuzun yaşam kalitesini arttırmak amacıyla sağlık ve eğitim alanında çalışmalar sağlanmıştır. Fakat istihdam ve eğitim alanında beklenen sonuçlar gözlenememiştir.

Türkiye'nin beşeri yapısı gelişmiş ülkelerin beşeri yapısıyla benzerlik göstermeye başlamıştır. Aynı zamanda değişen nüfus yapısı eğitim, istihdam, sağlık ve sosyal güvenlik politikalarının tekrar gözden geçirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır (IX. BYKP:39).

**Tablo 3.6:** İşgücüne katılma oranları (IX.BYKP, 2001-2005:62).

	2006	2013	2007-2013 ORT
İş gücüne Katılma	48,6	50,7	49,8
Kadın	25,4	29,6	27,8
Erkek	72,2	72,2	72,2
İstihdam artışı	2,3	3,3	2,7
Tarım	-2,9	-2,9	-2,9
Tarım dışı	4,4	4,9	4,5
Sanayi	3,6	2,0	2,5
Hizmetler	4,7	5,9	5,2

**Tablo 3.7:** İstihdamın sektörel dağılımı (IX.BYKP, 2001-2005:62).

	2006	2013	2007-2013 ORT
Tarım	28,0	18,9	22,7
Tarım dışı	72,0	81,1	77,3
Sanayi	19,7	19,4	19,8
Hizmetler	52,4	61,7	57,5
İstihdam oranı	43,6	46,8	45,1
İşsizlik oranı	10,4	7,7	9,6

Tarım sektöründen ayrılan istihdamın diğer sektörlerle kayması beklenmektedir. İstihdam yapısındaki değişimin ilk olarak hizmetler sektörü lehine olacağı tahmin edilmekte ve işgücü politikalarının geliştirilmesi yolu ile tarım dışı sektörlerde yeni

iş olanakları yaratılması sonucunda plan döneminde istihdamın yıllık ortalama % 2,7 oranında artacağı düşünülmektedir (IX. BYKP:62).

*Bu gelişmelere bağlı olarak Plan döneminde istihdam oranının 3,2 puan artacağı, işsizlik oranının ise 2,7 puan düşeceği tahmin edilmektedir (IX. BYKP:62).*

#### **3.4.9.6 Kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi hedefleri**

Kamu personelinin yeterli nitelikteki seviyeye ulaştırılması için etkili bir insan kaynakları planlaması yapılamamaktadır. Kamu çalışanlarının işlerini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşturulması gerekmektedir.

Personel yetersizliğinin en temel nedeni kamu personelinin, kamu kurum ve kuruluşları arasında dengesiz dağılımıdır. Kamuya alınacak personelde aranacak nitelikler bilinmemektedir. Bu problemin giderilmesi için yeni bir kanun çıkarılması yönündeki çalışmalara devam edilmektedir (IX. BYKP:51).

Çalışanların mesleki ve teknik iyileştirilmesine dayalı çalışmalar, eğitim programları ile desteklenirken, çalışmalara Ar-Ge katkılarıyla devam edilmektedir. Kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik olarak aşağıdaki hedefler belirlenmiştir.

##### **a. İstihdamın artırılması kapsamında hedefler**

Rekabetçi bir ekonomi ve bilgi toplumunun gerektirdiği yönde nitelikli insan kaynaklarının yetiştirilmesi hedef alınmıştır. İşsizliğin azaltılması ve işgücü piyasasının aktifleştirilmesi en temel ilke edinilmiştir. İstihdamın artırılması amacı ile girişimciliğe destek verilecektir. Tarım sektöründen kaydırılan istihdamın diğer sektörlerde dağılımı sağlanacaktır (IX. BYKP:83).

##### **b. İşgücü piyasasının geliştirilmesi kapsamında hedefler**

- 1) İşgücü piyasası daha esnek ve hareketli bir yapıya kavuşturulacak, işgücü ve istihdam üzerindeki yükler ile kayıt dışı istihdama neden olan unsurlar tehdit olarak algılanıp giderilmesi için çalışmalara devam edilecektir. İşgücü piyasasının işleyişinin etkinleştirilmesi, işgücünün nitelik ve beceri düzeyinin yükseltilmesi ve aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi yoluyla tarım dışı sektörlerde yeni iş olanakları yaratılması sonucunda plan döneminde istihdamın yıllık ortalama yüzde 2,7 oranında artacağı tahmin edilmektedir.

- 2) Üretken bir istihdamı destekleyen, esas ücret ağırlıklı bir ücret politikası izlenecektir.
- 3) Çalışanlara, değişen koşullar göz önünde bulundurularak yeni bilgi ve becerilerin kazandırılması hedeflenmiştir.
- 4) Sosyal diyalog mekanizmaları güçlendirilecek ve sosyal diyalog kültürü yaygınlaştırılacaktır.
- 5) Kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, özürllüer ve eski hükümlüer için fırsat eşitliği ilkesi sağlanacak, gençlerin işgücü piyasasını aktif olarak kullanabilmeleri için deneyim kazanmalarını sağlayıcı programlar geliştirilecektir.
- 6) Hizmet alanları çeşitlendirilerek kapasiteleri artırılacak, merkezi düzeyde alınan kararlar yerel düzeyde de uygulanacaktır.
- 7) İşletmeler ve sivil toplum kuruluşlarının nitelikli işgücü yetiştirmeye yönelik faaliyetleri üzerinde çalışılacak ve bu faaliyetler desteklenecektir (IX. BYKP:84).

c. Aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi kapsamında hedefler

- 1) İşgücü nitelikleri ve beceri düzeyleri işgücü piyasasının ihtiyaçları göz önünde bulundurularak aktif işgücü programları uygulanarak geliştirilecek ve bu programlara ayrılan kaynaklar artırılarak, istihdamı artırmaya endeksli projelerin mali kaynakları desteklenecektir.
- 2) Mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetleri uygulaması sağlanarak aktif işgücü piyasası ihtiyaç analizleri araştırılacaktır (IX. BYKP:85).

ç. Sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinin artırılması kapsamında hedefler

- 1) Sosyal güvenlik hizmetinin toplumun tüm kesimini kapsayan ve toplumun hemen her ihtiyacını karşılayan bir yapıya kavuşması için çalışmalar hızlandırılacak, sosyal sigorta sistemi, çalışan nüfusun tümünü kapsayacak şekilde yaygınlaştırılacak, kayıt dışı istihdam önlenecektir.
- 2) Sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliği aktüeryal dengeler göz önünde bulundurularak sağlanacak ve sosyal güvenlik programlarının sürdürülebilirliğini sağlıklı bir şekilde gerçekleştirmek için kuruluşlar arasında iletişim ve iş birliğine devam edilecektir.
- 3) Sosyal hizmetlerin sağladığı yardımlar alanında nitelikli personel eksikliği giderilecek ve mevcut personelin niteliğinin artırılması için kurum içi

eğitimlere devam edilecektir. Yerel yönetimlerin de katkısı ile sivil toplum kuruluşlarının yardımlar alanındaki faaliyetleri desteklenecektir (IX. BYKP:89).

### **3.4.10 Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)**

#### **3.4.10.1 Sosyal güvenlik**

X. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde toplam nüfusun ve yaşı nüfus oranının artması, gelir düzeyinin yükselmesi, sağlık bilincinin gelişmesi ve sağlık hizmetlerine olan talebin yükselmesiyle sağlık harcamalarının artması beklenmektedir. Artan sağlık harcamalarının sosyal güvenlik sistemi üzerinde yarattığı baskı, özellikle birçok gelişmiş ülkede yüksek kamu borçları ve zayıf bütçe yapısının arkasındaki temel sorun olmaya devam edecektir.

Artacak olan sağlık harcamalarından dolayı, ortaya çıkacak fırsatlar iyi değerlendirilmediği, emeklilik ve sosyal güvenlik sisteminde gerekli tedbirler alınmadığı takdirde, önümüzdeki dönemde sosyal güvenlik sistemi ve kamu maliyesi üzerinde baskı oluşturabileceği vurgulanmıştır (X.BYKP:11).

#### **3.4.10.2 Nitelikli eğitim ve işgücüne artan talep**

X. BYKP döneminde de nitelikli işgücünün önemi giderek artmaktadır. Ülkelerin ve bireylerin ekonomik gelişmişliğini devam edecek olan eğitim seviyesinin ve işgücünün niteliğinin yükselmesi ile birlikte, tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de nitelikli işgücüne olan talebin artacağı değerlendirilmiştir.

Yirmi birinci yüzyıl; nitelikli insan gücünü yetiştirmenin yanında küresel ölçekte, bu insanları kendisine çekebilen, bu gücü doğru ve yerinde değerlendiren, küresel bilgiyi kullanarak yeni bilgiler üretebilen, bilgiyi ekonomik ve sosyal faydaya dönüştürebilen, bu süreci bilgi ve iletişim teknolojileri ile bütünleştirebilen ve insan odaklı kalkınma anlayışını benimseyen ülkelerin yüzyılı olacaktır.

Genç bir nüfusa sahip ülkemiz açısından beşeri sermayenin geliştirilmesi önümüzdeki dönem için bir fırsattır. Eğitim kalitesinin ve işgücü niteliğinin artırılması yönünde değerlendirilecek bu fırsat, büyümeyi ve kalkınmayı olumlu yönde etkileyeceği vurgulanmıştır. Çok sayıda öğrencinin yurtdışında eğitim görme



eğiliminde olduğu günümüzde, Türkiye'nin, gelişen beşeri sermayesi ve eğitim kurumlarıyla, bu alanı fırsata dönüştürebilecek bir potansiyele sahip olduğu da bir gerçektir (X.BYKP:12).

### **3.4.10.3 Nitelikli insan ve güçlü toplum**

Hayat standardını yükseltmek, toplumun refahını artırmak, temel hak ve özgürlükler zemininde adil, güvenli ve huzurlu bir yaşam ortamı tesis etmek, kalkınmanın temel amaçlarındandır. Kapsayıcı bir kalkınma anlayışı esas olmak üzere, kalkınma yaklaşımında temel öncelik, kalkınmanın hayata geçirilmesi ve refahın toplumun tüm kesimlerine yaygınlaştırılmasıdır.

Daha güçlü ve bolluk ve bereket içinde yaşayan bir toplum yapısına ulaşmak ve beşeri sermayeyi güçlendirmek üzere temel hak ve özgürlükler, eğitim, sosyal güvenlik, adalet, sağlık, istihdam, ve kamu yönetimi gibi alanlarda uyumlu olabilecek politikaların uygulanmasına devam edilecektir (X.BYKP:30).

Nitelikli birey ve güçlü toplum için güçlü bir adalet sistemine ve daha etkin bir kamu yönetimine ihtiyaç duyulmaktadır. Vatandaşların haklarını koruyan, ekonomi için belirsizlikleri azaltan bir adalet sisteminin tesis edilebilmesi için; bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği fırsatları azami ölçüde kullanımının gerekliliği vurgulanmıştır. Katılımcı, şeffaf ve yeterli kurumsal kapasiteye sahip bir kamu yönetimi ve güçlü bir sivil toplumun varlığı önceliklidir (X.BYKP:30).

İşgücü piyasasına yönelik önemli reformlar neticesinde, ülkemiz ekonomik krizin istihdam üzerindeki etkilerinin en az hissedildiği ülkelerden birisi olmuştur.

Nitelikli insan ve güçlü toplum ile sosyal refahını artıracak olan ülkemiz, insana yapılan yatırımlarla ekonomik gelişmenin ve bilgi temelli büyümenin de beşeri altyapısını kuvvetlendirmiş olacaktır (X.BYKP:31).

### **3.4.10.4 İstihdam ve çalışma hayatı durum analizi**

İstihdama yönelik alınan tedbirlerin ve kriz sonrası ekonomide gerçekleştirilen güçlü toparlanmanın da etkisiyle başta işsizlik ve istihdam alanlarında olmak üzere işgücü piyasasında önemli gelişme kaydedilmiştir. Türkiye kriz sonrasında OECD ülkeleri arasında işsizliği en çok azaltan ülke olmuştur. IX. Plan döneminde işgücüne katılma ve istihdam oranları özellikle kadınlarda olmak üzere artış göstermiş, işsizlik

oranı tek haneli rakamlara gerilemiştir. 2007-2012 döneminde yaklaşık 4,4 milyon ilave istihdam sağlanmış, tarım dışı sektör başta olmak üzere, kayıt dışı istihdam oranı önemli oranda gerilemiştir (X.BYKP:50).

Kısmi süreli çalışma oranında 2006 yılına kıyasla 2011 yılında % 4,1 oranında artış kaydedilmiştir. İşgücünün eğitim seviyesinde ilerleme kaydedilmiş ve işgücü verimliliği yükselmiştir.

İş sağlığı ve güvenliği koşullarının iyileştirilmesi ile sendikal özgürlükler ve toplu iş sözleşmelerine ilişkin yasal düzenlemeler yapılmış, 2007-2012 döneminde net ortalama memur maaşları ve asgari ücret reel olarak artmış ve kamu görevlileri arasında sendikalaşma oranı yükselmiştir.

Yaşanan bütün bu gelişmelere rağmen, başta gençler ve kadınlarda olmak üzere işgücüne katılımın ve istihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi, işgücü niteliğinin yükseltilmesi ve kırılgan istihdamın azaltılması hususları önemini korumaya devam etmektedir. İşgücü piyasasında etkinliği artırmak amacıyla, güvenceli esnek çalışma, kıdem tazminatı, alt işverenlik, sosyal diyalog, aktif ve pasif işgücü programları gibi alanlarda taraflarla birlikte uzlaşıcı bir şekilde ilerlemenin devam ettirilmesi gerekmektedir (X.BYKP:50).

### 3.4.10.5 İstihdamda amaç ve hedefler

Toplumun tüm kesimlerine insana yaraşır iş fırsatlarının sunulduğu, işgücünün niteliğinin yükseltilip etkin kullanıldığı, toplumsal cinsiyet eşitliği ile iş sağlığı ve güvenliği şartlarının iyileştirildiği ve güvenceli esneklik yaklaşımının benimsendiği bir işgücü piyasasının oluşturulması temel amaçtır.

**Tablo 3.8:** İstihdam ve çalışma hayatında gelişmeler ve hedefler (X.BYKP, 2014-2018:51).

	2006 %	2012 %	2013 %	2018 %
İşsizlik Oranı	10,2	9,2	9,2	7,2
İşgücüne Katılma oranı	46,3	50,0	51,1	53,8
İstihdam Oranı	41,5	45,4	46,4	49,9
Kadın İşgücüne Katılma Oranı	23,6	29,5	30,9	34,9
Gençlerde İşsizlik Oranı	19,1	17,5	16,5	13,0
Ücretli İstihdam Oranı	58,9	63,0	64,0	70,0

**Tablo 3.8 (Devam):** İstihdam ve çalışma hayatında gelişmeler ve hedefler (X.BYKP, 2014-2018:51).

	2006 %	2012 %	2013 %	2018 %
Kayıt Dışı İstihdam Oranı	47,0	39,0	37,5	30,0
Lise ve Üstü Eğitimli İlgücü İçerisindeki Payı	35,2	38,5	39,2	42,0
Uzun Süreli İşsizlerin Toplam İşsizler İçerisindeki Payı	35,8	24,8	24,0	18,0
İŞKUR'a Kayıtlı İşsizlerin İşe Yerleştirilme Oranı	12,3	23,5	35,0	50,0

### 3.4.10.6 İstihdam politikaları

Başta kadın ve gençler olmak üzere tüm kesimler için nitelikli istihdam imkânları geliştirilmeye devam edilecek, İlgücüne ve istihdama katılımın artırılması amacıyla iş ve aile yaşamını uyumlaştırma politikaları hayata geçirilecek ve istihdam teşvikleri etkinleştirilecek, kayıt dışı istihdamla etkin mücadele edilecek, bu kapsamda elde edilen kazanımlar işgücü maliyetlerinin azaltılmasında kullanılacak, mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetleri başta olmak üzere aktif işgücü politikaları yaygınlaştırılacak, istihdam edilebilirliği artırılacak ve işgücü piyasasının talep ettiği becerilerin kazandırılması amacıyla, işgücünün eğitim düzeyi yükseltilerek yaşam boyu eğitim faaliyetlerine önem verilecek, insana yakışır iş bağlamında, çalışma koşulları iyileştirilecek ve ücret-verimlilik ilişkisi güçlendirilecek, bireysel hesaba dayanan bir kıdem tazminatı sistemi oluşturulacaktır. Aynı zamanda çalışma hayatında iş sağlığı ve güvenliği kültürü geliştirilecek, denetim ve teşvik uygulamaları ile iş sağlığı ve güvenliği standartlarına uyum artırılacak ve bu alanda yeterli sayı ve nitelikte uzman personel yetiştirilecektir (X.BYKP:51-52).

### 3.4.10.7 Sosyal güvenlik dönemsel durum analizi

Bireysel emeklilik sistemi teşvikleri yeniden düzenlenmiş, vergi teşviki yerine devlet katkısı uygulamasına geçilmiştir. Sosyal sigortadan yoksunluğa yol açan kayıt

dışı istihdam ile mücadele kapsamında toplumsal bilinç artırılmış ve fiili denetim faaliyetleri yaygınlaştırılmıştır.

Gerçekleştirilen düzenlemelerin etkisiyle sigortalı nüfus oranında, 2006 yılına kıyasla 2012 yılında % 4,9 oranında artış kaydedilmiştir. Kayıt dışı istihdam ise % 47'den % 39'a gerilemiştir.

Sosyal sigorta sistemi aktif-pasif oranında yaşanan düşüş, nüfusun yaşlanma oranındaki artış ile kayıt dışı istihdamın yaygınlaşması gibi nedenlerden dolayı sosyal sigorta sistemin mali sürdürülebilirliği olumsuz yönde etkilenmiştir. Ayrıca kayıt dışı istihdam nedeniyle çalışanlar emeklilik dönemi güvencesinden mahrum kalmaktadır (X.BYKP:52).

**Tablo 3.9:** Sosyal güvenlik alanında gelişmeler ve hedefler (X.BYKP, 2014-2018).\*

	2006	2012	2013	2018
Aktif-Pasif Oranı1	1,75	1,74	1,77	2,00
Sosyal Sigorta Kapsamı (%)	77,9	82,8	84,0	90,00
Tamamlayıcı Emeklilik Kapsamındaki Nüfusun Oranı (%)2	2,3	6,0	7,5	18,00

\*2006 ve 2012 yılı verileri Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), TÜİK, Emeklilik Gözetim Merkezi verilerinden hesaplanmıştır. 2013 ve 2018 yılı verileri Onuncu Kalkınma Planı tahminleridir.)

(1) Hesaplamalarda kişi sayısı baz alınmıştır.

(2) 18 yaş üzeri nüfusa oran

### **3.4.10.8 Sosyal güvenlik politikaları**

Sosyal güvenlikte hak ve prim geliri kayıplarına yol açan kayıt dışılıkla etkin mücadele kapsamında, denetime, koordinasyona, bilişim altyapısına ve bilinçlendirme faaliyetlerine önem verilecek, sosyal güvenlik mevzuatı sadeleştirilerek daha anlaşılır bir yapıya kavuşturulacak, kişileri sistemden uzaklaştıran bürokratik formaliteler azaltılacak, kişilerin sosyal güvenliğe ilişkin hak ve yükümlülüklerinden haberdar olmaları, iş ve işlemlerini yürütürken kullanacakları erişim kanallarını tanımaları sağlanarak bu kanalların erişilebilirlikleri artırılacak ve emekli aylığı hesaplamalarında kullanılan parametreler, kişilerin çalışma hayatında daha uzun süre kalmasını teşvik edecek şekilde düzenlenecektir (X.BYKP:53).

Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele edilerek, kayıtlı çalışan sayısı artırılacak ve prim tabanı genişletilecek, ekonomik kriz ve doğal afet gibi istisnai haller dışında prim yapılandırmalarına son verilecek, yurtdışı borçlanma uygulaması gözden geçirilecek, sağlık hizmetleri ve harcamalarında sürdürülebilirlik dikkate alınarak ilaç ve tedavi harcamaları daha akılcı hale getirilecektir (X.BYKP:88).

#### **3.4.10.9 Kamuda insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi yönünde durum analizi**

Kamu personelinin izin haklarının iyileştirilmesi, kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkının tanınması, sözleşmeli personele sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı verilmesi gibi kamu personel yönetimi alanında gelişmeler sağlanmıştır. Ayrıca sicil sistemi kaldırılarak yerine personel bilgi sistemi getirilmesi öngörülmüş, özel sektörden kamu sektörüne geçişi teşvik edecek kolaylıklar getirilmiştir. Bu gelişmelerle birlikte, liyakata dayalı ve objektif işe alma ve terfi sisteminin oluşturulması, kamuda istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması, kısmi zamanlı çalışma imkânlarının geliştirilmesi, kurumlar arası personel dağılımının dengeli hale getirilmesi, kamu çalışanlarının kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim faaliyetlerine erişiminin artırılarak niteliğinin yükseltilmesi ihtiyacının devam etmekte olduğu vurgulanmıştır (X.BYKP:58).

#### **3.4.10.10 İnsan kaynaklarının geliştirilmesinin amaçları, hedefleri ve politikaları**

Kamuda insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesindeki temel amaç; kamu sektöründe, işe alımdan emekliliğe kadar bütün süreçlerde hizmet kalitesi ve personel verimliliğinin yükseltilmesidir.

Kamu personelinin bilgi ve beceri düzeyinin artırılması, hizmet içi eğitim uygulamalarının yaygınlaştırılması suretiyle arttırılması, kamu insan kaynakları süreçlerinde liyakatin temel alınması, uygun kurumlardan başlanarak esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve işlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesi hedeflenmektedir (X.BYKP:58).

Kamu sektöründe hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modeli oluşturulacak, kamu sektöründe işe alım ve terfi süreci

liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık temelinde iyileştirilecek, çalışanların niteliklerine uygun kariyer planlaması yapılacak, kamu personelinin verimliliğinin artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacak, esnek çalışma modeli geliştirilecek, kamu çalışanlarının mesleki ve temel becerilerini artıran, eğitim sistemleri de kullanılmak suretiyle kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürülecek, kamu personelinin sayı, nitelik gibi temel özelliklerini içeren dijital veri tabanı oluşturulacak, kariyer mesleklerde nitelikli insan gücü istihdamı teşvik edilecek, hizmet içi eğitim uygulaması ağırlık verilecek, düşük gelirli bölgelerde, çalışmayı özendirerek yasal düzenlemeler yapılacak ve özellikle nitelikli ve tecrübeli kamu personelinin dengesiz dağılımı giderilecektir (X.BYKP:58).

#### **3.4.10.11 İstihdamda durum analizi**

Küresel krizin istihdam ve işsizlik oranları üzerinde olumsuz etkileri olmuştur. Krizin en yoğun yaşandığı 2009 yılı Nisan ayında istihdam kaybı kriz öncesi döneme kıyasla 500 bine yaklaşmış ve işsizlik oranı % 15'e yükselmiştir. İstihdamı artırmaya yönelik alınan tedbirlerin ve kriz sonrası güçlü büyümenin etkisiyle, 2013 yılının Şubat ayı itibarıyla 4,8 milyon istihdam yaratılmış ve işgücüne katılma oranındaki 3,6 puanlık artışa rağmen işsizlik oranı kriz öncesi seviyelerin altına inmiştir (X.BYKP:66).

#### **3.4.10.12 İstihdam kapsamında amaç, hedef ve politikalar**

Temel amaç; refah artışının hızlandırılması yolunda, uzun vadeli bakış açısıyla yüksek ve istikrarlı büyüme ortamının sağlanması olduğu vurgulanmıştır.

Özel sektör öncülüğünde dışa açık ve rekabetçi üretim yapısının geliştirilmesi yüksek ve istikrarlı büyümeye yönelik temel stratejidir. Bu stratejinin temel yapı taşlarını, verimlilik artışı ve sanayileşme sürecinin güçlendirilmesi oluşturacaktır.

Nitekim orta-uzun vadede büyüme hedeflerine ulaşarak gelişmiş ülkelerin gelir seviyelerine daha hızlı yaklaşılması, diğer bir ifadeyle orta gelir tuzağına yakalanmadan gerekli dönüşümün gerçekleştirilmesi bu şekilde sağlanacaktır (X.BYKP:67).

**Tablo 3.10:** İstihdam gelişmeleri ve hedefleri (X.BYKP, 2014-2018:71).

	2006	2012	2013	2018	2014-2018
İşgücü Piyasası					
İşgücüne Katılma Oranı (%)	46,3	50,0	51,1	53,8	52,62
İşgücü (Milyon Kişi)	22,8	27,3	28,5	32,2	2,5
İstihdam (Milyon Kişi)	20,4	24,8	25,9	29,9	2,9
İstihdam Oranı (%)	41,5	45,4	46,4	49,9	48,22
İşsizlik Oranı (%)	10,2	9,2	9,2	7,2	8,22

### 3.4.10.13 Sosyal güvenlik durum analizi

Sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında toplanmaya başlandığı 2006 yılından bu yana “Sosyal Güvenlik Reformu” kademeli olarak hayata geçirilmiş, norm ve standart birliğinin sağlanmasına yönelik önemli adımlar atılmış, sosyal güvenlik sisteminin kapsamı genişletilmiş, kaliteli hizmet sunumunun ve mali sürdürülebilirliğin temini yönünde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu kapsamda, farklı standartlarda hizmet sunan kamu sağlık sigortaları tek çatı altında toplanarak nüfusun tamamını kapsayan zorunlu SGK kurulmuştur. Sistemin mali sürdürülebilirliğini sağlamak üzere emeklilik yaşının yükseltilmesi, aylık bağlama oranlarının düşürülmesi gibi parametrik değişiklikler yapılmış, ayrıca kamunun sosyal güvenlik sistemine katkı sağlaması esası getirilmiştir (X. BYKP:86).

IX. Plan döneminde, sosyal güvenlik sisteminin açığında 0,6 puan artış meydana gelmiştir. Bu dönemde, devlet katkısı, emeklilere yapılan ek ödeme, prim teşviklerinden kaynaklanan transferler ve prim ödeme gücü olmayanların GSS primlerinin de eklenmesiyle sosyal güvenlik sistemine yapılan toplam bütçe transferlerinin GSYH’ya oranı 1,5 puan artmıştır (X. BYKP:86).

2007-2012 döneminde istihdamı artırmaya yönelik alınan tedbirler ile uygulanan politikaların ve kayıt dışı istihdamı azaltmaya yönelik alınan tedbirlerin etkisiyle, hizmet akdiyle çalışan sigortalı sayısı yıllık ortalama % 7,3 oranında devlet memurlarının sayısında da yıllık ortalama % 3,5 oranında artış yaşanmıştır.

2006 yılında yüzde 47 olan kayıt dışı istihdam oranı, 2012 yılında yüzde 39 düzeyine gerilemiştir. Bu gelişmede, kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik alınan

tedbirler ve istihdam teşvikleri sonucu ücretli ve maaşlı çalışanların kayıt dışı istihdam oranının yüzde 31'den yüzde 22'ye gerilemesi etkili olmuştur. Diğer taraftan, kendi hesabına çalışanların ve işverenlerin kayıt dışı istihdamında ise küçük bir iyileşme yaşanmış ve kayıt dışı istihdam oranı yüzde 57'den yüzde 55'e gerilemiştir.

1999 ve 2008 yılları arasında sosyal güvenlik sisteminde kapsamlı reformlar yapılmış olmasına rağmen; emeklilik yaşına ilişkin belirlenen kademeli geçiş sürelerinin uzunluğu nedeniyle fiili emeklilik yaşının düşük olması, emekli aylıklarına öngörülen oranların üzerinde artış yapılması, prim borçlarının yapılandırılması, yurtdışı borçlanma uygulamasının sürdürülmesi, kayıt dışı istihdamın ve kayıt dışı ücretin halen istenilen düzeye indirilememesi sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli mali sürdürülebilirliğini zayıflatmaktadır (X.BYKP:85-88).

#### **3.4.10.14 Sosyal güvenlik kapsamında amaç ve hedefler**

Temel amaç; sosyal güvenlik sisteminin nüfusun tamamını kapsayan, kaliteli, adil, ve mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu amaç doğrultusunda, sosyal güvenlik reformunun kararlılıkla uygulanmasına devam edilecek ve sistemin dengesini bozucu uygulamalardan kaçınılacaktır.

Plan dönemi sonunda merkezi yönetim bütçesinden sosyal güvenlik sistemine yapılacak bütçe transferinin GSYH'ya oranının % 4'e düşürülmesi hedeflenmektedir (X.BYKP:88).

#### **3.4.10.15. Öncelikli dönüşüm programları**

X. Beş Yıllık Kalkınma Planının üçüncü bölümünde; 2023 hedeflerine ve Onuncu Kalkınma Planının amaçlarına ulaşılabilmesi açısından önem taşıyan, temel yapısal sorunlara çözüm olabilecek, dönüşüm sürecine katkıda bulunabilecek, genellikle birden fazla bakanlığın sorumluluk alanına giren, kurumlar arası etkin koordinasyon ve sorumluluk gerektiren kritik reform alanları için "Öncelikli Dönüşüm Programları" tasarlanmıştır. Öncelikli Dönüşüm Programları, program havuzunun yönetilebilir ve sonuçlarının ölçülebilir olması açısından sınırlı sayıda tutulmuştur (X.BYKP:170).



### **3.4.10.16 İşgücü piyasasının etkinleştirilmesi programı**

#### **a. Programın amacı ve kapsamı**

Bu programın temel amacı; hedef kitlesi işsizler, işgücü piyasası dışındaki kadınlar, kayıt dışı çalışanlar ve işverenler olan bu programla, işgücü piyasası daha etkin hale getirilerek, rekabetçi bir ekonominin gerektirdiği nitelikli işgücü ve insana yaraşır istihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması, işgücü verimliliğinin yükseltilmesidir (X.BYKP:186).

#### **b. Programın hedefleri**

Kadınların işgücüne katılım oranını dönem sonunda % 34,9'a, istihdam oranını ise plan dönemi sonunda % 31'e yükseltmek, esnek çalışma biçimlerini yaygınlaştırmak, sosyal yardım istihdam bağlantısını güçlendirmek, istihdam teşviklerinin etkinliğini artırmaktır (X.BYKP:186).

### **3.4.10.17 Temel ve mesleki becerileri geliştirme programı**

#### **a. Programın amacı ve kapsamı**

Günümüzde iş dünyasında yaşanan hızlı değişim,, bireylerin daha uzun süreyle çalışma hayatında kalmaları, iş yaşamında verimliliklerinin artması ve değişen iş ve yaşam koşullarına daha hızlı uyum sağlamaları bireylerin mesleki beceriler kadar temel becerilere sahip olmalarını da gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda bireylerin, mesleki becerilerin yanında iş yaşamının gerektirdiği temel becerilere sahip olması, eğitim sistemi ile çalışma hayatı arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi ülkemiz insan kaynağının geliştirilmesi açısından önem arz etmektedir (X.BYKP:208).

Bu programla bireylerin, mesleki beceriler kadar temel ve kişisel becerilere de sahip olması amaçlanmaktadır.

#### **b. Program Hedefleri**

İstihdamda ve eğitimde genç nüfusunun fazlalaştırmak, eğitim kademelerinde temel becerilerin ağırlığını artırmak, hayat boyu öğrenme programlarını geliştirmek, işgücü piyasası ile eğitim sistemi arasındaki bağı güçlendirmektir (X.BYKP:208).

### **3.4.10.18 Nitelikli insangücü için çekim merkezi programı**

#### **a. Programın amacı ve kapsamı**

Kalkınma süreçlerini daha da rekabetçi bir yapıya kavuşturabilmek için, Ülkeler, sahip olduğu nitelikli insan gücünün yanı sıra, uluslararası alanda temayüz etmiş nitelikli insan gücünden de istifade etmeyi arzularlar. Gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında, Türkiye yüksek nitelikli beyin göçünden yeterince faydalanamamaktadır (X.BYKP:210).

Bu programla, başta yurtdışındaki vatandaşlarımız olmak üzere yerli ve yabancı nitelikli insan gücü için üniversite, sanayi, kamu ve araştırma merkezleri arasındaki işbirliğini geliştirip uygun ortam ve koşullar sağlanarak ülkemizin cazibe merkezi haline getirilmesi amaçlanmaktadır.

Başta yurtdışında yaşayan, Türkiye'ye ivme kazandıracak vatandaşlarımız olmak üzere ülkemizi ihtiyaç duyulan alanlarda ileriye taşıyacak, yüksek nitelikli uluslararası insan gücü programın hedef kitlesini oluşturmaktadır (X.BYKP:210).

#### **b. Program Hedefleri**

Programın asıl hedefi; başta vatandaşlarımız olmak üzere yurtdışından ülkemize gelen nitelikli insan gücü ile eğitim ve araştırma kurumlarında sözleşmeli çalışan yabancı araştırmacı sayısının artırılmasını sağlamaktır (X.BYKP:210).

Nitelikli insan gücü için çekim merkezi oluşturulması programının amaç ve hedeflerine ulaşabilmesi için;

- a. Yabancı araştırmacıların vakıf üniversiteleri, kamu üniversiteleri, kamu araştırma merkezleri ve özel sektör araştırma merkezlerinde çalışabilmelerini sağlayacak şekilde mevzuatta iyileştirmeler yapılması,
- b. Yurtdışında üniversite eğitimini devam ettiren vatandaşlarımızın ülkemizde staj yapmalarının desteklenmesi ve yurtdışında başarı sağlamış vatandaşlarımızın araştırma, eğitim, konferans gibi amaçlarla ülkemizi ziyaret etmelerinin sağlanması,
- c. Yurtdışındaki üniversite öğrencileri ile bilim, sanat ve kültür alanlarında öne çıkan yüksek nitelikli insan gücü için değişim, hareketlilik ve staj programlarının geliştirilmesi,
- d. Bilim adamlarının ülkemize araştırma, ders ve konferans verme amaçlı ziyaretlerinin desteklenmesi ve yurtdışındaki lisansüstü eğitim yapmış ve

yapmakta olan vatandaşlarımızın Türkiye'ye gelmelerini sağlamaya yönelik Ar-Ge desteklerinin yaygınlaştırılması, önem arz eden belli başlı konular arasındadır (X.BYKP:211).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### SONUÇ VE ÖNERİLER

Oluşumu ABD’de başlayan ve dış dünyada yüzyıl içinde meydana gelen gelişmeler üzerine, bir uygulama ve akademik disiplin haline gelen personel yönetimi, Türkiye için 1980’li yıllarda bir kırılma noktası teşkil etmiştir. 1980’li yıllardan sonra yeni durum “Personel Yönetimi’nden” “İnsan Kaynakları Yönetimi’ne” geçiş olarak ifade edilmiştir. Bu değişimin amacı; uygulanabilirliği itibariyle personelciliğe, istihdam ilişkisini bürokratikleşmeye yönelik bir birim olmaktan çıkarıp, bürokrasi sonrası özellikler edinmeye çalışan, örgütlere esneklik, dayanıklılık ve rekabet üstünlüğü sağlayıcı çözümler getiren stratejik bir işlev kazandırmaktır.

1970’li yıllara bakıldığında, Türkiye’de personel yönetimi, özgül uygulamaların ve istihdamın maddi koşullarının incelenmesi olarak algılanmaktaydı. Egemen bakış açısı istihdam ilişkisinin yönetimine dair uygulamaları sistemleştirmek ve bürokratikleştirmektir. Personel yönetiminin başta sabitleştirici tarafı olmak üzere, ABD’den gelen kökenindeki anlayış kavramı ve tekniklere dönük, sorun çözücü yönü egemendir.

İşletme çalışanlarının, işletme ile olan ilişkilerini düzenleyen ve daha önceleri personel yöneticiliği olarak adlandırılan birimlerin isimlerinin İnsan Kaynakları yöneticiliği olarak değiştiği 1980’li yıllarda, çalışanların artık üretim faktörlerinden herhangi birisi olarak değil, işletmeleri bilgi toplumunun getirdiği yeni rekabet yapısı içerisinde öne geçirebilecek en önemli kaynak olarak algılanmaya başladığı görülmektedir. Yapılan birçok yasal düzenlemelerin dışında çağdaş anlamıyla insan kaynakları yönetimi anlayışı 1980’lerden sonra ülkemizde yaygınlaşmaya başlamıştır. Seksenlerden sonraki süreçte, sanayicilerimiz ve profesyonel yöneticiler dünyada yaşanan gelişmeleri günü gününe takip etmiş, bu gelişmelere paralel olarak

çağdaş yönetim anlayışını benimsemeye başlamışlardır. Ülkemizde insan kaynaklarına verilen önemin yetersiz olması, kamu kurumlarının ekonomideki ağırlıklı yapısından kaynaklanıyor olmasıyla birlikte, özel sektörde de insan kaynakları yönetiminin etkisiz ve uygulamadaki zayıflığı görülmüştür. Özel sektörde insan kaynakları yönetimi uygulamasının etkisiz ve zayıf kalışının nedenlerinden biri, aile şirketlerinden oluşuyor olmasıdır (Esen, 2007:34).

Personel yönetimi ve insan kaynakları yönetiminin gelişim süreci Devlet Planlama Teşkilatı'nın Beşer Yıllık Kalkınma Planları göz önünde bulundurularak incelenmiştir. Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana yeni anlayış ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda kamu personel rejiminde birçok düzenlemelere gidilmiş, konu hakkında yerli ve yabancı uzmanlara çeşitli raporlar hazırlanmış, personel rejimi düzenlemeleriyle ilgili olarak birçok kanun çıkartılmıştır. Ancak görülmüştür ki hazırlanan bu raporlardaki bulgu ve önerilerin birçoğunun politik istikrarsızlıklar yüzünden uygulamaya aktarılması ya gecikmiş ya da hiç gerçekleşmemiştir. 1980'li yıllara kadar personel yönetimine gerekli önem verilmemiştir. 1980'den sonra bütün dünyada yayılmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yaşanan köklü değişim, kamu personel yönetimini de yakından etkilemiştir. Artık geleneksel personel yönetiminin yerini insan kaynakları yönetimi almaya başlamıştır. Bu süreç Planlı Kalkınma Dönemine girilmesi ile birlikte "Kamu Personel Rejimi" adı altında, kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Kalkınma planlarında bu farklılaşma personel yönetimine de sirayet etmiş, sürekli yenilik, değişim, uyum ve etkinlik üzerine odaklanılmıştır. Fakat görülmüştür ki, I.BYKP ile (1963), 1980 yılları arasında kamu personel yönetiminde bir iyileştirme sağlanamadığı gibi, bazı açılardan geri gidildiğini söylemek bile mümkündür. 1980 askeri müdahalesinden hemen sonra, kamu personel yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına, içlerinde çok değerli bilim adamları ve uzmanların bulunduğu komisyonlar oluşturularak hız verilmiştir.

Kamu personel rejimi ile ilgili olarak, kalkınma planlarında ücret, personel mevzuatlarında değişim, sendikal haklar, insan gücü planlamaları, personelin çalışma şartları, personel istihdamı, eğitim gibi pek çok konuya yer verilmiştir. Kalkınma planlarında işlenen ana konulardan biri, kamu personeline ödenen ücretlerin düşük olması ve çalışanlar arasındaki ücret adaletsizliğidir. Yürürlüğe konulan on adet

kalkınma planında bu konu ile ilgili politikalar belirlenmiştir, fakat günümüze kadar bu konuya herhangi bir çözüm bulunamamıştır.

Kamu sektöründe nitelikli personel istihdamına önem verileceği bütün kalkınma planlarında ifade edilirken, üçüncü, dördüncü, beşinci ve yedinci kalkınma planlarında, kamuda çalışan personel sayısının çok fazla olduğu, kurumlar ve bölgeler arasında dengesiz bir dağılımın var olduğu tespit edilmiştir. Bu sorunun çözümü için, planlamalarda, insangücü planlamasına daha fazla önem verildiği görülmüştür.

Altıncı beş yıllık kalkınma planında, daha önceki planlarda olduğu gibi personel sorunlarıyla ilgili düzenlemelerin gelecek planlara ertelenmiş olduğu görülmüştür. Bahse konu planda, personel konularına, diğer kalkınma planlarına nazaran daha az yer verilmiştir (VI.BYKP:299). V.BYKP’ında sözleşmeli personel uygulamaları ile ilgili yapılan düzenlemeler, bu düzenlemelerin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, sorunların çözümü bir yana yeni sorunların ortaya çıkmasına ve yeterli ilkesinin uygulama şansının azalmasına sebep olmuştur (VI.BYKP:326). Altıncı kalkınma planı ile birlikte, kalkınma planları içeriğine girmeye başlayan, yeni bazı kavram ve uygulamaların da olduğu görülmektedir. Bu kavramlardan ilki “Norm Kadro” kavramıdır. Norm kadro; kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerinin en uygun biçimde yürütülmesi için ihtiyaç duydukları personelin nitelik, sayı, sahip olacağı unvan ve derece olarak tespit edilmesi ve standart hale getirilmesidir, şeklinde tanımlanmaktadır. Personel yönetimi ve personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş sürecinin incelenmesinin ardından insan kaynakları yönetiminin açıklanması, insan kaynakları planlaması olarak ortaya çıkan norm kadro uygulamasının anlaşılması açısından önem ifade etmektedir (Kara, 2010:34). VI.BYKP’ında yerel yönetimlerin görev ve fonksiyonlarıyla uyumlu olan insangücü planlaması kapsamında, merkezi yönetimle birlikte belirleyecekleri norm kadroları serbest bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır (VI.BYKP:321). Altıncı plan ile birlikte norm kadro uygulaması tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmaya başlamıştır. “Standart Dışı Çalışma Biçimi” kavramı da ilk kez VII.BYKP’ında ifade edilmeye başlanmıştır. Standart dışı çalışma biçiminin, kısmi zamanlı, esnek zamanlı ve diğer standart dışı çalışma türlerini ifade ettiği ve buna dair hukuki alt yapının hazırlanmasına yönelik olarak 1475 sayılı İş Kanunu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nda ve konu kapsamındaki tüzük ve

yönetmeliklerde gerekli değişiklikler yapılarak uygulamaya geçilmiştir (VII.BYKP:227). Yedinci planda; kamu kurumlarında rasyonel üretken bürokrasi modelinin gerçekleştirilebilmesi için yeni personel rejiminde ayrı bir sınıfın oluşturulmasının önemine vurgu yapılmıştır. Yürürlüğe konulacak personel reformunda özellikle maliye ve ekonomi yönetiminde, hizmet üretimine yönelik rasyonel-üretken bürokrat modelinin benimseneceği ayrı bir sınıf oluşturulmuştur (VII.BYKP:283). Yönetici istihdamına olanak sağlanması da yine VII.BYKP’ında uygulamaya başlanmıştır. Belediyelerin yürütme organlarındaki sorumlu pozisyonlarında, personel yöneticisi istihdam edilebilmesini sağlayan yasal düzenlemeler yapılmıştır. Kamu personelinin performansını objektif ve saydam bir şekilde ölçmeyi sağlayacak standartlar geliştirilebilmesi amacıyla, yedinci, sekizinci, ve dokuzuncu planlarda “Performans Değerlemesi” kavramına vurgu yapılmıştır (Can v.d., 1995:173).

Bütün kalkınma planlarında görülmüştür ki; Türkiye’nin gündemindeki belki de en önemli sorunlardan biri istihdam ve işsizliktir. Eksik istihdam kavramının en az işsizlik kadar önem taşıdığı bir gerçektir. İstihdam artışının yeterli düzeye çıkarılması makro-ekonomik politikalarının niteliği ile yakından ilişkili olduğu görülmektedir. İstihdamı daraltıcı bir etki yapan fonların sınırlandırılması olumlu bir etki sağlayabileceği gibi, Türkiye koşulları da dikkate alınarak çalışma saatlerinin, verimliliği düşürmeden azaltılmasının çok büyük fayda sağlayacağı değerlendirilmektedir (DPT Yayın No:2371 s:1-3).

Planlı dönemlerde insangücü planlaması, ekonominin teknik personel gereksinmelerini dengeli olarak karşılayacak biçimde gerçekleştirilememiştir. Ki alanlarda arz fazlası, kimi alanlarda ise arz yetersizliği ortaya çıkmıştır. Kimi alanlarda öngörülen hedefler doğrultusunda bir gelişme yakalanamamıştır. V. BYKP’da elektrik, elektronik, bilgisayar mühendisliklerinde, sağlık teknisyenliği, ebelik ve hemşirelik mesleklerinde süreklilik gösteren arz yetersizlikleri ortaya çıkmıştır. Buna karşılık olarak mimarlık ve inşaat mühendisliği alanlarında ise arz fazlalığı bulunmaktadır (Güven, 1996:29).

Türkiye’de kalkınma planları kapsamında yaklaşık elli yıllık (1963-2014) personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi planlaması deneyimlerinin, insan kaynakları yönetiminin sorunlarını tam anlamıyla çözüme gücünden uzak olduğu görülmektedir. Ortaya çıkan veriler gösteriyor ki; kamu personel rejimine ilişkin

kökleşmiş sorun alanları ve çözüm yolları, kalkınma planlarında çok büyük ölçüde tespit edilmiştir. Fakat bu sorunlar tespit aşamasından daha fazla ileriye gidememiştir. Siyasi değişim, yanlış yürütülen politikalar, ekonomik krizler, dışa bağımlılık, kültürel yozlaşma, insana verilen değerlerin düşük oluşu, askeri müdahaleler, hükümetler ve hükümet politikaları, uzman personel yetersizliği gibi nedenler ve oluşumlar, çözüme gidilen yoldaki engellerden bazılarıdır.

İnsan kaynakları yönetiminin kaynağının ABD olduğu daha önceki konularda ifade edilmişti. Bu ülkede işletmeler teorilere en yakın insan kaynakları departmanlarını kuruyorlar. İnsan kaynakları uzmanlarını bu işlerde istihdam ediyorlar. Bu işe ciddi bir bütçe ve çözüm odaklı zaman ayırıyorlar. Ayrıca ABD'deki üniversitelerde insan kaynakları alanında uzmanlık eğitimleri verilmektedir.

Asıl sermayenin bilgi ve deneyim, kaynağının ise insan olduğunun bilinci ile çalışanların yetenek ve becerilerinin geliştirilmesine katkıda bulunmak, profesyonel ve kişisel gelişimi destekleyen ortamlar oluşturmak, insana yatırımın ve başarının değişmez ilkesidir. Önceleri ülkeler için maliyet unsuru olarak görülen ve günümüzde önem verilmesi ve geliştirilmesi gereken beşeri bir sermaye ve kaynak olarak değerlendirilen insan kaynağının en verimli şekilde kullanılması, ülkedeki diğer tüm unsurlar üzerinde etkili olmakta, kurumlar ve işletmeler açısından stratejik bir değer olarak kendini göstermektedir. Ulusal ve uluslararası rekabette üstünlük ile insan kaynakları arasındaki ilişki gün geçtikçe, gözle görülür bir şekilde güçlenmektedir. Bu da insan kaynağını en iyi şekilde değerlendirmeye çalışan bir anlayışı öne çıkarmaktadır.

Çalışanların nitelik ve yeteneklerini ön plana çıkararak, onları birlikte çalışmaya yönlendirecek, çalıştığı kurum ve kendisi için en uygun davranışa teşvik edilmesi insan kaynakları yönetiminin unsurlarıyla sağlanmaktadır. Amaç, işgücünü oluşturan beşeri sermayenin katkılarının en üst seviyeye çıkarılması, çalıştığı kurumyla bütünleşmesinin sağlanması ve iş tatmininin artırılmasıdır. Belirtilen bu hususların sağlanması ise insan kaynaklarına yapılan eğitim yatırımı ile olanaklıdır. Bu yönüyle, insana yapılan yatırım işletmeler açısından tüketim değil, yatırım harcaması özelliği taşır. Nihayetinde insan kaynakları yönetimi, işletmelerin genel plan ve stratejilerinin önemli bir parçasını teşkil etmekte, insan kaynağının teminini, yetiştirilip geliştirilmesini, performansının değerlendirmesini, kariyerlerinin



planlamasını, ücretlendirmeyi, kurum kültürünün yerleştirilmesini, çalışanların motivasyonlarının artırılmasını, sağlık ve güvenliklerinin teminini sağlamakla ilişkilidir.

Ancak, sayılan bunca meziyeti ve etkinliğine rağmen, ulusal insan kaynağını yetiştirecek ve yönetecek, insan kaynakları yönetimi konusunda eğitilmiş, yeterli sayıda uzman bulunmamaktadır. Bu da beşeri sermayenin ve kaynakların zayıf olmasında etkindir. Bunun sebebi, üniversitelerimizin insan kaynakları uzmanı yetiştirme konusunda dünyadaki gelişmeleri takip edememesinden kaynaklanabilir. Ülkemizde 123'ü devlet ve 73'ü vakıf üniversitesi olmak üzere toplamda 196 üniversite olmasına rağmen, bunlardan sadece 5'inde lisans ve 26 tanesinde de önlisans seviyesinde eğitim veren, çok az sayıda üniversitede insan kaynakları programları vardır. Milli güç ve milli serveti teşkil eden insan kaynağının bilimsel yöntemler çerçevesinde değerlendirilmesi ve yetiştirilmesi, ulusal menfaatler ve ekonomik anlamda büyük önem arz etmektedir. Bu sebeple yapılacak ulusal kalkınma planlarında, bu hususların gündeme getirilmesi, konunun tüm boyutlarıyla ele alınıp planlara dahil edilerek konuya, gelecekteki ulusal hedefler arasında yer verilmesi gerekmektedir.

İnsan kaynakları uzmanlığının sadece ön lisans veya lisans seviyesinde yapılması gereken bir çalışma olmaması, aynı zamanda iktisat, sosyoloji, psikoloji, işletme okuyan kişilerin de iki yıllık programlarla insan kaynakları konularında eğitim alması gerekmektedir. Türkiye'de özellikle özel üniversitelerin bir kısmı bu ihtiyacın farkında olup, bazı kamu üniversitelerinin yöneticileri de bu alanda kapı aralamaya çalışmaktadır.

Son yıllarda kamu ve özel kesimde "Personel Müdürlüğü" levhaları yerine "İnsan Kaynakları Departmanı" diye kimsenin ne anlama geldiğini bilmediği levhalar asılmış durumdadır. Bir gecede, personel memurları, hiçbir eğitim almadan, insan kaynakları uzmanı oluvermişlerdir. İnsan kaynakları konusu birkaç büyük banka ve birkaç holding dışında Türkiye'de ciddiye alınmamaktadır. Ciddi diyebileceğimiz danışmanlık şirketleri arasında da en çok eğitim şirketleri mevcuttur. Maalesef, ülkemizde insan kaynakları konusunda proje ve politika üretecek yapıya sahip danışmanlık şirketleri ve uzmanlar yok denecek kadar azdır. Birçok kamu kurumu insan kaynakları yönetimi adı altında halen personel yönetiminin işlevlerini devam ettirmektedir.

Bu kadar fazlaca sorunun bulunduğu İKY'nin, günümüze kadar göstermiş olduğu gelişmenin yeterli olmadığı bir gerçektir. Gelecekte yürürlüğe konulacak olan kalkınma planlarında İKY'ne daha fazla yer verilmesine ve bugüne kadar gösterilen gelişmelerin gelecekte de sürdürülmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Gösterilen tüm çabalarda, örgütsel başarı kadar insan mutluluğuna katkıda bulunmanın göz önünde bulundurulması, İKY'nin geliştirilmesini hızlandıracaktır.

## KAYNAKÇA

- Açıklan A. (1999). *İnsan Kaynakları Yönetimi Geliştirmesi*, Pagem Yayıncılık, Ankara.
- Açıklan A. (2002). *İnsan Kaynakları Yönetimi Geliştirmesi*. Pagem Yayıncılık, Temmuz.
- Akçay Ü. (2007). *Kapitalizmi Planlamak Türkiye’de Planlama ve DPT’nin Dönüşümü*, Sosyal Araştırmalar Vakfı (SAV), İstanbul.
- Akyüz Ö.F. (2001). *Değişim Rüzgarında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması*, Sistem Yayınları, İstanbul.
- Altan Y. (2010). Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 15, 424, *Amme İdaresi Dergisi*, 35/3, 1-37
- Andersen A. (2000), 2001’e Doğru İnsan Kaynakları Araştırması, (F.Türkoğlu Çev.). İstanbul Sabah Yayıncılık.
- Argon T. ve Eren A. (2004). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara, Nobel Yayınları,
- Aykaç, B. (1999). *İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Strateji Planlaması*. Ankara, Nobel Yayıncılık.
- Balcı, A. (1997). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntem, Teknik ve İlkeler*. Ankara, Pagem Akademi Yayıncılık.
- Barutçugil, İ. (2004). *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul, Kariye Yayıncılık.
- Bayram, Ç. (2005). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme, *Türk İdare Dergisi*, 448, 16-18

- Bayram, M. E. (1994) Türkiye’de Planlama Teşkilatının Hukuki ve İdari Yapısı İle İlgili Meseleleri ve Çözüm Önerileri, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). DTP Yayın No:2366, Ankara.
- Baysal, A. C. (1992). *Çalışma Yaşamında İnsan*, İstanbul, Avcıol Yayınları.
- Bingöl, D. (2006). *İnsan Kaynakları Yönetimi* (6. Baskı). İstanbul, Arıkan Basım Yayım Dağıtım.
- Büyüköztürk, Ş., Çakmak Kılıç, E., Akgün, Ö. E., Karadeniz, Ş., Demirel, F. (2013). *Bilimsel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Pagem Akademi Yayıncılık.
- Büyüksulu, A. R. (1998). Sendikalar Küreselleşmeye Dayanabilir mi?, *İktisat Dergisi*.
- Can, H. ve Kavuncubaşı, Ş. (2005). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Can, H., Akgün, A., Kavuncubaşı, Ş. (1995). *Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Canman, D. (1985). Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları, *Amme İdaresi Dergisi*, 18, 1-45
- Canman, D. (1988). Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde İyileştirme Çalışmaları ve Son Gelişmeler, *Türk İdare Dergisi*, 378, 133-152
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayını 260.
- Canman, D. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Çetin, M. (2012). İşe Alım Süreciyle Yetkinlik Arasındaki İlişkiye Yönelik Bir Araştırma. (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi). Bilecik Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bilecik.
- Demir N., Birbil D., Atalay N., Yıldırım Ş.(1998) İnsan Kaynakları Yönetimi ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Yayın No:635, Ankara
- Demirkaya, H. (2006). Tarım Toplumundan Bilgi Toplumuna İnsan Kaynakları Yönetiminde Değişim, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27, 4-5.

Deringöl, H. (2010). Tarihsel Gelişim İçinde İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışı, Amaçları ve Fonksiyonları Üzerinde Çukurova Bölgesinde Faaliyet Gösteren İşletmelerde Bir Araştırma, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi). Çukurova Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.

Dpt, Yayın No:3, Mart 1973, Ankara, s.9-44.

Dpt, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).

Dpt, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).

Dpt, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).

Dpt, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).

Dpt, IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013).

Dtp, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).

Dpt, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).

Dpt, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).

Dpt, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).

Dpt, X. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018).

Dinçer, N. ve Ersoy, T. (1974). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, Tavsiyelerinin Uygulama Durumu Değerlendirme Araştırması, TODAİE Yayını, Ankara.

Dolgun, U. (Ed.), (2007) *M.Y.O. ve Yüksek Okullar İçin İnsan Kaynakları Yönetimi*, Bursa: Ekin Kitabevi.

Dural, E. Y. (2011). İnsan Kaynakları Yönetiminde İşe Alma Yöntemleri: Japonya'da İşe Alma Yöntemleri İle Türkiye'de İşe Alma Yöntemlerinin Karşılaştırılması, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi). Sakarya Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Düren, Z. (2000). *2000'li Yıllarda Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınları.

- Ekinci, F. (2008). Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi. *Maliye Dergisi*, 155, 179
- Ekinci, H. (2001). İnsan Kaynakları Yönetiminin Doğuşu ve Gelişimi (Yayınlanmış İşletme Bitirme Tezi). Newport University/A Global Education System, İstanbul.
- Ertürk, M. (2011). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Esen, S. (2007). İnsan Kaynakları Yönetimi İşleyiş Biçimleri Değerlendirmesi Avrupa ve Türkiye Uygulaması. (Yayınlanmış Yüksek Lisans Projesi). Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- Ferecov, R. (2011). *İnsan Kaynakları Yönetiminde Performans Değerleme ve Uygulama*, (A. Karaaslan, Çev.). Azarbaycan: Qafqaz Üniversitesi Yayınları.
- Fındıkçı, İ. (1999). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Alfa Yayınları
- Fındıkçı, İ. (2001). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Gök, S. (2006). *XXI. Yüzyılda İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Gürüz, D. ve Yaylacı G.Ö. (2007). *İletişimci Gözüyle İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: MediaCat Kitapları Yayıncılık.
- Güven, S. (1996). *Türkiye’de Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politikalar*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Hekimler, A. (2004). Almanya’da Faaliyet Gösteren Çokuluslu Şirketlerde İnsan Kaynakları Yönetimi, (Yayınlanmış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi Anabilimdalı, İstanbul.
- Hesapçioğlu, M. (2001). *Türkiye’de Makro Düzeyde İnsan Kaynakları Planlaması*, Ankara: Anı Yayıncılık.

[http:// www.destegi.com](http://www.destegi.com) 08.07.2014, 10:00

<http://www.enm.blogcu.com/insan-kaynaklari-yonetimi-kavrami-ve-amaci-nedir/erisim:27.05.2014-14:00>

<http://www.eprints.rclis.org/7349/1/205-230.pdf> erişim:03.04.2014 21:30

<http://www.erc.metu.edu/menu/series04/0409.pdf> 19.03.2014 16:00

<http://www.gazi.edu.tr/buluc/YENTURK.DOC>. erişim:11.04.2014 21:20

<http://www.ikyword.com/insan-kaynaklari-yonetimi/bilgi-toplumu-insan-kaynaklari-yonetiminin-sonumu.htm/erisim:11.03.201417:00>

[http://www.inet-tr.org.tr/inetconf14/kitap/calik\\_cinar\\_inet09.pdf/erisim:18.11.201417:30](http://www.inet-tr.org.tr/inetconf14/kitap/calik_cinar_inet09.pdf/erisim:18.11.201417:30)

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/60OncesiDonem.aspx> 11.08.2014 22:00

<http://www.osym.gov.tr/belge/1-21838/2014-osys-yuksekogretim-rogramlari-ve-kontenjanlari-ki-/erisim:23.11.201414:00>

[http://www.ticaret.edu.tr/bgur/files/2013/09/BETUL\\_GUR\\_makale\\_1923-1938\\_donemi\\_turkiye\\_ekonomisi.pdf/erisim:04.09.201409:30](http://www.ticaret.edu.tr/bgur/files/2013/09/BETUL_GUR_makale_1923-1938_donemi_turkiye_ekonomisi.pdf/erisim:04.09.201409:30)

<http://www.web.itu.edu.tr/toros/iky/3-iky/erisim:11.07.201416:00>

<http://www.yayin.todaie.gov.tr/devlet-planlama-teskilati:1980-sonrasidonusum/erisim:04.09.201418:00>

Kalkandelen, A.H. (1997). Kamu Personel Yönetimimizdeki Temel Sorunlar ve Çözümler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6/1, 77-79.

Kara, B. (2006). Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-1960 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 30/2, 150-160.

Kara, N. (2010). Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması Isparta Örneği, (Yayınlanmış Yüksek Lisan Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.

Karasar, N. (1994). *Bilimsel Araştırma Yöntemi, Kavram, İlkeler, Teknikler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Kaynak, T., Adal, Z., Atalay, İ., Uyargil, C., Sadullah, Ö., Acar, A.C., Özçelik, O., Dündar, G., Uluhan, R. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: İ.Ü.İ.F.İ.İ.E.A.Y.V. Yayınları, İstanbul.

Koray, M. (2000). *Sosyal Politika*, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.

Kutal, G. ve Büyüksulu A.R. (1996). *Endüstri İlişkileri Boyutunda Çok Ulusal İşletmeler ve İnsan Kaynağı Yönetimi*, İstanbul: Der Yayınları.

Mahiroğulları, A., Endüstri Devrimi Sonrasında Emegın İstismarını Belgeleyen İki Eser: Germinal ve Dokumacılar,  
<http://www.journals.istanbul.edu.tr/iusoskon/article/download/1023005580>  
erişim:19.11.2014 15:00.

Mihçioğlu, C. (1988). Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*. 43/1, 119-120.

Mucuk, İ. (1999). *Modern İşletmecilik*, İstanbul: Türkmen Kitabevi.

Muter, Ş. (2000). Endüstri İlişkileri Açısından İnsan Kaynaklarının Önemi, *İşveren Dergisi*, 10, 3

Öktem, M.K. (1992). Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 25/2, 86-97

Özçelik, A.O. (2006). Türkiye ve ABD'deki İşletmelerde İnsan Kaynakları Departmanlarının stratejik rolüne ilişkin karşılaştırmalı bir çalışma, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4, 75-77.

Özçelikel, H. (1994). *Bir Personel Yöneticisinin Gözüyle Japon Yönetim Sistemleri*. İstanbul: Mess Eğitim Vakfı Yayınları.

Özgen, H., Öztürk, A., Yalçın, A. (2002). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Adana: Nobel Kitabevi,

Özgen, H., Yalçın, A. (2010). *İnsan Kaynakları Yönetimi-Stratejik Bir Yaklaşım*, Adana: Nobel Kitabevi.

Sabuncuoğlu, Z. (1994). *Personel Yönetimi: Politika ve Yönetimsel Teknikler*, Bursa: Ezgi Kitabevi.

Sabuncuoğlu, Z. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Bursa: Ezgi Kitabevi.



- Sabuncuoğlu, Z. (2005). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Selamoğlu, A. (2002). *Küreselleşme Sürecinde İnsan Kaynağı*, Ankara: Tühi Yayını,
- Seymen, R. (1998). *Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine*. Ankara: Tühis Yayını.
- Soyak, A. (2003). Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı? *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4/2, 168-171.
- Sulhun, İ. (1989). *Türk Kamu Personel Sistemi (1920-1970)*. TODAİE-KAYA Projesi Raporu [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8\\_ek.pdf](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf)
- Sun, Tzu. (2010). *Savaş Sanatları: İş ve Sosyal Yaşamda Ayakta Kalın*, Tutku Ankara: Yayınevi.
- Sürgit, K. (1968). Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 1, 4-5.
- Şaylan, G. (2000). *Devlet Reformu-Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş-Kritik ve Reform Önerileri*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Şimşek, M.Ş. ve Öge, H.S. (2011). *İnsan Kaynakları Yönetimi* (4.Baskı). Konya: Eğitim Kitabevi Yayınları.
- TODAİE Yayını, (1961). *Planlama ve Türkiye’de Uygulaması*. s.7
- Tortop, N. (1994). *İnsan Kaynakları Yönetimi* (5. Baskı). Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, A. (2007). *İnsan Kaynakları Yönetimi* (2. Baskı). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Tuna, O., Yalçıntaş, N. (1999). *Sosyal Siyaset*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Tutum, C. (1983). Gerçekleştirilemeyen Reform, Personel Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 6, 3-5.
- Tutum, C. (1990). Kamu Personeli Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 23, 3-4.

Tüz, M.V. (2001). *Japon ve Amerikan Yönetim Modeli (Türkiye Uygulaması)*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Ülsever, C. (2003). *XXI. Yüzyılda İnsan Yönetimi: Üretimin Yeni Kaynağı İnsana Yeni Bir Bakış*, İstanbul: OM Yayınevi.

Üsdiken, B. ve Wastı, S.A. (2002). Türkiye’de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya İnsan Kaynakları Yönetimi, 1972-1999, *Amme İdaresi Dergisi*, 35/3, 3-7.

VII. BYKP, Özel İhtisas Komisyon Raporu 431, DPT Yayın No:2371 s.1-3

Yayman, H. (2005). Türkiye’nin İdari Reform Politığı (Yayınlanmış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara.

Yılmazöz, M. (2009). Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, *Maliye Dergisi*, 157, 300-304.

Yüksel, Ö. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi

## ÖZGEÇMİŞ

### KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Ömer ALTIN  
Uyruğu : T.C.  
Doğum Yeri ve Tarihi : Elazığ 01.05.1974  
Medeni Hali : Evli  
Adres : Aşağı Dikmen Mahallesi MSB Lojmanları  
Oran/Çankaya/ANKARA  
E-Posta Adresi : omesele23@gmail.com  
İletişim (Telefon) : 0543 765 31 88

### EĞİTİM

Lise : Maden Lisesi 1991  
Lisans : Anadolu Üniversitesi 2010  
Yüksek Lisans : Türk Hava Kurumu Üniversitesi 2015

### MESLEKİ DENEYİM

1996 – 2015 Yıllarını kapsayan toplam 19 yıllık sürecin;  
10 yıllık bölümünde; Deniz Kuvvetleri Komutanlığına ait firkateynlerde Elektronik Harp operatör ve teknisyenliği,  
9 yıllık bölümünde ise Deniz Kuvvetleri Komutanlığına bağlı birliklerde idari işlerde ve büro hizmetlerinde görev yapmış olup halen hizmetlerine devam etmektedir.

### YABANCI DİL

İngilizce