



SIVAS CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

**GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN KAMU
İŞLETMECİLİĞİNE GEÇİŞ: “PERSONEL YÖNETİMİNDE
FARKLILAŞMA VE TÜRKİYE’YE YANSIMALARI”**

Yüksek Lisans Tezi

Mehmet GÜLDEN

Sivas
Ekim 2019

SİVAS CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

**GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN KAMU
İŞLETMECİLİĞİNE GEÇİŞ:“PERSONEL YÖNETİMİNDE
FARKLILAŞMA VE TÜRKİYE YANSIMALARI”**

Yüksek Lisans Tezi

Mehmet GÜLDEN

Tez Danışmanı:

Dr. Öğr. Üyesi Raci KILAVUZ

Sivas

Ekim 2019

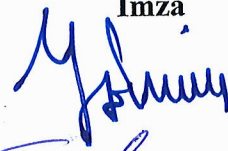
KABUL VE ONAY

Üniversite: : Sivas Cumhuriyet Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Ana Bilim Dalı : Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Tezin Başlığı : Geleneksel Kamu Yönetiminden Kamu İşletmeciliğine Geçiş: Personel Yönetiminde Farklılaşma ve Türkiye'ye Yansımaları
Savunma Tarihi : 13/09/ 2019
Danışmanı : Dr. Öğr. Üyesi Raci KILAVUZ

Unvanı - Adı Soyadı

Jüri Başkanı : Prof. Dr. Gülay ERCİNS
Üye : Doç. Dr. Fatih ERTUGAY
Üye : Dr. Öğr. Üyesi Raci KILAVUZ

İmza



Oy Birliği

Oy Çokluğu

Mehmet GÜLDEN tarafından hazırlanan "Geleneksel Kamu Yönetiminden Kamu İşletmeciliğine Geçiş: Personel Yönetiminde Farklılaşma ve Türkiye'ye Yansımaları" başlıklı tez, kabul edilmiştir.//.../2019

Prof. Dr. Ahmet ŞENGÖNÜL
Enstitü Müdürü

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde hazırladığım bu Yüksek Lisans tezinin bizzat tarafımdan ve kendi sözcüklerimle yazılmış orijinal bir çalışma olduğunu ve bu tezde;

- 1- Çeşitli yazarların çalışmalarından faydalandığımda bu çalışmaların ilgili bölümlerini doğru ve net biçimde göstererek yazarlara açık biçimde atıfta bulunduğumu;
- 2- Yazdığım metinlerin tamamı ya da sadece bir kısmı, daha önce herhangi bir yerde yayımlanmışsa bunu da açıkça ifade ederek gösterdiğimi;
- 3- Başkalarına ait alıntılanan tüm verileri (tablo, grafik, şekil vb. de dahil olmak üzere) atıflarla belirttiğimi;
- 4- Başka yazarların kendi kelimeleriyle alıntıladığım metinlerini, tırnak içerisinde veya farklı dizerek verdiğim yine başka yazarlara ait olup fakat kendi sözcüklerimle ifade ettiğim hususları da istisnasız olarak kaynak göstererek belirttiğimi,

beyan ve bu etik ilkeleri ihlal etmiş olmam halinde bütün sonuçlarına katlanacağımı kabul ederim.

10.10/2019

Mehmet GÜLDEN

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	v
TABLO LİSTESİ	vii
ÖZET	ix
ABSTRACT	xi
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
1.GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNİN KAMU İŞLETMECİLİĞİNE DÖNÜŞÜMÜ	5
1.1.Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımına 19. Yüzyıl Yönetim Reformlarından Bakış	5
1.1.1. Woodrow Wilson ve Siyaset - Yönetim Dikotomisi	7
1.1.2.Max Weber'in İdeal Tip Bürokrasi Yaklaşımı	8
1.1.3. Frederick Taylor ve Bilimsel Yönetim Yaklaşımı	10
1.1.4. Henry Fayol ve Yönetim süreci Teorisi.....	11
1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Özellikleri	12
1.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımının Sorunlarına Önerilebilecek Bir Çözüm “ Yeni Kamu İşletmeciliği” Yaklaşımı Kavramı.....	13
1.3.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımını Ortaya Çıkaran Nedenler	15
1.3.1.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Modern Çağa Yansıyan Yüzü: “Verimsiz Yönetim”	16
1.3.1.2. Bilginin Üretime Katılmasının Ürünü: Post Fordizmin Geleneksel Yönetime Yansıması “Esnek Yönetim”	20
1.3.1.3. Artan Kamu Harcamalarının Çözümü: “Refah Devleti” Anlayışından “Neo Liberal Devlete” Geçiş	22
1.3.1.3.1. Yeni Avusturya Okulu ve Özgürlüklerin Sigortası “Piyasa Anlayışı”	24
1.3.1.3.2. Chicago Okulu ve Sınırlı Devlet Anlayışı.....	24
1.3.1.3.3. Virginia Okulu ve Kamu Tercihi Teorisi	25
1.3.1.4. Toplumunun Devletten Beklentilerinde Değişim: “Kalite Odaklı Yönetim”	26

1.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri.....	27
1.3.2.1. Rekabet Odaklı Yönetim.....	30
1.3.2.2. Özelleştirmenin Geleneksel Yönetimine Yansıması: “Minimal Devlet”.....	31
1.3.2.3. Sorumluluk ve Görevde Yetki Paylaşımı: “Yerelleşme”	33
1.3.2.4. Sonuç Odaklı Yönetim.....	35
1.3.2.5. Değişen Vatandaşlık Tanımı: “Müşteri Odaklı” Yönetim	37
1.3.2.6. Performans Odaklı Yönetim Anlayışı.....	41
1.3.2.7. Hesap Verilebilirlik Kavramı.....	43
1.3.2.8. Stratejik Yönetim	45
1.3.2.9 Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş.....	47
İKİNCİ BÖLÜM	51
2.YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ GELENEKSEL KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİ ÜZERİNE ETKİLERİ	51
2.1 Geleneksel Kamu Yönetiminde Kamu Personel Yönetiminin Özellikleri.....	51
2.2. Geleneksel Kamu Yönetiminde Personel Reformunu Gerektiren Nedenler ..	53
2.2.1. Kayırmacılık	53
2.2.2. Siyasallaşma.....	54
2.2.3. Yolsuzluk ve Rüşvet	55
2.2.4. Yönetimde Gizlilik, Dışa Kapalılık ve Değişeme Ayak Uyduramama ..	56
2.2.5. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma	58
2.2.6. Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme	59
2.2.7. Örgütsel Büyüme ve Merkeziyetçilik.....	60
2.3. Yeni İşletmeci Yönetim Anlayışının Geleneksel Kamu Personel Rejime Yansımaları.....	61
2.3.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Yönetiminde ‘Personel Yönetiminde “Kadro” uygulamaları	63
2.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında sistem dışı istihdama açık “Kariyer” uygulamaları	64
2.3.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışında Performansa Bağlı Personel Değerlendirme Sürecinin Memur, Amir, Örgüt Açısından Yansımaları	66
2.3.3.1. Memurlar Açısından Faydaları	69

2.3.3.2. Kamu İdarecileri Açısından Faydaları	69
2.3.3.3. Kamu Kurumları Açısından Faydaları	70
2.3.4. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı İle Birlikte Değişen Kamu Personeli Sisteminde Ücretlendirme Politikaları	70
2.3.5. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı İle Birlikte Değişen Kamu Personeli İstihdam Politikaları	74
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	77
3.YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİN SİSTEMİNE YANSIMALARI	77
3.1. Türk Kamu Personel Sisteminin İlkeleri ve Özellikleri	77
3.1.1. Sınıflandırma İlkesi	78
3.1.2. Kariyer ilkesi	78
3.1.3. Liyakat İlkesi	79
3.2. Türk Kamu Personel Sisteminin Sorunlu Alanları ve Eleştirilen Yönleri	81
3.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşım İle Birlikte Değişen Türk Kamu Personel İstihdam Politikaları	84
3.4 Türk Kamu Personel Rejimince Performans Odaklı Personel Değerlendirme Çalışmaları.....	88
3.5 Türk kamu Personeli Rejiminde Performansa Dayalı Ücretlendirme Uygulamaları	92
3.5.1 Kamu İktisadi Teşekküllerinde Performansa Dayalı Ücret Sistemi	96
3.5.2 Tarım ve Orman Bakanlığı'nda Performansa Dayalı Üretim Teşvik Primi	97
3.5.3 Sağlık bakanlığında Bağlı Kurumlarda Çalışanların Performansına Göre Yapılan Ek Ödeme Sistemi	98
3.5.4. Türkiye İstatistik Kurumunda Performansa Dayalı Ücret Uygulamaları	99
SONUÇ.....	103
KAYNAKÇA	109
ÖZGEÇMİŞ.....	123

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerkika Birleşik Devletleri
BM	: Birleşmiş Milletler
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	: Uluslar Arası Para Fonu
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği
GKY	: Geleneksel Kamu Yönetimi
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
TODAI	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
KİT	: Kamu İkdıadi Teşekkülleri
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi
TUİK	: Türkiye İstıtastik Kurumu
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdlr Vakfı
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Geleneksel Yönetim ile Kamu İşletmeciliği Anlayışının Karşılaştırılması	30
Tablo 2. Desantralizasyon Nedenleri	34
Tablo 3. Hesap verebilirlik Türleri Açısından Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması.....	44
Tablo 4. Stratejik Yönetim Süreci	46
Tablo 5. Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi Karşılaştırılması	49
Tablo 6. Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımlarında Kamu personel Yönetim sisteminin Karşılaştırılması	62

ÖZET

Kamu yönetimi disiplninde “yönetim-işletmecilik” ayrışması çok eski tarihlerden itibaren üzerinde durulan konulardan biri olmuştur. Küreselleşmenin ivme kazanması, teknolojinin hızla gelişmesi ve yönetimlere yönelik toplumsal beklentilerin değişmesi kamu kurumlarının özel sektör kurumları ile rekabet edebilecek düzeyde kendini yenilemesi ve oluşan beklentilere mümkün olan en kısa sürede cevap verebilecek hıza ve esnekliğe kavuşmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu bağlamda karşıt görüşler olsa da geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmaya başladığı iddia edilebilir.

Yeni yönetim anlayışı geleneksel yönetim anlayışını kamu hizmetlerinde sonuçlardan çok hizmeti oluşturan süreçlerin takip edilmesinden dolayı verimsiz ve hantal bir yapı olarak görmekte, geleneksel yönetim anlayışını rekabete, özelleştirmeye, yerelleşmeye, performansa, müşteriye, piyasaya, maliyete odaklı oluşturulan yönetim şemaları ile hesap verilebilirliğin ve verimliliğin ön planda olduğu küçük ama etkin bir yönetim modeline dönüştürmeye çalıştığı söylenebilir.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışında personel yönetimi nitelikli personel seçimi, uygun personelin yetiştirilmesi, ücret politikaları, performans gibi bir çok konuda geleneksel yönetim anlayışından ayrılmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının geleneksel personel yönetimi üzerine etkilerini görebilmek için; yeni yönetim yaklaşımının personel yönetiminde işe yönelik kadro uygulamalarını, sistem dışı istihdama açık kariyer uygulamalarını, performansa bağlı değerlendirme sürecinin yansımaları ve ücretlendirme politikalarını iyi bilmek ve doğru analiz etmek gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı, yeni işletme esaslarına dayalı yönetim sürecinin daha çok özel sektörde uygulanan personele yönelik performansa dayalı esnek istihdam ve yönetim politikalarının geleneksel kamu personel yönetim sistemi üzerindeki yansımalarını incelemektir. Ayrıca Türk kamu personel sisteminin yeni yönetimin anlayışında hangi konularda ne denli etkilendiği, uygulamalar ve yasal mevzuatlar çerçevesinde ortaya konmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler; Kamu yönetimi, Kamu işletmeciliği, Personel yönetimi,

ABSTRACT

In the discipline of public administration, the distinction of " management-business " is one of the debated issues for a long time. The rapid globalization of the world, the rapid change in technology as well as the change in social expectations against governance have made it compulsory for public institutions to renew themselves in a way to compete with the private sector and to achieve the speed and flexibility that can meet the expectations as quickly as possible. Despite of the different opinions from this point of view, it can be argued that the contemporary understanding of public administration has begun to replace the traditional one.

The new public management approach considers the traditional one as an inefficient and cumbersome structure due to the monitoring of the processes creating service rather than the results. The new public management the schemes that are focused on competition, privatization, localization, performance, customer, market, cost and accountability are in the foreground. small but effective management model.

In the new public management approach, personnel management differs from traditional one in many subjects such as selection of qualified personnel, training of appropriate personnel, wage policies and performance. In order to see the effects of the new public management approach on traditional personnel management; it is a necessity to understand and correctly analyze the personnel management practices of the new management approach in personnel management, career practices open to non-system employment, the reflections of the performance-based evaluation process and the remuneration policies.

The main purpose of this study is to examine the reflections of the new management principles rely on the performance of flexible employment and management policies on traditional public personnel management system. In addition, the extent to which the Turkish public personnel system is affected in the understanding of the new management has been tried to be put forward within the framework of practices and legal regulations.

Keywords; Public administration, Public business, Staff management,

GİRİŞ

Kamu yönetimi alanında değişimin habercisi olan neoliberal politikalar ve post fordist düşünce etrafında şekillenen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı düşüncesi geleneksel yönetim anlayışının olumsuzluklarına karşı yönetim bilimcileri tarafından bir reçete olarak sunulmuştur. Geleneksel kamu yönetiminin gün geçtikçe büyüyen ve hantallaşan yapısına karşı sunduğu kamu hizmetlerinde verimlilik, hız, rekabet, kalite, maliyet, hesap verilebilirlik gibi unsurlardan yoksun olması toplum ve piyasa tarafından eleştiriyile karşılanmıştır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı geleneksel yönetim anlayışına hakim olan Weberyen, Fordist ve Taylorist ilke ve değerlerin bilginin evrenselleşmesi sürecinde çağının ihtiyaçlarını karşılayamaması sonucu kamu örgütlerini esnek yönetim yaklaşımları etrafında yapı ve süreçlerini gözden geçirmeye yöneltmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı geleneksel örgüt yapılarını özelleştirme, özerkleştirme, özel hukuka tabi hale getirme, esnek istihdam ve taşeron kullanımı gibi uygulamalarla sunduğu hizmetlerde esnek hale getirerek küçük ama etkin, işlevsel bir yönetim modeline dönüştürmeye çalışmıştır. Oluşturulan bu modelin ana teması ise başarılı özel sektör uygulamaları olarak gözükmektedir. Yeni Yönetim tarzının geleneksel yönetim modeline uygulamaya çalıştığı işletme tarzı uygulamalar geleneksel örgüt yapılarına hakim olan ilke ve değerlerin tekrar gözden geçilmesini amaçlayarak kamu örgütlerini performans, verimlilik ve fayda-maliyet analizi etrafında esnek bir örgüt yapılanmasına itmiştir.

Yeni yönetim anlayışının klasik örgüt yapılarına getirdiği değişimler bir reformu simgelediği için örgüt yapıları üzerinde oluşturulan yeni politikalar personel yönetimini de etkilemektedir. Yeni yönetim anlayışının kamu hizmetlerinde verimlilik için süreçlerden çok sonuçlarının takibini içermesi, klasik personel yönetiminin ilke ve değerlerini kökten değiştirmeyi gerekli kılmakta bu durum yeni yönetim anlayışı üzerine araştırmalar yapılmasını mecbur bırakmaktadır.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı küçültülmüş bürokratik yapılanma olarak yumuşak hiyerarşinin benimsendiği, esnek çalışma, ücret, emeklilik ve istihdam sisteminin uygulandığı, çalışanların arasında rekabetin ön planda tutulduğu, üst

düzyer yöneticilerin daha fazla yetkilendirilerek süreç odaklı bir “idareci” yerine sonuç odaklı bir “yönetici” profilinin çizildiği, örgüt içi yükselme ve ücret dengelerinin çalışanların performansına göre belirlendiği ve son olarak da ifa edilen kamu hizmetlerinin süreç takibinin yanında sonuçlarının da denetiminin sağlandığı bir örgüt yapısını ön plana çıkarmaktadır.

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının etkin bir personel yönetim süreci oluşturma çabasından küreselleşmenin etkisi ile ülkemizi de etkilediği görülmektedir. Türk kamu personel sistemi yapı ve işleyiş bakımında geleneksel yönetim anlayışının izlerini taşıdığı gözükmekte, Türk kamu yönetiminin değişen toplum ve ekonomi sistemlerine karşı gösterdiği direnç, kamu örgütlerini verim, maliyet, hız, hesap verilebilirlik noktalarında personel yönetim sistemini daha esnek çalışma ve istihdam politikaları uygulayarak, çalışanları performans göstergeleri ışığında denetleme ve ücretlendirme politikaları ile yeniden yapılandırma sürecine itmektedir.

Bu çalışmada yeni yönetim anlayışının ortaya çıkaran nedenlerden yola çıkarak, yeni yönetim anlayışının klasik örgüt yapıları üzerinde; hangi sorunlu alanlarda nasıl ve hangi ilkeleri ile değişime teşvik ettiğini; klasik personel yönetim ve istihdam sürecinin bu dönüşüm sürecinde esneklik ve performans unsurlarından hangi amaçla, nasıl, ne derece yararlanıldığı ve uygulamalara nasıl yansıdığını ve son olarak da yeni yönetim anlayışının kamu personel sistemimizde istihdam ve yönetim alanında performansa bağlı ücret, istihdam, değerlendirme konularında yarattığı değişimleri ortaya konulması amaçlanmıştır.

Tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır.

Çalışmamızın birinci bölümünde geleneksel kamu yönetimi anlayışının şekillenmesinde katkısı olan düşünürlerin sunduğu ideal örgüt yapılarına yönelik önerilerinden hareketle oluşum sürecini, özelliklerini, eleştirilen yönlerini ve geleneksel yönetim anlayışından yola çıkarak yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına geçişi gerektiren nedenler ve yeni yönetim anlayışının dayandığı temel ilkeler olan özelleştirme, yerelleşme, rekabet odaklılık, müşteri odaklılık, özelleştirme, performans odaklı yönetim ve insan kaynakları yönetimi açıklanmaya çalışılacaktır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise geleneksel kamu personel sisteminin özellikleri, eleştirilen ve reform gerektiren yönleri karşında yeni kamu işletmeciliği

yaklaşımının bu sorunlar karşında ne gibi çözümler sunduğu, etkin ve verimli bir personel yönetimi oluşturulması için sunduğu çözümler önerileri ışığında çalışanlar üzerinde uygulanmak istenen esneklik ve performans üzerine kurulu kariyer, kadro, istihdam, performans ve ücret uygulamaları incelenecektir.

Çalışmamızın son bölümünde ise Türk kamu personel rejiminin yasal dayanakları, özellikleri, eleştirilen yönleri incelenerek yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kamu personel sistemi üzerine istihdam, değerlendirme, ücretlendirme konularındaki yansımaları mevzuatlara ve uygulamalar dayandırılarak açıklanmaya çalışılacaktır.

Çalışmada literatür taraması tekniği kullanılmıştır. Kaynak taraması yapılırken çok sayıda kitap, doktora ve yüksek lisans tezi, akademik makale, elektronik ortamdaki bilgi ve belge ile konuya ilişkin yürürlükteki yasa ve yönetmelikler incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNİN KAMU İŞLETMECİLİĞİNE DÖNÜŞÜMÜ

Çalışmamızın birinci bölümünde geleneksel kamu yönetimi anlayışına 19.yüzyıldan itibaren yön veren düşünürlerden ve etkilendiği düşünce akımlardan yola çıkarak oluşumunu, özelliklerini, eleştirilen yönlerini incelenerek yeni kamu işletmeciliğine geçişi zorunlu kılan nedenler ve yeni yönetim anlayışının temel ilkelerin olan rekabet, yerleşme, serbestleşme, performans, müşteri ve piyasa odaklılık, hesap verilebilirlik ilkeleri etrafında geleneksel yönetim anlayışının geçirdiği dönüşüm açıklanmaya çalışılacaktır.

1.1.Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımına 19. Yüzyıl Yönetim Reformlarından Bakış

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar geçerli olan yönetim ve hizmetlerde üretim verimliliğinin artırılmasını amaç edinen kamu örgütlerindeki hakim paradigmanın adı olarak ifade edilmektedir. Üretim, verimlilik, akılcılık ve uzmanlaşma, geleneksel yönetim anlayışının anahtar kavramları olarak kabul edilmekte; bu kavramlar kullanılarak yönetimde “en iyi tek yol” anlayışı analiz edilerek işlerin bu şekilde yürütülmesinin verimliliğin artırılmasındaki en önemli nokta olarak ifade edilmektedir (Aykaç 1997: 17).

Geleneksel kamu yönetiminin temelleri 1854 yılında İngiltere’de yayınlanan Northcote-Trevelyan raporu ile şekillenmeye başlamıştır. Northcote- Trevelyan raporunda kamu hizmetlerini hiyerarşik olarak en alt kademededen en üst kademeye kadar özenle seçilen, örgütsel faaliyetleri düzenli ve verimli bir şekilde devam ettirebilecek kapasiteye sahip personelin bulunduğu kamu kurumları tarafından yürütülmesinin önemi vurgulanmıştır (Sezen 2006: 16). Rapor kamu personel istihdamında liyakatin önemine vurgu yaparak örgüt içi sistemin etkin işleyebilmesini merkezi bir yönetim kurulu denetiminde herkese açık ve rekabetçi sınavlar yapıp sonuçların tarafsız bir şekilde değerlendirilmesine bağlamıştır

(Hughes 2014: 100). Raporda ulaşılmak istenen asıl amaç kamu örgütlerinde hakim olan patronaj sisteminin olumsuzluklarını ortadan kaldırarak verimliğin ve düzenin ön planda olduğu bir yönetim yapısı oluşturmaktır. Rapor kamu örgütlerinde etkin örgütlenme ve verimli personel yönetimine ilişkin ilkeleri içerdiğinden dolayı geleneksel yönetim anlayışının anlaşılmasında önemli bir rolü vardır.

19 . yüzyıl da İngiltere de yayınlanan Northcote-Trevalyan raporu ABD’yi de etkilemiştir. İşe alımlarda ganimet sistemi olarak adlandırılan adam kayırmacılık 1881’de memurluk görevine getirilme sözü almış biri tarafından suikast sonucu başkan Garfield’in öldürülmesiyle reform hareketleri hız kazanmıştır.1883 yılında Kamusal Hizmet Komisyonu kurulmuş, Northcote-Trevalyan raporundan esinlenerek Pendleton Yasası (Kamusal Hizmet Yasası) kabul edilmiştir (Hughes 2014: 100).

Genel olarak baktığımızda İngiltere ve ABD’de kamu yönetimine yönelik uygulanan reform çabalarının temel nedenin siyasi aktörlerin kamu yönetiminin her alanına nüfuz etmek istemesi olarak görülebilmektedir. Kamusal Hizmet yasası Northcote-Trevalyan raporundaki öneriler benimsenerek siyasi patronaja karşı liyakat temelli bir personel yönetim sistemini oluşturmayı amaçlamıştır. Yasanın oluşturulacak tarafsız ve liyakat temelli kamu istihdamına yönelik dört nerisi vardır. Bunları sıralayacak olursak; kamu hizmetlerine girmek için başvuranlar arasında rekabetçi sınavlar yapılmalı, atanacak kişiler en yüksek puana sahip olmalı, adaylar asalet kazanmadan önce meslek içi eğitimden geçirilerek bir deneme süresi n görülmeli ve son olarak atama yapılacak personel sayısının atanacak bölgenin nüfusuna oranla doğru orantılı olarak yapılması öngörmüştür (Hughes 2014: 100). Kamusal hizmet yasası kamu yönetiminde liyakat temelli bir yönetim şeması çizmesinden dolayı yönetimin siyasetten ayrışması hususunda önemli bir çabalamayı temsil etmektedir. Kamu yönetiminde uygulamaya çalışılan liyakat esaslı bir yönetim yapısı siyasi patronajın azaltmak suretiyle siyasileri ile yönetimin arasında bir sınır çizmek amaçladığı gözlemlenebilmektedir.

Geleneksel kamu yönetimin anlayışının gelişimi Northcote-Trevalyan raporu ve Pendleton yasası ile temelleri atılmakla birlikte şekillenip gelişmesini amaç edinen bir çok yönetim düşünürü ideal örgüt yapıları için farklı görüşler ve öneriler sunmuşlardır. Bunları sıralayacak olursak; Woodrow Wilson’un siyaset ile idarenin

farklı alanlar olduğunun savunan “Siyaset Yönetim Dikatomisi”, Max Weber’in özel veya kamu her örgüt yapıları için önerdiği “İdeal Tip Bürokrasi Yaklaşımı”, Frederick Taylor’un çalışanları makineleştiren “Bilimsel Yönetim Yaklaşımı” ve son olarak Fayol’un çalışanlardan çok örgütün tamamını baz alan “Yönetim süreci Teorisi” geleneksel yönetimin anlayışının anlaşılmasında köşe taşları olarak gözüktür.

1.1.1. Woodrow Wilson ve Siyaset - Yönetim Dikotomisi

Geleneksel kamu yönetimi disiplin olarak incelenmesi ve bilimsel nitelik kazanması 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın ilk yarısında şekillenmeye başlamıştır (Üstüner 2000: 16). Geleneksel kamu yönetimi ortaya çıkıyla ilgili ilk gelişmeler İngilterede Northcote-Trevalyan raporu ve ABD deki kamusal hizmet yasası ile başlamış ise de geleneksel kamu yönetiminin siyaset ve hukuktan ayrı alan olarak bilimsel anlamda incelenmesi 19. yüzyılın sonunda ABD’de ortaya çıkmıştır. Bu konuda ilk akademik incelemeyi 1887 yılında “The Study of Administration (yönetimin incelenmesi)” isimli makalesi ile Woodrow Wilson yapmıştır (Eryılmaz 2011: 13).

Wilson idareyi, devletin vatandaşa her gün görünen yüzü olmasına rağmen, kimsenin idareyi biliminin bir dalı olarak sistematik bir şekilde incelemeye teşpitinde bulunmuştur. Devletlerin artan görevleri sonucu görevlerinin giderek karmaşıklaştığını, hantallaştığını ve yeni hizmetlere giriştiğini belirten Wilson, devletlerin oluşan yeni faaliyet alanlarını bilgi ve tecrübeyle dayalı bir yönetim anlayışı ile yerine getirilebileceğini, bunun için de yönetimin incelenmesinin zorunluluk olduğunu ifade etmiştir (Kerman 2016: 237). Wilson’a göre, bu incelemeyi yapabilecek bir yönetim biliminin varlığı, devletin rutin hizmetlerini kolaylaştıracak ve örgütsel yapısını kuvvetlendireceğini iddia etmektedir

Wilson’un temel savı olan siyaset/idare dikatomisi kamu yönetimi ile siyasetin birbirinden ayrılmasını ve kamu yönetiminin ayrı bir disiplin haline gelmesini ifade etmektedir. Wilson Kamu yönetiminde yapılacak reform çalışmalarında siyasetçilerin gelip geçici isteklerine karşı idari meselelerin ve siyasi meselelerin farklı olduğu ve birbirine karıştırılmaması gerektiğini ifade etmiştir. Wilson siyaseti devlet adamının, yönetimi ise memurun alanı olarak görmüştür (Kerman 2016: 237).

1.1.2.Max Weber'in İdeal Tip Bürokrasi Yaklaşımı

Memurların iktidarı olarak da adlandırılan bürokrasi kelimesi ilk defa 18. yüzyılda yaşayan Fransız Ticaret Bakanı Vincent de Gournay tarafından kullanılmış ve daha sonra da birçok dile de çevrilmiştir. Bürokrasi kavramı toplum, örgüt, siyaset açısından farklı çağrışımları olan bir kavramdır (Öztaş 2015: 140). Bürokrasiyi "bir örgütlenme ve yönetim biçimi" olarak inceleyen M. Weber'in bürokrasi teorisinin temelini egemenlik ve meşruluk kavramları oluşturmaktadır. Weber'e göre egemenlik ilişkisinde kişilerin otorite sahibinin emirlerine uymaların sebebi egemen olanın yani otorite sahibinin meşruluğuna olan inançtır. Diğer bir ifade ile Weber egemenlik tipolojisini egemenliğin meşruluğuna olan inanca dayalı olarak geliştirmiştir (Gülmez 1975: 58).

Weber'e göre egemenlik meşruluk ilişkisinden doğan üç tip otorite vardır. Bunlar; karizmatik otorite, geleneksel otorite ve hukuki/rasyonel otoritedir. Karizmatik otoritede otoriteye itaat edenler, inandıkları otorite sahibinin olağanüstü özelliklere sahip olduğunu düşünerek, diğer insanlardan farklı biri olduğuna inanmaktadırlar. Otorite sahibinin meşruluğu ise işte bu inançta yatmaktadır. Karizmatik otorite de otorite sahibinin gerçekten olağanüstü özelliklere sahip bulunması gerekmez, önemli olan itaat edenlerin böyle bir inanç içerisinde bulunmalarıdır (Oktay 1983: 33).

Geleneksel otorite tipinde, iktidar meşruluğunu geçmişten gelen görenek ve geleneklerden almaktadır. Geleneksel otoritede kimin nasıl yöneteceğini belirleyen şey geleneklerdir. Geleneksel otoritede itaat edenler iktidar sahiplerinin emirlerine, geleneklere olan uygunluk ölçüsünce ve geleneklerin kutsallığına olan inanç sebebiyle uymaktadırlar (Ergun, Polatoğlu 1992: 59).

Hukuki/Rasyonel otorite tipinde iktidarlar elinde bulundurduğu egemenliğin meşruluğu rasyonel biçimde hazırlanmış yasalara dayandırır. Yasalara uygun olarak iktidara gelen ve iktidarı kullananların meşruiyetine olan inanç, bu tip otoritenin ayırıcı vasfıdır. Bu egemenlik tipinde itaat edenler, yasalara karizmatik veya geleneksel otoritede görülen soyut kavramlara olan inanç yüzünden değil kuralların rasyonel kriterlere göre konulduğuna inandıkları için uyarlar (Eryılmaz 2013: 68).

Weber otorite türleri içinde bürokrasiyi en özgün biçiminde hukuki/rasyonel otoriteni temsil ettiğine inanmaktadır. Gücünü rasyonel yasalardan alan Hukuki/Rasyonel otoriteyi Weber ideal tip bürokrasi olarak nitelemiştir. Weber ideal tip bürokrasiyi; meşruiyetini yasalardan ve rasyonel düzenlemelerden alan, yönetilenlerin otorite sahiplerine yerine yasalara ve hukuka uydukları, çalışanları her türlü davranışlarının yasa ve kurallarla önceden belirlenmiş olduğu, kamu hizmetlerinde keyfilik ve duygusallığın en aza indirildiği, geleneklerin etkisinin azaltıldığı ve rasyonel hukuki düzenlemelerin diğer otoritelere göre öne geçtiği bir örgütlenme olarak nitelemiştir (Oktay 1983: 34-35).

Weber ideal tip kavramıyla modern bürokratik yapının daha iyi bir yönetim için ulaşılması gereken bir ütopya bürokrasisi değil, mevcut olan bürokratik yapı için mükemmel örnek bir şablon olduğunu ortaya koymaya çalışmıştır (Akçakaya 2016a: 285). Weber'e göre ideal tip bürokrasinin özelliklerini sıralayacak olursak; yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, merkezi otorite, hiyerarşik yapılanma, yönetimde yazılılık, uzmanlaşma, gayri şahsi iş anlayışı, yükselebilmek ve kariyer yapabilme imkanı, kurallara dayalı yönetim ve hizmet, örgüt içi gizlilik şeklinde sıralamak mümkündür (Çevik 2010: 55).

Weberyen bürokratik model bu açıdan bir yönetim için akılcı ve güçlü amaçlara ulaştıracak sağlam bir örgüt yapısının kurulmasını, bu yapıda sadece belirli görevleri yerine getirmekten sorumlu olan kimselerin aralarında yapılan iş bölümü sonucu uzmanlaşmalarını, kişisel arzu, hırs ve ihtiyaçlardan arınmış objektif ve akılcı bir yönetim kurulmasını ve göreve getirilecek yöneticilerin bilgi, yetenek, tecrübelerine göre seçimle demokratik olarak görevlendirilmeleri gibi ideal örgüt yapısına yönelik bir takım ifadeler içermektedir.

Weber'in bürokrasi modeline göre dizayn edilmiş kamu yönetimi ussallığa dayanması ve iyi koordine edilmiş olması nedeniyle hiçbir grup tarafından hatta siyasal iktidar tarafından kontrol edilemez inancı vardır. Bunun nedeni ise siyasetçilerin uzmanlaşmış memurlar karşısında acemi kalacağı inancı yatmaktadır. İdeal tip bürokraside uzmanlaşmış memurların sahip olduğu bilgilerin gizliliği bir diğer üstünlüktür ve bu bağlamda söylenebilir ki resmi sır kavramı bürokrasiye özgü bir buluş olarak ifade edilir (Eryılmaz 2011: 15). Weber'e göre vazgeçilmez bir örgüt

biçimi olarak bürokrasinin gerek kamu gerekse özel sektörde ortadan kaldırılması mümkün görünmemektedir.

1.1.3. Frederick Taylor ve Bilimsel Yönetim Yaklaşımı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişmesinde Amerikalı Mühendis Frederick Taylor'un 1911 yılında yayınladığı "Bilimsel Yönetimin Temel İlkeleri" (The Principles of Scientific Management) adlı eser geleneksel kamu yönetime farklı bir bakış getirmiştir. Taylor eserinde özel teşebbüslerin yönetimini araştırmış ve inceleme alanı olarak, çalışmalarını örgütlerin alt kademelerinde çalışan personelinin üzerinde yoğunlaştırmıştır. Taylor, zaman ve hareket açısından işletmelerde yapılacak bir işin ne kadar zaman içerisinde sonuçlanacağını hesaplamış ve elde ettiği sonuçlar çerçevesinde işçi ücretlerini belirlemeye çalışmıştır (Eryılmaz 2011: 14).

Taylor örgütlerde yaptığı incelemeler sonucu işçilerin yaptıkları işi geliştirecek bilimsel yeteneğe sahip olmadıklarını savunmakta ve bu nedenle insan gücünün makineleştirilmesinin gerekliliğine vurgu yapmaktadır (Aksu 2012: 7-8). Taylor, örgütlerde görülen verimsizlik ile mücadelenin yolunun olağanüstü insanlar aramaktan değil, sistematik yapılan yönetimlerden geçtiği üzerinde durmakta ve en iyi yönetimin ise bir kurum olarak açıkça tanımlanmış ilkeler, kurallar ve kanunlara dayalı gerçek bir bilimsel yönetimin olduğunu vurgulamıştır (Kerman 2016: 240).

Bilimsel yönetimi, yönetimle alakalı eski bilgilerin toplanıp analiz edilmesi sonucu ortaya çıkan verilerin kural ve kanunlarla sistematik bir şekilde sınıflandırılması ile bir bilimin ortaya çıkarılması olarak gören Taylor, bu kombinasyonu gelişigüzel yöntemler değil bilim; başıbozukluk değil; ahenk ve koordinasyon, kişisellik değil; yardımlaşma, sınırlı üretim değil; maksimum üretim ve son olarak her işçinin en üst verimlilik ve refah düzeyine geliştirilmesi olarak nitelmiştir. Taylor örgütlerde çalışanların performansını arttırıp ve hedeflenen üretimi gerçekleştirmek için ise çalışanlara "parça başına ücret" gibi teşvik içeren ekonomik ödüller öne sürmüştür (Kerman 2016: 240).

Taylor örgütlerde uygulanacak işbölümü, hiyerarşi, yardımlaşma, uzmanlaşma, profesyonelleşme, ücret teşvikleri gibi uygulamalarla işi standart zamanından önce en daha az çalışma ile bitirerek yüksek iş verimliliği sağlamayı amaçlamıştır (Görmüş 2001: 86). Taylor'un özel sektörde uygulamak istediği üretim

de verimliliği arttırmaya yönelik ilkeler geleneksel kamu yönetimini etkilemiş, örgüt yapılarının oluşum sürecinde uzmanlaşma, iş bölümü, hiyerarşi gibi bilimsel yönetim ilkelerinde yararlanılarak daha etkin ve verimli yönetimler oluşturulmaya çalışılmıştır.

1.1.4. Henry Fayol ve Yönetim süreci Teorisi

Geleneksel kamu yönetimi şeklinin geliştirilmesine en çok katkı sağlayan düşünürlerden biri Henry Fayol'dur. Henry Fayol "Yönetim Süreci Teorisi" adlı çalışmasında örgütlerde verimlilik üzerine kısmi inceleme yapmak yerine tümüne odaklanarak yönetimi kesintisiz bir süreç olarak tanımlamaktadır. Taylor ve onu takip eden yönetim bilimcileri daha çok iş tasarımı ve işlerin yapılma şekli ile ilgilenmelerine karşılık, Fayol örgütlerde organizasyonun tamamını ele alarak iyi bir organizasyon tasarımı için yönetimin temel ilkelerini araştırma konusu olarak belirlemiştir (Koçel 1993: 54).

Çalışmalarının çoğunu maden işçileri üzerinde yaptığı gözlemlere dayandıran Fayol doğru yönetimin verimliliği arttıracığını savunmuştur. Fayol Yönetimi; planlama, örgütlenme, yönlendirme, eşgüdüm ve denetim aşamalarından oluşan bir süreç olarak ele aldığı görülmektedir.

Fayol, örgütlerde üretim, ticari ve mali gibi klasik örgüt fonksiyonların yanına yönetim fonksiyonunda klasik örgüt fonksiyonları içine dahil etmektedir. Fayol'a göre örgütün temel fonksiyonları altı grupta toplanmaktadır. Fayol örgütler için teknik, ticari, mali, güvenlik, muhasebe ve yönetim fonksiyonları bütün örgüt türlerinde görülebilecek ortak fonksiyonlar olduğundan bahsederek bu altı temel fonksiyonun birbirleri ile sürekli etkileşim içinde birbirlerine sıkıca bağlı olduğunu belirtmiştir. Fayol'a göre yönetim fonksiyonu haricindeki diğer fonksiyonlar maddi araçların yönetimini sağlarken, yönetim fonksiyonu personele yönelik olduğundan örgütlerin büyüklüğü ve türüne bakılmaksızın yönetim fonksiyonunun örgütlerin işleyişinde önemli bir yere sahip olduğunu vurgulamıştır (Şengül 2007: 4).

Fayol'a göre etkin bir yönetim fonksiyonunun temel unsurları; planlama, organize, kumanda, koordine ve kontrol etme unsurlarından oluştuğunu varsaymış ve yönetimleri değişen şartlara karşı kendisini devamlı yenilemesi gereken bir süreç olarak betimlemiştir. Fayol yönetim fonksiyonunun işlevsel olabilmesini iş bölümü

ve uzmanlaşmanın ön plana çıktığı sorumluluk ve disiplin sahibi merkeziyetçi bir örgüt yapısına dayandırmakta ve yönetimi ortak bir amaca ulaşmak için çalışanların teşebbüs gücü ve yaratıcılığının ön planda tutulduğu birlikler olarak tanımlamaktadır.

1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Özellikleri

Geleneksel kamu yönetimi modeli 1870-1970 yılları arası kamu yönetimlerindeki hâkim anlayışın genel ismi olarak kabul edilmektedir. GKY yaklaşımı iki fikir etrafında örgütlenmiştir. İlk fikir insan gücünün makinelere ilaveten nasıl üretime katılacağı ikincisi ise formel örgüt yapısının nasıl oluşturulacağıdır. Taylor'un bilimsel yönetim yaklaşımı birinci fikir, yönetim Süreci yaklaşımı ve bürokrasi yaklaşımı ikinci fikir üzerine yoğunlaşmışlardır. Geleneksel yönetim anlayışında sürekli olarak açık ve seçik olarak belirlenmiş bir örgüt yapısı üzerinde durmakta ve otorite ilişkileri ile etkinlik ve verimliliğin nasıl artırılacağı konusunu işlendiği görülmektedir (Kerman 2016: 234). Söz konusu yaklaşımlar, etkinlik ve verimliliğin artırılması için hangi ilkelere uyulması gerektiğini araştırarak, en iyi örgüt yapısı ve yönetim tarzı için uyulması gereken ilkeleri belirlemeye çalışmış ve bu ilkelerin her örgütte ve her yerde geçerli olduğunu savunmuşlardır.

Geleneksel Kamu Yönetiminin başlıca özelliklerine değinecek olursak; ilk olarak geleneksel kamu yönetimi Weber'in sistematize ettiği bürokrasi modeline uygun olarak örgütlendiği görülmektedir. Bu model yönetimde tarafsızlık, hizmette verimlilik ve etkinliği sağlayacağı varsayılan katı, kuralcı, hiyerarşik ve merkeziyetçi bir yönetim yapısına dayanmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışında devletin kamu yararına yaptığı her kamu hizmetinin tek elden yani doğrudan devlet eliyle yapılması gerektiği anlayışı yerleşmiştir (Polatoğlu 2001: 38).

Geleneksel yönetim anlayışı Weberyen bürokrasi etrafında şekillenmesinin nedeni ise Weberyen bürokrasinin diğer yaklaşımlara nazaran “dakiklik, devamlılık, disiplin, güvenilirlik, hız, kesinlik, sağduyu, dosyalama bilgisi, dayanışma, tam itaat ve anlaşmazlıkların giderilmesi” bakımından üstün olduğu iddia edilmektedir. Bu yaklaşıma göre ortaya konulan bürokratik ilkelere uyulması halinde “etkin, ideal,

şahsa göre değişmeyen ve rasyonel bir örgüt yapısı” ortaya çıkacağı düşünülmektedir (Şahin 2011: 52).

Geleneksel kamu yönetiminde siyasi otoritenin görevi, kamusal alanda yapılacak olanları belirleyip atanmış kamu yöneticilerine düşen görev ise belirlenen strateji ve politikaları uygulamaktır. Bu yüzden geleneksel kamu yönetiminde yönetim-siyaset ayrımı uygulamada tam yapılamamaktadır. Geleneksel yönetimde kamu kurumlarının denetimi merkezi yönetim tarafından ve hiyerarşik basamaklar aracılığı ile yapıldığı düşünülmektedir. Yapılan hizmetlerde “nitelikten” çok “nicelik” ön plana çıkmaktadır. Ayrıca sunulan hizmetler özel sektörün sunduğu hizmetlere benzese de geleneksel yönetim anlayışında devlet ve özel sektör yönetiminin farklı disiplinler olduğu ve ortak bir zeminde bağdaşamayacağı anlayışı yerleşmiştir.

Geleneksel yönetim anlayışında İşletme yönetimi ile kamu yönetimi amaç ve yöntem yönünden farklı organizasyonları olarak betimlenmektedir. Özel sektörün sunduğu hizmetler de herkese açık bir rekabet ortamında kar marjı duygusu ile üretimde bulunması ve hizmetlerinin ücretini direkt müşterilerden sağlaması noktasında kamu örgütlerinden ayrılmaktadır (Sezen 2006: 30).

Yöntem ve amaç yönünden kamu sektörü ile özel sektörün sahip oldukları ilkelerin farklı olması geleneksel kamu yönetimi anlayışının kendini meşrulaştırma sebeplerinden birisi olarak görülmektedir. Bu görüşe göre kamu yönetimi sunduğu hizmetlerde; yasallık, hakkaniyet, kamusal sorumluluk, tarafsızlık ve kamu yararı, üretimde tekelcilik gibi kendine has ilkelere sahiptir (Eryılmaz 2013: 13). Sahip olunan ilkeler ise kendine özgü bir yönetim modeli oluşturmayı gerekli kılmakta geleneksel yönetimi kendi modelini oluşturmaya sevk etmektedir.

1.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımının Sorunlarına Önerilebilecek Bir Çözüm “Yeni Kamu İşletmeciliği” Yaklaşımı Kavramı

Yeni kamu yönetimi(YKY) yaklaşımı hareketi 20 yüzyılda refah devleti düşüncesinin devlete yüklediği ödevler sonucu gün geçtikçe büyüyen devlet yapılarının ürettiği verimsizlik, hantallık, kurallara aşırı bağlılık, kırtasiyecilik, merkezîyetçilik gibi yönetime yönelik şikayetler sonucunda ortaya çıkmaya başlamıştır. 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizleri, artan kamu harcamaları önemli bütçe açıklarının doğmasına yol açmasına neden olmuştur. Ayrıca 20. yüzyılın son

çeyreğinde toplumun bürokraside şeffaflık, vatandaş (müşteri) odaklılık ve yönetim gibi liberal demokratik yönelimlerde güçlenmesi sonucu refah devleti anlayışı sorgulanır hale gelmiştir (Eryılmaz 2011: 38-39).

Yönetimlere yönelik bu sorgulama faaliyeti, devletin küçültülmesi tartışmalarını beraberinde getirerek etkin devlet kavramı bir söylem olarak kamu yönetiminde ön plana çıkarmaya başlamıştır. Devleti etkin hale getirme çabaları ise kısaca özel sektör tipi yönetim uygulamalarının kamu sektöründe de uygulanmasını ifade eden “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” yaklaşımı geleneksel yönetiminin yerini almaya aday gösterilmiştir (Nohutçu, Balcı 2013: 13).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı geleneksel yönetim modelinin yerini almaya aday gösterile de literatürde yazarlarca ortak bir tanım üzerinde uzlaşa sağlamamıştır. Bu yaklaşım çeşitli yazarlarca İşletmecilik, Pazar Merkezli Kamu Yönetimi ve Girişimci Devlet olarak adlandırılmaktadır (Gözel 2013: 196).

YKY ile ilgili farklı yaklaşımların ortaya çıkmasının temel nedeni, yaklaşımın uygulamalardan hareketle değerlendirilmesi, henüz devam eden bir reform hareketi olarak görülmesi sonucu savunucuları tarafından ortak bir tanıma kavuşturulamamış olmasıdır. Bu bakımdan YKY belirli bir kurucusu olan, evrimini tamamlamış bir teoriden hareket edilerek savunulan bir yaklaşım yerine içi tek tek örneklerden hareketle doldurulan ve teorik gelişimi hala devam eden bir süreç olarak adlandırılmaktadır (Al 2002: 110).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımında savunucuları tarafından farklı bir isim yerine “yeni” diye tabir edilmesini nedeni ise geleneksel yönetimin değerlerini eksik ve yetersiz bulmaları sonucu normatif bir bakış açısı benimsenerek geleneksel yönetimin temel unsurları yanına, ekonomi, etkililik ve etkinlik, sosyal adalet ve eşitliği de eklemeleridir. Bu açıdan bakıldığında yeni kamu yönetimi anlayışında “yenilik” kavramı yeni bir örgüt yapısı oluşturmak yerine eldeki malzemenin yeniden işlenerek iyileştirmesini ifade etmektedir (Özgür 2003: 185).

Yeni kamu yönetimi kavramı bazı yönetim bilimciler tarafından ise yeni kamu işletmeciliği olarak kullanılmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımını savunanlara göre yeni kamu işletmeciliği kamu sektörüne uygun bir isim değildir. Bu görüşü iddia edenlere göre kamu yönetimi bir işletme değildir. Kavram olarak

yeni kamu işletmeciliğini kullanan bilimciler ise bu yaklaşım zaten işletme ve özel sektör mantığının kamuya yansması olduğu için YKİ isminin kullanılması daha doğru olduğundan bahsederler. Yeni kamu yönetimi düşüncesi İşletmecilik anlayışına ait ilke ve değerlerin kamu sektöründe uygulanmasını ifade ettiği için yeni kamu yönetimi anlayışının bu çalışmadaki adlandırması ise: Yeni Kamu İşletmeciliği olarak adlandırılmaktadır.

YKİ anlayışına göre geleneksel yönetim anlayışında kamu sektörünün en büyük sorunlarından biri artan hizmetlere karşı kaynakların sınırlı olması durumudur. Bu yüzden kamu hizmetlerinin sağlanmasında kaynaklar etkin ve verimli kullanılmalıdır çünkü kamuya ayrılan kaynaklar artan hizmetlere karşı artık eskisinden azdır. Bu realite karşısında devletler artan bütçe açıkları için çözümünü yeni teknikler, değerler, fikirler, davranışlar ve yapılarda bulmaya zorlanılmaktadır. Yönetim bilimciler ise devletlere artan bütçe açıklarına karşı kamu hizmetlerinin icrasında, “maliyetlere karşı bilinçli olma”, “daha az bürokratik ve piyasaya yönelik olma”, “müşteri odaklılık” gibi değerlerden oluşan yeni bir “ideal” sistem önermektedirler (Ulutürk 2015: 397).

Yeni kamu işletmeciliği düşüncesi; devletin asli sorumluluklarını kapsamayan alanlardan uzaklaştırarak bu alanları özel sektöre bırakmak; görev yaptığı alanlarda ise hangi mal veya hizmeti ne miktarda üreteceğini üretim standartlarının ve kalitenin ne olacağı ve bunlardan kimlerin hangi şartlarda yararlanacağını karlılık, verimlilik ve rekabet ilkeleri çerçevesinde piyasa mekanizmasına odaklı belirlenmesini; temel hizmetlerden yeterince yararlanılmayan kesimlere yönelik Keynesçi devlet politikalarından vazgeçilmesini bunlara yönelik sosyal güvenlik ve transfer harcamalarının azaltılmasını; düzenleyici ve yeniden dağıtımcı refah devleti anlayışından kopuşu ve piyasa sürecine dayalı devlete yönelişi ifade etmektedir (Özer 2014: 556). Yeni yönetim anlayışı kamu hizmetlerinde devleti küçük ama etkin bir yapıya büründürerek yönetimleri verimlilik noktasında amaç eden bir yaklaşımı simgelemektedir.

1.3.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımını Ortaya Çıkaran Nedenler

Geleneksel yönetim anlayışı 20.yüzyıldan itibaren ortaya çıkan sorunlar karşındaki yetersizliği ve verimsizliği yönetimleri yeni bir arayış içine itmiştir.

1980’li yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde ve özellikle Anglo Sakson coğrafyada kamu sektörünün yönetiminde yeni bir yaklaşımın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yaklaşım, “Yeni Kamu İşletmeciliği”, “Piyasa Temelli Kamu Yönetimi” veya “Girişimci İdare” gibi kavramlarla ifade edilmektedir.

Geleneksel yönetiminin yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına dönüşmesine zemin hazırlayan çeşitli faktörler bulunmaktadır. Bu faktörleri 1980’den sonra kamu sektörü üzerinde artan kamu harcamaları ve verimsizlik üzerine yoğunlaşan eleştiriler, özel sektörde üretiminde yaşanan hızlı gelişmeler, yeni sağ anlayışın yönetimde devlet yerine piyasayı egemen görmek istemeleri, vatandaşların yaşanan kültür ve eğitim düzeylerindeki artışlar sonucu artan tatminsizlikler, geleneksel yönetim anlayışına yönelik bilinç ve algılarındaki değişimler, kendini yenileyen dünya düzeninde devletlerin küreselleşme ile birlikte kapitalist sisteme entegre olma çabaları şeklinde sıralamak mümkündür.

1.3.1.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Modern Çağa Yansıyan Yüzü: “Verimsiz Yönetim”

Geleneksel yönetim anlayışının hakim olduğu kamu yönetimlerinde küreselleşmenin ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda ortaya çıkardığı değişim karşısında vatandaşların sürekli artan ve çeşitlenen kaliteli hizmet talepleri, devletler geleneksel yönetim yaklaşımlarıyla karşılamakta yetersiz kalmıştır. Geleneksel anlayışın hakim olduğu yönetimlerin bürokratik yapılarına hakim olan verimsizlik, atalet, hantallık, değişime direnç, kuralcılık ve kırtasiyecilik gibi olumsuz özellikler borç batağı, bütçe açıkları, israfçı kamu harcamaları, pahalı ve gecikmeli kamu hizmeti gibi bir çok sorunu da beraberinde getirmiştir (Kartal 2006: 28).

Geleneksel yönetim anlayışında hakim olan Weber’in ideal tip bürokrasi kuramının varsayımları ve bunların sonuçları sebebiyle yönetimler bürokrasi kuramına yöneltilen eleştirilerle karşı karşıya kalmıştır. Bu eleştiriler şunlardır (Eryılmaz 2011: 209-210):

- Çalışanların kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalarak hareket etmesi, değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre hareket etme gücünü sınırlandırmaktadır.

- Çalışanların gayri şahsiliği ilkesi sebebiyle, sistemin işleyişine müdahale ederek bireysel olarak düzeltme yapma imkanından büyük ölçüde yoksundurlar.
- İşbölümüne dayalı uzmanlaşma, resmi hiyerarşik otoriteyi etkisiz hale getirebilmektedir. Resmi hiyerarşik otorite, teknik konularda uzman olan astlara bağımlı hale gelebilmektedir.
- Bürokratik örgüt yapısında, yetki üst kademedeki toplandığı için orta ve alt kademe yöneticilerinin inisiyatif kullanmaları mümkün olamamaktadır. Bu durum yazışmaların artmasına, kırtasiyeciliğe ve işlemlerin gecikmesine sebep olmaktadır.
- Bürokratik yapının rutin hale gelmesi, değişen şartlara ayak uyduramaması ve kendi kendini yenileyememesi sistemin verimsiz olmasının sebebidir.
- Çalışanlar mevcut kurallara uymakla birlikte sorumluluk almaktan kaçınmaktadırlar.

Yukardaki eleştirilerle birlikte bürokrasi kuramına ve dolayısı ile geleneksel yönetim anlayışına yöneltilen en önemli eleştiriler Parkinson Kanunu, Peter İlkesi ve Oligarşinin Tunç kanunu olarak gözükmektedir.

Parkinson kanunu 1957’de yayınlayan “Parkinson Kanunu ve Yönetime Dayalı Diğer Çalışmalar” adlı kitabında Cyril Northcote Parkinson tarafından gündeme getirilmiştir. Parkinson Kanunu’na göre; bir işi yapacak görevli sayısı ile iş hacmi arasında hiçbir ilişkinin bulunmadığını belirten yasa, İngiliz Deniz Kuvvetleri gemi sayısı ile personel sayısının zaman içindeki gelişimi örneklenerek kanıtlanmaya çalışılmıştır (Bozkurt vd., 1998: 198-199).

Kamu yönetiminde aşırı personel istihdamının örgütte verimi giderek düşüreceğini belirten Parkinson kanununa göre teknolojik ilerleme, kamu yönetiminde personele olan ihtiyacı azaltmaktadır. Ancak kamuda uygulanan yanlış istihdam politikaları nedeni ile çalışanlar işten çıkarılmak yerine yeni görevler bulunmaya çalışılmaktadır. Başka bir deyişle, her yeni bürokratik görev yeni

personeler ihtiyacı doğurmakta yeni personel istihdamı ise kırtasiyeciliği artırıp, örgütsel verimliliği azalmasına neden olmaktadır.

Laurence Peter ve Raymond Hull tarafından ortaya atılan Peter prensibi ise kamu veya özel olsun tüm örgütlerde hiyerarşik düzen yükselme imkanına sahip memur ya da görevlilerin belli bir mevkiden sonra, kişinin yetenekleri yükseltmek istenen göreve karşı yetersiz kalmasını buna rağmen görevlinin yetersiz olduğu kademeye kadar yükseltilmesini ifade etmektedir (Bozkurt vd 1998: 198-199). Peter ilkesine göre herkesin bir yeterlik sınırı vardır dolayısıyla bir görevdeki başarısından ötürü ödüllendirilen ya da kayırmacılığa dayalı bir terfi alan memur örgütte yetersiz olduğu noktaya gelmiş olmaktadır. Sonuç olarak örgütteki tüm kademeler bu şekilde dolmakta ve örgütlerde verimsizleşmektedir.

Robert Michels'in ortaya koyduğu Oligarşinin Tunç Kanunu demokratik ve bürokratik örgütlenme ilkelerini benimsemiş çağdaş toplumlarda, yönetime hakim olan mutlak iktidarların zamanla örgüt içi demokrasiyi oligarşiye dönüştüreceğini iddia etmektedir (Eryılmaz 2011: 224).

Oligarşin Tunç Kanununa göre örgüt içinde yerini sağlamlaştırmak ve etkin rol almak isteyenler çalışanların lidere yakınlaşmaları gerekmektedir. Bunun yolu ise terfiden geçmektedir. Kimin terfi edeceğine ise "lider" ve çevresindeki yönetici azınlık karar vermektedir. Terfi alan çalışanlar ise sadakat duygusu içinde parti veya azınlık çıkarlarını örgüt çıkarlarından önde tutmak suretiyle sürekli kılmaya çalışacak ve örgütsel yapılanmaların oligarşiye dönüşerek yozlaşmasına neden olacaktır. Yozlaşmaya başlayan bürokrasi ise zamanla örgütün tabanından uzaklaşmaya başlayan vatandaşların yönetime olan güvenlerinin sarsılmasına yol açmaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminin de görülen örgüt içi gizlilik ve kapalılık örgütlerde verimliliğe engel diğer bir sorundur. Geleneksel kamu yönetiminde gizlilik ve resmi sır genel bir kural, açıklık ise istisna olan bir kavram olarak nitelendirilmektedir (Eryılmaz 2013: 233). Kamu yönetiminde gizlilik; örgütlerin faaliyet aşamasında oluşan bilgi ve diğer verilerin açıklanmaması olarak tanımlarken, kapalılık ise; kamu kurumlarının dışarıdan gelen etkilere karşı duyarsız kalması, işlem ve eylemlerin büyük bir kısmının dışardan görülmemesi ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmaması olarak ifade edilmektedir (Eken 1995: 120). Kamu

yönetimde görülen kapalılık ve gizliliğin kamu hizmetlerinde dışardan sisteme müdahalesine izin vermediği için kamu hizmetlerinde verimlilik boyutunun değerlendirilmesi zorlaşmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışında kamu örgütlerinde vatandaşların kamu hizmetlerine katılımı oldukça sınırlı kalmaktadır. Karar ve denetleme mercilerinde vatandaş katılımının eksikliği yönetimlerde gizliliği ön plana çıkararak şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramların yönetimlerde sönük kalmasına neden olmaktadır (Eken 1995: 121).

Geleneksel yönetimin kapalı bir kutu olarak görülmesi kamu örgütlerini yeniliğe karşı direnç gösteren bir yapı meydana getirmiştir. Kamu örgütlerinin dışardan iç dinamiklerine zuhur edecek bir değişimi güçsüzlük simgesi ve tehdit olarak algılamaları sonucu ortaya çıkan sorunları kendi tecrübeleri ve geleneksel yöntemlerle başvurarak çözmeye çalışmakta ve bir noktadan sonra çözüm üretmekte tıkanmaktadır.

Ayrıca kamu örgütlerinin kendini bütün kamusal hizmetleri tek başına sunabilecek ve bütün toplumsal sorunlara tek başına çözüm bulabileceği bir örgüt olarak görmesi, kendini piyasa ve toplum üstü aktör olarak algılamasına yol açmıştır. Geleneksel yönetimin anlayışının toplum ve piyasa ile alakalı bütün tasarruflarda “her şeyin en iyisini ben bilirim” edasıyla hareket etmesi kendi güçsüz ve zayıf yönlerini görmesini engellediği gibi ortaya çıkacak sorunlara karşı toplumsal bir uzlaşma alanının oluşmasına da fırsat vermemektedir(AI 2002: 130).

Özetle geleneksel yönetim anlayışı kamu yönetiminin sistemi yapısı gereği dışa kapalı, bilgi paylaşmayan, çevresinde meydana gelen bütün süreçleri denetleme gereği duyan ve kamu hukuku kurallarına sıkı sıkıya bağlı bir biçimde faaliyet gösteren kuramsal bir bütün olarak geçmişten günümüze doğru bir seyir izlemiştir. Bununla birlikte toplumsal ve ekonomik şartlar değişime uğradıkça sorunlar ve ihtiyaçlar da farklılaşmakta ve bu sebepten dolayı kamu yönetimi sisteminin de kendisini verimlilik etrafında güncellemesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

1.3.1.2. Bilginin Üretime Katılmasının Ürünü: Post Fordizmin Geleneksel Yönetime Yansıması “Esnek Yönetim”

Küreselleşmeyle beraber bilgi ve teknolojinin üzerinde değişim kamu örgütlerinin işleyişi üzerindeki baskıları artırmıştır. Buna bağlı olarak örgütlerin yaşamını sürdürmesi için çevreye duyarlı olması sonucu geleneksel kamu örgüt yapıları bürokrasi dışında topluma ve piyasaya sorunsuz entegre olabilecek yeni yönetim arayışlarına yönelmişlerdir.

Bilim ve teknolojideki gelişime bağlı olarak üretim sistemleri ile örgüt yapıları değişmiş, değişen sistem toplumsal ilişkileri de etkilemiştir. Bilginin üretim sürecine dahil edilmesi ile birlikte sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru bir geçiş yaşanmıştır. Peter Drucker ve Daniel Bell gibi düşünürler, ortaya çıkan bu yeni toplumu, “kapitalist ötesi toplum”, “sanayi sonrası toplum” veya “bilgi toplumu” olarak adlandırmışlardır. Bilginin üretime katılması sonucu üretim yöntemleri de değişmiş geleneksel sanayi üretimi olan Fordizm yerini Post Fordizm’e bırakmıştır (Atasoy 2005: 195).

Dünyada 20. yüzyılın başlarından 1970’e kadar sanayi üretiminde geçerli olan sistem Fordizm olarak görülmektedir. Fordist üretimin hâkim olduğu ülkeler, Keynesçi refah devleti politikaları uygulayarak, Fordist üretim modelinin önünü açmışlardır. Fordizm; sanayi kuruluşlarında yapılan üretimin toplumun geneli hedeflenerek gerçekleştirildiği, idari işler ve kol kuvvetine dayalı işlerin Taylorist yaklaşımla belirlendiği, işbölümünün ve tanımlarının katı bir şekilde yapıldığı, üretime yönelik artan talebin standartlaşmayı hızlandırdığına ve ürün standartlaştırmasının ise verimlilik artışları getirdiğine inanılan bir üretim biçimi olarak adlandırılmaktadır (Eraydın 1992: 15).

1970’lerin sonlarından itibaren yaşanan petrol krizleri, ekonomik sorunlar, toplumsal beklentiler geleneksel üretim tekniklerinin sorgulanmasına sebebiyet vermiştir. Bu dönemde refah devleti ve onun uzantısı olan Fordist sistem olarak terk edilerek yeni üretim tarzı Post-Fordist anlayış ön plana çıkmaya başlamıştır.

Bilginin üretime katılması sonucu vazgeçilen Fordizm üretimde tüketim taleplerini karşılayabilmek için üretimin esnek bir modelde yerine getirildiği, işgücünde esnek uzmanlaşmanın sağlandığı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin

üretimde yaygın olarak kullanıldığı Post Fordizm adı taşıyan yeni üretim modeline geçilmesi ile birlikte buna bağlı olarak toplumsal ve kültürel değişim yaşanmıştır (Yılmaz 1996: 110).

Geleneksel yönetim anlayışına hakim olan yönetimde Weberyen, Fordist ve Taylorist değer ve ilkelerin bilginin evrenselleşmesi sürecinde çağının ihtiyaçlarını karşılayamaması sonucu kamu örgütlerini esnek yönetim yaklaşımları etrafında yapı ve süreçlerini gözden geçirme ihtiyacı duymuştur (Saklı 2013: 121).

Fordist üretim anlayışının hakim olduğu refah devleti döneminde devletin ekonomide aktif rol üstlenmesi sebebiyle siyaset-yönetim ayrımı reddedilmiş, kamu yönetimi siyaset biliminin bir parçası olarak kabul edilmiştir. Post Fordizm anlayışta ise siyaset ve kamu yönetiminin farklı disiplinler olduğu belirtilerek siyaset-yönetim ayrımına gidilerek kamu yönetiminin görevi teknik bir işlev olarak görülmüştür (Güzelsarı 2004: 88).

Post fordizm düşüncesinin geleneksel yönetim anlayışına uygulanmaya çalışılmasındaki temel amaç ise kamu örgütlerinde daha esnek yönetim politikaları uygulayarak geleneksel yönetimleri daha verimli hale getirmeyi sağlamaktır. Oluşturulmaya çalışılan uygulamalarla geleneksel yönetimi daha modern hale getirmenin ve yönetimlerde yeni uygulamaları hayata geçirmenin daha kolay olacağına yönelik inanç yaygın duruma gelmiştir (Aksu 2012: 23).

Bu dönemde kamu yönetiminde yaşanan değişim; katılıktan esnekliğe, tek boyutluluktan çok boyutluluğa ve çok aktörlüğe, ayrıntılarda uğraşmaktan asli işlerde yoğunlaşmaya, bizzat hizmet sağlamaktan düzenleyici ve kolaylaştırıcı olmaya, kapalıktan saydamlığa, sorumsuzluktan hesap verebilirliğe ve edilgenlikten aktif ve katılımcı olmaya doğru evrildiği görülmektedir (Dinçer, Yılmaz 2003: 29).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, esnek üretim rejimi olan Post Fordizmden önemli ölçüde etkilenmiştir. 1980'lerde ortaya çıkan özelleştirme, özerkleştirme, özel hukuka tabi hale getirme, esnek istihdam ve taşeron kullanımı gibi uygulamalar geleneksel yönetimleri daha esnek hale getirerek kamu örgütlerini katı bürokratik yapılardan kurtarmayı amaç edinen Post Fordizm uygulamaları olarak göze çarpmaktadır (Saklı 2013: 109-115). Ayrıca Post Fordizm anlayışla birlikte kamu örgütlerinde geleneksel memur ve kamu işçisi tanımlarının dışında sözleşmeli

memurluk, geçici ve mevsimlik çalışma yöntemleri gibi güvencesiz esnek istihdam sistemlerinin kamu kurumlarında ana istihdam modelleri olarak uygulanmaya başlandığı gözlemlenebilmektedir.

1.3.1.3. Artan Kamu Harcamalarının Çözümü: “Refah Devleti” Anlayışından “Neo Liberal Devlete” Geçiş

Refah devleti anlayışı 18. yüzyılın sonlarına doğru Sanayi Devrimi'nin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Kapitalist anlayışın getirdiği sorunlar karşısında toplumlarda kişisel ve siyasi haklarının ön plana çıkması, ekonomik ve sosyal hakların yetersizliği ve yoksulluğun ortaya çıkardığı problemler karşısında devletlerin yaşanan süreçte seyirci kalmaması ve müdahale etmesi düşüncesinden hareketle gelişmiştir. Refah devleti toplumda yaşayan fertlere asgari bir gelir güvencesi veren, toplumsal tehlikelere karşı koruyan, sosyal güvenlik olanağı sağlayan, toplumsal konumları ne olursa olsun tüm yurttaşlara eşitlik çerçevesinde eğitim, sağlık, barınma gibi sosyal hizmetler alanında belli bir standart getiren devlet olarak nitelendirilmektedir (Şenkal 2005: 276).

Yukarıda ki tanımdan yolca çıkarsak refah devletinin(sosyal devletin) temel amacı; en geniş anlamda piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmaktır. Bu yüzden refah devleti; müdahaleci, düzenleyici, geliri yeniden dağıtıcı, girişimci, bireylere yönelik hak ve özgürlüklerin sağlanması bakımından pozitif bir devlet anlayışı olarak gözükmektedir (Aktan 1995: 73-74).

Refah devleti anlayışı II. Dünya Savaşından 1970'li yıllara kadar altın çağını yaşamıştır. 1970'lerin sonuna doğru gelindiğinde bu modelinin uygulandığı ülkelerde devletin sosyal yaşama ve ekonomiye yoğun müdahalesi sonucu artan bütçe açıkları baş göstermiştir. Ekonomistler ortaya çıkan krizin nedeni kamusal harcamaların ulusal üretimin artışından çok daha yüksek olmasından kaynaklandığı gerekçesi ile dağıtıcı ve koruyucu nitelikleri dahilinde krizin faturası refah devletine çıkarmışlardır (Duman 1997: 23).

Refah devletine eleştiriler; sosyal harcamaların milli gelir içinde önemli boyutlara ulaşmasına karşın vatandaşların yoksulluk, işsizlik, güvencesizlik sorunlarının aşamadığı, bireyler arasında eşitliğin sağlanamadığı, devletin özel hayata pek çok yönden müdahale ettiği, hantal bir kamu bürokrasisine neden olduğu,

yapılan harcamalarda etkinliğin ve verimliliğin sağlanamadığı, bütçe açıklarının karşılanamaz düzeylere ulaştığı noktalarında yoğunlaşmıştır (Harvey 2015: 17). Kamusal hizmetlerin özellikle sosyal güvenliğin devlet tarafından karşılanması sosyal maliyetlerin artmasına, kendilerini güvende hissedemeyen bireylerin daha az çalışmasına ve artan kamu harcamalarının yatırımlar için gerekli tasarrufun ve finansmanın oluşmamasına neden olması sonucu kamu hizmetlerinin üretim ve istihdamına yönelik sıkıntılar meydana gelmiştir (Aktan 1999: 46).

Yeni Kamu İşletmeciliği, geleneksel yönetim yaklaşımının refah devletinin yarattığı olumsuzluklarını ortadan kaldırarak kamu yönetiminde yeniden etkinlik, etkililik ve verimliliği tesis etme düşüncesi ile ortaya çıkmıştır. YKİ yaklaşımı uygulamalarında ideolojik olarak beslendiği kaynak ise yeni sağ (Neoliberalizm) düşüncesinden almaktadır.

Yeni sağ düşüncesi merkezi planlama ve devlet müdahalesine karşı A. Smith'in 18.yüzyıldaki piyasa ekonomisi düşüncesinin yeni liberal ve muhafazakar anlayışın sentezlenmesinden oluşmaktadır. Bu nedenle "yeni sağ" yerine zaman zaman "liberal-muhafazakar", "muhafazakar-liberal", "yeni liberal" ya da "yeni muhafazakar" gibi çeşitli isimlerle adlandırılmaktadır (Sallan Gül 2000: 1).

1970'li yıllarda refah devleti uygulamaları sonucu ortaya çıkan stagflasyon kavramıyla birlikte Keynesyen iktisadın öngördüğü iktisadî politikalar ve refah devleti anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır. Bu durumun üzerine; bireycilik, özgürlük, serbest ticaret, piyasa ekonomisi ve sınırlandırılmış devlet anlayışına dayanan yeni sağ olarak nitelendirilen Neoliberal düşünce 1970'lerden itibaren yönetimlerde egemen olmayı başlamıştır. Neoliberal düşünce yapısı özel mülkiyete, piyasa ekonomisine ve bireysel özgürlükleri ön plana çıkararak devletin ekonomideki müdahalesini azaltarak piyasayı daha etkin kılmayı ve kamu kesiminin küçültülüp daha verimli hale getirilmesinin gerektiğini savunur (Sallan Gül, 2000: 16).

1970'li yılların başlarından itibaren Neoliberalizmin temellerini atan üç çağdaş liberal düşünce okulu akademik ve siyasi camiada kendinden söz ettirmeye başlamıştır. Bunlar: Yeni Avusturya Okulu ve temsilcisi Hayek, Chicago Okulu ve Temsilcisi Friedman, Virginia Okulu ve temsilcisi James Buchanan kabul edilmektedir. (Aktan 1995: 12). Neoliberalizmin düşüncesinin dünyada gelişmesini

sağlayan bu ekoller kamu yönetiminde kamunun piyasa karşında faaliyet olarak sınırlandırılmasını savunmuşlardır.

1.3.1.3.1. Yeni Avusturya Okulu ve Özgürlüklerin Sigortası “Piyasa Anlayışı”

Yeni Avusturya Okulu ve temsilcisi Hayek, özellikle piyasa ekonomisi üzerinde durmuş ve piyasa ekonomisin ortadan kalkması halinde siyasi ve kişisel hak ve özgürlüklerin yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalacağını belirtmiştir. Bunun sonucunda Yeni Avusturya Okulu temsilcileri özgürlüklerin teminatı yasaların değil, piyasa ekonomisin olduğunu savunmuşlardır. Hayek devletlerin, ekonomik özgürlüklere karşı sınırlandırılması durumunda piyasa daha etkin hale geleceğini iddia etmektedir (Özer 2012: 146). Yeni Avusturya Okulu ve temsilcisi Hayek, özetle piyasaya devlet tarafından yapılabilecek tüm müdahale çeşitlerinin ekonomik başarısızlığa neden olabileceğini bu durumun bireysel özgürlüklerin zedelenmesine sebebiyet vereceğini öngörerek devleti piyasada faaliyet olarak sınırlandırmayı amaçlamıştır.

1.3.1.3.2. Chicago Okulu ve Sınırlı Devlet Anlayışı

Chicago Okulu ve onun Temsilcisi Friedman, iktisadi özgürlüğü bireysel özgürlüğün ayrılmaz bir parçası ve siyasi özgürlüğün ön koşulu olarak görmektedir. Friedman bireyin iktisadi özgürlüğünü kullanmasını ise serbest piyasanın hakim olduğu bir ortama dayandırmaktadır. Bu açıdan Friedman siyasi gücü elinde bulunduran yönetimlerin iktisadi özgürlükleri kısıtlamaması için devletin piyasaya yönelik rolünün sınırlandırılmasını ve siyasi gücün faaliyet olarak genişlemesinin engellenmesini savunmuştur (Yay 2001: 206).

Friedman’a göre serbest piyasanın varlığı devlete olan ihtiyacı ortadan kaldırmamaktadır. Devletin önemli işlevleri vardır fakat devletin faaliyet alanı özgürlüklerimizi yok edecek bir Frankenstein’a dönüşmemesi gerekmektedir (Yay 2001: 207). Bu durumu engellemenin yolu ise devleti belirli alanlar dışında faaliyetleri sınırlandırılması yatmaktadır. Friedman hükümetlerin iç ve dış güvenliği, adalet ve düzeni sürekliliğin sağlamak, piyasaların güçlenmesi ve para arzı sisteminin kontrol edilmesi, doğal monopollerin üstlenilmesi, özel mülkiyetin

yaygınlaşması, güçsüzlerin korunması faaliyetlerinin dışında devletin ekonomiye müdahalesi düşüncesine karşı çıkmaktadır.

1.3.1.3.3. Virginia Okulu ve Kamu Tercih Teorisi

Virginia Okulu ve onun temsilcisi James Buchanan gelişimine önemli katkılarda bulunduğu “kamu tercihi teorisi” temel felsefesi ekonomi kuramı ve yöntemlerinin siyasete uygulanmasını içermektedir (Aksoy 1995:159). Kamu tercihi teorisyenleri göre demokrasilerde bağlı popülist uygulamalar sonucu yönetimlerde kamu hizmetleri genişlemekte bu durum devlet harcamalarının artması neden olmaktadır. Hükümetler artan bütçe açıkları karşısında dengeyi sağlayabilmek için kendilerini piyasaya daha fazla müdahale etmek zorunda hissetmektedirler. Bu yaklaşım siyasette seçmenlerin talepleri popülist bir anlayışıyla yerine getirilmesi sonucu piyasayı devlete göre daha realist hareket eden bir örgütlenme olarak görmektedir (Demirel 2005: 111).

Kamu tercihi teorisi demokrasilerde siyasal partilerin, siyasetçilerin, bürokratların ve seçmenlerin kendi çıkarlarını düşünen ve bu düşünce etrafında hareket eden birimler olduğundan bahseder. Siyasetçiler ve siyasi partilerin öncelikli hedefi mevcut oy sayısını artırmaktır ve propagandasını buna göre şekillendirir. Bürokratların amacı ise gücünün diğer bir deyişle yetki ve imkanlarının genişlemesidir, seçmen ise hayat standartlarının sahip olunandan daha iyi olmasını istemekte sonuç olarak ranta odaklı grupların barındığı bir toplum modeli ortaya çıkmaktadır (Aksoy 2012: 584). Yukarıda sayılan oyuncuların beklenti ve talepleri ile şekillenen sistemde kamu harcamaları ve hizmetlerde genişleme meydana gelmesi kaçınılmaz bir durumdur. Vergi ödeyenlerin dağılık oluşlarına karşılık, baskı gruplarının nispeten organize oluşları kamu harcamalarının kendi lehlerine yönelik şekillenmesine yol açmaktadır (Bilgiç 2005: 24).

Kamu tercih teorisindeki temel amaç kamu hizmetlerini verimli ve etkili biçimde sağlamak sistemdeki çıkar gruplarının “kamu yararına” olmayan özel çıkarlarını sisteme entegre etmelerinin önüne geçerek, artan kamu harcamalarını frenleyip devletin piyasa mantığı ile daha rasyonel hareket etmesini sağlamaktır. (Bayraktar, 2012: 603).

Kamu tercihi teorisinin ideal kamu yönetimi konusundaki temel önerileri; yönetimin etkinliğini sağlamak için yönetimin şeffaflaşması sağlanmalı , verilecek hizmetlerde fayda ve maliyet analizleri yapılmalı, serbest rekabetin önün açılmalı, bürokrasinin etkinliğinin sağlanması için ekonomik teşvik sistemi geliştirilmeli, performansa dayalı ücret sistemine geçilmeli, kamu yönetiminde maliyet ve faydanın dağılımının piyasa mantığı ile hareket edilmesidir (Kızılboğa 2012: 107).

Özetle temelde bir politik ekonomik bir sistem olan Neoliberalizm, piyasada devletin egemenliğini ortadan kaldıran, bireysel özgürlükleri ön plana çıkaran, emek ve ücret dengesinin piyasa koşullarına bırakan ve ekonomik faaliyetlerde oyun kuruculuğu devletten özel sektöre vermeyi amaçlayan bir anlayışı savunmuştur. Dolayısıyla bu anlayışın temel özelliği, piyasanın hareket kabiliyetini daraltan tüm ulusal ve uluslararası düzenlemeleri kaldırmak, devleti kamusal çıkar adına uyguladığı sosyal politikalardan vazgeçirtmek, piyasada kendi kendine işleyen bir sistem mekanizmasını yaratıp piyasayı yüceltip devleti minimize etmektir.

1.3.1.4. Toplumunun Devletten Beklentilerinde Değişim: “Kalite Odaklı Yönetim”

Geleneksel yönetimde yaşanan olumsuzluklar, yaşanan ekonomik krizler, küreselleşme kavramı ile birlikte günümüz insanı geçmişe kıyasla daha eğitilmiş, hakkını arayan, daha az itaat edip daha fazla sorgulayan, daha kaliteli hizmet bekleyen bireyler hale getirmiştir. Toplumda yaşanan bu değişim bireylerin otoriteye, iktidar olgusuna, temel hak ve özgürlüklere, siyasal sisteme ve devlet yönetimine olan bakışları değiştirmiş, insani değer ve temel kişilik haklarının daha ön plana çıkmasına sebep olmuştur. Artık toplum geleneksel yönetim anlayışının betimlediği şekilde bir birey değildir. Bireyler devletin mutlak olmadığı ve sunduğu kamu hizmetlerini kendilerine bahşedilen bir lütf olarak görmekten çok devletin varlık nedeninin toplumsal ihtiyaçlar olduğu ve devletin esas amacının kişileri mutlu etmeye yönelik olması gerektiği inancı toplumlarda yaygınlaşmaya başlamıştır.

Toplumda yaşayan bireyler kendilerini vatandaştan çok artık kendilerini aldıkları hizmetler karşında müşteri olarak görmekte ve ödediği vergiler sonucu aldığı hizmetler karşında tatmin olmayı beklemektedir. Değişen toplum yapısı, özellikle özel sektörün görülen başarılı uygulamaların etkisiyle, kamusal

hizmetlerdeki standartların yükselmesine yönelik beklentilerinin artmasına sebep olmuştur. Beklentilerin artması sonucu vatandaşlar daha fazla hizmet talep eden değil aynı zamanda daha kaliteli ve verimli hizmet talep eden konumuna gelmişlerdir (Bilgiç 2008: 103).

Genel olarak vatandaşın devletten verimli yönetim olarak beklentilerini sıralayacak olursak; devletler sunduğu hizmetlerde kalite olarak özel sektör ile rekabet edecek duruma gelmeli ve kamu kurumları hizmetlerde vatandaşlara özel sektördeki gibi seçenekler sunabilmelidir. Kamu örgütlenmelerinde bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmaları tercih edilmeli, kamu yöneticileri kaynak tüketmekten çok üreten girişimci ruha sahip olmalıdır. Kamu hizmetlerinde katılmalı yönetim tesis edilmeli ve hizmetlerdeki bürokratik denetim topluma aktarılarak yurttaşlar yetkilendirilmelidir. Kamu kurumlarındaki performanslarda girdilerden çok çıktılara önem verilmeli ve kamu kurumları, hedefler ve misyonlar doğrultusunda idare edilmelidir. Yönetimde uygulanan katı kural ve düzenlemeler bir yana bırakılmalıdır. Yönetimler toplumsal sorunları çözmek için özel ve gönüllü sektörler arasında kaynaştırıcı olmalıdır (Çarkçı 2008: 57-60). Sonuç olarak vatandaşların beklentileri kamu kuruluşlarını, hizmet etkinliğini ve verimliliği arttırmada rekabetçi piyasa düzeninde egemen olan müşteri odaklı yönetim kültürünü benimsemeye yöneltmiştir.

1.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı “küçük devlet, güçlü piyasa” ifadesinde bulan, özel sektör mantığının ve uygulamalarının kamu yönetimine aktarılmasını öneren, 1980’li ve 1990’lı yılların kamu yönetimi anlayışı olarak tanımlanmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına egemen olan katı, hiyerarşik ve bürokrasi ağırlıklı geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı prestij kaybına uğrayarak ciddi eleştiriler almış yerine alternatif olarak sunulan esnek, piyasa ve müşteri odaklı yönetim olan kamu işletmeciliği yaklaşımına geçiş ile geleneksel kamu yönetimi ilke ve değerlerinde önemli değişimler meydana gelmiştir (Ömürgülşen 2006: 5).

YKİ’nin geleneksel yönetimi değiştirmeye yönelik ilkeleri İlk defa Christopher Hood tarafından sistematik bir şekilde bir araya getirilerek aktif katılımlı yönetim, sonuç-odaklı yönetim, kaynak kullanımında disiplin, rekabetin artırılması,

özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı, büyük organizasyonların optimum büyüklükte birimlere bölünmesi ve çalışanların performansının ölçülmesi şeklinde sıralanmıştır (Önder 2006: 76).

Critopher Hood yeni kamu işletmeciliğinin doğuşunu iki temel gerekçeye dayandırmaktadır. Bu gerekçelerden ilki kamu tercihi ve işlem maliyetini içinde barındıran “Yeni Kurumcu İktisat” yaklaşımıdır. Bu yaklaşım rekabetin ön planda olduğu müşterilerin tercih özgürlüklerinin önemsendiği şeffaf ve inisiyatif sahibi yöneticilerin oluşturduğu bürokrasi oluşturmayı amaçlamaktadır (Karcı 2008: 45). Hood’a göre yeni kamu işletmeciliğini ortaya çıkmasındaki ikinci gerekçe ise kamu yönetimi alanında giderek yaygınlaşan “işletmecilik” yaklaşımıdır. Bu yaklaşım özel sektör yönetim ilke ve uygulamalarının kamu kurumlarını da taşınabileceğini ve uygulanabileceği varsayımıdır (Karcı 2008: 45).

YKİ yaklaşımı Osborne ve Gaebler’in “Reinventing Government” (Devletin Yeniden İcadı) adını verdikleri eserlerinde ise YKİ yaklaşımını on ilkedен meydana geldiğini belirterek GKY anlayışında değişmesi gerekenler şu şekilde sıralanmıştır (Oktay, Turan 2018: 486):

- Mal Hizmet sunumunda monopolcü yaklaşım yerine rekabeti geliştirip hizmet standartlarını yükselten yönetim,
- Süreç odaklı yönetim anlayışından sonuç odaklı yönetim anlayışını hakim kılp performans ölçümleri yapabilen sorumlu yönetim,
- Verilen hizmetlerde hesap verilebilirliği siyasi ve bürokratlardan alıp vatandaşları yetkilendiren yönetim,
- Önceden belirlenmiş katı kural ve düzenlerden kurtarıp örgüleri vizyon ve misyon sahibi yönetim,
- Hizmet sunumundan vatandaş odaklı yönetim anlayışından müşteri odaklı yönetim anlayışını benimseyip verilen hizmetleri çeşitlendiren yönetim,
- Ortaya çıkabilecek sorunları önceden sezebilen öngörülü yönetim,
- Harcama yerine kazanmayı prensip haline getiren girişimci yönetim,

- Hizmetleri sunma konumundan yönlendirme konumuna geçip kamu, özel, gönüllü kuruluşları bir araya getiren katalizör yönetim,
- Piramit örgüt anlayışı yerine, yetki devrinin sağlandığı ekip çalışmasını ön plana çıkaran özel sektör tipi yatay örgütlenme modeline dayalı verimli yönetim,
- Edilgen vatandaşlıktan etken vatandaşlığına dönüşen katılımcı yönetim,

Yukardaki ilkelerden hareketle yeni kamu işletmeciliği uygulamalarının geleneksel kamu yönetime uygulanmasında temel fikir Sınırlı Kaynakların verimli yönetimi ve rasyonel örgütlenmede özel sektörün başarıya dönük uygulamalarının getirdiği güvenin kamu yönetimine göre daha fazla olmasıdır (Yıldırım 2011: 195). Geleneksel yönetimlerde rekabet ve piyasa mekanizmalarının etkin hale getirilmesi ile kamu hizmetlerinde verimliliğin, ekonomikliğin, üretkenliğin ve esnekliğin artırılıp denetim mekanizmalarının çeşitlendirilmesi ile de yönetimde saydamlık ve etkin hesap verilebilirlik gibi hedeflerin gerçekleşmesi amaçlanmaktadır.

Tablo 1. Geleneksel Yönetim ile Kamu İşletmeciliği Anlayışının Karşılaştırılması

Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı
Katı Örgüt Yapısı	Esnek Örgüt Yapısı
Merkeziyetçi	Adem-i Merkeziyetçi
Katı Hiyerarşi	Yumuşak Hiyerarşi
Geniş Merkez	Dar Merkez-Geniş Çevre
Hizmet Devleti	Minimal Devlet
Büyük Ölçekli Yapı	Küçük Ölçekli Yapı
Bürokrasi Yönelimli	Piyasa Yönelimli
Yönetim(Administration)	İşletme(Management)
Örgüt Merkezli	Müşteri-Vatandaş Merkezli
Kurallara Bağlı Yakından Kontrol	Performans Hedefli Denetim
Sevk ve İdare	Yönetişim
Sabit Ücret	Performansa Bağlı Ücret
Bürokratik Tipi Yönetici	Girişimci Yönetici
Az Yetkili Yönetici	Yetkilendirilmiş Yönetici
Gizlilik	Şeffaflık
Hizmetlerde Nicelik	Hizmetlerde Kalite
Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme	Çok Yönlü Değerlendirme
Kapalı Enformasyon Kanalları	Açık Enformasyon Kanalları
Yetkiyi Toplayan	Yetkiyi Paylaşan
Risk Almakta İsteksiz	Risk Almakta İstekli
Kuralcı ve Kırtasiyecici	Vizyon Sahibi ve Esnek
Girdi ve Süreç Odaklı	Çıktı ve Sonuç Odaklı
Birey Yönetimli	Ekip Yönetimli

Kaynak: Eryılmaz 2012:58

Yeni kamu işletmeciliği geleneksel yönetim anlayışında keskin bir dönüşüm ifade etmektedir. Bu dönüşüm ile birlikte geleneksel yönetime özel sektörde geçerli tekniklerin uygulanmaları ile birlikte mevcut bürokratik yapının ekonomik rasyonellik çerçevesinde yeniden düzenlenmesini amaçlamaktadır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı olarak adlandırılan bu yeni model devletin, rolünü, hükümeti, bürokrasiyi ve vatandaşların aralarındaki ilişkiyi yeniden tanımlama amacına yönelmiştir.

1.3.2.1. Rekabet Odaklı Yönetim

YKİ yaklaşımı geleneksel yönetimi sınırlı kaynakların israf edilmesi, üretilen hizmetlerin özel sektörlere göre daha niteliksiz olması konusunda eleştirmiştir. Özel sektörde rekabet unsurları olan düşük fiyat, yeterli miktar ve yüksek kalite ön plana

çıkmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışında hizmet üretiminde sonuçlardan çok süreçler takip edildiği ve sosyal devlet ilkesi gereği üretilmesi zorunlu olan hizmetleri üretmek için ortak fayda temelli üretim yaklaşımını benimsediği için üretilen hizmet nitelik olarak düşük ve maliyet olarak yüksek olmaktadır. Bu durum hem kaynak israfına hem de verimliliğin düşmesine sebep olmaktadır (Akbulut 2007: 73–74).

YKİ yaklaşımı geleneksel modeldeki verimsizlik ve kaynak israfını ilkelerinden biri olan rekabet kavramı ile çözmeye çalışır. Rekabet kavramı, bir amaç etrafında temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı, hiç kimsenin hakimiyeti ve ayrıcalığının olmadığı, giriş çıkışların serbest olduğu, kıt kaynakların paylaşıldığı bir oyun sahası olarak tanımlanmaktadır. Etkin ve işler bir rekabet ortamı ise devlet müdahalesinin olmadığı işleyen serbest piyasa sistemine dayanmaktadır. Rekabet ortamının olduğu piyasada örgütler arası rekabet duygusu hem örgütleri hem çalışanları başarıya odaklı motive ederken daha kaliteli, daha az maliyetli hizmetleri ortaya çıkmasını sağlayarak örgüt içi etkinlik ve verimliliğin ön plana çıkmasına neden olmaktadır (Eren 2003: 86).

Rekabet odaklı yönetim anlayışı kamu kurumlarının hem kendi içinde ve diğer kamu kurumlarıyla hem de özel sektörle rekabet halinde olması gerektiğini vurgular. Oluşan rekabet havası ile sunulan hizmet sağlayıcıları çoğalarak üretilen hizmetler daha az maliyetle daha kaliteli hale gelebilmekte ve oluşan rekabet havası örgüt içi yansıması olarak ise verimlilik, etkinlik, maliyet odaklılık örgüt içi yükselen bir değer olarak benimsenebilmektedir.

1.3.2.2. Özelleştirmenin Geleneksel Yönetimine Yansıması: “Minimal Devlet”

Daha az devlet, daha fazla piyasa anlayışına dayanan özelleştirme kavramı toplumun ihtiyaçlarının giderilmesinde devletin rolünü yeniden tanımlamaktadır. Yerleşme kavramında amaç hizmet sunumunda devletin piyasadaki rolünü özel sektöre devrederek siyasi müdahaleler sonucu ekonomik olarak zarar eden faturasını ise vatandaşlara haksız yere vergi olarak borç yükleyen kamu işletmelerinden kurtarmak yatmaktadır (Şaylan 2003: 203).

Özelleştirme kavramı Keynesyen iktisadın, 1970 yıllarda devletlerin içine düştüğü krizden çıkmaları konusunda yetersiz kalması sonucu krizin yeni sağ politikalar etrafında aşılacağı inanç sayesinde ortaya çıkan bir kavramdır (Bozlağan 2003: 294).

Özelleştirmenin ideolojik kaynağını ise devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını öne süren ve devletlerin etkinlik alanının mutlaka sınırlandırılmasını içeren neoliberal politikalar oluşturmaktadır. Bu yaklaşım güçlü bireyciliğin karşısında sınırlandırılmış bir devlet anlayışını benimsemekle birlikte aşırı büyümüş ve güçlü bir devletin bireysel, toplumsal hayata çok daha fazla müdahalede bulunacağını ve bu nedenle bireysel özgürlükler açısından bir tehdit oluşacağını varsaymaktadır (Turgut 2017: 44).

Özelleştirme kavramı, devletin hakimiyetindeki tekelleri rekabet alanı haline getirerek piyasaya açılmasını ve “özelleştirme benzeri uygulamalar” olarak adlandırılan finansal kiralama, yönetim devri, ihale etme, mal ve hizmet üretimi konusunda özel sektöre bazı imtiyazlar tanınması, kamu-özel sektör ortaklığı vb. araçlarla (Yıldırım 2007: 197) devletin asli görevleri dışında hizmet sunumunda küçültüp piyasaya müdahalesini en aza indirerek temel hak ve özgürlükleri korumak, hizmet sunumunda az ama nitelik olarak yüksek hizmet vermesini sağlamak; ekonomik rasyonellik gereğince üretkenliği, etkinliği ve verimliliğin hakim olduğu piyasa anlayışına dayalı yüksek bir ekonomi modeli oluşturmayı amaçlamaktadır.

Yeni kamu işletmeciliği(YKİ) yaklaşımının geleneksel yönetime yansımaları olan özelleştirme kavramının kamu sektöründeki hedefleri; özel sektördeki üretim faaliyetleri üzerindeki kamu denetiminin azaltılması, kamu bünyesindeki doğal tekellerin özel sektör vasıtası ile piyasa ekonomisine açılması, piyasada bedelsiz sunulan kamu hizmetlerinden bedel alınması ve alınacak bedelin belirlenmesinde fayda (vatandaş odaklılık) yerine kar (müşteri odaklılık) hesabı yapılması, kamu harcamalarının finansmanında harcamaktan çok gelir getirecek kaynaklarının artırılması, özel mülkiyet anlayışının yaygınlaştırılması, personel istihdam politikalarının gözden geçirilerek gereksiz çalışan sayısının azaltılıp gizli işsizliğe son verilmesi, üretim sonuçlarına göre çalışanlar üzerinde performans değerlendirilme çalışmalarına gidilmesi, serbest rekabet ortamının hakim olduğu

piyasada tüketicilerin taleplerine uygun ucuz, kaliteli mal ve hizmetlerden faydalanmalarının sağlanması şeklinde sıralayabiliriz (Yıldırım 2007: 193).

1.3.2.3. Sorumluluk ve Görevde Yetki Paylaşımı: “Yerelleşme”

Geleneksel yönetim anlayışının hakim olduğu ülkelerde, aşırı merkeziyetçiliğe dayalı örgütlenmelerin bir sonucu olarak bürokrasinin üstlendiği görev ve sorumluluklarda artmalar nedeni ile bürokratik yapılar daha karmaşık hale gelmiştir. Bunun hizmetlere yansması ise talep edilen hizmetlerin geç sunulduğu hantal, verimsiz ve kırtasiyeciliğin arttığı aksak bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz 2013: 124).

Yeni sağ anlayışını savunan düşünürler, geleneksel yönetiminin merkeziyetçi anlayışının sonucu olarak ortaya çıkan verimlilik ve etkinlik sorununu YKİ ilkelerinden biri olan kamu hizmetlerinin genellikle vatandaşa en yakın kuruluşlar tarafından sunulmasını ifade eden “yerelleşme” olgusu ile çözülebileceğini iddia etmişlerdir.

Yerelleşme kavramı, merkezi yönetime ait olan yetki ve sorumluluğu merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, yerel yönetimlere ve hükümet dışı örgütlere devrini ifade eden YKİ'nin bir ilkesidir (Özmüş 2005: 2).

Yerelleşme (Desantralizasyon) kavramı kamu yönetime girmesinin nedenleri aşağıda tabloda toplumsal, siyasal ve işlevsel olmak üzere üç başlık altında incelenmiştir.

Tablo 2. Desantralizasyon Nedenleri

Desantralizasyonun Nedenleri	
Toplumsal Nedenler	<ul style="list-style-type: none">- Merkezi hükümete duyulan güvensizlik- Bireysel ve yerel sorumluluklara ve özerkliğe değer verilmesi- Merkezi veya otoriter hükümete karşı bir tepki
Siyasi Nedenler	<ul style="list-style-type: none">- Demokratikleşme- Özerklik- Temsil- Merkezi hükümetin, kendisi için sorun yaratan işlevlerinden kurtulmak istemesi
İşlevsel Nedenler	<ul style="list-style-type: none">- Merkezi hükümetin, kendisi için pahalı olan işlevlerinden kurtulmak istemesi- Hükümetin, faaliyetlerini siyasi konular üzerinde yoğunlaştırabilmesi için rutin işlevlerinden kurtulması- Kamu hizmetlerinin ve altyapı çalışmalarının verimli ve etkili bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması- Hizmetlerin yerel gereksinimlere ve koşullara göre sağlanması- Hizmetlerin temininde “rekabetin” (hükümet birimleri arasında ve kamu sektörü ile özel sektör arasında) artırılması- Hizmetlerin ulaştırılmasında hiyerarşinin optimal hale getirilmesi- Eşitliğin ve adaletin sağlanması- Tüm yetki organlarına kendi kararlarını alma fırsatının tanınması- Yerel önceliklerin ve ihtiyaçların sağlanabilmesi için kaynak ve yetki temin edilmesi

Kaynak: Özmüş 2005: 2

Yerelleşme kavram olarak geniş yorumlanan bir olgudur. Yetki genişliği, yetki devri, hizmette yerellik ve özelleştirme gibi kavramlar yerelleşme düşüncesi etrafında değerlendirilmektedir. Desantralizasyon olarak da adlandırılan yerelleşme kavramı sorunların çıktığı yerde çözülmesini, merkezi yönetimin personeli yetkilendirilmesi suretiyle yükünü hafifletilmesini, şeffaflığı ve hesap verebilirliği arttırmak suretiyle idari kapasitenin daha verimli değerlendirilmesini, gönüllü

kuruluşların ve bireylerin yönetime karşı güçlendirilmesi amaçlayan siyasi ve idari hedefleri olan bir kavramdır (Eryılmaz 2013: 235-237).

Yerelleşme kavramı iç ve dış desantralizasyon olmak üzere iki biçimde ele alınmaktadır. İç desantralizasyon kavramı, idari örgütlerde hiyerarşik bir yapılanmanın hakim olduğu piramit örgüt modeli yerine; örgüt içi karar alma mekanizmasının kolektif olduğu, hiyerarşik anlamda çalışanlar arasında yöneten-yönetilen ayrımının olmadığı, yetkinin ve gücün tabana yayıldığı önemli olan görevin etkili bir biçimde yerine getirilmesini amaçlayan yatay örgüt modelini önermektedir (Kalkandelen 1986: 105). Dış desantralizasyon ise merkezi yönetimden taşra birimlerine, yerel yönetimlere ve gönüllü kuruluşlara yetki aktarılması ve tüm kamu yönetimi örgütlerinin mal/hizmet üretiminde piyasa sistemine yönelmesi sürecini anlatır. Örnek olarak işlerin ihale/sözleşme yoluyla özel sektöre yaptırılması, en önemli dış desantralizasyon yöntemidir (Turgut 2017: 46).

Özetle Yerelleşme kapsamında GKY’de hizmet sunumunda ve yönetsel faaliyetlerin gerçekleşmesinde merkezi yönetim dışında çeşitli düzeyde örgütlenmiş kamu, özel sivil toplum kuruluşlarının da söz sahibi olması sonucunda geleneksel yönetime yönetim ve hizmet sunumunda “patron” rolünden “ortak” rolü biçilmiştir. Yerelleşme ile geleneksel yönetimin sorunlu alanları olan şeffaflaşma, hesap verilebilirlik, kaynakların etkin kullanımı, verimlilik gibi kavramlar geleneksel yönetimlerin esnek, adem-i merkezîyetçi, girişimci bir yapı alması ve sorumluluğu paylaşan aktörlerin çoğalması sonucu idareye yönelik olan eleştirileri azaltmıştır.

1.3.2.4. Sonuç Odaklı Yönetim

Sonuç odaklı yönetim anlayışı katı kuralların uygulandığı risk almaktan kaçınan, örgütsel amaç olarak var olan prosedürleri izlemek olan süreç odaklı yönetim yapısından üretmek için sorumluluk ve risk alan hedef olarak süreçler yerine sonuçları benimseyen yönetim anlayışını ifade eder.

YKİ dönüşüm odaklı bir anlayışı ihtiva eder. Geleneksel yönetimdeki idareci kavramı YKİ anlayışında yönetici kavramına dönüşmüştür. İdare ve yönetim kavramları çağrışım olarak birbirlerine benzese de anlam olarak farklıdırlar. İdare kelimesi icra etme veya denetleme verilen emirlerin hizmetlerin takibini içermektedir. Yönetim kavramı daha kapsamlı olarak yöneticilere sonuçlara

ulaşabilmesi için kişisel sorumluluk almasını, talimat ve yönergeleri izlemek yerine kendi hedeflerini belirlemesi ve bunlara uygun uygulama plânlarının yapılması içermektedir. Bu yüzden yöneticilik kavramı idare anlamını içinde taşır (Eryılmaz 2013: 244). Bu gerekçelerden dolayı GKY için “public administration”, YKİ için de “public management” kavramı kullanılmaktadır (Al 2002: 112).

YKİ anlayışı ile birlikte sorumluluk sahibi yöneticilerle “süreçlere odaklı” bir yönetim anlayışından “sonuçlara odaklanan” bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Hughes değişen yönetici profilini *GKY süreçler veya prosüdürlükler ve uygunluk üzerine odaklanırken, kamu işletmeciliği çok daha fazlasını ihtiva eder. Sadece emirleri takip etmek yerine, bir kamu yöneticisi sonuçlara ulaşma üzerine yoğunlaşır bunu yaparken de sorumluluk alır. Sorumluluk alan kamu yöneticisi planlanan hedefe ulaşmak için bir takım sistematik değişikliklere ihtiyaç duyar. Çalışanların performans ölçümleri, istihdam anlayışı, insan kaynaklarının etkin kullanılması, hesap verilebilirlik gibi düzenlemeler geleneksel yönetimde kamu işletmeciliğinin bir sonucu olarak değişir; siyasi liderler artık bütün siyasaların kaynağı olarak görülemezler yöneticilerde artık söz sahibi haline gelir* (Hughes 2014: 28-29) belirten Hughes değişen yönetici profili hedeflere ulaşmak için örgütte de değişiminin öncülüğünü yapacağını iddia etmektedir.

Yeni Kamu İşletmeciliğine geçiş ile tekrar tanımlanan sonuca odaklı idareci profili; vizyon sahibi, yetkiyi astları ile paylaşan risk almaktan çekinmeyen, çalışanlarla ilişkilerde dost ahbab ilişkisi yerine profesyonelliği esas alan, örgüt de statiklik yerine dinamik bir hava katan, çalışanları sürekli kendilerini geliştirmeye ve ekip çalışmalarını teşvik eden, örgütsel başarıları çalışanlara dayandırıp yönetimi çalışanlara yaklaştırıp içselleştiren, gereksiz bürokrasi ve kırtasiyecilikten kaçınan, klasik idareci tipinde bitmeyen ödenek arzusu yerine bütçeyi gelir gider dengesi ile harcayan yönetici tipine dönüştürmüştür (Eren 2001: 59).

Sonuç olarak YKİ anlayışında genel vurgu siyasetten yönetime kayması sonucu sorumluluk ve inisiyatif sahibi yöneticilere yönetme özgürlüğü sağlanarak, yöneticilerin alacakları tüm kararlarda maliyet bilinci ile davranmaları sağlanması amaçlanmıştır. YKİ yaklaşım ile birlikte kamu örgütleri özel sektördeki sonuca ulaşmak için risk alan özel sektördeki CEO tipi girişimci ruhla hareket eden

yöneticilere teslim edilerek örgütler daha dinamik ve girişken, üretilen hizmetler ise daha hesaplı ve piyasadaki kıstasları ile yarışır hale gelmektedir.

1.3.2.5. Değişen Vatandaşlık Tanımı: “Müşteri Odaklı” Yönetim

YKİ yaklaşımı sonucu küreleşme ile birlikte teknolojik, sosyolojik, kültürel alanlarda yaşanan değişimlerin kamu yönetimine yansımaları sonucu vatandaş-yönetim arasındaki ilişkileri artmış ve vatandaşların yönetimden beklentilerini çoğaltmıştır. Yönetimler verimlilik, hızlilik, hesap verilebilirlik, kaliteli ve daha ucuz hizmet, şeffaflık, yönetimde açıklık, karar alma sürecine katılma gibi değişen beklentiler karşısında kamu yönetimi toplumsal ve siyasal baskılar karşısında kendini güncelleme ihtiyacı hissetmiştir (Eren 2003: 61-62). Beklentilerin en iyi şekilde karşılanabileceği “ hizmet işletmesine” dönüşümü bir ihtiyaç olarak hissetmişlerdir (Çukurçayır 2002: 158).

YKİ anlayışı ile kamu hizmetlerindeki vatandaş odaklı yönetimden müşteri odaklı bir yönetim anlayışına doğru dönüşüm başlamıştır. Küreselleşme ile birlikte YKİ yaklaşımı ile yönetimlerin kendini “hizmet işletmesine” benzetmesi sonucu kamu hizmeti alım satım değerleriyle ifade edilen bir meta, bu hizmeti veren örgütlerde ise serbest rekabet ortamında faaliyette bulunan karlılık ve verimliliğin ön planda olduğu özel sektör tipi bir yapılanma olarak görülmüştür. Bunun doğal sonucu olarak kamu hizmeti sunumunda hizmet alıcıları geleneksel klasik anlayıştaki vatandaşlık tanımı Neoliberal anlayışta bireyi yücelten “tüketici” veya “müşteri” tanımına dönüşmüştür (Saran 2014: 19).

Günümüzde “müşteri” ve “yurttaş” kavramı yaygın biçimde aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir. Müşteri kavramı özel sektörlerin kullanıcılarını ifade etse kamu yönetiminde kullanılmasının sebebi geleneksel yönetimin örgütsel ve işlevsel düzeninde karşılaşılan sorunlar neden olmaktadır. Kamu hizmetlerinden hızlı, etkin, kaliteli, şeffaf ve hesap veren bir yönetim beklentileri vurgulamak amacıyla yönetimde yurttaş odaklı veya sıklıkla müşteri odaklı yönetim vurgusunda bulunmaktadır (Yıldırım 2009: 103). YKİ yaklaşımı etrafında şekillenen geleneksel yönetimlerin hizmet işletmelerine dönüşümü ile değişen vatandaşlık tanımı, yönetim bilimcileri bir çok konuda kendi aralarında tartışmaya sevk etmiştir. Tartışılan konuları sıralayacak olursak (Akçakaya, Aksakallıoğlu 2017: 59-60):

- Kamu örgütleri kamu hizmetlerinde üretiminde “ekonomik” kaygıdan çok “sosyal” kaygı duyarak hareket eder. Özel sektörde ne üretileceğinin belirlenmesinde “gelir getirme” amaç olarak ön planda iken kamu örgütleri sosyal kaygılardan dolayı “seçimle” belirler. Kapitalizm mantığı ile yönetilen yönetimlerde üretilen hizmetlerde hedefin kamu yararından çok gelir getirmek amacıyla hareket ettiği için sonuç olarak devlet ile vatandaş arasındaki hukuki ilişkinin bireylerin ücretini ödeyerek sahip olduğu üretici tüketici ilişkisine dönüştüğü bir yönetim anlayışı ortaya çıkar (Arslan 2010: 33).
- Kamu örgütlerinde üretilen hizmetlerde müşteri tanımı özel sektöre göre daha karmaşıktır. Kamu örgütlerinde müşteri olarak tanımlanan vatandaşların üretilen hizmetlerde “sahip” mi yoksa “müşteri” mi olduğu muallakta kalmaktadır. Vatandaşlar vergi öderken kamunun sahibi hizmet talep ederken müşteri olarak gözükmektedir (Akçakaya, Aksakallıoğlu 2017: 59). Kamu hizmetlerinin yararlanan bireylerin aldıkları hizmetleri kamu yönetiminin has doğası olan vatandaşlık statüsünün kazanımlarından dolayı yararlandığını düşünülmektedir (Yıldırım 2009: 105). Bu yüzden kamu yönetimin yararlanan hizmetlerinin esasının “vatandaşlık” düşüncesine dayalı “sahiplik” yatmaktadır.
- Müşteri odaklı yaklaşıma bir diğer eleştirisi ise özel sektör tipi yapılanan kamu örgütleri üretilen hizmetlerde “kamu yararı” yerine maliyet bilinci ile hareket ederek “kar maksimizasyonu” ön planda tutmasıdır. Bu yaklaşım maliyet olarak pahalı getiri olarak düşük ya da geri dönüşü olmayan sosyal devlet anlayışına yönelik kamu hizmetlerinin rafa kaldırılmasını ifade etmektedir (Saygılıoğlu, Arı 2003: 46).
- Son olarak eleştirilen nokta müşteri memnuniyeti ölçümü hususu üzerine yoğunlaşmaktadır. Kamu sektöründeki müşteri profili vatandaşların farklı talepleri yüzünden tek tipi değil çeşitliliği ifade etmektedir. Bu yüzden kamu sektörü kendi müşteri kitlesini belirleyememekte ortak talebe bağlı bir müşteri tanımı yapamamaktadır. Özel sektörde ise müşteri tanımı gelire göre şekillendiği için her gelir grubuna göre müşteri tanımı yapmak kamu

örgütlerine göre daha kolay ve basittir. Gelir grubuna göre özel sektördeki müşteriler taleplerine göre seçim yapabilirken kamu sektöründe hizmet alıcının çeşitliliği yüzünden seçim alanı kısıtlıdır. Bu nedenle özel sektör içinde müşteri memnuniyeti ölçümü daha kolay olmakta kamu örgütlerinde ise daha karmaşık hal almaktadır (Akçakaya, Aksakallıoğlu 2017: 60).

YKİ'nin ideolojik temeli olan Neoliberalizm vatandaşlık kavramını etken ve edilgen olarak iki grup halinde incelemiştir. Birinci grubu etken vatandaşlık olarak tanımlanan “girişimci vatandaşlar” oluşturmaktadır. Bu tanımda vatandaşlar aktif, sorumlu, çalışkan, yasalara saygılı olarak toplumu ilgilendiren her faaliyetinin içinde olan örnek vatandaş' algısını oluşturmaktadır. İkinci grup vatandaşları ise edilgen grup olarak tanımlanan sorumsuz, tembel, asi, bencil, huysuz, atalet duygusu ile hareket eden olarak betimlenen dışlanması gereken vatandaşlık olarak ifade edilir (Özkazanç 2009: 262).

Geleneksel yönetimdeki devletin sunduğu hizmetler karşılığı yüklediği vergi borcunu ödemek dışında idari etkinliklerden dışlanan vatandaşlık tanımı yerini yeni yönetim anlayışı ile birlikte yönetimin bütün süreçlerinde aktif olarak yer alan olan etken vatandaşlığa bırakmıştır. Yeni kamu işletmeciliği ile birlikte yeniden tanımlanan vatandaşlık kavramı kamu hizmetlerinde performans, etkinlik ve verimliliğini sorgulama denetleme bilincinde olan ve özel sektörde sözü edilen müşteri niteliğindedir (Çukurçayır, Sipahi 2003: 42).

Yeni kamu işletmeciliği ile değişen aktif vatandaşlık tanımı örgütlerde ve toplumda iyi işleyebilmesi hukukun üstünlüğünü ilke edinen, hesap veren, şeffaf, etkileşimci bir yönetsel mekanizmayla birlikte yasal güvence altına alınmış geniş bir dizi siyasal ve toplumsal hak ve özgürlüklere sahip, kendini sürekli geliştirebilen ve bunu toplum yararına kullanabilen birey ve örgütlenmelerinin varlığı ile olanaklı hale gelmektedir (Yıldırım 2009: 104).

YKİ ile değişen müşteri odaklı vatandaşlık tanımı geleneksel yönetiminin üretim ve hizmet anlayışına yönelik değişiklikleri zorunlu kılmaktadır. Yönetimdeki değişiklikler “üretimin temeli müşteridir” anlayışı ile üretilen her hizmetin sunumunda kalitenin ön planda olduğu toplam kalite yönetimi yaklaşımını örgütler açısından önemini gün yüzüne çıkarmıştır.

Toplam kalite yönetimi yaklaşımı; özel veya kamu örgütlerin taleplerinin tatmin edilmesini bekleyen müşterilerini memnun etmek amacıyla bir dizi yönetsel ilke, yöntem ve teknikle örgütsel süreç, etkinlik ve ilişkileri, çalışanların da tam ve gönüllü katılımı ile sürekli iyileştirerek sundukları mal ve hizmetlerde kalite, verim ve etkinliğe ulaşmalarını sağlayan bir yönetim modeli, yaklaşımı ve felsefesidir (Demirel 2006: 115).

Toplam kalite yönetimi müşterilerin beklentilerine yönelik mal, hizmet ve sunumların “sürekli iyileştirme” felsefesine dayalı var olan kalitenin daha iyi olmasını amaçlayan fonksiyonel ve disiplinler arası her türlü örgüte uygulanabilir bir yaklaşımı, sürekli daha kaliteli hizmeti vurguladığı için bir sonuç yerine bir süreci ifade etmektedir (Türe, Türe 1998: 126).

Toplam kalite yönteminde müşteri kavramını iç ve dış müşteri olmak üzere iki ayrılmaktadır. Dış müşteri kavramı tatmin edilmeyi bekleyen hizmet, ürün alıcılarını ifade ederken, iç müşteri kavramı ise dış müşterileri memnun etmek amacıyla bir araya gelen örgütteki birimlerin ve çalışanların başka bir çalışanın/birimin ürettiği çıktıları kullanarak hizmet ürettiği, aralarındaki ilişkinin müşteri-tedarikçi ilişkisi olarak görüldüğü örgütleri ifade etmektedir (Yazıcı 2001: 174-175). İç müşteri kavramı toplam kalite yönetiminin saç ayağını oluşturmaktadır. İç müşteri kavramında çalışanlar özlük ve maddi yönden ne kadar tatmin edilirse üretimde yansıması aynı ölçüde verimli olmaktadır (Saran 2004: 88). Kaliteli hizmet sunumu TKY göre iç müşterinin yaşam ve çalışma standartlarının kalitesine bağlı olmakta kalite ne kadar yüksek olursa sunulan hizmet de aynı derecede kaliteli olmaktadır.

YKİ ile ön plana çıkan müşteri odaklı yönetimin amacı, geleneksel yönetim anlayışının TKY ile birlikte özel sektör uygulamalarından faydalanılarak, müşteri olarak tanımlanan vatandaşların beklentilerine yönelik kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik uygulamaları ifade etmektedir (Eren 2003: 66). Kamu yönetiminde hayata geçirilen bu uygulamalarla yurttaşların/müşterilerin gereksinim ve tatminleri önemsenen, onlara karşı daha duyarlı ve sorumlu/hesap verebilir olunan ve rekabetçi ortam sayesinde ise müşterilere farklı hizmet sağlayıcıları arasında “tercih” olanağı sağlanan bir yapı hedeflenmektedir (Turgut 2017: 55).

YKİ anlayışını savunan bilimciler yeni yönetim anlayışını sadece kar amacıyla hareket eden özel sektör tarzı bir örgüt olarak görmenin yanlış olacağını belirtmişlerdir. YKİ yaklaşımının asıl amacı; geleneksel yönetimin hantal ve verimsiz yapısını özelleştirme, girişimcilik, rekabet, proje ve sonuç odaklı, kendi kendine yeterli olma, kâr ve başarı gibi üretimde müşteriye yakınlaşmayı amaç edinen özel sektör uygulamalarının kamu örgütlerinde sunulan hizmetlerinin kalite standartlarının iyileştirilmesine katkı sağlayacağına olan inanç yatmaktadır (Yıldırım 2009: 109). Bilinçli müşteri kavramı ile nitelendirilen “aktif vatandaşların” devletten aldığı hizmetlerde, özel sektördeki aldığı hizmetlerde maliyet fayda analizi yapan müşteriler gibi üretim sürecinin belirlenmesinin aktif denetiminde sorgulayıcı davranması sonucu kamu hizmetleri geleneksel yönetim anlayışına göre daha kaliteli verimli, nitelikli, çeşitli ve hızlı olmaktadır.

YKİ yaklaşımı etrafında müşteri odaklı bir yönetim için kamu örgütleri şu hususlarda yeniden yapılandırılmalıdır; üretimde müşteri tercihlerinin öne çıkarılması, kamu kuruluşları arasında rekabetin teşvik edilmesi, tüketici-vatandaş taleplerini göz önünde bulunduran “sözleşmecî devlet” anlayışının benimsenmesi, kamu kesiminin alanının daraltılmasına karşılık bireyin ve özel kesimin alanının genişletilmesi, temsili demokrasi yerine bireysel tercihlere daha çok ağırlık veren piyasa demokrasisinin geliştirilmesi gibi uygulamalar değişimin başlıca uygulama noktalarını oluşturmaktadır (Halis 1998: 70).

1.3.2.6. Performans Odaklı Yönetim Anlayışı

Performans kavramı kişi, grup ya da çalışanların bir zaman aralığına bağlı olarak kendisine verilen görev ya da kendisinin belirlediği hedefin gerçekleşmesi için beklentilere yönelik çalışmalar ile ortaya çıkan sonucun sayısal ve nitelik olarak değerlendirilmesidir (Bilgin 2004: 13). Başka bir ifade ile performans kavramı ekonomik, etkinlik, etkililik ve az kaynakla çok iş yapma anlamına gelen faaliyetlerde ekonomikliği ve üretkenliği vurgulayan amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda ortaya çıkan olguların hedeflenen amaca yönelik incelenmesidir (Canman 1995: 120). Performansın kamu örgütlerinde ön plana çıkması sonucu yönetimde yeniden yapılanmayı ifade eden performans odaklı yönetim; hesaplı, verimli ve kaliteli hizmet sunmak için belirlenen planlar önderliğinde örgütlerin

hedeflere ulaşmasına yönelik kullanılan yol, yöntem, araçlarla ilgili faaliyetleri ifade etmektedir

Kamu yönetiminde performans olgusunun ön plana çıkması yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ilke ve uygulamalarının geleneksel yönetime yansımaları ile önem kazanmıştır (Köseoğlu, Şen 2014: 115). Yeni yönetim anlayışı ile birlikte yönetsel karar ve uygulamalarda daha pratik ve hızlı sonuçlar alabilmek amacıyla geleneksel yönetimin sınırlandırıcı ve koruyucu yaklaşımı terk edilerek, sıkı kural ve prosedürler yerine sonuçlara ve performansa odaklanılmıştır.

YKİ ilkelerinden biri olan performans odaklı yönetim anlayışı kamu örgütlerinde performansa yönelik ölçmeye ve planlamaya yönelik inceleme imkanı verir. Bu inceleme sonucunda örgütlerde beklenen performans ile mevcut performansın karşılaştırılması sonucu elde edilen verilerle örgütlerde bir önceki hedefe yönelik daha yüksek hedefleme imkanı olup olmadığı, kaynakların etkili kullanılıp kullanılmadığı, örgütsel verimliliğin ne aşamada olduğu geri bildirimle daha kolay saptama olanağı sağlamaktadır (Akal 2003: 10-11). Bu açıdan performans odaklı yönetim örgütlerde örgüt içi verimlilik üretilen hizmetlerde daha ucuz ve daha kalite üretim sağlanması süreci olarak da tanımlanabilir.

Performans odaklı yönetiminin idari, iyileştirici ve tespit edici olmak üzere üç amacı vardır. İdari amaçlar; hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik performans kriterlerinin belirlenmesi, uygulanması ve bireylerce hedeflerin paylaşılarak işleyişin değerlendirilmesini ifade etmektedir. İyileştirici amaçlar; çalışanların belirlenen performansla, gerçekleşen performansı karşılaştırarak geribildirimlere göre çalışanların ve sürecin değerlendirilmesidir. Tespit edici amaçlar ise kurumun güçlü ve zayıf yönlerini tanımlayarak, bireysel ve kurumsal yeteneklerinin belirlenerek, performans yönetimine ait stratejilerin oluşmasında iç ve dış faktörlerin ortaya çıkarılmasıdır (Karasoy 2014: 259).

Yukardaki amaçlarla birlikte YKİ bir yansıması olan performans odaklı yönetim anlayışı planlama, güdüleme ve kontrol vasıtası ile çalışanlar ortak bir hedef etrafında birleştirilerek motivasyonu arttıran, çalışanların performanslarını geri bildirim vasıtası ile değerlendirme imkanı sağlayan, vatandaşların isteklerin ön planda tutulduğu üretim hizmeti veren, çalışanlara yönelik yükselme, ödül ve ceza

ilişkisinde objektif performans değerlendirme ölçütlerinin ön planda tutulduğu, sınırlı kaynakların etkin, yerinde ve zamanında kullanılmasını sağlayan yönetim anlayışını ifade etmektedir.

1.3.2.7. Hesap Verilebilirlik Kavramı

Hesap verebilirlik kavramı birey veya grupların yerine getirdiği eylem ve işlemlerden dolayı içinde bulunduğu sonuç ve süreçlerden sorumlu tutularak kendisi dışında üstü durumundaki birey ya da gruplara karşı, yaptığı davranışının meşruluğu ve bilgisinin yeterliliği konusunda açıklama yapmasını ifade etmektedir (Eryılmaz, Biriciklioğlu 2011: 22).

Geleneksel yönetim anlayışında hakim olan katı, kuralcı, statükocu ve süreç odaklı Weberyen bürokrasi anlayışı YKİ ile birlikte hizmet sunumunda vatandaş odaklılık, hizmet üretiminde kalitesinin artırılmasına yönelik sonuç odaklı, kaynakların kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimliliği esas alan piyasa tipi örgütlenmeye bırakmıştır (Tutar, Altınöz 2017: 227).

GKY' de hakim olan gizlilik, mahremiyet ve kapalılık gibi kavramlar örgüt içi yolsuzlukları ve adam kayırmacılığı arttırdığı, sınırlı kaynakların verimli kullanılmasını ve etkin bir yönetimi engellendiği için bireyler ve gruplar tarafından güven açıklığı doğuran yönetim uygulamaları olarak adlandırılmıştır (Eryılmaz, Biriciklioğlu 2011: 22). YKİ yaklaşımı bu güven açığını yönetimde açık, şeffaf ve yaptığı her faaliyetin hesap verebilen bir örgüt yapısı ile çözmeye çalışmıştır.

YKİ yaklaşımında kamu hizmeti kullanıcıları aktif müşteri konumunda görülmesiyle, kurumların başarısı müşteri memnuniyetiyle ilişkilendirilmektedir. Vatandaş odaklı yönetimden müşteri odaklı yönetim anlayışı birey ile devlet arasındaki ilişkinin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Müşteri odaklı YKİ yaklaşımı göre müşteri yönelimli olmak, vatandaşların hizmetlere kolayca ulaşabilmelerini, karar verme sürecinde yer almalarını, şikâyet ve isteklerinin değerlendirilmesini gerektirmektedir.

Tablo 3. Hesap verebilirlik Türleri Açısından Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

Hesap Verebilirlik	Algılama	Odak Noktası	Nitelik	Denetimin Rolü	Amaç
Geleneksel Hesap Verebilirlik	Kurallara ve Süreçlere Dayalı	Girdiler	Politik Otorite/ Otokratik	Hata ve Usulsüzlüklerin Tespiti	Bürokratik Prosedürleri Uygulama
Performansa Dayalı Hesap Verebilirlik	Performansa ve Sonuçlara Dayalı	Çıktılar	Vatandaş Tercihleri/ Demokratik	Süreçlerin İyileştirilmesi Elde Edilen Performansın Arttırılması	Etkinlik ve Verimliliği Gerçekleştirme

Kaynak: Demirel 2013: 374

Geleneksel yönetim anlayışında hesap verilebilirlik kavramı üstün astı denetlemesi anlamına gelen dikey hesap verebilirlik mekanizmalarına vurgu yapması sonucu geleneksel yönetimin kamu hizmetlerinde halka karşı doğrudan bir sorumluluğu bulunmamaktadır (Biricikoğlu, Güleler 2008: 212). YKİ yaklaşımı hesap verilebilirlik noktasında çalışanları ve örgütü geleneksel anlayıştaki gibi sadece yasalara karşı sorumlu tutmamakta ifa edilen faaliyetlerin ana teması müşteri ve sonuç odaklı olması nedeni ile örgüt ve çalışanlar bir çok açıdan bu sorumlu hale gelmektedir (Kırılmaz, Atak 2015: 195). Bu nedenle YKİ yaklaşımı örgüt çalışanlarının davranışlarını sadece yasalara uygunluğunu açısından denetlemekte; bunun yanı sıra örgütsel faaliyetlerin ideolojik olup olmadığı, örgüt içi işleyişin profesyonellik mi yoksa eş dost ilişkisine mi dayandığı, örgüt içi amaçlara ne derece ulaşıldığı ve amaçların ne derece etik olduğu, sınırlı kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığı gösteren, kamuoyunun yaygın bir biçimde güvenini kazanmaya yönelik bir denetimi amaçlayan profesyonel hesap verilebilirlik ön plana çıkmaktadır (Balcı 2013: 157).

Özetle YKİ anlayışında hesap verebilirlik hukuki, politik ve mali açıdan sağlanmaya çalışılmakla birlikte, geleneksel kamu yönetiminden farklı olarak, daha çok yönetsel ve kurumsal açıdan ele alınmakta, profesyonel hesap verebilirlik mekanizmasına ağırlık kazandırılmaktadır. Hesap verebilirlik ilişkisinde bürokrasinin halka karşı cevap verebilirliği de temin edildiğinden ve elde edilen denetim sonuçları

açıkça ortaya konduğundan dolayı yeni yönetim anlayışı geleneksel yönetime oranla kamu yönetiminde şeffaflığı ve etkinliği daha çok demokratik bir biçimde güçlendirdiği gözükmektedir (Demirel 2013: 375).

1.3.2.8. Stratejik Yönetim

Stratejik yönetim, örgütlerde üretim ve yönetime yönelik, örgüt içi zayıf ve güçlü yanlarını, örgüt dışı ise fırsat ve tehditlerin belirlemek suretiyle, misyon ve vizyonuna yönelik stratejiler planlayarak geliştirme ve bunları uygulayarak sonuçlarını kontrol etme sürecidir. Bu yaklaşımdan hareketle stratejik yönetim örgütler de başarı ve rekabete yönelik faaliyetlerin planlanması, örgütlenmesi, uygulanması, koordinasyonu ve kontrol edilmesini ifade eden tepe yönetimi fonksiyonu olarak ifade etmektedir (Dinçer 1998: 35).

Stratejik yönetim ve işletme uygulamalarının geleneksel kamu örgütlerinde de kullanılmaya başlanmasının altında yatan en önemli sebep, kamu örgütlerinin büyüyen yapısı sonucunda aynı oranda artan karmaşıklaşan ciddi problemlerle karşı karşıya kalması ve bu sorunun çözümünde stratejik yönetim gibi özel sektör uygulamaların kendilerine yardım edeceğine olan inanç yatmaktadır.

Stratejik yönetimde gelecek ve çevre anahtar kavram olarak ifade edilmektedir. Stratejik yönetimde gelecek sonuç olarak öngörülen veya öngörülmeyen bir kavram olarak nitelendirilir. Örgütler bu yüzden varlıklarını devam ettirebilmesi için olası her risk ya da yeni fırsatlara karşı hazırlık olmalıdır. Kilit kavramlardan ikincisi ise çevredir. Örgütler bütün kaynakları çevreden temin eder, elde ettiği kaynağı ise işleyerek yine çevreye sunar bu yüzden çevreden örgütlerin için yaşamın sırrını oluşturur. Stratejik yönetimde çevreden kendini soyutlayan örgütler varlığını uzun süre ikame ettiremez olarak görülür (Erkut, 1997: 13). Yani stratejik yönetim yöneticilere örgütlerde meydana gelebilecek değişimlerden çok olası değişimleri kontrol edebilme ve hazırlıklı olma imkanı veren bir yönetim şeklidir.

Stratejik yönetim süreci ile örgütün amacı açıklığa kavuşur, ulaşacağı hedefler belirlenir ve hedeflere ulaşmadaki yöntemler belirlenmiş olur. Stratejik yönetim bütün bunlara ek olarak, girdiden çok çıktıyı göz önüne aldığı için güçlü bir performans değerlendirmesini de beraberinde getirir (Ertan 2010: 75).

Tablo 4. Stratejik Yönetim Süreci

*Planlar ve Programlar *Paydaş Analizi *GZFT Analizi	Durum Analizi	Neredeyiz?
*Kuruluşun Varoluş Gerekçesi *Temel İlkeler	Misyon ve İlkeler	Nereye Ulaşmak İstiyoruz?
*Arzu Edilen Gelecek	Vizyon	
*Orta Vadede Ulaşılabilecek Amaçlar *Spesifik, Somut ve Ölçülebilir Hedefler	Amaçlar ve Hedefler	
*Detaylı İş Planları *Maliyetlendirme *Performans Programı *Bütçeleme	Faaliyetler	Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?
*Amaç ve Hedeflere Ulaşma Yöntemleri	Stratejiler	Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz?
*Raporlama *Karşılaştırma	İzleme	
*Geri Besleme *Ölçme Yöntemlerinin Belirlenmesi *Performans Göstergeleri *Uygulamaya Yönelik İlerleme ve Sonuçların Değerlendirilmesi	Performans Ölçme ve Değerlendirme	

Kaynak : Sakin 2018;88

Stratejik yönetimin vizyon, misyon, strateji ve aksiyon olmak üzere dört unsurdan oluşur. Vizyon örgütlerin geleceğe yönelik gerçekleştirilebilir amaç ve hedefleri ifade ederken, gelecekteki hedefleri hakkında bilgi verir. Misyon kavramı belirlenen vizyona yönelik görev ve kararlılık ifadesidir ve örgütlerin kurulma amacı hakkında bilgi verir. Strateji kavramı ise örgütsel vizyon ve misyona ulaşmak için risk ve fırsatların değerlendirilerek planlama evresini ifade etmektedir. Son olarak aksiyon kavramı ise belirlenen stratejilerin uygulamasına yönelik izlenecek yolların araştırılmasını içermektedir (Aktan 2008: 5). Yukarıdaki tablo incelendiğinde örgütü belirlenen misyon ve vizyona karşı harekete geçiren stratejik yönetimin en önemli bileşeni olarak stratejik planlama diğer unsurlara göre daha önem arz etmektedir.

Stratejik planlama yöneticiler tarafından örgütün iç ve dış çevre analizleri yapılması sonu ortaya çıkan risk ve fırsatların değerlendirilerek örgütsel misyon ve

vizyonunun bu doğrultuda belirlenmesini ve ortaya çıkan alternatifler planlar arasında örgütleri hedefe götürecekt en uygun stratejinin seçilmesini kapsamaktadır. Bu açıdan stratejik planlamanın ana amacı işletmeyi veya kurumu, geleceğin ve koşulların muğlaklığından kurtarmak, oluşabilecek risk ve fırsatlara karşı geleceğinin öngörmesini sağlamaktır (Yıldırım 2007: 180).

YKİ işletmeciliği ile birlikte örgütsel vizyon ve misyonu sağlamaya yönelik planlama, uygulama ve denetleme aşamalarından oluşan stratejik yönetim kamu örgütleri açısından; değişen çevreye odaklı faaliyette bulunmayı, gerçekleştirilecek risk ve fırsatlara karşı örgütsel geleceği öngörmeyi, kurum içi çalışanlardan ve kurum dışından vatandaş ve piyasalarda gelen beklentilere en iyi şekilde karşılık verebilmeyi, örgütsel açıdan bulunması zor sınırlı kaynakları en etkili ve en verimli bir şekilde kullanmayı, örgütsel vizyon ve misyona yönelik planlarla yarışmacı geleceğini yaratmayı, kurumu çalışanlar ve yöneticilerle birlikte ortak bir amaca yöneltmeyi, girdilerden çok çıktılarını göz önüne aldığı için güçlü bir performans değerlendirmesini, üretilen hizmetlerde kaliteyi ve daha rahat ulaşılabilirliği artırma olanağı sağlamayı amaçlayan yönetim anlayışı olarak nitelendirir (Durna, Eren 2002: 61).

1.3.2.9 Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş

Geleneksel yönetim anlayışında kamu personel rejimi önemli ölçüde, personel istihdamında adam kayırmacılığını önleme ve siyasi tercihlere engel olma düşüncesi yatmaktadır. Geleneksel personel sisteminde bu amaca ulaşılsa da önceden belirlenen hareket kabiliyetini engelleyen, katı kurallar sonucu çalışanlar üzerinde verimsizlik, hantallık, sorumluluktan kaçınma gibi farklı önemli sorunların ortaya çıkmasına engel olunamamıştır. Ayrıca küreselleşme ile birlikte gelişen teknolojinin ve bilgi çağının ön plana çıktığı günümüz dünyasında, geleneksel modele göre uyarlanan ve örgütsel liyakat'ın düşük olduğu personel rejimi gelişen örgüt yapılarında yetersiz görülmektedir (Al 2002: 214).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte değişen personel sistemi kamu personel yönetiminin önemini ön plana çıkarmaya başlamıştır. Kamu personel yönetimi bir meslek olarak bu görevi yürüten profesyonel çalışanların örgütlenendirilme ve yönetilme sistemini inceleyen, mevcut sorunlar karşısında elverişli

koşullar çerçevesinde çözmeyi amaçlayan normatif bir disiplin halini almaya başlamıştır (Eroğlu 2010: 227).

Kamu personel yönetimi bu bağlamda yapısal ve işlevsel yönü olan bir olgu olarak değerlendirilebilir. Sınıflandırma, ücret rejimi ve kamu görevlilerinin bağlı olacağı statü kuralları, sistemin yapısal yönünü oluştururken işlevsel unsurlar arasında insan gücü planlaması, eleman alma, yetiştirme, değerlendirme, isteklendirme ve özendirme gibi unsurlar yer almaktadır. Bu açıdan bakıldığında personel yönetiminde yapısal unsurlarla işlevsel unsurlar karşılıklı etkileşim içinde olduğu gözükmemektedir (Eroğlu 2010: 227).

Yeni Kamu İşletmeciliğinin bir yansıması olarak personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru bir kayma yaşanmaya başlamıştır. Her iki yaklaşımda çağrışım olarak aynı anlamları ifade etse de geleneksel kamu yönetimindeki personel yönetimine göre insan kaynakları yönetimi daha kapsamlıdır. İnsan kaynakları yönetimi personel yönetimi teriminin yalnızca biçimsel bir isim değişikliği olarak görmek yanlış olur. İnsan kaynakları yönetimi örgütün çalışanlarına geleneksel yönetim kültürü ile bakan otokratik yönetim anlayışı yerine katılımcı ve ekip çalışmasını öne çıkaran, ödül külfet dengesinin kurulduğu, çağdaş performans değerlendirme ölçütlerini benimseyen, çevresel koşullara duyarlı, proaktif yönetim kültürünü benimsemiş ileri bir yönetim anlayışını ifade etmektedir (İzci, Yıldız 2017: 406).

Tablo 5. Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi Karşılaştırılması

Özellikler	Personel Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi
Yönetim Anlayışı	Kısa vadeli	Uzun vadeli, stratejik öngörülü
Örgütlenme Anlayışı	Çoğulcu, koşullara bağlı, birliktelik arz eden gruplar ve açıkça belirlenmiş kural ve yapılar içinde kolektif dayanışma	Tekçi, paylaşılmış değerlerin, örgütsel amaçlara bağımlılığın ve genel bir kimliğin bir araya getirdiği bireyler
Örgütsel Yapılar ve İşleyiş	Bürokratik kural ve sınırlandırılmış roller	Doğal esneklik
Çalışmalara Yönelik Eğilimler	Düşük güven, maliyetlerin düşürülmesi yönünde itaat ettirme ve kontrolün empoze ettirilmesi	Yüksek güven, işbirliği, dayanışma ve otokontrol
Personelin Yetki ve Sorumluluğu	Dikey yönetim, merkezi yönetim	Yatay hiyerarşi, yatay yönetim
Üründe (hizmette) verilen önem	Nicelik	Kalite

Kaynak: İzci Yıldız 2017: 408

İnsan kaynakları yönetiminin temelinde çalışanlar arasında takım anlayışı ve ortak başarıya dönük bir amaç etrafında birleşme vardır. Geleneksel personel yönetimin anlayışında çalışanların hareket alanları tamamen katı yasal kurallarla belirlenmişken, insan kaynakları yönetimi anlayışında inisiyatif alma ve esnek hareket kabiliyeti mevcuttur (İzci, Yıldız 2017: 408).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte örgütlerde katı hiyerarşik yapı yerine, yatay ve basık hiyerarşik yapılar tercih edilmeye başlanmıştır. Geleneksel yönetimde personel yönetimi anlayışı örgütlerde çalışanların çokluğu kurum için bir

güç göstergesi olarak kabul edildiği ve kurumların daha çok personel alabilmek için birbiri ile yarıştığı gözlemlenirken, insan kaynakları yönetimi anlayışında ise insan kaynağının niteliği, yani hizmetin gerektirdiği bilgi ve beceri ile donatılmış olması temel referans olarak kabul edildiği gözükmektedir (İzci, Yıldız 2017: 408).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımında insan kaynakları yönetimi çalışanların için maksimum iş tatmini ve verimlilik üzerine kuruludur. İnsan kaynakları yönetimi ‘‘yararlanma, isteklendirme ve koruma’’ olarak olmak üzere üç açıdan çalışanları incelemektedir. Yararlanma örgütün ihtiyaçlarına cevap verecek insan gücünün aranarak bulunmasını ve ihtiyaçlara cevap verecek doğrultuda yetiştirilmesi, değerlendirmesi yükseltilmesi, görev tanımında ve görev yerinde değişiklik yapılması ve son olarak da işine son verilmesi gibi teknik unsurları içermektedir. İsteklendirme ise iş ile işi yapan arasındaki ahenksizliklerin ortadan kaldırarak koordinasyon ve motivasyonu arttırmak için katkıda bulunan çeşitli önlemleri içermektedir. Son olarak Koruma fonksiyonunda ise, çalışma şartlarının personel açısından iyileştirerek iş güvenliği gibi bireyin toplumdaki sosyal varlığını korumak adına alınan her türlü önlemleri içermektedir (Akar 2018: 48).

İKİNCİ BÖLÜM

2.YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ GELENEKSEL KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİ ÜZERİNE ETKİLERİ

Çalışmamızın ikinci bölümünde konumuzun yeni kamu işletmeciliği anlayışının geleneksel personel yönetimi ve istihdamı üzerine etkileri olması nedeniyle, bu bölümde geleneksel personel yönetiminin reform gerektiren yapısal ve işlevsel sorunlu alanlar ortaya konulacak olup, yeni kamu işletmeciliği anlayışının geleneksel personel yönetiminin reformu gerektiren sorunlu alanlarına çözüm olarak önerdiği özel sektör açık kadro ve kariyer, esnek istihdam, performans dayalı değerlendirme ve ücret uygulamalarının nasıl oluşturulduğunu, uygulandığını ve bu uygulamaların kamu personeli sistemi üzerinde uygulanmasındaki amaç ve yaşattığı değişimin etkisi incelenmeye çalışılacaktır.

2.1 Geleneksel Kamu Yönetiminde Kamu Personel Yönetiminin Özellikleri

Kamu personel yönetimi kavram olarak devletlerin günlük hayatta yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yerine getirmeyi amaç edinen kamuda görevlilerinin tabi olduğu örgüt içi etkin düzenlemeleri ifade etmektedir. Kamu personel yönetimi bu açıdan kamu hizmetlerinin etkin ve hızlı bir biçimde yerine getirebilecek gerekli nitelikte ve sayıda personel istihdamının varlığını, istihdam edilen personelin örgütsel amaçlara uygun bilgi ve beceri yönünden geliştirilmesini, yerine getirdiği hizmet yönünden değerlendirilmesini, ödüllendirilmesini, cezalandırılmasını içeren kısaca kamu görevlilerinin örgüt içi ve örgüt dışında nasıl davranmaları gösteren yönlendirici bir kılavuzdur.

Geleneksel kamu personel yönetimi anlayışı Max Weber görüşleri etrafında şekillendirilmeye çalışılmıştır. Max Weber kamu sektörünün ve özel sektörün birbirinden farklı alanlar olduğunu vurgulayarak kamu sektörünün ayrı bir yapılanmaya ihtiyacı olduğunu savunur. Weber kamu örgütleri için önerdiği bürokrasiyi kendine özgü yasalar çerçevesinde örgütlenen ve üretilen hizmetlerinin kamu sektörüne özgü harcama ve bütçeleme sistemi olduğu bir yapı olarak betimler

(Haktankaçmaz 2008: 121). Weber bürokrasiyi, açık otorite ve eylem çizgileriyle en fazla verimliliği başarmak için tasarlanmış bir sistem olarak kavramsallaştırmıştır. Bürokrasinin temelinde, amaç olarak örgütün yönetilmesi yoluyla çalışanların denetimi ve otoritenin meşrulaştırılması yatmaktadır (Yıldırım 2010: 846).

Geleneksel personel yönetim modelinde Weberyen bürokratik yapılanmadan hareketle personel rejimi tanımlamak gerekirse; geleneksel kamu yönetiminde personel rejimi yazılı ve katı hiyerarşi kuralları içinde barındıran ve tek amacı kamu çıkarlarına hizmet etmek olan tarafsız personel sistemi üzerine kurulduğu gözükmektedir. Sunulan hizmetler de kamusal çıkarın ön planda tutularak kamusal çıkarın sağlanması içinde yönetim ile siyaset arasında görev ayrımına gidilmiştir. Siyasetçiler sunulan hizmetleri yasalaştırmakla kamu görevlileri ise bu yasaları uygulamakla yükümlüdürler. Sunulan hizmetlerde kamusal çıkarın sağlamak olan kamu görevlilerinin siyasetçiler karşısında korumak amacıyla ise ömür boyu iş garantisi olan bir bürokrasi modeline gidilmiştir (Hughes 2014: 29-31).

Geleneksel modelde kamu sektörü yönetim otoritesini ve meşruluğunu yasalardan ve bu yasalarla ilişkilendirilen kurallara dayandırmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi bu açıdan Weber'in hukuki rasyonel otorite tarzında biçimlendiği gözükür. Kamu personelinin ana görevi yasa ile kendisine verilen görevlerin uygulamasını sağlamak ve kuralların dışına çıkacak işlemlerin yapılmasını engellemektir. Bu nedenle kamu çalışanları bireysel hareket edebilme hak ve özgürlüğüne sahip olamamaktadır (Boztepe 2018: 201).

Weberyen bürokraside örgütsel eylemler her türlü kişisel duygu ve düşünceden arındırılmış bir hal almaktadır. Weberyen bürokratik yaklaşım memurlara kurumsal amaçlar doğrultusunda doğru eylemleri bildiren adeta biçimsel davranış kalıpları halini almaktadır. Bu durum ise örgütsel faaliyetlerin disipline edilmesini, sonuçlarının önceden öngörülebilmesini ve kesinliğini garanti ettiği varsayılmaktadır (Yıldırım 2010: 848).

Geleneksel personel rejiminde kamu örgütleri belli bir standartlaşmış iş gücü kural ve pratiklerini içerdiği gözlenmektedir. Standartlaşma sonucu benzer işi gerçekleştiren kamu personelleri görev yaptığı coğrafi yerleşim yerleri dikkate alınmaksızın örgüt içerisinde aynı kural ve şartlara tabi olmaktadır. Bu

standardizasyon çalışanlar için “tam zamanlı istihdam”, “iş güvenliği”, “kamu hizmetlerinin hiyerarşisi içerisinde kariyer ve yükselme garantisi” ile “kamu sektörünün büyük çoğunluğu için ömür boyu iş güvencesi” içermektedir (Boztepe 2018: 201).

Geleneksel personel yönetim anlayışında liyakat, kariyer, tarafsızlık, sınıflandırma, eşitlik, güvence, adil ve yeterli ücret, hizmet içi eğitim ve uzman kişilere başvurma olarak sıralanan bu ilkeler etkili bir kamu personel yönetiminin temel unsurları olarak kabul edilmektedir.

2.2. Geleneksel Kamu Yönetiminde Personel Reformunu Gerektiren Nedenler

Günümüzde devletin halka görünen yüzü olarak gördüğümüz kamu örgütleri sunulan kamu hizmetlerin etkinlik, verimlilik, hız ve maliyet konularında birçok eleştiri yağmuruna tutulmaktadır. Bu eleştiri yağmurları genelde hizmetin sunuma yönelmesi ise personel yönetim ve istihdamın sürecinin gözden geçilmesini gerekli kılmakta, kamu kurumların hizmet sunumunda daha etkin ve verimli personel yönetiminin oluşmasına engel sorunlu alanlar bulunarak çözümlenmeye çalışılmaktadır. Kamu örgütlerinde yönetsel anlamda personelin istihdam ve işleyişine yönelik formunu gerektiren sebepler ise genel olarak aşağıda kısaca değineceğiz.

2.2.1. Kayırmacılık

Kayırmacılık kavramı Türk Dil Kurumu Sözlüğünde “belli bir birey, küme, düşünce ya da uygulamayı, bir başkasıyla karşılaştırıp aralarında bir seçim yapmak gerektiğinde nesnellikten uzaklaşıp yan tutma” olarak ifade edilmektedir. Örgütsel anlamda kayırmacılık, örgüt içerisindeki çalışanların ya da kamu personelinin ve üst düzey yöneticilerin yakınlarını hizmet sunumunda ve personel istihdamında haksız yere iltimas tanıyarak örgüt içi yozlaşmaya olanak sağlayan uygulamalar olarak ifade edilebilir (Erdem, Özkanan 2014: 180).

Örgütlerde Adam Kayırmacılığı ifade eden “ Nepotizm” kavramı; kamu hizmetlerine girişte ve örgüt içi yükselmelerde kişinin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi gibi liyakat ölçülerinin ikinci plana atılarak bunun yerine idarecilerin örgüt içi nüfuzunu kullanmak suretiyle alınacak personellerin yeteneklerine

bakılmaksızın kamuda akrabalık, hemşericilik, ideolojik ve siyasi birliktelik ilişkilerine dayalı istihdam edilmesini ifade etmektedir (Özsemerci 2003: 21). Bu durum işe göre adam yerine adama göre iş ayarlanması ifade eden kamu bürokrasinde toplumsal bir sorunu ifade etmektedir.

Kamu örgütlerinde adam kayırmacılığa yönelik uygulamalar sonucu kamu kurumlarında çalışanlar hizmete girerken ve hizmette kalırken belli bir görüşe, etnik mezhebe, siyasal partiye, belli bir ekonomik zümreye bağlılık ya da aidiyet ölçütüne göre görevde dağıtılması sebebiyet vermektedir. Örgüt içi önemli ve prestijli görevler bilgi ve deneyim yönünden hak edenden çok idareci ve siyasi referansı sağlam olanlara verilmektedir (Güler 2005: 142).

Nepotizm kuralları hakim olduğu örgütlerde çalışanlar çoğunlukla kişisel performanslarını arttırmaktan çok çalıştıkları örgütün üst yönetimini deki idarecilerin yakınları ile irtibat kurarak terfi etmeye çalışmaktadırlar. Sonuç olarak Nepotizm sonucu liyakat ve kariyere dayalı istihdam anlayışı önemsizleşmektedir. Çalışanlar terfi ve istihdamda hak ettikleri bilgi ve becerilerle yükselememekte, tüm performanslarını idarecilerle iyi ilişki kurma ve geliştirme boyutunda sergilemekte, bu durum ise örgüt içi verimsizlik ve çalışanlar arasında çatışma ortamı ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

2.2.2. Siyasallaşma

Kamu yönetimi görev ve sorumluluk yönünden siyasal iktidarın bir yürütme aracı olarak görülmektedir. Kamu kurumlarında çalışacak kişilerin belirlenmesinde siyasal liderlerin rol almak istemesi bu açıdan kendisine hayranlık duyulmasını istemesi günümüzde daha yaygınlaşmaya başlamıştır. Dolayısı ile siyasal iktidarlar gerçekleştirmek istediği politikaları etkin ve hızlı bir biçimde hayata geçirebilmek için bürokrasiye egemen olma gayretinde olduğu gözükülebilmektedir. Bu durum memurların işe alımında ve yükseltilmesinde siyasal kayırmacılığı ve örgütlerde siyasallaşmayı ön plana çıkarmaktadır (Akar 218: 488).

Kamu örgütlerinde siyasallaşma sonucu siyasal iktidarlar üst düzey yönetici atamalarında liyakat ve tecrübe gibi ölçütler yerine güvenilir olmak, sır saklamak, parti menfaatlerini her şeyin önünde tutmak gibi ilkelerle yöneticilerin göreve gelmesini sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu durum ise kavram olarak “patronaj” ile

ifade edilmektedir. (Tutum 1976: 9). Siyasi iktidar tarafından göreve getirilen idareciler yine aynı mantıkla siyasi iktidarın çıkarlarını benimseyen veya benimseyebilecek kişileri önemli yerlere görevlendirebilmektedir. Bu durum kamu örgütlerinde en tepeden en aşağıya kadar memur kadroları siyasallaşmasına imkan vermektedir.

Yönetiminde örgüt içi kültürde siyasallaşmasının genişlemesi sonucu idarenin tarafsızlığına zarar vermekte ve her iktidar değişimi üst düzey yöneticilerin değişmesi olarak algılandığı için yönetimde tutarlılığı ve istikrarı bozmakta ve örgütlerin verimsizleşmesine yol açmaktadır (Yılmaz, Kılavuz 2002: 20). İdareciler ve çalışanlar siyasallaşmanın hakim olduğu örgüt ortamında kendilerini güvensiz hissetmekte ve uzun vadeli planlar yapmamakta, vizyonlar geliştirmemektedirler. Örgütlerde ise siyasallaşma hareketi bürokratik sistemin yozlaşmasına neden olmakta ve etkin, hızlı, verimli bir kamu hizmetinin gerçekleşmesini engellemektedir.

2.2.3. Yolsuzluk ve Rüşvet

Yolsuzluk kavramı kamu personelinin görevi ile alakalı yapılmaması gereken işlemleri yapması ya da yapılması gereken işlemleri hızlandırmak karşılığında çıkar sağlamasını ifade etmektedir (Eryılmaz 2011: 254). Yolsuzluk çağrışım olarak maddi kavramları içerse de içinde, siyasallaşmayı, aracıya başvurmayı ve kollamacılığı barındıran çok kapsamlı bir kavramdır (Gökçe, Şahin 2002: 16). Yolsuzluk kavramı çıkar açısından incelendiğinde kamu bürokrasisindeki yolsuzluğu "maddi bedel içerikli yolsuzluk" ve "dayanışma içerikli yolsuzluk" şeklinde iki grupta incelemek mümkündür (Yılmaz, Kılavuz 2002: 21).

Maddi bedel içerikli yolsuzluk kavramı kamu görevlilerinin ifade ettiği görevlerde maddi çıkar gözeterek yasal düzenlemelere aykırı biçimde hareket etmesini ifade etmektedir. Bu yolsuzluk türünün belli başlı örnekleri; rüşvet, haraç ve zimmettir oluşturmaktadır. Dayanışma içerikli yolsuzlukta ise, kamu hizmetlerinde maddi çıkardan çok kişilere bazı bağlılıklar ve yükümlülükler sebebi ile ayrıcalık sağlanmasını ifade etmektedir. Bu yolsuzluk türünün belli başlı örnekleri ise; yakınları, nüfuz sahibi, ideolojik, etnik, dinsel köken birlikteliği olan kişileri kayırmayı ifade etmektedir (Yılmaz, Kılavuz 2002: 21).

Rüşvet kavramı ise kamu görevlinin görevini ifa ederken gerçek veya tüzel kişilerin yararına haksız çıkar sağlayacak biçimde işlem yapması ya da işlemden çıkarı olan bireylerin eylemlerini görmezden gelmesini sağlamak yapılan iş karşılığı yasa dışı maddi çıkar elde etmesidir (Özsemerci 2003: 17). Rüşvet olgusu sunulan kamu hizmetlerin arzın isteği karşılayacak duruma düzeyde olmaması durumunda ortaya çıkan bir olgudur. Bu yönüyle “kamu hizmetleri karaborsası” olarak da nitelendirilebilir. Bu durum ise kimilerine göre bürokrasinin hızlı kimileri için ise yavaş yürütmesi ifade etmektedir. Rüşvet kavramı bu yönüyle vatandaş için ek bir vergi kamu personeli içinse ek gelir durumuna dönüşmektedir.

Yolsuzluk ve Rüşvet kavramı günümüzde bir bürokrasi hastalığı olması itibarıyla bürokrasinin verimliliğini etkileyen önemli bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Bulunduğu makam ve ifa ettiği görev nedeniyle çalışan kamu personelleri maddi sıkıntılar, daha lüks bir yaşam, bağlı olduğu gruplara karşı maddi veya maddi olmayan çıkarları gözetmekte, açığöz kamu görevlileri yaptıkları yolsuzluklarla sistemi yozlaşmaya götürmektedirler. Bu durum vatandaşlar gözünde kamu örgütlerini güvensiz ve gizli kapalı ardında dönen entrikalar olarak algılanmakta, kamu örgütlerinin prestij ve saygınlığı toplum nazarında düşürmektedir.

2.2.4. Yönetimde Gizlilik, Dışa Kapalılık ve Değişeme Ayak Uyduramama

Geleneksel kamu yönetiminin en büyük sorunsallarından biri yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık konusudur. Kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar ve tüzel kişiler kendisi ile ilgili veya toplumun genelini ilgilendiren bir karar ve alınan karar ile ilgili uygulanış biçimi, yapılan faaliyetlerinin aleniliği ile ilgili haberdar olma ve her aşamada kamu örgütlerinde bilgi alma hakkına sahip olma hakkına inancı vardır.

Gizlilik olgusu kamu örgütlerin ellerindeki bilgi, belge ve diğer argümanların kamu güvenliği açısından “devlet sırrı” ibaresi ile açıklanmaması şeklinde ifade edilen bir kavramdır (Arslan 2010a: 177). Kapalılık ise kamu örgütlerinin dışardan gelebilecek her türlü olumlu ve olumsuz etkiye karşı tepkisiz kalmasını ve icra edilen bir çok işlem ve eylemin dıştan görülmemesini ve alınan kararların gerekçelerinin örgüt dışına açıklanmamasını ifade etmektedir (Şengül 2005: 218).

Kamu örgütlerinde gizli ve kapalı yönetiminin görülmesindeki temel sebep idarelerin elinde bulunan yönetme erkinin paylaşmama duygusu yatmaktadır (Arslan 2010a: 177). Bunun yanı sıra siyasi rejimin niteliği, otorite kazanma eğilimi, kötü yönetim uygulamaları, devlet güvenliği ve diplomasi, yönetimde etkinlik ve tarafsızlık sağlama düşüncesi, özel hayatın korunması, memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleri olarak da diğer sebepleri olarak gösterilmektedir (Gökçe, Şahin 2002: 13).

Hukuk Devleti ilkesinin geçerliği olduğu yönetimlerde gizlilik sınırı devlet güvenliği, özel hayatın korunması, kamu yararı olması gerektiği doğal karşılanmaktadır. Bunun dışında kalan sebeplerde ise örgüt içi neyin gizli ve neyin açık olması gerektiğine karar veren merci kurum yöneticisi veya kurum personeli karar vermektedir. Bu durum kurum içinde yolsuzlukların ve kayırmacılığın saklanması sebep olmakta halktan kopuk bir yönetim oluşmasına ortam sağlamaktadır. Vatandaşlar ise bürokrasinin bu kalkanına karşı güçsüz ve savunmasız kalabilmesine neden olabilmektedir (Eryılmaz 2012: 233).

Kapalı yönetim anlayışının hakim olduğu bürokratik örgütlerde yöneticilerin ve memurların, standartlaşmış işlemleri ve alışkanlıkları çağın şartlarına göre değerlendirmekten kaçındıkları, kendi içinde ve dışardan gelen yeniliklere kapalı olduğu ve engellendiği bir örgüt yapısı görülmektedir. Üst düzey bürokratlar ve siyasiler örgütün işleyişinde meydana gelen tıkanıklığı ve sorunların çözümünü sistem yapılacak yenilikler yerine çözümü personel değişikliğinde görmektedir. Bu durum çalışanlar ve yöneticiler için değişimi bir tehdit olarak algılamasına ve yeniliklere karşı direnç sergilemesine neden olmaktadır (Akçakaya 2016: 687).

Değişim karşısında çalışanlar ve idareciler değişim sürecinin kendilerini yetersizlikleri sonucu ortaya çıktığı bir olgu olarak algılamakta ve klasik işleyiş sürecinden kopmak istemektedir. Kamu örgütlerindeki temel amaç var olan hizmeti daha iyileştirmek yerine sunulan hizmetin kesintiye uğramaması amaçlanmaktadır. Bu durum klasik işleyiş modelinin sunduğu istikrar ve düzen daha cazip hale getirmekte, değişim faktörü deneyim yönünden risk içerdiği için idareciler ve personeller değişim sürecine pek yanaştığı gözükmemektedir.

2.2.5. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma

Kamu veya özel olsun örgütler amaçlarını gerçekleştirecek işlemleri örgüt içinde sorgulanamayan ve mutlak geçerliliğe sahip olan yazılı kurallar aracılığı ile yürütür ve çalışanlarından örgüt hakim olan yazılı kurallara uygun biçimde bir davranış sergilemelerini beklemektedirler (Yılmaz, Kılavuz 2002: 18). Yazılı kurallar bu bakımdan çalışanlar arasında yetki ve görev çatışmasını engelleyerek sorumluluk kimin bir işte sorumluluk sahibini belirleme amacı taşımaktadır.

Kamu yönetiminde kuralcılık olgusu çoğunlukla ayrıntılı olarak düzenlenen yasaların, çalışanların ve idarecilerin karşılaştıkları sorunlar üzerine inisiyatif kullanmalarına izin vermeyen durumlarda ortaya çıkan sorun olarak gözükmektedir (İZTO 1993: 30). Bu bakımdan kuralcılık olgusu kamu örgütlerinde yasama organının ve siyasi iktidarın bürokrasiyi kontrol altında tutup kendi iradesi dışında hareket etmesini engellerken, diğer taraftan ise idarecilerin de çalışanları denetim altında tutmalarını sağlayan yazılı kuralların hakim olduğu uygulamalar olarak da ifade edilebilir (Akçakaya 2016: 687).

Kuralcılık olgusu kamu örgütlerinde her ne kadar yasama ve siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde hakimiyetini sağlasa da çalışanlar kendilerini korumak için başvurduğu bir yöntem olarak da gözükebilmektedir. Kamu örgütlerinde yöneticilerin ve çalışanların sorumluluğu hizmetlerin verimli yürütülmesinden çok işlemlerin kurallara ve yasalara uygunluğu ön plana çıkmaktadır.

Kamu hizmetlerinde birçok çalışan iş yapabilme kudreti olduğu halde sorumluluk almaktan kaçınarak sorumluluğu yasalara atarak kendine yazılı kuralları sığınmak olarak görebilmektedir. Bu durum yönetimin işleyişini aksamasına ve yavaşlamasına neden olmakta yöneticilere ve memurlara mazeret kaynağı oluşturup sorumluluk almamak istememelerine ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır (Yılmaz, Kılavuz 2002: 18).

Kuralcılık olgusunun kamu yönetimine bir diğer olumsuz yönü ise idarenin işlem yapması için gereken yazılı kuralları değişen toplum şartlarına adapte olamaması ve kendini değiştirme ihtiyacı hissetmemesidir. Esnek olmayan yazılı kurallara bağlılık bazen idarenin yapmak istediği işlemine cevap verememekte bu durum yeni yazılı kuralları sisteme adapte ederek var olan kuralların daha da

çoğalmasına ve sisteminin karmaşasına neden olmaktadır. Bu durum ise idarenin sürekliliği ilkesine sekte vurmakta ve işleyişi yavaşlamaktadır (Akçakaya 2016: 687). Bu açıdan bakıldığında kamu yönetiminde kurallara bağlılık ve formalite düşkünlüğü, yapılacak işlemlerde zaman ve hız bakımından gecikmelere sebep olmakta bu durum aşırı kırtasiyeciliğe ve sistemin geç işlemesine neden olmaktadır.

2.2.6. Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme

Geleneksel yönetimde kamu bürokrasisinin süre gelen işlevsel sorunlarından bir diğeri ise faydalanmak istenen kamu hizmeti ile hizmeti sunan kamu kurumu ile arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan aracılar yoluyla işlemleri yürütme uygulamasıdır (Yılmaz, Kılavuz 2002: 27).

Kamu hizmetlerinden faydalanan kişiler, bürokrasinin yapı olarak karmaşık ve kuralcı olması sonucu kendilerini güçsüz hissetmekte kamu dairelerinde işlerini aracılarla yürütmeye çalışmaktadırlar. Bürokraside hakim olan gizlilik, kurallara aşırı bağlı olması, kullandığı dilin halktan farklı olması ve yönlendirici ve bilgilendirici kılavuzların olmaması, bürokrasiyi vatandaşlar açısından içine girilemez ve kendine kolaylıkla ulaşamaz bir nitelik olarak algılamasına neden olmakta bu durum aracı kurumların doğmasına sebep olmaktadır (Akçakaya 2016: 687).

Kamu hizmeti sunan örgütlerin vatandaşlar kopuk yönetim tarzı nedeniyle vatandaşlar aracı olmadan kamu kurumuna gittiğinde yaptıracağı işlerinin yapılmayacağı veya kendisine kötü muamelede bulunulacağını korkusuna kapılmaktadır. Bu durum işlemi yaptırabilecek bir aracı bulma eğilimine yol açmaktadır (Yılmaz 1997: 432). Amacı işlemleri hızlandırmak ya da işlem tahsis etmek olan aracılar genellikle siyasi ve ideolojik bürokrasiye hakim olan partilerin milletvekilleri, parti yöneticileri, örgütlerle ideolojik veya dini birlikteliği olan topluluklar, bürokraside sözü geçen eski bürokratlar ve görev başında olan bürokratlar işlemlerin yürütülmesinde aracı olarak kullanılan kişilerdir (Gökçe, Şahin 2002: 16).

Aracılık kurumu vatandaş, siyasetçi, bürokrat üçlemesinde üçünün çıkarlarının tatmin edildiği bir kurumdur. Siyasetçi bakımından adının duyulması seçmen tarafından popülaritesinin artması anlamına gelirken, bürokrat bakımından yerini getirdiği görevden dolayı siyasetçilerin gözüne girmesine ve yerini

sağlamlaştırmasına, vatandaş bakımından hem arzuladığı işin görülmesi hem de bulunması zor bir aracı ayarladığı için kurum gözünde ve toplumda imtiyazlı hale gelmesine olanak tanır (Eryılmaz 2012: 241-243).

Aracılık uygulamaları her ne kadar vatandaşın bürokrasiden ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olsa da yasalar önünde eşitlik ilkesi ile çelişmektedir. Bu durum toplumda korunaklı ve korunaksız sınıf oluşmasına imkan vermektedir. Kendini korunaksız hissedenden sınıfın topluma ve kamu örgütlerine güveni sarsılmakta kendi sistem dışından dışlanmış hissetmesine sebebiyet vermesine neden olabilmektedir.

2.2.7. Örgütsel Büyüme ve Merkeziyetçilik

Bürokraside karşılaşılan sorunlardan biride örgütlerin doğal hizmet sınırları dışına taşarak büyümesidir. Devletler anayasada belirtildiği üzere halka sunacağı vatandaşlara en hızlı ve verimli bir biçimde örgütlenmek zorundadır (Gökçe, Şahin 2002: 12). Örgütsel büyüme olgusunda kamu kurumları ifa ettiği hizmetlerde kaliteyi geliştirmek maksadıyla bütçe, araç-gere, personel sayısı ve hizmet birimlerini çoğaltma eğilimindedirler (Akçakaya 2016: 687). Yaşanan bu süreçte hedef kamu hizmetlerinde kaliteyi arttırmak olsa da altında yatan temel amaç karar mekanizmalarında hakim olan yöneticilerin hükmettikleri güç, yetki ve prestij rantını çoğaltmak istemesi ve siyasi aktörlerin ise prestij kazanmak için yaptığı uygulamalar yatmaktadır. Siyasiler oy kaygısı ile kendi bulunduğu seçim çevresinde devlet kurumlarının yatırımlarını arttırmakta bu durum örgütlerde gereksiz büyümelere yol açmaktadır.

Fayda- maliyet, kamu yararı, yerindelik tespiti ve analizi yapılmadan yaşanan bu büyüme sürecinde örgütler birim sayılarını attırıp kamu harcamalarını çoğaltmakta, artan birimlerin görev ve sorumlulukları belirsizleşmekte bunun yansıması olarak da birimler ve çalışanlar arasında koordinasyon ve iletişim sorunu ortaya çıkabilmektedir (Yılmaz 1997: 402). Ayrıca birimler arası sorumlulukların belirtilmemiş olması çalışanlar arasında yetki tecavüzüne sebebiyet vermekte ve ortaya çıkacak bir hatada sorumluluğun kimde olduğunu ortaya çıkarmaya engel olmaktadır (Gökçe, Şahin 2002: 12).

Kamu örgütlerinde büyüme süreci personel istihdamını ve çeşitliliğini artırması var olan hiyerarşik yapı daha da büyümesine ve karmaşık hale gelmesine

neden olmaktadır. Bu karmaşıklık örgütlerde etkinlik ve verimlilik için iş bölümü ve ihtisaslaşmaya gidilmeyi gerekli kılmaktadır. Örgütlerde yeni birim ve uzmanlık alanlarına ayrılması ise birimler arasında koordinasyonu sağlayacak bir gücü gerekli kılmakta bu durum ise örgütlerde merkeziyetçiliği arttırmaktadır (Çevikbaş 2006 274). Kamu bürokrasinin merkezileşmesi çabası örgütlerde karar alma mekanizmaları merkez teşkilatında veya üst kademe yöneticilerde toplamakta bu durum kararlarda tekelciliğin önünün açılmasına neden olmaktadır. Örgütlerde artan merkeziyetçi anlayış kamu hizmetlerinde esnekliği ortan kaldırmakta ve üst makamların geniş ölçüde teferruat içinde boğulup görevini yerine getirememesine neden olabilmektedir (Yılmaz 1997: 402).

Merkeziyetçi yaklaşımda yetki konusunda kısıtlı olan taşra örgütleri ve çalışanlar karşılaştıkları bir sorunu merkez teşkilatının üzerine atmakta vatandaş ile merkez teşkilat arasında sekretarya görevi üstlenmektedir. Aşırı merkeziyetçiliğin oluşturduğu bu bürokrasi modelinde evrak yoğunluğu, karmaşa ve belirsizlik ön plana çıkmakta bu durum işlemlerin uzamasına sebep olmakta ve yönetimde verimsizliğin temel kaynağını oluşturmaktadır.

2.3. Yeni İşletmeci Yönetim Anlayışının Geleneksel Kamu Personel Rejime Yansımaları

YKİ yaklaşımı, profesyonel yönetim, teknik uzmanlık, başarılı sonuçlar elde etmek için yetki devri, uygun organizasyonel kültürlerin geliştirilmesi yoluyla daha iyi organizasyonel performans ve organizasyonel çıktılarının aktif olarak ölçülmesi ve adaptasyonun vurgulayan bir yönetim yaklaşımıdır. YKİ kamu sektörüne yeni yaklaşımlar getiren bir paradigma kaymasıdır ve bu yeni paradigma klasik kamu yönetiminin kısıtlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine meydan okuma üzerine kuruludur. Bu bağlamda halka sunulan yeni yönetim anlayışı, kamu personel sistemini farklı açılardan etkilemektedir (Akçakaya 2016: 689).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı kamu personel istihdamından, ödüllendirilmesi, ücretlendirilmesi, performans ölçülmesi, terfi ve emeklilik konularına kadar bir çok konuda geleneksel yönetim anlayışından ayrılmaktadır.

Tablo 6. Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımlarında
Kamu personel Yönetim sisteminin Karşılaştırılması

	BÜROKRASİ MODELİ	İŞLETMECİ YAKLAŞIM
İstihdam	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Statü hukukuna bağlı ▪ Ömür boyu ▪ Katı kurallara dayalı ▪ Güvenceli 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sözleşme hukukuna bağlı ▪ Belli aralıklarla tekrarlanan ▪ Esnek kurallara dayalı ▪ Güvence iş ve görevle sınırlı Norm kadro
Üst kademelere atama	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kadro ve kıdeme bağlı ▪ İçsel -kurum içinden eğitim ve kıdeme göre- (kapalı kariyer) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Başarıya bağlı ▪ Dışsal -Performans sözleşmesiyle- (açık kariyer)
Kadro (Staffing)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kişiye Yönelik Kariyer (Rütbe) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ İşe Yönelik Kariyer (Kadro)
Değerleme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tezkiye ve Liyakat Sistemi, ▪ Değerleme aralığı yılda bir defa ▪ Yöneticiler tarafından Değerleme 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Performans değerlendirme, ▪ Daha sık değerlendirme ▪ Yöneticinin yanı sıra iş arkadaşları, hizmet götürdüğü kişiler vs. tarafından değerlendirme
Ücretlendirme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Statüye dayalı (hiyerarşideki pozisyon, diploma ve kıdem) ▪ Standart 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Performansa dayalı ▪ Farklılaştırılmış ücret
Ödüllendirme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terfi ettirme 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pirim, ek ödeme vs.

Kaynak: Eren 2006: 134

Tablo 6'dan hareketle yeni kamu işletmeciliği anlayışı küçültülmüş bürokratik yapılanma olarak yumuşak hiyerarşinin benimsendiği, esnek çalışma, ücret, emeklilik ve istihdam sisteminin uygulandığı, çalışanların arasında rekabetin ön planda tutulduğu, üst düzey yöneticilerin daha fazla yetkilendirilerek süreç odaklı bir "idareci" yerine sonuç odaklı bir "yönetici" profilinin çizildiği, yükselme ve ücret dengelerinin çalışanların performansına göre belirlendiği ve son olarak da ifa edilen kamu hizmetlerinin süreç takibinin yanında sonuçlarının da denetiminin

sağlandığı bir örgüt yapısını ön plana çıkarmaktadır (Aksoy 2004: 42-43). Bunun yanı sıra, geleneksel kamu bürokratlarının birer kamu işletmecileri haline dönüştürülmesini sağlamak ve iç (meslek ve kurum kültürü) ve dış (sendika) baskılarının etkileri azaltılmak suretiyle kamu işletmecilerine özgür bir şekilde yönetme ortamı sağlanması düşüncesi hakimdir.

2.3.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Yönetiminde ‘Personel Yönetiminde “Kadro” uygulamaları

Kadro kavramı örgütlerde hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde ifa edilmesini sağlamak üzere oluşturulan istihdam edilecek personellerin sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluklarını belirten kamu hizmeti ile iş gücü arasındaki ilişkinin planlanmasını gösteren çizelge olarak tanımlanmaktadır (Köroğlu 2005: 55).

Kamu kurumları personel yönetiminde “kadro” sayesinde çalışacak personelin sayısını, özelliklerini ve alacakları ücretleri belirlemektedir. Kadro kavramı memurlara görev ve sorumluklarının belirtmesinin yanı sıra düzenli bir ücret ve iş imkanı sunmaktadır. Sunulan bu imkanlarla memurlar toplumsal üretim sürecine katılarak ve hizmet üretiminde belli bir pay almaya vesile olarak sosyo ekonomik açıdan toplumsal bir rol üstlenmektedir.

Geleneksel personel sisteminde görevden çok kişinin ön plana çıktığı kişiye yönelik(kariyer) kapalı sınıflandırma sistemi uygulanmaktadır. Kamu kesimin de kariyer sistemi memurluğun bir meslek olarak kabul edilip memurlara çalışma hayatı boyunca izleyeceği yükselme ve ilerleme olanaklarının verilmesini ifade etmektedir (Köroğlu 2005: 56).

Rütbe sistemi de olarak adlandırılan kariyer sisteminde işe girişte temel kriter kişinin eğitim düzeyi üzerine yoğunlaşmaktadır. Öğrenim durumu ile hizmete giriş arasında organik bir bağın olduğu rütbe sisteminde, kişinin kamu hizmete başlangıç düzeyini (rütbeyi) öğrenim düzeyi belirlemektedir. Memur adaylarının bitirdikleri okullar hizmette girişte derece ve kademe olarak farklılık arz etmekte ve alacakları ücretlerde buldukları “derece” ve “kademelerine” göre belirlenmektedir. Ayrıca kadro sistemi memurlara çalışma şartları bakımından yüksek bir güvence sunan bir sistem olarak göze çarpmaktadır. Kadrosu kaldırılan kamu görevlisinin statüsü,

göreve değil kariyere bağlandığı için kamu personelinin görevi sona ermemekte başka görevlere atanmaktadır (Canman 2000: 23).

Yeni Kamu işletmeciliği yaklaşımı anlayışında ise kişinin yerine görevin ön planda olduğu “işe yönelik kariyer” sistemi olarak adlandırılan “açık” sistem uygulanmaktadır. Açık sistemin temel amacı işi bireye uydurmak yerine bireyi işe uydurmaktır. Kamu hizmetine alımlarda alınacak personelin getirilecek göreve beceri, deneyim, yetenek ve uzmanlık gibi konularında iş için bilgi ve becerileri önceden kazanıp kazanmadığı kontrol edilmektedir (Koroğlu 2005: 55).

Kamu özel sektörler arasında geçişlerin mümkün “işe yönelik” kariyer(açık sistem) sisteminde kamu hizmetine her düzeyden girilmesi mümkündür. Geleneksel personel sisteminde işe giriş sınavları kişiye yönelik genel bilgi ve yeteneği ölçmeye yönelik iken, kamu işletmeciliği yaklaşımda yapılan sınavlar işe yönelik bilgi ve uzmanlığa ölçmeye yönelik yapılmaktadır. Önemli olan işe alınacak personelin işin gereklerini yerine getirip getiremeyeceğinin tespitidir bu yüzden sınavlarda işe yönelik özel bilgi yetenekler ölçülür. İşe yönelik kariyer sisteminde önemli olan kişinin aldığı eğitimden çok iş için gerektirdiği tecrübe ve yetenek ön plana çıkarmaktadır (Canman 2000: 23).

Yeni kamu işletmeciliğinin bir yansıması olarak kamu örgütlerinde uygulanacak “işe yönelik rütbe sistemi” ile çalışanların ücreti geleneksel personel yönetimindeki gibi “kademe“ ve “dereceye” göre değil yapılacak işin “güçlük” ve “sorumluluk” derecesine göre belirlenmekte ve iş güvencesi geleneksel personel yönetim anlayışına göre daha güvencesiz bir yapı sergilenmektedir. Güvence iş ile sınırlandırılmaktadır. İlgili biriminin ya da görevin ortadan kalkması halinde çalışanın kurum ile ilişkisi kesilmektedir (Eren 2006: 139). İşe yönelik kariyer sistemi olarak adlandırılan yeni sistemle eski sistemde yüksek güvence vaat eden kariyer sisteminin önü kapatılarak güvencesiz, esnek istihdam politikaların önü açılmıştır.

2.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında sistem dışı istihdama açık “Kariyer” uygulamaları

Kariyer kavramı örgütlerde istihdam edilen personelin bulunduğu makamdan sorumluluk, maaş, prestij ve çalışma şartları bakımından daha iyi ve hiyerarşik olarak üst bir makama atanması olarak ifade edilmektedir. Kamu yönetiminde çalışanlara

kariyer yapma imkanı verilmesi memurlar üzerinde yaratıcı olma, bilgi ve becerilene geliştirme ve gösterme bakımından örgüt içi teşvik ortamının olduğu bir hava yaratmaktadır. Kariyer yapma imkanı verilen memur kariyer yapmak için kendini geliştirecek bilgi ve becerilere yönelmesi sonucu kamu hizmetleri daha verimli ve etkin hale gelebilmektedir (Ekinci 2008: 181).

Geleneksel personel yönetiminde kariyer sistemi bakımından “kapalı kariyer” sistemi uygulanmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışında memurluk bir meslek olarak ifa edilen bir hizmettir. Memuriyete girişte adaylar erken yaşta işe başlayarak iş kariyeri boyunca hiyerarşik yükselme imkanına sahiptir. Memurların kurum içi yükselmeleri ise kamu hizmetlerindeki gösterdiği başarı ve performansına göre değil hizmette geçirdiği süre, bulunduğu kademe ve dereceye göre belirlenmektedir. Ayrıca bürokrasi örgütte boşalan makamlara dışardan atamalara izin vermemekte örgüt içi çalışanlardan kıdem ve kademe olarak önde personeller atanarak boşluklar doldurulmaktadır (Köroğlu 2005: 55-56).

Kamu kurumlarında yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte “açık kariyer” sistemine geçilmeye başlamıştır. Çalışanların örgüt içi yükselmeleri geleneksel yönetim anlayışında kıdem ve dereceye göre belirlenmekteyken yeni sistemde çalışanın hizmet içi gösterdiği başarı ve performans etkili olmaktadır. Eski sistemde işe başlayan memurun boşalan bir üst göreve gelme şansı eski memurlara göre düşük iken, yeni sistemde kıdem ve dereceler ikinci planda kalmakta boşalan mevki veya makama dışardan başarı sağlanacağı inanılan personel atamalarının yapılabilmesi mümkün hale gelebilmektedir (Eren 2006: 138). Bu açıdan bakıldığında atama yapılacak bir göreve kurum içinde çalışan personel ile kurum dışından atanmak isteyen birey işe girişte eşit haklara sahiptir denilebilir. Kamu örgütlerinin böyle davranmasındaki amacın ise yeni yaklaşımın personel seçiminde kişiye uygun görev bulmak yerine göreve uygun çalışan bulmak düşüncesi yatmaktadır.

Geleneksel personel yönetiminde üst düzey kadroda görev yapan idareciler ağır bir kusuru olmadığı sürece görevinden başarısızlık ya da verimsizlik gibi nedenlerle alınamamaktadır. Üst düzey idareciler ifa ettiği görevinde stabil bir durum sergiliyorsa bulunduğu makama başka bir atama yapılacağı zaman genellikle ya eş

değer bir makam ya da daha üst bir makama atanarak ödüllendirilebilmektedir. Bu durum bazen işe uygun kişi yerine kişiye uygun iş tanımı yapılmasına neden olmakta örgütlerde hizmet ve iş yönünden verimsizliklerin artmasına neden olabilmektedir.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde esnekleştirilen kariyer ilkesi özel sektör de çalışanlarında memuriyete girmesine ve gösterdiği başarı ve performansa bağlı olarak kamu örgütlerinde üst düzey yönetici olmalarına fırsat vermeye başlamıştır. Bu sistem kamu örgütlerinde kayırmacı bir yaklaşımla uygulanmadığı halde bu uygulamalar genç ve yetenekli kişilerin kısa sürede üst görevlere gelmesini sağladığı gibi aynı zamanda örgütte yükselme de sağlanan fırsat eşitliği çalışanlar arasında rekabet ortamı yaratarak buldukları güvencesiz kadrolarda kalmak veya terfi alabilmek için kendilerini geliştirmelerine imkan verebilmektedir (Eren 2006: 138). Bu açıdan bakıldığında kamu örgütlerinde uygulanan liyakat ve performansa bağlı ücrete dayalı kariyer politikaları kamu hizmetlerinde verimlilik, ulaşılabilirliğin ve hızın artmasını sağladığı söylenebilir.

2.3.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışında Performansa Bağlı Personel Değerlendirme Sürecinin Memur, Amir, Örgüt Açısından Yansımaları

Küreselleşme kamu örgütlerinde yaşanan yerelleşme, özelleştirme, piyasalaşma çabaları örgütlerin işleyiş ve yapısal olarak değişime itmeye zorlamıştır. Performans olgusu örgütlerin içyapı ve işleyişle alakalı yeniden yapılandırma sürecinde anahtar kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır. Performans kavramı makro düzeyde kamu örgütlerinde hesap verme sorumluluğunun bir gereği olarak görülmekte, mikro düzeyde ise çalışanların örgütsel amaçlarını gerçekleştirmek için yaptığı katkı, başarı ve gösterdiği verimlilik karşısında çalışanların ödüllendirilmesini ve ücretlendirilmesini içermektedir (Saran 2004: 185).

Organizasyonlarda personellerin değerlendirilmesinde performansın kıstas olarak ölçülmesini ortaya çıkaran neden ise; çalışanlar işe alımlarda işe yönelik temel kriterleri sağlayarak istihdam edilse de çalışanların kişisel yetenekleri ve işe adaptasyon süreçleri farklılık göstermesinden dolayı çalışanlar iş başında aynı performansı sergileyememesidir. Performans odaklı değerlendirme süreci çalışanlar arasında performans farklılıkları izlemek, tespit etmek, ölçmek, objektif ve herkese uygulanabilir kriterler belirlemektir (Köroğlu 2005: 72).

Performans bağı personel yönetimi örgütlerin hedeflere ulaşabilmesi için örgüt çalışanların bireysel performansının örgütteki ortak performansa yapacağı katkının artırılması, değerlendirilmesi, ödüllendirilmesi ve personeli örgütten kopmasının önüne geçecek geliştirme süreci olarak ifade edilmektedir (Barutçugil 2002: 125). Performans yönetimi kavramı kamu yönetimi açısından incelendiğinde kamu kurumların kaliteli ve verimli hizmet sunumu için gereken yol, yöntem ve araçların doğru bir şekilde belirleme faaliyetlerini içermektedir.

Kamu personelleri üzerinde etkin ve işlerliği olan bir performansa bağlı personel değerlendirme sürecinin oluşturabilmesi için değerlendirmede kullanılacak kriterler objektif, ölçülebilir, kolay, anlaşılabilir, geçerli, güvenilir ve denetlenebilir niteliklere sahip olmalı yönetici değerlendirme sürecinde nesnel davranmalıdır. Geleneksel yönetim anlayışında çalışanlar özel yaşamı ile bir bütün olarak değerlendirilmektedir. Bu durum işe yönelik performans ölçümünü karmaşık hale getirebilmektedir. Modern değerlendirme süreci ise sadece iş yönelik performans üzerine odaklanmakta daha nesnel sonuçlar elde edilebilmektedir.

Performans değerlendirme sürecinde uygulanacak performans standartlarının oluşturulması için iş analizi ve iş tanımlarının yapılması gerekmektedir. Sunduğu hizmet ve coğrafi alan yönünden farklı olan kamu örgütlerine ilişkin iş ile ilgili ifadeler ve amaçlar saptanmalı, değerlendirme kriterleri bu prosedürlere göre oluşturulmalıdır (Akçakaya 2012: 173). Bu açıdan bakıldığında farklı hizmet kolunda çalışan kamu personelleri aynı kriterlerle göre değerlendirmek performans göstergelerinin yanlış yorumlanmalarına neden olabilmektedir.

Yeni kamu işletmeciliğın personel yönetimine yansımaları olan performans değerlendirme sistemini uygulandığı örgütlerde temel amaç, örgüt çalışanlarının performansların da verimli sonuçlar sağlanabileceği bir örgüt ortamı oluşturmaktır. Örgütlerde uygulanan bu sistem çalışanlar üzerinde adil ve gerçekçi bir şekilde planlanıp, değerlendirilip ve yönetildiği zaman örgütlerde yüksek motivasyon içeren bir iş ortamı oluşturulabilmektedir (Apan 2008: 61).

Geleneksel kamu yönetiminde anlayışında memurlar için sicil amirinin vereceği notlara dayanan tek tip bir değerlendirme sistemi oluşturulmuştur. Bu sistemde memurlar on bir faktöre göre (sorumluluk duygusu, göreve bağlılık, intizam

ve dikkat, mesleki bilgi, tarafsızlık, disipline riayet vb.) notlar verilerek (100 tam not üzerinden) dört derece halinde değerlendirilmektedir. Ayrıca sicil amirleri, memurların genel durum ve davranışlarını (kılık-kıyafet, zeka ve kavrayış derecesi, azim ve sebatkarlık, sır saklama, dürüstlük, güvenirlilik) mütalaa belirtmek suretiyle değerlendirmektedirler (Kestane 2003: 132).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile kamu örgütlerinde memurlar üzerindeki üstlerin denetimi (dikey denetim) çalışanların performanslarının; çalışma arkadaşlarının, hizmet verdiği vatandaşların, astlarının, amirlerinin, kendisinin kısaca çalışan ile ilişki içinde olan tüm unsurlar tarafından değerlendirilmesine imkan sağlayan 360 derece (yatay denetim) performans denetimine dönüşmüştür (Eren 2006: 141).

Yeni kamu işletmeciliğinde değişen personel değerlendirme sistemi çok boyutluluk kazanarak çalışanları performansına yönelik geri beslemeler yoluyla geliştirmesi, eğitmesi, ödüllendirmesi, yaptığı analizlerle çalışanların potansiyel olarak verimli olduğu iş konularına yönlendirerek örgütsel vizyon ve misyonu daha üst boyutlara taşıma amacı güden dinamik bir süreci ifade etmektedir (Örücü, Köseoğlu 2003: 64).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile güncellenen performans odaklı personel değerlendirme sistemi çalışanlar üzerinde potansiyel farkındalık yaratarak kendilerini tanıma işe motive olma imkanı sağlamaktadır. Sistem takım çalışması ve bireysel çalışmaya odaklı daha etkin sonuçlar alabilmek için benimsenmiş amaçlar, saptanmış iş tanımları ve performans standartları, çalışanlara eksik olduğu ve kendini geliştirebileceği alanlarda geri bildirim yapılması, ulaşabilecek hedefler konulmasını, ödüllendirme ve ücretlendirilmesini, performansa göre iş uzatımı veya iş feshi gibi uygulamaları içeren yazılı, kesin, ölçülebilir, ulaşılabilir, esnek, belli ve sık aralıklarla uygulanan bir değerlendirme sistemidir (Akçakaya 2012: 173).

Performansın kamu personeli değerlendirme açısından performansın kriter olarak alınması hizmet ve personel tanımlamasında objektif ölçütler koyması yatmaktadır. Ortaya çıkan ölçütler sunulan hizmetlerde talep profili ile çalışanların liyakat profilinin örtüşmesini sağlayarak kamu örgütlerine personel istihdamına yönelik daha rasyonel değerlendirme süreci sunmaktadır. Ayrıca geleneksel

yönetimde memurluk daimi bir meslek olmaktan çıkarılmakta permansa bağlı belirli süreli sözleşmeli statü kazanmaktadır. Kurum içi yükselmeler de ise eğitim ve kıdeme dayalı yükselme yerine deneyim ve başarı temel ölçüt alınmakta, dışardan sözleşme ile personel istihdam edilebilmesinin önü açılabilmektedir.

2.3.3.1. Memurlar Açısından Faydaları

Kamu personeli üzerinde yapılan performans temelli personel değerlendirmeler sonucunun çalışanlar üzerindeki etkilerini sıralamak gerekirse; çalışanlar performans değerlendirmesi sonucu güçlü ve geliştirilmesi gereken özelliklerin farkına varırlar, üstlerinin kendinden neler beklediklerini ve performanslarının hangi ölçütlere göre ve nasıl değerlendirildiğinin öğrenirler, yerine getirdikleri hizmetlerde örgüt açıdan rol ve sorumluklarının daha iyi farkına varabilirler, çalışanlar üzerindeki performanslarına ilişkin verilerle yapılan geri bildirim ve besleme yoluyla iş tatmini ve motivasyon duyguları gelişebilmektedir. Örgütlerde oluşan rekabet havası memurları sürekli kendilerini geliştirmeye teşvik eder, memurlar kendi performansını objektif bir şekilde değerlendirdiği sürece ise ileriye dönük kendi kariyer gelişimi üzerinde söz sahibi olabilmektedir (Dövcenciöglü 2003: 62).

2.3.3.2. Kamu İdarecileri Açısından Faydaları

Kamu yöneticileri açısından değerlendirme sonuçları incelendiğinde yapılan performans analizleri ile planlama ve kontrol etme faaliyetlerini kolaylaştırarak çalışan ve birimlerin etkin performansını göstermeye yardımcı olmaktadır. Astlar ile ilgili performans analizleri astların yeteneklerini, güçlü ve gelişmesi gereken yönlerini tespitini kolaylaştıracak çalışanlar üzerinde yapıcı ve motive edici geri bildirim rehberlik yapma imkanı verebilmektedir. Astların değerlendirme sürecinde idareciler kendi güçlü ve güçsüz yönlerini görebilmekte bu sayede kendilerini tanıma imkanı sağlaması sonucu yönetsel becerilerini geliştirebilmektedir. İdareciler memurlarla karşılıklı ve güvene dayalı sağlıklı ilişkiler kurması sonucu personelleri yakından tanıma imkanı sağlayabilmekte, bu durum yetki devri daha kolay hale gelebilmektedir (Kaynak, Bülbül 2008:209).

2.3.3.3. Kamu Kurumları Açısından Faydaları

Kamu örgütleri açısından ise yeni personel değerlendirme süreci sunulan kamu hizmetinin kalitesi, etkinliği ve verimliliği sürekli gelişime odaklı hale getirmektedir. Personel ihtiyacı örgütte çalışanların performansının durumuna göre belirlenmesi gereksiz uygulanan istihdam politikalarının önüne geçilmesine olanak sağlamaktadır. Çalışanların kişisel bilgi ve becerilerinin tespit edilmesi örgütlerde iş zenginliğine neden olmakta personellere sabit görevler vermek yerine örgütün değişen ihtiyaçlarına göre görevlendirmeler yapılmasını sağlayabilmektedir. Memurların performans konusunda eksik kalan yönlerinin tespiti sonucu daha doğru ve kolay örgüt içi eğitim imkanlarını oluşturulabilmektedir. Performansa bağlı ücret değerlendirmesi ise örgüt içi verimsizliğe neden olan çalışanlar arasında rekabet haline gelen “yatış kadroları” olarak adlandırılan görevler önemsizleşmektedir (Apan 2008: 61-64).

2.3.4. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı İle Birlikte Değişen Kamu Personeli Sisteminde Ücretlendirme Politikaları

Geleneksel yönetim personel yönetim anlayışı ile yeni işletmeci yönetim anlayışı arasındaki ortaya çıkan önemli farklardan birisi de çalışanların üzerinde ücretlendirme konusunda ortaya çıkmaktadır. Günümüzde bir çok OECD ülkelerinde uygulamalarından etkilenecek personel ücretlendirme sisteminden kriter olarak kıdemini yerini bireysel ve takım performans göstergeleri ile tespit edilen modern ücretlendirme sistemine geçmeye başlamışlardır.

Geleneksel yönetim anlayışında çalışanların ücretleri kişinin kıdem, eğitim düzeyi ve yerine getirdikleri görevin önemi ve sorumluluğuna göre merkeziyetçi ve tek taraflı bir belirleyiciliğe sahip anlayış çerçevesinde yasayla saptanmış ilkelerle belirlenen sabit ve standart(gösterdiği performansa göre değişmeyen) bir ücret ödenmektedir. Kamu örgütlerinde memura ödenen ücret miktarı çalıştığı pozisyonun görev ve sorumluluk düzeyi ve kıdeme göre değişebilmektedir. Memurlara ödenen ücretin temel ölçüt olarak kıdemini esas alınması ödenen ücretlerin esneklikten uzak, tek tip olmasına yol açmaktadır. Bu durum işe başlayan genç, yetenekli, çalışkan memur adaylarının kıdem olarak eski, yaşlı, verimlilik bakımından düşük memurlara göre daha düşük maaşla işe başlaması anlamına gelmektedir (Eren 2006: 141).

Geleneksel yönetim anlayışından ücretlerin merkeziyetçi bir yaklaşımla sabit ve belirleyici kriterin kıdem olması birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Çalışanların bireysel performansının ücrete ve ödüllendirmelere yansımaması, çalışma koşulları bakımından farklılıklar gösteren aynı iş kolunda çalışan personellerin ücretinde standardizasyon yapılması ücrette adaletin ortadan kalmasına ve kıdemle otomatik maaş artışı sağlaması ise personellerin performanslarını arttırmak için ayrıca bir çaba sarf etmesini gereksiz bırakmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışından müşteri/vatandaş odaklı yönetim anlayışına geçiş ile kamu hizmetlerinin ve özellik itibarıyla özel sektör kıstasları ile rekabet edebilir seviyeye gelmesi için kamu personelinin özel sektör uygulamalarının da olduğu gibi etkili bir teşvik ve motive edici bir ücret sistemi ihtiyacı vardır.

Yeni kamu işletmeciliği ile birlikte 1980'li yıllarda kamu yönetiminde uygulanan reformların da özel sektör yönetim anlayışının model alınması çalışan ücretlerinin belirlenmesinde özel sektör ücretlendirme biçimi olan “performansa dayalı ücretlendirme” uygulamalarının kamu yönetimine uygulanabileceği görüşü hakim olmaya başlamıştır. Performansa dayalı ücretlendirme sistemi Vroom'un beklenti teorisine ücret ile performans arasında sıkı ilişki kurularak oluşturulan ücret özel sektör ücretlendirme politikasıdır. Performans odaklı ücret sisteminin mantığını daha önce belirlenmiş örgütsel hedeflerin gerçekleşmesine katkı eden personellerin ettiği katkı derecesine göre doğru kişilerin doğru miktarlarla maaşlarının farklılaştırılmasını, ödüllendirilmesini oluşturmaktadır (Yüzer 2010: 1533-1534).

Örgütlerde çalışanlar kendisine yüklenen görevin niteliklerine karşında gösterdiği performansın karşılığını ücretlerine yansımaları beklerler. Eğer çalışanlar hizmetlerde yaptığı katkının aynı konumda çalışanların yaptığı katkı arasında kendi aleyhine bir eşitsizlik görmesi durumunda haksızlık ve tatminsizlik duygusu oluşmakta çalışanın verimliliği düşebilmektedir. Performansa dayalı ücret sisteminde ise ücretler çalışanların gösterdiği performansa göre belirlenmekte ve ödüllendirilmektedir. Bu durum kişinin işe yönelik tatminsizlik duygusunu kaldırdığı gibi kişinin kuruma olan saygı ve güvenin arttırarak çalışanın kurum içi aidiyet duygusunu arttırmaktadır (Uygun 2016: 74).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımında memurların ücretinin gösterdikleri performansla değerlendirilmek istenmesinin altında yatan amaç ise “ekonomik işletmeci ussallığa” düşüncesine bağlı olarak ücretlendirme süreçlerinin verimlilik ve rasyonel istihdam politikasına dayandırılmak istenmesi yatmaktadır (Eren 2006: 141).

Performansa göre ücretlendirme politikaların temelinde kamu örgütlerinde iki amacın gerçekleşmesi amaçlanmaktadır. Bunlardan ilki geleneksel örgüt yapılarında görülen merkezde toplanan gücün daha alt yönetsel birimlere aktarılmasıyla daha fazla yetkiyle donatılan yöneticilerin kendi astlarının ücretlerinin belirlemesini sağlayarak yönetsel reform çabalarının tabanda da benimsenmesini sağlamakken, ikinci amaç ise örgütlerde performansa göre ücret sisteminin personeller üzerinde performans ve motivasyon yükseltici bir araç görülmesidir (Ateş 2005: 315).

Örgütlerde etkin bir performansa bağlı bir ücretlendirme için gerekli kriterleri Kestane’ye göre sıralarsak (Kestane 2003: 133):

- Objektif olmalıdır.
- Ölçülebilir ve önemli olanı ölçer olmalıdır.
- Performansı doğru bir şekilde ölçebilecek bir değerlendirme sistemi ile birlikte işlemelidir.
- Sadece yönetime değil, çalışanlara da uygulama sonuçları geri bildirim yapılacak şekilde düzenlenmelidir.
- Kolay anlaşılabilir olmalıdır.
- Kontrol edilebilir olan ile ilgili olmalı, çalışanların kontrolü dışında olan olayları hesaba katmamalıdır.

Kamu kurumlarında amaca uygun bir performansa dayalı ücret sistemi için, öncelikle ücretle bağlantısının kurulması aşamasında yapılan işlerin nitelik farklılıkları ve karmaşıklığından dolayı ayrı ayrı her bir kamu hizmetinin ilgili kurumlarında uygulanmak üzere, o hizmetin özelliklerinin ve hizmetten beklentilerin dikkate alınarak anlaşılır bir iş tanımı yapılmalı, çalışanlar ve idareciler bu iş tanımı üzerinde rol ve sorumluklarının farkına varmalıdırlar ve uygulanacak performans

kriterleri çalışanlar açısından bilinmeli, benimsemeli ve nasıl ödüllendirileceği hakkında bilgi sahibi olmasını gerektirmektedir (Uygun 2016: 94).

Kamu örgütleri açısından olumsuzluk yaratmayacak performansa bağlı bir ücretlendirme politikaları şöyle olmalıdır; çalışanlar arasında rekabet havası sonucu sır saklama, yardım ve iş birliğinde kaçınmalara izin vermemeli, ücret belirleme sürecinde yönetici ve idare üzerinde bir baskı oluşturmamalı, bireysel başarıların takım ruhunun önüne geçerek zedelenmesine izin vermemeli, çalışanların motivasyon olarak sadece maddi araçlara bağlamamalı maddi araçların yanında çalışanlar geliştirici ve özendirici eğitimlerle desteklenerek çalışma şartları daha iyi hale getirilmelidir. Çalışanın kontrolü dışında performansa olumsuz etki eden dış faktörlerin (çalışma süresi, stres ve risk düzeyi) ücret belirleme sürecinde çalışanın lehine kullanılmalı, ücrete etki edecek performans hedefleri çalışanların katkısı, görüşü ve başarabileceği zorluk derecesi göz önüne alınarak oluşturulmalı, oluşturulan hedefler herkese uygulanabilir ve ölçülebilir olmalıdır. Hedeflerin ölçülebilir olması çalışanları daha fazla üretmek için hizmetlerde içerik ve kalitenin azalmamasına yol açmamalı ve son olarak sistem çalışanların gerçekleştirdiği performans hakkında doğru ve yönlendirici geri bildirim oluşturacak şekilde düzenlenmelidir (Kestane 2003: 134-138).

Kamu örgütlerinde objektif, ölçülebilir, kolay anlaşılabilir, geçerli, güvenilir ve denetlenebilir niteliklere sahip performansa göre ücretlendirme politikaları kamu örgütlerinde başarılı personellerin ücret ile tatminin edilmesini sağlayarak örgütten kaçmalarının önüne geçmektedir. Ayrıca örgüt içinde rekabet havası yaratarak düşük performans gösterenleri motive edebilmekte ve işe yönelik şikayet ve devamsızlıkları azaltabilme rolü de vardır. Uygulanan ücret politikaları kamu örgütlerinde kurumun üstlendiği hizmetlerde rekabet gücünü, kalitesini, verimliliği ve örgütsel amaçlara ulaşma hızını arttırmak; bütçe dağılımını rasyonelleştirmek; hizmet maliyetlerini azaltmak; takım çalışmasını ön plana çıkarmak; örgütlerde esnek ve açıklığa imkan sağlamak gibi bir çok yönden örgütlerin beklentilerini karşılamaktadır.

2.3.5. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı İle Birlikte Değişen Kamu Personeli İstihdam Politikaları

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının geleneksel örgüt yapıları üzerinde 1980’li yıllarda Post Fordizmi esnek üretim rejimi politikalarına dayalı geçirdiği değişim personel istihdam politikaları da yansımıştır (Çapar, 2011: 39). Yeni yönetim anlayışında esneklik yapısal hem işlevsel olarak kamu örgütlerinde değişime sebep olmuş ve personel istihdamında ise esnek bir istihdam modeli uygulanmaya çalışılmıştır. Esnek istihdam kavramı kamu örgütlerinin rekabet gücü, karlılık, verimliliği arttırmak üzere piyasadaki arz ve talebe bağlı şekillenen personel istihdam sürecidir (Gediz, Yalçınkaya 2000: 175).

YKİ yaklaşımında esnekliğin istihdam boyutu açısından incelendiğinde sayısal, işlevsel ve ücrette olmak üzere üç farklı biçimde kullanılmaktadır. Sayısal esneklik, örgütlerde çekirdek iş gücü dışında çalışan personelin sayısının belirli bir süreye bağlı sözleşmeli, geçici, taşeronlaşma gibi uygulamalarla azaltılmasını ifade etmektedir. İşlevsel Esneklik ise amaç örgütteki çekirdek iş gücünün görev ve sorumluluk alanı artırılarak kısaca çalışanlara inisiyatif tanınarak çalışanın iş gücüne yönelik verimliliğini, motivasyonu ve yeteneğini arttırmaktır. Ücrette esneklik kavramında ise aynı işi yapan çalışanlar arasında belirlenecek olan ücretin “kıdem” ve “hizmette geçirdiği süreye” göre değil gösterdiği “performansa” göre belirlenen farklı ücret uygulamalarını ifade etmektedir (Köroğlu 2005: 51-52).

Geleneksel bürokratik yaklaşımında memurlar kamusal görevleri yerine getirirken ifa ettiği hizmetlerde devlet ve devletin otoritesini temsil etmesi sonucu temsil edilen otorite memurlara yasalarla koruma altına alarak çalışanlara iş hayatı boyunca “statü hukukuna” bağlı istihdam güvencesi sağlamaktadır (Eren 2006: 139). Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının memurlar üzerinde iş ve ücret garantisinin sağlandığı istihdam politikalarının memurların üzerinde verimliliği, hizmet kalitesini, motivasyonu düşürücü bir engel olarak görmekte, ömür boyu iş garantisi sunan bir personel politikasına karşı belli aralıklarla yenilenen “ sözleşmeli ” ve geçici “ kısmi zamanlı” istihdam politikaları uygulayarak geleneksel yönetimlerdeki “güvenceli memurluk” statüsünü zayıflamak ve kamu örgütlerinin ihtiyacı dışında gereksiz personel istihdamın önüne geçmeyi amaçlamaktadır (Berkman 2003: 294).

Kamu örgülerinde liyakate dayalı istihdam politikalarına işe alımlarda kayırmacılığa ve örgüt içi yozlaşmaya yol açan uygulamalar nedeni ile kamu örgütleri ihtiyaçlarına göre personel seçimi yapamamalarına yol açmaktadır. Bu durum kamu örgütlerinde düşük verim ve kadro şişkinliğine neden olmaktadır. (Eren 2006: 139). Kamu örgütleri esnek istihdam sürecinde etkin ve verimli bir örgüt ihtiyaçlarına göre rasyonel personel istihdamı oluşturabilmek için norm kadro uygulamalarını bir aracı olarak kullanmaktadır. Norm kadro kavramı kamu örgütlerin amaçladıkları hedefler ulaşabilmek için istihdam edilecek personel sayısını, niteliklerini analiz edip, saptama ve uygulama işlemidir (Ataay 2003: 211).

Uygulanan norm kadro politikaları ile kamu kurumlarına personel seçiminde istihdam süresi, istihdam sayısı, istihdam edilecek personelin nitelikleri konularında seçim hakkı vermekte geleneksel yönetimdeki “asli, sürekli ve güvenceli memurluk” sözleşmeli ve geçici personel “ istisnai ve güvencesiz” bir vaziyete bürünmüştür (Köroğlu 2005: 85).

Yeni istihdam modelinde kamu yönetimde sözleşmeli memurluk, geçici işçi kavramları örgüt içi istihdam politikalarını ifade ederken örgüt dışı istihdam politikaların taşeronlaşma sistemi oluşturmaktadır. Kamu personelin teknik uzmanlık isteyen alanlarda yetersiz kalması, örgütsel işleyiş sürecinde verim düşüklüğü ve kesintilerin yaşanması kamu örgütlerini dışardan hizmet teminine itmiştir. Taşeronlaşma kamu hizmetlerinde uzmanlık isteyen konularda özel sektörden yararlanma süreci olarak tanımlanmaktadır. Taşeronlaşma ile kamu örgütleri hizmet sunumunda asli faaliyetlerine odaklanarak eksik kaldığı noktalar özel sektörle aracılığı ile temin edilmesi sonucu hizmetler daha az maliyetle, sürekliliği sağlanmaktadır (Saklı 2013: 125-126). Ayrıca kamu hizmetlerinde sorumlunun taşeronlaşma ile özel sektöre devri kamu hizmetlerinde süreç ve sonuçların daha kolay takibinin yapılmasını olanak sağlamakta ve hesap verilebilirlik kamu örgütlerine göre daha esnek hale gelmektedir.

Kamu yönetiminde uygulanan esnek istihdam politikaları sonucu “statü” hukukun “sözleşme” hukukuna dönüşmesi kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve maliyet konularında birçok avantaj sağlamaktadır. Sözleşmeli, geçici işçi ve taşeronlaşma gibi çalışma hayatında esneklik sağlayan uygulamalarla çalışanların

hizmette bulunma süreleri gösterdiği performansa bağlı kalmakta, gösterdiği performansa göre iş uzatımı ya da feshi uygulanabilmektedir. Personel ihtiyacının niteliklerine göre sözleşmeli istihdam özel sektörden kamu sektörüne geçişi kolaylaştırmakta, örgüt içi rekabet havası oluşturarak çalışanları işe dönük daha sorumlu bir hale getirebilmektedir. Ayrıca kamu örgütleri uzmanlık isteyen kamu hizmetlerini “taşeronlaşma” uygulamaları ile uzmanlığını kanıtlamış özel sektöre devredilmesi sonucu maliyet, hız, zaman ve verimlilik konularında kamu örgütlerinin yükünü hafifletmekte kamu hizmetlerinin sürekliliği kesintiye uğramadan sağlanabilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİN SİSTEMİNE YANSIMALARI

Çalışmamızın üçüncü bölümünde yasa ve mevzuatlarla dayalı oluşturulan kamu personel sistemimizin yapısal ve işlevsel genel görünümünü ve eleştirilen yönleri incelenerek, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile birlikte değişen yeni personel istihdam ve yönetim politikalarının Türk kamu personel sistemi üzerinde personel istihdam, ücretlendirme, değerlendirme konularındaki yansımaları değişen mevzuat ve uygulamalardan hareketle, nasıl ve hangi boyutta geçilmeye çalışıldığı kurum örnekleri ile ortaya konulması amaçlanmaktadır.

3.1. Türk Kamu Personel Sisteminin İlkeleri ve Özellikleri

Kamu görevlisi kavramı yasal statüleri ve hiyerarşik durumları ne olursa olsun, kamu sektöründe çalışan tüm çalışanları ifade etmektedir. Bir kamu kurumunda çalışmayan, işi kamu hizmeti olsa bile kamu görevlisi olarak kabul edilmez görülmektedir. Daha geniş anlamda ise bir kamu görevlisi hem kamu hem de özel hukuka tabi olan kamu ve diğer kamu tüzel kişilerinde çalışan kişileri tanımlayan genel bir kavram olarak öne çıkmaktadır (Turan, Yaşar 2016: 32).

Kamu personel sistemi kamu kurumlarını hizmet sunumunda aktif rol oynayan personelin değerlendirilmesini, yetiştirilmesini, işe alınmasını, yükselmesini, sınıflandırılmasını kısaca memurlara yönelik ödev ve sorumluluklarını belirleyen uygulamaları içeren personel yönelik yönetim yaklaşımıdır. Kamu personel sisteminde ülkeler kendi geçirdiği deneyimlere göre etkin bir personel yönetimi sistemi için belli bazı ilkeler oluşturmuştur. Türk kamu personel sisteminde geçirdiği örgütsel deneyimler sonucu kamu personel sisteminin yasal dayanağı olan *657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3. Maddesinde; Sınıflandırma, Kariyer, Liyakat* olmak üzere üç temel ilke benimsenmiştir (Tutum 1976: 22).

3.1.1. Sınıflandırma İlkesi

657 Sayılı DMK sınıflandırma ilkesinden *Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.*” şeklinde bahsedilmiştir. Sınıflandırma ilkesi; kamu örgütlerinde uzmanlaşmaya yönelik görevlerin niteliklerine uygun personel teminini kolaylaştırmakta, sınıflandırılan görevlerin yetki ve sorumluklarının belirlenmesi ise çalışanlara yönelik ücretlendirme, değerlendirme, yükselme politikalarının hizmetin niteliğine göre farklı uygulanmasını sağlayan bir ilkedir (Canman 1995: 7).

Sınıflandırma ilkesi kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Sınıflandırma ilkesinin memurun rütbesi, öğrenim durumu ve memuriyette geçirdiği süre esas olarak yapılması “rütbe Sınıflandırılması” , sınıflandırılmanın görevin niteliklerine göre yapılması ise “kadro sınıflandırılması ” olarak adlandırılmaktadır. Kamu personel sistemimiz ise genel olarak “rütbe” tipi bir sınıflandırılma ağırlık verilerek oluşturulan bir sistemdir. DMK’nın 36. maddesinde memurları genel idare, sağlık, yardımcı sağlık, avukatlık, mülki idare, emniyet, din, eğitim öğretim, milli istihbarat hizmetleri sınıfı olmak üzere on sınıfa ayırmıştır. Bu sınıfların nitelikleri, yönetim ve istihdam biçimleri mevzuata dayalı sınıflar arası farklılık göstermekte ve ayrı bir personel yapılanması gerektirmektedir (Bucaktepe 2014: 461).

3.1.2. Kariyer ilkesi

Kariyer ilkesi 657 Sayılı DMK’nın 3/B maddesinde, “*Memurlara, yerine getirdikleri kamu hizmetleri için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlayan bir anlayıştır.*” şeklinde tanımlanmaktadır.

Kariyer ilkesi kamu örgütlerinde memurların işe hiyerarşik olarak alt kademedan başlayarak hizmette gösterdiği başarı, tecrübe, uzmanlaşmaya dayalı yükselmesini ifade etmektedir. Kariyer ilkesi DMK’da memurluğu bir meslek haline getirerek kişinin kazanımları sonucu örgüt içi yükselmesini korunaklı ve güvenceli bir vasıf almasına imkan vermektedir (Bucaktepe 2014: 461).

Kariyer ilkesi, memurun başarısına dayanmakta ve memurun gerekli şartların yerine getirilmesini sağlamak, objektif ilke doğrultusunda, memurun mesleki statüsünün güvence altına alınması ve maaşın artırılması ve derece, sosyal haklarında korunmasını sağlar. Kariyer prensibi, kamu personel rejimi içindeki anayasa ile korunan memurların en önemli haklarından biridir. Kariyer ilkesinin kişinin meslek yaşamındaki istikrarını simgelemektedir. Kariyer ilkesinin memurun işini daha iyi ve daha verimli hale getirecek adil bir şekilde uygulanması, kamu bürokrasinin sorunsuz ve kesintisiz çalışabilmesine, kamu kurum ve kuruluşlarına duyulan güvenin artmasına imkan sağlamaktadır (Erkin 1971: 48).

3.1.3. Liyakat İlkesi

Liyakat ilkesi 657 sayılı DMK'nın 3. Maddesinin C bendinde *Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır* şeklinde düzenlenmiştir.

Liyakat ilkesi kamu kurumlarına giriş, hizmet içi terfi ve görevlendirmelerin herkese açık olduğu ve bu istihdam ve yükselme süreçlerinde adayların uygunluk, yeterlilik, başarı ölçütüne göre değerlendirildiği bir sistemi tanımlamaktadır. Liyakat ilkesi kamu örgütlerinde ayrımcılık ve adam kayırmacılığın önüne geçmek için kullanılan bir ilkedir. Kamu örgütleri sunduğu hizmetlerde tarafsızlık ve eşitlik ön plana çıkmaktadır, kamu örgütlerinde ise bunu sağlamanın tek yolu her türlü ideolojiden ve kayırmacılıktan arındırılmış bir personel sistemi ile mümkün olmaktadır. Liyakat sistemi kamu hizmetine giriş, hizmet içerisinde yükselme noktasında "kişiyeye uygun iş" tanımı yerine "işe uygun kişiyi" vurgulayarak hizmetin niteliklerini karşılayacak çalışana aramakta ve nepotizm uygulamaların önüne geçmeye çalışmaktadır (Akgüner 2001: 25).

Yukardaki tanımlanan ilkelere hareketle merkezîyetçi ve kuralcı olan Türk kamu personel sisteminin, yasalar, siyasiler ve uygulamalardan kaynaklanan özellikleri şunlardır (Yalçın 2011: 7-9):

- Kamu hizmeti kapalı bir kariyer fikrine dayanmaktadır. Kapalı kariyer sistemi, hizmete girişi en düşük seviyeden ve içeriden terfi ettirmeyi

düzenleyen bir sistemdir. Devlet memuru olarak, kişi bir ömür boyu sürecek bir mesleğe girmektedir. Kapalı kariyer sisteminde örgüt içi yükselmeler kurum içinden sağlamakta dışardan amir statüsünde personel istihdamının önüne geçmektedir. Bu nedenle, çalışanların kamu ve özel sektörler arasında personel geçişleri mümkün görülmemektedir.

- Memurluğa girişte genel öğrenim esastır. Ülkemizde personel somut bir iş veya kadro için değil, geniş bir hizmet alanı için işe alınmaktadır. Bu nedenle hizmete giriş sınavları, özel uzmanlık bilgisinden daha çok genel kültüre ve okul bilgisine dayanmaktadır.
- Hizmete erişim kurumsal bir temele dayanmaktadır. Her bakanlık personel politikasını belirlemekte ve ihtiyaç duyduğu personel sınavları merkezi sisteme göre yapılmaktadır. Hizmete girdiği kurumda çalışma hayatına devam etmekte olan personelin başka bir kuruma devredilmesi ancak çalıştığı kurumun izni ile mümkün olmaktadır.
- Kıdem ve eğitim seviyesi yükselmeler için belirleyici bir kriterdir. Memurlar 15 aşamalı sıra düzeninde çalışmaktadır. Terfi, diploma seviyesine göre her üç yılda bir, bir adım ve bir aşama ilerlemeyle gerçekleştirilir. Kısacası, diploma hem hizmete giriş derecesini hem de kişinin gelişebileceği dereceyi belirlemektedir. Ancak bu sistem, yetenekli ve başarılı memurların kısa sürede daha yüksek seviyelere çıkmasını önlediği için eleştirilmektedir.
- Aylıklar ve ücretler sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir. Memurların aylıkları, eğitim durumu, sınıfı ve kıdemlerine göre belirlenmektedir. Ancak Türk kamu personel sisteminde ödemeler, eşit işe eşit ücret ilkesine göre belirlenmediğinden, farklı kurumlarda aynı işi yapan kamu personeli arasında önemli ücret farklılıkları ortaya çıkmaktadır.
- Memurluk güvenceli bir statüdür ve eşitlik ilkesine dayanmaktadır. Kamu kurumlarında çalışanların memurluk statüsü yasada yazılı haller dışında son verilemez, memurun hakları elinden alınamaz. Her memur idareden, hukuksal olarak belirlenmiş kuralları isteme hakkına sahiptir. Hiçbir memura ayrıcalık tanınmaz, memurlar birbirlerinden farklı kurallara tabi tutulamaz ve memur, üstlerine ve kurumlarına karşı şikâyet etme ve dava açma hakkına

sahiptir. Görüldüğü gibi, memurluk statüsü yasalarla güvence altına alınmıştır.

- Memurluk hiyerarşi esasına dayanmaktadır. Memur, görevin iyi ve doğru yürütülmesinden amire karşı sorumlu tutulmuştur.
- Memurluk geniş sosyal güvenlik ilkesine sahiptir. Emeklilik hakkı, hastalık ya da sağlık sigortası, aileleri de kapsayan tedavi yardımları, konut tahsisi, çocuk bakımevi, dinlenme tesisi gibi olanaklar, kariyer sisteminin memur statüsünde çalışanların başlıca kazanımları arasında yer almaktadır. Buradan da anlaşılacağı gibi, memur, hizmet sırasında ve hizmetle ilişki kesildikten sonra, son derece örgütlü, güçlü ve büyük bir yardımlaşma-dayanışma ağı içinde yer almaktadır.
- Kamu hizmeti rejimi kanunla düzenlenir. Devlet memurlarının kamu hizmetinin en küçük detayları bile yasada yer almaktadır. Kamu personelinin adli incelemesi özel kurallara tabidir.
- Kamu hizmeti gelenekselci ve formalist bir durumdur. Türkiye'de kamu hizmeti anlayışı, faaliyetlerini hizmetlerde verimlilik ve hız gibi çağdaş yönetim değerleri yerine yazılı normlara ve bürokratik değerlere uyarlamaya dayanmaktadır.

3.2. Türk Kamu Personel Sisteminin Sorunlu Alanları ve Eleştirilen Yönleri

Türk kamu personel sistemi geçmiş yönetim deneyimlerden ötürü gelenekçi bir yönetim yapısına sahip olduğu gözükmektedir. Kamu personel yönetimi ise bu gelenekçi yapı etrafında şekillenmesi çağdaş insan kaynakları yönetimi yaklaşımının öngördüğü esneklik, verimlilik ve yaratıcılıktan oldukça uzak bir personel sistemine sahip olmasına neden olmaktadır (Güler 2005: 125).

Kamu personel rejimimizde yasal dayanağı olan 657 sayılı DMK'ya hakim olan temel ilkeler olan liyakat, kariyer, sınıflandırma ilkelerinin uygulanmasına dayalı bir takım problemler yaşandığı gözükmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun meydana getirdiği sorunlardan ilgi sınıflandırma ilkesi ile alakalıdır. Türk kamu personel sisteminizde geniş bir sınıflandırma ilkesi uygulanmasına

rağmen ayrı uzmanlık alanı taşıyan ve farklı bir personel yönetimi gerektiren meslekler aynı sınıf içinde yer alabilmektedir. Kamu hizmetlerinin nesnellik, yeterlilik, eşitlik, güçlük ve önem dereceleri alınmadan yapılan bir sınıflandırma sistemi, kamu personel sistemimizde etkili ve nitelikli bir kamu hizmetinin sağlanmasına yönelik personel istihdamını zorlaştırdığı gibi aynı sınıf içinde yer alıp farklı işler yapan çalışanların aynı sınıf kriterleri ile değerlendirilmesi ve ücretlendirilmesi çalışanlarda hoşnutsuzluk yaratabilmektedir (Saylan 2000: 132).

657 sayılı DMK' uygulamasında meydana getirdiği sorunlardan diğeri ise kariyer ve liyakat ilkesi ile ilgilidir. Kamu personel sistemimiz liyakat prensibine sahip bir kariyeri benimsemiştir. Dolayısıyla, üst adımlara yükselmenin koşulu, bu adımların gerektirdiği yetkinliğe sahip olmaktır. Her ne kadar yükselme ve işe girmede kariyer ve liyakat ilkesi yasal olarak kabul edilmiş olsa da uygulamada liyakat ilkesinin gerektirdiği nesnel ve rasyonel kriterler yerine siyasallaşma ve kayırma gibi uygulamalarla bizden olma kriterleri ön plana çıkmaktadır (Yalçın 2011: 22). Etik olmayan bu haksız uygulamalar kamu personel sistemimizin verimsizleşmesine, dengesi ve işleyişi bozulmasına, memurların yasak olmasına rağmen örgütte siyasileşmelerini önü açılmasına neden olmakta bunun sonucu olarak da kamu hizmetlerinde tarafsızlık ve eşitlik ilkesi sekteye uğrayabilmektedir.

657 sayılı kanunun teşkil ettiği diğeri sorun ise istihdam şekli ile ilgilidir. 657 sayılı kanun tüm kamu personelini kapsayacak şekilde bir sistem düzenlenmiştir ve devlet iktisadi işletmelerinde çalışanlar da dahil olmak üzere tek bir ücret ve istihdam politikası oluşturulması esas alınmıştır (Şaylan 2000: 130). Farklı meslek gruplarının özel yönetim hükümlerine tabi olması 657 sayılı kanunu kamu personeline yönelik mevzuat noktasında yetersiz bırakmaktadır.

Kamu personel sistemimizde norm kadro uygulamalarının tam olarak yerleşmemiş olması sonucu etkin bir personel planlaması yapılamamaktadır. Bu durum bazı kamu kuruluşlarının personel sıkıntısı çekerken bazı kamu kurumlarında istihdam fazlası personel görülebilmektedir. Ayrıca kamu personel sistemimizde istihdam politikaları bazen siyasi rant aracı olarak da kullanılabilir. Seçim zamanları oy kaygısı ile hareket eden siyasiler seçmenlere iş vaadi uygulamaları sonucu örgütler ihtiyacından fazla personel istihdam edebilmekte, kamu kurumları aşırı büyüme sonucu daha hantal ve verimsizleşebilmektedir.

Kamu personel sistemimizde çalışanlara yönelik uygulanan yetersiz hizmet içi eğitim örgütlerin verimli çalışmasında önemli bir engel olarak gözükmektedir. Kamu personel sistemimizde uygulanan hizmet içi eğitim yeterli ve sürekliliği olmadığı konusunda eleştirilmektedir. Hizmet içi eğitim kamu kurumlarında “Hizmet İçi eğitim Genel Planı” çerçevesinde zorunlu gibi görünse de kamu örgütlerinde görülen bütçe sorunları, yöneticilerin hizmet içi eğitimi önemsiz bulmaları, çalışanların ifa ettiği hizmetlerde kendini yeterli görmeleri hizmet içi eğitimin önemsizleşmesine neden olmaktadır. Kamu örgütleri değişen ve gelişen toplum isteklerine karşı verdikleri hizmetleri hizmet içi eğitimlerle güncelleyememesi sunulan kamu hizmetlerin günümüz şartlarında geri kalmasına neden olmaktadır (Yalçın 2011: 22).

Kamu personel rejimimizdeki en önemli sorunlardan biri de ücret sistemidir. Bunun en önemli nedeni, çalışanların ve örgütsel temsilcilerinin talep ettikleri maaşları ve ücretleri asla alamamasıdır. Belirli dönemlerde yapılan fiyat ve ücret iyileştirmeleri, enflasyon olgusuna karşı beklenen etkiyi göstermemektedir. Öte yandan, mevcut gösterge katsayısı sisteminin yetersiz kalması sonucu ek ödeme mekanizması uygulamaya konulmuştur. Oldukça yüksek olan bu ek ödemeler bazen çıplak emekli maaşını da geçtiği gözükmektedir. Bu ek ödemeler emekli maaşlarına yansıtılmadığından, emekli maaşları aylık bazda hesaplanmaktadır ve çalışma sırasında alınan maaş ile emeklilik maaşı arasında derin farklılıklar bulunmaktadır (Şaylan 2000: 138). Bu nedenlerden dolayı, birçok emekli personel maddi kaygılarına rağmen azalan verimlerine rağmen emekli olmayı tercih etmemektedir.

Yanlış yönetim ve kaynak israfına yol açan diğer bir faktör, kamu yöneticileri ve kamu görevlilerinde gözlemlenen etik eksikliğidir. Bu alandaki sorun, kişinin bürokratik mekanizmayı kendi lehine işletmesi, bir başka deyişle kişisel çıkarların kamu yararı ve çıkarları önünde tutulmasından kaynaklanmaktadır. Ancak, kamu yöneticilerinin etik ilkeleri yönetim stratejilerinin bir parçası olarak görmeleri gerekir. Bunun için önce kamu yönetimi etiğinin ne anlama geldiğini anlamalı ve içselleştirmelidirler. Karar vericilere ve kamu görevlilerine yolsuzluk ve rüşvet iddiaları son zamanlarda yaygınlaşmıştır. TESEV'in yürüttüğü yolsuzluk araştırmalarında yolsuzluk ve rüşvet, enflasyon ve işsizliğin ardından vatandaşların üçüncü önemli sorunu olarak algılanmakta ve kamu kurumlarında yolsuzluk ve

rüşvetin yüksek olduğu düşünülmektedir. Bu bakımdan, kamu kurumlarına duyulan güven son derece zayıftır (Yalçın 2011: 24).

Memurlara işe yönelik ödüllendirilmelerin objektif uygulanmaması kamu personel sistemin sorunlu ve eleştirilen diğer alanlarında biridir. Personel sisteminiz çalışanlara yönelik ödül sisteminin olağan üstü başarılarla bağlanması ve sıkça başvurulan bir yöntem olmaması başarılı çalışanlar üzerinde “ne kadar çalışırsam çalıştığımın karşılığının göremiyorum” düşüncesine sevk etmekte bu durum çalışanlar üzerinde verimliliğin ve etkinliğin düşmesine yol açabilmektedir (Akçakaya 2016: 687). Her ne kadar 9. Kalkınma Planında bu duruma değinilse de bazen idareciler üstlerine karşı elindeki bütçeyi tasarruflu kullandığını göstermek için ödül sistemini kullanmamakta, kullansa bile kendine en yakın personele vererek örgüt içi kayırma ve çatışma ortamı yaratabilmektedir. Genel olarak incelediğimizde kamu personel sistemimizde görülen kaynağı mevzuat kaynaklı görünmektedir. Bu açıdan 657 sayılı DMK kanunu yeniden gözden geçirilmeli, sistem karmaşasına neden olan uygulanabilirliği kalmayan hükümler çıkarılmalı çağın yönetim anlayışına hitap edecek şekilde personel beklenti ve sorunlarına yönelik tekrar düzenlenmelidir.

3.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşım İle Birlikte Değişen Türk Kamu Personel İstihdam Politikaları

Yeni kamu yönetiminin (YKİ) reformları, kamu yönetiminin niteliğini, dayandığı değerleri, çalışma şeklini değiştirmektedir. Geleneksel kamu yararı ilkeleri, eşitlik, adalet, iş birliği prensipleri ile karakterize edilen kamu yönetimi, ekonomi, verimlilik, maliyet-fayda ve rekabet gibi yeni kamu yönetimi olgularının baskısı altındadır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, kamu yönetiminin rekabetçi bir ortamda çalışmaya itilmesi ve hizmetlerde ekonomik duyarlılığın artırılması gibi politikalar kamu görevlilerinin istihdam rejimlerini doğrudan etkilemektedir (Çukurçayır 2002: 157).

Yeni kamu işletmeciliği paradigması 1980’li yıllardan itibaren kamu örgütlerinde getirdiği esnek istihdam politikaları Türk kamu bürokrasini de etki altına almıştır. Temel personel istihdam biçimi olan memurluğun yanında sözleşmeli ve geçici personel istihdamı ön plana çıkarak kamu personel istihdamı daha esnek ve güvencesiz yapıya dönüştürmüştür (Akar 2018: 480).

Türkiye de kamu rejiminin esnekleştirilmesi çabası ulusal ve küresel sermaye örgütleri talebi doğrultusunda şekillenmeye başlamıştır. Avrupa Birliği'nin istihdamda esnekleşmeye yönelik yaklaşımı 2000 yılında düzenlenen “Lizbon Stratejisi”, Avrupa Komisyonu'nun 2007 yılında çıkardığı “Esnek Güvence Alanında Ortak Prensiplere Doğru: Esneklik ve Güvence Yoluyla Daha İyi, Daha Çok İstihdam adlı raporu”, Dünya Bankasının ülkemiz için hazırladığı 2006 yılı “İstihdam Görünüm Raporu” ve TİSK, TOBB ve TUSİAD'ın 2009 yılında hazırladığı “Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri”, Türk kamu yönetimini küreselleşme ile birlikte oluşan rekabet ortamına uyum sağlamak, hantal ve aşırı büyüyen kamu bürokrasinin küçültüp daha verimli ve işlevsel hale getirmek amacıyla, Türk kamu bürokrasinin esnek istidam noktasında dönüşüme zorlamaktadır (Dülgar 2014: 59) .

Kamu personel sistemimizde kamu çalışanları istihdamına yönelik çıkarılan 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 108 4. maddesinde “*kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel, işçiler eliyle görülür*” hükmüyle dört tür kamu personeli istihdam biçimi belirlenmiştir. Türk kamu personel sisteminde temel istihdam biçimini oluşturan memurluk kavramı; yerine getirilmesi gereken kamu hizmetlerinde asli ve sürekli görevler üstlenmiş olan, kendisine anayasal bir güvence sağlanan, hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma ve sorumluluğa sahip, kamu bütçesinden belirli bir hakları ve sorumlulukları yasalarla düzenlenen, bulunduğu kadronun kendisine ömür boyu iş garantisi sağladığı kamu personeli olarak adlandırılmaktadır (Güler 2005: 87). Bu açıdan bakıldığında memurluk kavramı kendisine statü hukuku ile kendisine ömür boyu iş garantisi sağlanan bir meslek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu personel sistemimizin yasal dayanağı olan 657 sayılı DMK'nın “kişiye yönelik” kadro uygulamaları ile kamu örgütlerinin niteliklerine uygun istihdamı sağlayamaması sonucu kamu örgütleri örgütsel nitelikleri karşılayana dek personel alımını sürdürmektedir. Bu durum ise kamu personel rejimimizde nitelik olarak düşük sayıca fazla personel istihdamına neden olmaktadır. Bakanlar kurulunun 2000/1658 sayılı kararı ile yürürlüğü giren “Kamu Kurum Kuruluşlarının Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uygulanacak Usul ve Esaslar” kanun uygulan kadro yapılanması “göreve yönelik” olarak değiştirmiştir. Norm kadro olarak da

adlandırılan bu sınıflandırma kamu örgütlerindeki istihdamı planlı ve ihtiyaç niteliklerine göre belirlenmesini amaçlamaktadır. Kamu işletmeciliği yaklaşımının kamu personel sistemimize yansması olan Norm kadro uygulamaları kamu güvenceli asli memur sayısını azaltarak kamu kurumlarını daha etkin ve verimli bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamaktadır (Köroğlu 2005: 116). Norm kadro uygulamaları kamu kurumların uzmanlık isteyen konularda nitelikli personel ihtiyaçlarının zamansal olarak belirleme imkanına sahip olması dışardan sözleşmeli personel temini mümkün kılmakta, bu durum kamu kurumlarındaki “statü hukuku” ile güvenceli memur kavramın özel sektör tipi “sözleşmeli Memur” olarak tanımlanan esnek güvenceli bir memur tipinin oluşmasına imkan vermektedir (Eren 2006: 143).

Yeni kamu işletmeciliğin yaklaşımının personel istihdamı üzerine yansması olan sözleşmeli personel kavramı kamu personel sistemimizde ilk kez bir istihdam şekli olarak, 657 sayılı DMK’ da *belirli bir uzmanlık ve mesleki bilgi isteyen kamu hizmetlerinde mevcut personel eliyle yerine getirilmesi mümkün olmayan kamu hizmetlerin yerine getirebilmesi için sözleşmeyle çalıştırılacak personel alınması ve iş bittiği takdirde bu personelin sözleşmesine son verilmesi şeklinde* tanımlarken, bu açıdan sözleşmeli personel “geçici” ve “istisnai” esnek bir istihdam modeli olarak gözükmektedir (Akar 2018: 491).

Sözleşmeli personel istihdamı ülkemizde ilk başta yabancı uzmanlar istihdamı için getirilen bir “istisnai” ve “geçici” bir uygulama iken 2005 yılı 5413 sayılı kanun ve 2007 yılında 5620 sayılı kanun ile kamu kurumlarında sözleşmeli personel istihdamını sınırlandıran düzenlemelerin ortadan kalkması ile tüm kamu kurumlarında “sürekli” bir istihdam modeline dönüşmüştür (Eren 2009: 180-182). Kamu kurumlarının özel bir meslek bilgisi dahilinde de istihdam ettikleri sözleşmeli personel kavramı günümüzde mesleki işlevselliğini yitirerek işe alımlarda asli memurların görevlerini yapacak kadar kriterlerin arandığı bir yapıya dönüşmüştür. Bu durum kamu örgütlerinde sözleşmeli personellerin, asli ve yasal güvenceli memurların istihdamına alternatif bir ana istihdam modeli olarak gözükmeye yol açmıştır.

Geçici Personel kavramı yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının yansıması olarak kamu örgütlerinde memuriyet güvencesi ve personel sayısının azaltılmasını amaçlayan bir diğer esnek istihdam politikası olarak öne çıkmaktadır.

Geçici personel kavramı 657 sayılı DMK’da bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmetlerde sözleşme ile çalıştırılan işçi sayılmayan görevliler olarak tanımlanmıştır. Geçici personelin özlük hakları ve ücretleri Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı görüşleri doğrultusunda Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir (Akar 2018: 492). Kamu personel sistemimizde geçici personel uygulamaları ilk başta özelleştirme uygulamaları sonucu işsiz kalan işçilere yönelik TBMM Genel Sekreterliği, Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu ve Üniversite gibi sınırlı sayıda kurumlarında zorunlu ve istisnai durumlarda istihdam edilmesini içerirken daha sonra yasalarla çalıştırabilecek kamu kurumları esnetilmesi sonucu özellikle yerel yönetimlerde ve diğer kamu kurumlarında asli ve sürekli hizmetlerin temel istihdam biçimi halini almaya başladığı görülmektedir.

Yeni yönetim yaklaşımı personel istihdamı azaltmak için memurluğa girişte uygulanan “kadro” uygulamalarının yanında “sınıflandırma” uygulamalarından da yararlanmıştır. 1988 yılında çıkarılan 318 nolu KHK ile DMK’ın 36. Maddesinde yardımcı hizmetler sınıfı içerisinde yer alan hizmet sınıflarının özel sektör tarafından yerine getirilebileceği hükmü getirilerek Taşeronlaşmanın önünü açmıştır (Koroğlu 2005: 116).

Taşeron kavramı kamu örgütlerini verimliliğin düşük olduğu hizmet kollarında kalite standartlarını önceden belirlemek suretiyle uzmanlığını kanıtlamış özel sektöre ihale yoluyla gördürülmesi olarak tanımlanmaktadır. Taşeronlaşma ile kamu kurumları yaptığı en iyi işe odaklanarak verim, kalite, hız bakımından eksik kaldığı kamu hizmetlerini özel sektörden satın almaktadır. Taşeronluk sistemi maliyet bakımında ekonomik olması, temin edilen hizmetin işin uzmanlarınca sağlanması sonucu kalitenin ve verim kamu hizmetlerinde artırması kamu örgütlerini istihdam konusunda daha esnek hale getirmektedir (Saklı 2013: 125-126). Hizmet sunuculuğundan hizmet alıcılığına bürünen kamu örgütleri sayısal olarak daha az personele ihtiyaca duymakta, verilmek istenen hizmet standardı daha yüksek ve ucuz

hale gelebilmektedir. Bu açıdan taşeronlaşma uygulamaları kamu örgütleri istihdamında sayısal ve işlevsel bir esneklik sunmaktadır.

Kamu yönetim sistemimiz de taşeronluk sisteminin uygulanabileceği hizmetler 1988 yılında çıkarılan 318 nolu KHK ile DMK' nın 36. Maddesinde yardımcı hizmetler sınıfı içerisinde sayılan temizlik, bakım, onarım, gibi alanlarla sınırlı tutulmuşken, 2003 yılında 4924 sayılı kanunla sağlık hizmetleri sınıfı ve 2004 yılında 5188 sayılı kanun ile emniyet hizmetleri sınıflarına da taşeron uygulamaları kullanılabilme serbesti getirilmiştir (Köroğlu 2005: 146). Bu uygulamalar kamu yönetimimiz de asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinde taşeron uygulamaların kullanılmasına olanak sağlamakta, taşeronluğu "istisnai" uygulanan bir pozisyondan "sürekli" uygulanan bir istihdam politikasına dönüştürmektedir.

3.4 Türk Kamu Personel Rejimince Performans Odaklı Personel Değerlendirme Çalışmaları

Kamu personel sistemimiz çalışanlar kademe ilerlemesi, yükselmesi, emekli edilmesi ve memuriyetle ilişkinin kesilmesi 657 sayılı DMK ile getirilen "sicil sistemi" ile değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme sürecini kısaca özetlersek memurlar *657 sayılı DMK'nın sicil başlığı altında* Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü alınarak atanan sicil amiri tarafından denetlenmektedir. Değerlendirme kriterleri kişilik ve başarı değerlemesi olmak üzere iki kısımda incelenmektedir. Kişilik değerlendirmesinde kılık, kıyafet, zeka, kavrayış kabiliyeti, sır saklama, güvenilirlik, memuriyetle bağdaşmayacak hareketler kriterler baz alınarak çalışanın daha çok kişisel özelliklerine ve sosyal yaşamına yönelik bir değerlendirme yapılmaktadır. Başarı değerlendirmesinde ise çalışanın kamu hizmetine yaklaşımı esas alınarak mesleki bilgi, kendini hizmetlere yönelik geliştirme arzusu, tarafsızlık, kamu kurumunu temsil gücü, yabancı dil, bağlılık yaratıcılık, görevine bağlılık gibi konular ön plana çıkmaktadır. Değerlendirmeler gizli, senede bir defa puanlama ile yapılmakta en yüksek puan 100 olumsuz sicil oluşturacak puan ise 60 olarak belirlenmiştir (Sayan, 2005:4).

Kamu personelin değerlendirilmesinde uygulanan "sicil sisteminin" amirler tarafından çalışanlar üzerinde keyfi ve ceza aracı olarak değerlendirilmesi, çalışanların özel yaşamında da kamu görevlisi statüsünün yüklenip ona göre

davranılmasının istenmesi, değerlendirme sürecinin kamu hizmetlerinde performansı gösteren çıktı göstergeleri yerine hizmet üretimindeki süreçlere odaklanması, değerlendirme sürecinin gizli olması sonucu personelin kendi durumu bilemesi gibi objektif bir değerlendirme sürecinden yoksun kaldığı noktada yoğun eleştiriler almıştır (Kestane, 2003:132).

Kamu personel sistemimizde uygulanan “performans” unsurundan yoksun “sicil” değerlendirme sistemine yönelik ilk çalışma 14.10.2005 tarihli *Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağının* “Personel ve Başarı Değerlendirmesi” başlığının 4/c maddesinde, “*memurların ve sözleşmeli personelin kamu hizmetine girmeleri, ilerlemeleri, yükselmeleri ve görevlerine son verilmesi önceden belirlenmiş kurallara ve başarı durumlarına dayanır*” şeklinde tanımlanan taslakta geçen “başarı” kavramı “performansı” nitelenmesi açısından büyük önem taşımaktadır (Kılıç, 2007:61).

Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı 657 sayılı DMK’nın “Sicil yönetmeliğinde” değerlendirme sistemine dahil edilmeyen sözleşmeli personelleri de kapsamı ve sözleşmeli personelin ehliyetlerinin tespitinde, yükselmesinde, sözleşmelerin feshinde performans göstergesi olarak kullanılması, performans değerlendirme sonuçlarının kişiye özel bir yazı ile tebliğ edilerek geribildirim yapılması ve uygulanan sicil yönetmeliğinde bir kez yapılan değerlendirme süresinin ikiye çıkarılması (Sayan, 2005:4), Türk kamu Personel sisteminin Yeni kamu İşletmeciliği yaklaşımından etkilenerek çalışanlar üzerinde performans odaklı bir değerlendirme sistemi oluşturmaya çabaladığı gözükülebilmektedir.

1980’li yıllardan yönetimlerde yaşanan yeni kamu işletmeciliği furyası kamu personel sistemimiz de etkileyerek sunulan hizmetlerde verimliliği, rekabeti, kaliteyi ön plana çıkarmak için çalışanlar üzerinde performans odaklı bir yönetim inşa edilmeye çalışılmıştır. 2011 yılında torba yasada çıkarılan 6111 sayılı kanunla kamu personeli üzerinde uygulanan amirin değerlendirmesine dayanan “sicil değerlendirme” sisteminin kamu personelin objektif değerlendirmelerden yoksun bıraktığını ifade edilerek memurlardan üzerindeki “sicil değerlendirme” uygulamaları kaldırılmıştır.

2011 yılında kaldırılan “sicil değerlendirme” sisteminin oluşturduğu boşluk DMK’nın 122’nci maddesine 6111 sayılı Kanun ile “*Kamu kurum ve kuruluşları*

yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir.” fıkrası eklenerek doldurulmaya çalışılmıştır. Eklenen kanun maddesi kamu örgütlerine yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde memurlar üzerinde kendi performans değerlendirme kriterlerini belirleme hakkı vererek daha esnek bir yönetim modeli oluşturulmaya çalışılmıştır.

Kamu personel değerlendirme sisteminde oluşan boşluğu doldurmak için yapılan bir diğer çalışma ise Devlet Personel Başkanlığı tarafında 2016 senesinde kamu örgütleri ve toplum ile paylaşılan performansa dayalı değerlendirmeleri içeren Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmeliği Taslağıdır.

Genel olarak baktığımızda yeni kamu işletmeciliği yaklaşımından esinlenerek oluşturulan yönetmelik eski sicil değerlendirme sisteminde dahil edilmeyen sözleşmeli personeli de sisteme dahil etmekte (m.1), kamu çalışanları üzerinde uygulanacak performans değerlendirme sisteminin temel ilkeleri (m.4), “Adalet ve Nesnellik”, “Saydamlık ve ALENİLİK”, “Belirlilik”, “Katılımcılık ve Uzlaşma”, “Stratejik Planlar ve İlgili Mevzuat İle uyumluluk”, “Ölçülebilirlik”, “İşlevsellik ve Çok Yönlülük” olarak belirlemektedir.

Bu ilkeleri tanımlayacak olursak (Dpb 2016:1-2):

- **Adalet ve Nesnellik:** Memurlar üzerinde yapılacak bir performans değerlendirmesinin çalışma koşulları dikkate alınarak ve çalışanların performans verilerini düzenli bir şekilde kaydedilerek oluşturulan nesnel bir değerlendirmeye tabi tutulmayı ifade etmektedir.
- **Saydamlık ve ALENİLİK:** Performans değerlendirme sisteminin herkese açık olması ve değerlendirilen personelin süreçlerden ve sonuçlardan geri bildirim yoluyla haberdar edilmesi ifade etmektedir.
- **Belirlilik:** Performans değerlendirme sisteminde uygulanacak kriterlerin çalışanlar ile paylaşarak personelin bilgilendirilmesini ifade etmektedir.
- **Katılımcılık ve uzlaşma:** Performans değerlendirme sisteminin her aşaması, kolektif bir yaklaşım içinde personelin geniş katılımıyla gerçekleştirilir.

Sistem, astlar ile üstlerin etkili bir iletişim ve uzlaşmasına dayanır; vatandaş memnuniyetine odaklanır.

- **Stratejik planlar ve ilgili mevzuat ile uyumluluk:** Performans değerlendirme sistemi, kurumların amaç ve stratejileri uygulanan stratejik planlar, yıllık performans programları ve ilgili mevzuatı ile uyumlu olmasını ifade etmektedir.
- **Ölçülebilirlik:** Performans değerlendirme sisteminin somut ve sayısal verilerle ölçülebilir olmasını ifade etmektedir.
- **İşlevsellik ve çok yönlülük:** Performans değerlendirme sisteminin, çalışanların terfi istihdam planlaması, hizmet içi eğitim ihtiyaçlarının tespiti gibi hususlara kılavuzluk etme imkanı vermesini ve bireysel performanstan çok takım performansının ön planda tutmasını ifade etmektedir.

Kamu personel sistemimizde uygulanmaya çalışan yeni değerlendirme sistemi çalışanlar üzerinde değerlendirme sürecine amirlerin yanında personelin iş arkadaşlarını, astları ve sunduğu hizmetten faydalananları değerlendirici olarak katması (m.7) ve değerlendirme sürecini belli aralıklarla uygulayarak (m.8) daha sık hale getirmektedir. Bu açıdan bakıldığında oluşturulmaya çalışılan personel değerlendirme sistemi özel sektör tipi 360 derece personel değerlendirme sistemine benzerlik göstermektedir.

Yeni personel değerlendirme sistemi çalışanların örgütlerin koyduğu hedeflere yönelik performansın değerlendirildiği bir yaklaşımı temsil etmektedir. Bu yüzden örgütlerde uygulanacak hedeflerde kalite, miktar, zaman ve kaynak kullanımı parametreleri kullanılarak (m.11), hedeflerin etkin bir planlama süreci içinde amirler ile personelin uzlaşmayla saptanarak oluşturulması gerekmektedir. Uzlaşma ortamında belirlenen hedefler ise daha sonra zorluk derecesine göre sınıflandırma yapılmalıdır. Personelin buldukları kadro veya pozisyonlarda yürütmeleri gereken ve hedef niteliğinde olmayan işler bu sınıflandırmadan çıkarılması (m.12) sonucu çalışanlar açısından performans değerlendirme verileri daha sağlıklı ve nesnel yorumlanabilmektedir. Ayrıca kamu hizmetlerinde vatandaş memnuniyetinin kamu hizmetlerinde performansın yansıyan yüzü olarak görülmesi (m14) ve vatandaşların aldıkları hizmet karşısında çalışanların performanslarını yazılı veya elektronik ortamda

geri bildirimde bulunması (m.24) sunulan kamu hizmetlerinin “müşteri odaklı” bir yaklaşımla oluşturulduğu görülebilmektedir.

Yeni performans değerlendirme sisteminde performans değerlendirme planlarının çalışanların beklentilerin ve kaldırabileceği sorumluluğa göre amirlerle uzlaşılı ortamında belirlenmesi (m.15), belirlenen planlar eşliğinde çalışanların performanslarının amirler tarafından yakından izlenip kaydedilmesi (m.17), çalışanlara amirler tarafından performanslarını etkileyen durumları tespit edilerek sonuçların personel geri bildirimde bulunulması (m.18) içermesinden dolayı yeni değerlendirme sisteminin temel felsefesi, düşük performans sergileyen personeli cezalandırmaktan çok personelin eğitim ihtiyaçlarını tespit edilerek çalışanların zayıf yönlerinin geliştirilmesine yardımcı olmaktır. Bu açıdan ilgili personelin görev değerlemesi sonuçları ile yetkinlik değerlemesi sonucuna göre ortaya çıkacak olan eğitim ihtiyaçları çerçevesinde oluşturulan gelişim planları (m.29) geleneksel personel yönetiminden özel sektör tarzı insan kaynakları yönetimine geçilmeye çalışıldığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Ayrıca kamu personellerinin performans odaklı bir değerlendirilmeye tabi tutulması ortaya çıkan performans verilerinin çalışanlar üzerinde performansa dayalı bir ücretlendirme politikasının oluşturulmasında kolaylık sağlaması ayrı bir avantaj olarak görülebilmektedir.

3.5 Türk kamu Personeli Rejiminde Performansa Dayalı Ücretlendirme Uygulamaları

Kamu personel rejimimizde çalışanlara ödenen ücretlere yönelik geçmişten günümüze baktığımızda çeşitli ücret düzenlemeleri yapılmıştır. Bunlardan ilki 1927-1965 yılları arasında 1452 sayılı kanunla uygulanmaya başlayan barem sistemidir. Barem sistemi kamu personeline bulunduğu kadro derecesine göre ödenen ücret miktarını ifade etmektedir. Barem sisteminde ücretlendirme için ilk önce personellerin çalışabilecekleri görev unvanları tespit edilmekte daha sonra ise görev unvanları için kadro dereceleri belirlenmekte ve ücret tablosu oluşturulmaktadır. Oluşturulan ücret skalası dereceye bağlı olduğu için çalışanlar sahip olduğu unvanın karşılığına denk gelen kadro derecesine göre maaş almaktadır. Bu durum çalışanların dikey olarak yükselebilmesini çalışanların unvanının değişmesine bağlamakta değişen unvanın kadro derecesini değiştirmesi sonucu personellerin aldıkları ücrette farklılaşmaktadır.

Kamu personel rejimimizde ücretlendirme politikaları 1960'lı yıllardan sonra değişikliğe uğrayarak barem sisteminden vazgeçilmiş, 657 Sayılı DMK'nın uygulanmaya başlaması ile gösterge ve katsayılı esaslı ücret rejimi 1965 tarihinde kabul edilmiştir. Oluşturulamaya çalışan yeni ücretlendirme rejiminde 657 Sayılı DMK'nın sınıflandırma, kariyer, liyakat ilkeleri kriter olarak belirlenmiştir. Gösterge ve katsayılı ücretlendirme rejiminde çalışanların ücretleri kişinin eğitim, meslekte geçirdiği süre, aldığı terfilere göre "kıdem" ve "derece" esaslı bir gösterge tablosu oluşturularak, oluşturulan göstergenin bütçe kanunuyla belirlenen maaş katsayısının çarpımı çalışanlarının ücretini belirlemektedir. Ayrıca 657 sayılı Kanunun 43'üncü maddesinin (B) fıkrasında düzenleme ile getirilen hizmetin türü, niteliği, zorluğuna göre hesaplanırken göstergesi değişen "ek gösterge" ile aynı kadro ve derecede bulunup yerine getirdiği hizmetin niteliklerinin farklı olması nedeni ile farklı kurumlarda çalışan personeller arasında en yüksek devlet memuru aylığı geçmeyen ek göstergelerle ücret farklılaşmasına gidilmiştir.

Daha sonraları 657 Sayılı kanunda yapılan çeşitli düzenlemelerle personele ödenen ücretin kapsamı genişletilerek memurlara gösterge rakamıyla bulunan maaşı yanında çalışanlara hizmet tazminatı, makam tazminatı, görev tazminatı, temsil ve yabancı dil tazminatları ve aile yardım ödeneği gibi ek ödentilerde verilemeye başlanmıştır.

Kamu personel rejimimizde YKİ'nin yansıması olan performans uygulamalarının önem kazanması ise Sayıştay'a 1996 yılında verilen performans denetimi yapma yetkisi ile hız kazanmıştır. 832 Sayılı kanuna 4194 sayılı kanuna eklenen Ek 10'uncu madde ile Sayıştay tarafından denetime bağlı kamu kurumlarının kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanıp kullanmadıklarını denetlenmeye başlamıştır (Sayıştay 2002:9).

Kamu personeli ilgilendiren yasal mevzuatlarda ise performans unsuru 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 122. maddesinde *yerine getirdiği kamu hizmeti sırasında üstün gayreti sayesinde kamu zararının önlenemez zararların doğmasını engelleyen, kamu kaynağında sınırlı kaynakların etkin kullanılmasında önemli ölçüde tasarruf sağlayan, sunulan hizmetlerde kalite ve etkinliği tesis eden kamu*

görevlilerine gösterdiği performans karşılığında merkez ve taşra teşkilatlarında en üst amir tarafından başarı belgesi ile ödüllendirilmesini içermektedir.

Ayrıca 657 sayılı Kanunu'nun 64'üncü maddesine 29.11.1984 tarih ve 243 sayılı KHK eklenen fıkra ile kamu personelinin başarısının kademe ilerlemesi ile ödüllendirilmesi ve 657 sayılı Kanununun 243 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen 37'nci maddesinde, kamu personelinin hizmet sınıfları ve görev unvanları itibariyle azami yükselebilecekleri derecelerin dördüncü kademesinden aylık almaya hak kazanan azami son altı senelik sicil notu ortalaması doksanın üzerinde ve olumlu olan kamu personelinin bir üst derece atanarak atandığı dereceden maaş almasını içermektedir.

2011 yılı içerisinde yürürlüğe giren 6111 sayılı yasa ile kaldırılan sicil sistemi yerine 13/2/2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanununun 117'nci maddesiyle, 657 sayılı kanununun 64. Maddede yer alan “son altı yıllık sicil notu ortalaması doksan ve daha yukarı olanlardan son sicil notu olumlu bulunanların” ibaresi “son sekiz yıllık süre içinde herhangi bir disiplin cezası almayanlar” olarak değiştirilerek keyfi performans değerlendirmelerine yol açan sicil sistemi kaldırılarak daha objektif bir performans değerlendirmesinin önü açılmaya çalışılmıştır. Genel olarak incelediğimizde 657 Sayılı kanun kamu personeli üzerinde ücret-performans ilişkisini kurmaktan çok personelin aldığı ücrete ek bir gelir işlevi gören ödüllendirme aracı olarak kullanıldığı bir sistem olarak göze çarpmaktadır.

Avrupa birliği uyum sürecinde 2003 çıkarılan yasalardan biri olan genel hatlarıyla bütçe konusu üzerine düzenlenmiş olmakla birlikte, performans üzerine yapılan ilk düzenleme niteliği taşıyan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu performans kavramına yaptığı vurgu yapması sebebiyle kamu personel rejiminde önemli bir yeri vardır (Eraslan ve Tozlu, 2011:38). 5018 sayılı kanununun 9. maddesinde “*Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar (5018 sayılı Kanununun/md.9).*” kanun maddesi ile çalışanlar üzerinde performans ile ücret arasında bir bağ kurmasa da oluşturulamaya

çalışılacak bir performansa dayalı ücret politikalarına öncülük etmesinden dolayı önemli bir yere sahiptir.

Kamu personel sistemimizde performans değerlendirmesine dayalı bir personel sisteminin oluşturulması 8'inci ve 9'uncu Beş Yıllık Kalkınma Planlarında "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması" başlığı altında kamu yönetiminde yeniden bir yapılanmadan bahsederek sunulan kamu hizmetlerinde etkinliğin, verimliliğin ve performansın artırılmasını ve oluşturulması içinde norm kadro uygulamaları ile yetkin nitelikte personel istihdamını içermektedir. Kamu yönetiminde yeniden yapılandırmayı içeren kalkınma planları doğrultusunda 58. Hükümet Acil Eylem Planı'nda, "Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçiş" konusu kamu yönetiminde kamu hizmetlerine yönelik yeniden yapılanmada öncelik olarak performansın olgusunun öne çıktığı görülebilmektedir (Koç, 2011:30). Kamuda çalışanların üzerinde performans odaklı bir denetleme çalışması performansa dayalı ücretlendirme politikalarına teşkil etmesinden dolayı Kalkınma ve Acil Eylem Planları oluşturulması kamu personel rejimimiz için önemli sayılabilecek gelişmelerden bir olarak gösterilmektedir.

Genel olarak incelediğimizde kamu personel rejimimizde uygulanmaya çalışan performansa dayalı ücretlendirme uygulamalarına yönelik çıkarılan yasal düzenlemeler tüm kamu çalışanları kapsamaktan çok özel çalışma hükümlerine tabi kamu kurumlarında çalışan kamu personelinin verimliliğini artırılması amacıyla özel yasal düzenlemelerle gerçekleştirildiği gözlemlenmektedir (Ceylan, 2009: 63). Yapılan yasal düzenlemelerde performans ücretlerinin daha çok kadro karşılığı çalıştırılan sözleşmeli personelin görevinde gösterdiği performansın amirler tarafından değerlendirilmesi sonucu ücretlerine ek ödeme biçiminde yansıtıldığı bir uygulama olarak gözükmektedir. Oluşturulmaya çalışılan performansa dayalı ücret sistemleri kurumdan kuruma farklılık göstermekte her kurum çalışanların ücreti üzerinde kendi performans değerlendirme sistemini oluşturmaya çalışmaktadır. Kamu personel sistemimizde performansa dayalı ücret uygulanan kamu kurumu örnekleri bazılarını incelemek gerekirse bunlar; KİT'ler, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ve TUİK olduğu gözükmektedir.

3.5.1 Kamu İktisadi Teşekküllerinde Performansa Dayalı Ücret Sistemi

Türk kamu personel sistemimizde performansa dayalı ücreti uygulamaların görüldüğü alanların başında özel sektör tarzı verimlilik, kalite, kar-zarar bilinci ile örgütlenip piyasada faaliyet gösteren Kamu İktisadi Teşekkülleri gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında kar düzeyi, performans ve verimlilik gibi somut hesaplamaların diğer merkezi kamu kurumlarına göre KİT'lerin piyasada aynı hizmet kolunda faaliyet gösteren özel kuruluşlarla rekabet içinde olmasında dolayı daha kolay yapılabilmektedir (Eraslan ve Tozlu, 2011:49).

Kamu İktisadi Teşekküllerine yönelik çıkarılan sözleşmeli personelin özlük, mali, atanma, ilerleme, hak ve yükümlülüklerini içeren 399 Sayılı KHK ile çalışanlar üzerinde performans unsurunun ücrete yansıtılmaya çalışıldığı görülebilmektedir. 399 Sayılı KHK'nin 42.maddesinde “*Sicil ve Başarı Değerlemesi*” başlığı altında sözleşmeli personel üretim, verimlilik, karlılık, kalite, satış gibi hususlarda performans değerlendirmesine tabi tutarak değerlendirme sonucu *59 ve daha aşağı puan alanlar (D)* , *60-75 puan alanlar (C)* , *76-89 puan alanlar (B)* , *90 ve daha yukarı puan alanlar (A)* olarak belirlenmiştir. 399 Sayılı KHK'nin 43. maddesinde ise bir önceki madde harflendirilen puan sistemine sahip personele performans düzeyine göre (C) seviyesi için %2, (B) seviyesi için % 4, (A) seviyesi için % 8 59 oranlarında temel ücretlerine başarı ücreti ilave edilerek yeni sözleşme yapılmasını içermektedir, (D) seviyesi için herhangi bir performans ücreti ödemesi uygulanmamaktadır. Başarısız puanlandırmaya sahip personel üzerinde tekrar altı aylık bir deneme süreci uygulanarak yine aynı (D) seviyesinde bir performans sergilemesi sonucu ise çalışan üzerinde sözleşme fesih hükümleri uygulanmaktadır.

Ayrıca 399 sayılı KHK'nin 35. Maddesi Kamu İktisadi Teşekküllerinde çalışan sözleşmeli personel üzerinde ödüllendirmenden bahsederek, yerine getirdiği görevde üstün gayret ve performans gösteren sözleşmeli personele iki aylık sözleşme ücretini geçmemek ve bir takvim yılı içinde ücret ödülü alacakların sayısı teşebbüs ve bağlı ortaklıkların sözleşmeli çalışan sayısının toplamının % 2'sini aşmamak üzere ücret ödülünün verilebileceğinden bahsetmektedir. Yasal mevzuat bakımından incelediğimizde kuruluş amacı olarak hizmet üretmenin yanı sıra kar elde etmeyi amaçlayan KİT'lerde uygulanan 399 sayılı KHK kamu personel rejimimizde

performansa dayalı ödül ve ücret uygulamalarının en somut örneklerinden biri olduğu gözükmektedir. Bu nedenle KİT’lerde uygulanan özel sektör tarzı performansa dayalı ücret uygulamaları çalışanları motivasyon yönünden etkileyerek daha verimli ve etkin çalışmasına imkan verdiği gibi kamu kurumlarını fayda-maliyet yönünden daha üretken bir hale getirmektedir.

3.5.2 Tarım ve Orman Bakanlığı’nda Performansa Dayalı Üretim Teşvik Primi

Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri bünyesinde çalışanların ücretine uygulanan “üretim teşvik primi” YKİ yaklaşımının ücrete yansımaları olan performansa dayalı ücret uygulamaları kapsamında değerlendirildiği görülebilmektedir. *969 sayılı Tarım ve Köy işleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanunun* 3. Maddesinde geçen döner sermaye işletmelerinden elde edilen karın en fazla en fazla % 80'i üretimde emeği geçen personele üretilen kamu hizmetine katkıları oranında asgari ücretin yıllık brüt tutarının iki katını aşmamak üzere çalışanlara üretimi teşvik primi altında ödenebileceği hükmü bulunmaktadır. Çalışanların üretimde gösterdiği performansa göre belirlenen üretim teşvik primi çalışanların performansının ücretlerine yansımaları konusunda önemli bir reform uygulaması olarak göze çarpmaktadır.

28.12.2006 tarih ve 26390 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Tarım ve Köy işleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği 42. Maddesinde, iş hacmi, performans puanı, grup puanı ve fiilen çalışma gün sayısına dayanılarak hesaplanan üretim teşvik primi ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır. Performans değerlendirme formunda işe devamlılık, işin güçlüğü ve riski, mesai dışında işe katkı gibi ölçülebilir kriterlerin yanında organizasyon becerisi, teşebbüs yeteneği gibi yoruma açık sübjektif kriterlere de yer verilmektedir (Eraslan ve Tozlu, 2011:52). Ayrıca yönetmelik çalışanlar üzerinde adil bir ücret dağılımının sağlanabilmesi için olumsuz sicil puanı alan çalışana % 50, uyarma cezası alan çalışana % 15, kınama cezası alan çalışana % 20, aylıktan kesme cezası alan çalışana % 30, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alan çalışan kademe ilerlemesi durdurulduğu sürece % 35 oranında kademeli olarak değişen eksik teşvik

primi ödemesi öngörerek kurum içinde adil bir performansa ücretlendirme uygulanması sonucu çalışanların motivasyon kaybının önlenmesi amaçlanmıştır.

3.5.3 Sağlık bakanlığında Bağlı Kurumlarda Çalışanların Performansına Göre Yapılan Ek Ödeme Sistemi

Kamu personel sistemimizde çalışanların üzerinde performansa dayalı ücretlendirme uygulayan bir diğer kurum olan Sağlık Bakanlığının olarak görülmektedir. Bakanlığın 2003 yılında uygulamaya koyduğu “Sağlıkta Dönüşüm Programı” ile birlikte Sağlık Bakanlığı’nda çalışan personelin ücretlerini kamu hizmetlerinde gösterdiği performansa göre ücretlendirme politikasına geçilmiştir (Özkal Sayan ve Şahan, 2011:36).

1961 yılında yürürlüğe konulan 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Rehabilitasyon Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanunun 5’inci maddesinin sağlık kurumlarında çalışanların yerine getirdiği görevin sorumluluk ve zorluğuna göre döner sermayeden toplanan paranın ayırım yapılmaksızın sağlık çalışanlarına ilave olarak dağıtılmasını içermesinden dolayı (Eraslan ve Tozlu, 2011:51) 209 Sayılı Kanun Sağlık Bakanlığında uygulanmaya çalışılan performansa dayalı ücretlendirme politikalarının yasal dayanağı olarak değerlendirilmektedir.

2003 yılında sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi, kaliteli ve verimli hizmet sunumunun teşvik edilmesinin sağlanması amacı ile uygulanan Sağlıkta Dönüşüm Programı etrafında şekillenen performansa dayalı ücretlendirme sistemini ilk başlarda pilot bölge seçilen hastanelerde uygulanırken daha sonra 2004 yılından itibaren ise tüm Sağlık Bakanlığı kurumlarında uygulanmaya başlamıştır. 2004 yılında daha çok bireysel ve sayısal performans ölçütlerinin bulunduğu sisteme 2005 yılında ise bireysel performans ölçütlerinin yanına kurumsal performans ölçütleri de eklenerek Sağlık Bakanlığında uygulanan performansa dayalı ücret sistemi daha dinamik bir yapıya kavuşarak uygulandığı günden itibaren geliştirilmekte ve stratejik hedefler doğrultusunda yenilenmektedir (Erkan 2011:426).

Sağlık Bakanlığı tarafından 14.02.2013 tarih ve 28559 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna Bağlı Sağlık

Tesislerinde Görevli Personele Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelikle” çalışanlar üzerinde uygulanacak performansa dayalı ücretlendirmenin kriterleri belirlenmiştir. Çalışanların fiili olarak bulunduğu kamu hizmetine katkı sağladığı sürece ek ödeme almasını içeren yönetmelik, her bir çalışan için hizmet alanı unvan katsayısına, çalıştığı birime, mesai içi ve mesai dışı aktif çalıştığı gün sayısına, çalıştığı kadronun kriter katsayısına ve bilimsel çalışma bulunup bulunmadığına göre net performans puanı hesaplaması yapılmakta ve bu puan kişiden kişiye değişmektedir. Hesaplanan net performans puanı daha sonra mesai içi ve mesai dışı ek ödeme katsayısı ile çarpılarak sağlık çalışanlarının performansa dayalı ek ücretleri belirlenmektedir. Genel olarak incelendiğinde Sağlık Bakanlığında uygulanan performansa bağlı ilave ücret uygulaması sağlık branşlarına göre belirlenmesi farklı branşlarda görev yapan sağlık çalışanları üzerinde aynı performansı sergilemesine rağmen farklı ücretlendirmelere tabi olmasına neden olduğu görülmektedir. Ayrıca hekimlerin baktığı hasta sayısına göre ölçülen performans kriterleri doktorların daha fazla hastaya bakmak için hastaları ile daha az ilgilenmesine neden olmakta hizmet kalitesinde düşüşler gözlemlenebilmektedir.

3.5.4. Türkiye İstatistik Kurumunda Performansa Dayalı Ücret Uygulamaları

Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) 5429 sayılı Teşkilat Kanununun 45. Maddesinde teşkilat bünyesinde istihdam edilecek personel ile ilgili 657 sayılı DMK kanuna bağlı kalmaksızın sözleşmeli personel çalıştırabileceği hükmü yer almış ve aynı kanun maddesinin devamında Başbakanlıkta çalışan sözleşmeli personeller üzerinde uygulanan performansa dayalı fazla çalışma ücretlerinin TÜİK bünyesinde görev yapan sözleşmeli personellerinde uygulanacağı belirtilmiştir. TÜİK bünyesinde uzmanlığa dayalı çalışan sözleşmeli personele performansa dayalı ücret kapsamında fazla çalışmasının göstergesi olarak çalıştığı gün oranında yılda dört defa bir maaş tutarında normal ikramiye ve emsallerine göre gösterdiği üstün gayret sonucu başarılı çalışmada bulunan çalışanlara Başkanın teklifi ve Bakanın onayı ile yılda Haziran ve Aralık aylarında iki kez olmak üzere bir maaş tutarında performansa bağlı teşvik ikramiyesi verilmektedir.

TUIK başkanlığınca çalıştırılacak sözleşmeli personelin sözleşme tavan ve taban ücretlerini belirlemek, performansa dayalı teşvik ikramiyesinin sözleşmeli personel uygulamaya yönelik çıkarılan 2006/10795 numaralı Bakanlar Kurulu Kararı sözleşmeli personelin performansının ücrete yansımalarının yasal zemini içermektedir. Çıkarılan Bakanlar Kurulu kararına istinaden aynı sene yürürlüğe konulan “Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı Sözleşmeli Personelinin Performans Değerlendirmesine İlişkin Yönetmelik” sözleşmeli personelin performansının ölçülmesine yönelik somut bilgiler vermektedir. Kurumda çalışan sözleşmeli personeller amirleri tarafından “iş kavrama kabiliyeti ve çalışkanlığı”, “öğrenme kabiliyeti ve yeniliğe açık olma”, “sorumluluk alanını temsil edebilme”, “eleştiriye açık olma ve hatalarını düzeltme” gibi kriterlerle yılda iki kez performans değerlendirilmesine tabi tutulmaktadır. Oluşturulan performans değerlendirilmesi sonucu çalışanlar harflendirme usulü ile puanlandırmaya tabi tutularak, çalışan sözleşmeli personellerin aylık brüt sözleşme ücretleri; A düzeyindeki memur için tavan ücretten, B düzeyindeki memur için tavan ücretin % 5, C düzeyindeki memur için % 10, D düzeyindeki memur için % 15 oranında azaltılarak ve D düzeyindeki memur için tavan ücretin kendisi uygulanarak bir performansa dayalı ücretlendirme sistemi geliştirilmiştir. Ayrıca sistem oluşturulan performans değerlendirmesi üzerinden A ve B düzeyinde olan personel içinde gösterdiği performansa dayalı ödül içeren teşvik ikramiyesi verilmesine içermektedir.

Kamu personel sistemimizde performansa dayalı ücret uygulayan kamu kurumlarının uyguladığı ücret sistemini genel olarak değerlendirdiğimizde yasal mevzuat olarak çalışanlarının tümünü kapsayan bir düzenleme olmadığı gözükmektedir. Yapılan özel düzenlemeler ise çalışanlar üzerinde verimliliği, hizmete katkısını, performans değerlendirme kriterlerini oluşturmakta ve değerlendirmeler sonucunda ödenen ilave ücretleri içermektedir. Kamu çalışanına ödenen performans ücretleri ise yıl içinde belirli aralıklarla ödenen toplu ikramiyeler ve çalışanların performans değerlendirme sonucunda göre kademeli artış sağlayan ücret artışları oluşturmaktadır. Çalışanlara yapılan performans ücretlerinin kaynağı bazen merkezi bütçeden yapılırken bazıları ise kurumların döner sermayeden elde ettiği karlardan karşılandığı gözükmektedir. Yapılan ödemenin miktarı çalışanın

unvanı, hizmet süresi, çalışma şartları, görevin önemi ve zorluğuna göre uygulayan kurumlar ve çalışanlar arasında farklılaştığı gözükmektedir.

SONUÇ

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı geleneksel yönetimin katı, kuralcı, statükocu, hantal ve verimsiz yapısını özelleştirme, girişimcilik, rekabet, sonuç odaklı, kar ve başarı gibi ilkelerle üretimde müşteri memnuniyetine yaklaşmayı amaç edinmesi; klasik örgüt yapıları üzerinde; idareciler üzerindeki yetki ve sorumluluğun örgüt tabanındaki çalışanlarla paylaşıldığı, kamu hizmetlerinde sürelerden çok sonuçların ön planda tutulduğu, performans ve esnekliğe dayalı bir personel yönetimi üzerinde durmakta; geleneksel personel yönetiminden kadro, kariyer, istidam, değerlendirme, ücretlendirme, yükselme ve ödüllendirme konularında özel sektöre has uygulamalarla ayırmaya çalıştığı gözlemlenmektedir.

Kamu örgütlerini özel sektör tarzı bir yapılanma sürecine iten yeni personel sisteminin, geleneksel personel yönetim ve istihdam süreci üzerinde getirdiği değişimleri geleneksel yönetim anlayışına sahip Türk kamu personel sistemine yansımaları ile değerlendirmek gerekir;

Yeni yönetim anlayışında esneklik yapısal hem işlevsel olarak kamu örgütlerinde değişime sebep olmuş ve personel istihdamında ise esnek bir istihdam modeli uygulanmaya çalışılmıştır. Yeni işlemeci yaklaşımda esnek istihdam kavramı kamu örgütlerinin rekabet gücü, karlılık, verimliliği arttırmak üzere piyasadaki arz ve talebe bağlı şekillenen personel istihdam süreci olarak tanımlansa da şuan en fazla istihdam modeli olarak kullanılan bir model olarak gözükmektedir.

Türk kamu personel sistemi ve geleneksel yönetim anlayışında memurluk makamı, kamusal görevleri yerine getirirken devleti ve onun üstün otoritesini temsil ettiği için yasalarla koruma altına alarak “statü hukukuna” dayalı ömür boyu istihdam güvencesi verilen bir istihdam politikası olarak öne çıktığı görülmektedir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı; memurlar üzerinde iş ve ücret garantisinin sağlandığı istihdam politikalarının çalışanlar üzerinde verimliliği, hizmet kalitesini, motivasyonu düşürücü bir engel olarak görmektir. Yeni yönetim anlayışı bu durum karşısında sözleşmeli, kısmi zamanlı ve belli aralıklarla yenilen “sözleşme” hukuna dayalı esnek istihdam politikaları ile bu güvenciyi kırmaya amaçladığı gözlemlenmektedir.

Kamu personel sistemimiz de esnek istihdam modeli olarak uygulanan sözleşmeli personel istihdamında pratikten uygulamaya geçildiğinde ise bu durum sözleşmeli memurların örgütteki diğer kadrolu memurlarla aynı işi yapmalarına rağmen sosyal ve mali açıdan aynı haklara sahip olamaması, idarecilerin sözleşme feshi ile çalışanlar üzerinde baskı kurması, ilk başlarda mesleki uzmanlık gerektiren görevlerde uygulanması sonucu kadrolu memurlara oranla yüksek olan ücretlerin düşmesi sözleşmeli memurlar üzerinde işe yönelik motivasyonunun ve veriminin düşmesine yol açtığı net olarak görülebilmektedir.

Yeni kamu işletmeciliği ile beraber kendisine daha geniş uygulama imkanı bulan taşeron işçi uygulamalarında da devletin amacı kar elde etmek olmuştur ve bu istihdamı büyük ölçüde yaygınlaştırma çabasına girmiştir. Ancak yakın zamanlarda görülmüştür ki kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron işçi istihdamı devleti kar elde etmek yerine zarara sürüklemiştir. Bu durumdan tek kazanç sağlayan ise işletmeler yani alt işverenler olmuştur. Kamuda görev yapan taşeron işçiler kamu kurumlarında sözleşmeli memurların yaşadığı sorunları aynen yaşadığı gözükmektedir. Bu durum sonucunda son dönemlerde taşeron işçilerin sürekli işçi kadrosuna alınması konusunda büyük adımlar atılmış, süreli olarak çalıştırılan ve iş güvencesi olmayan taşeronlara süresiz iş güvencesi verilerek, taşeronlar üzerinde uygulanan esnek istihdam politikasının önemsizleştiği gözlemlenmektedir.

Dolayısıyla kamu personel sistemimizde sözleşmeli istihdam sisteminin getirilmesiyle yeni kamu işletmeciliğinin bir gereği olan örgütlerde maliyet, verimliliğin ve etkinliğin artırılması hedefi birbirine ters düştüğü görülmektedir. Bu açıdan değerlendirdiğimizde kamu personel sistemimiz de oluşturulmaya çalışılan esnek istihdam politikaları çalışanlar arasında sosyal ve mali ayırım yaratmaktan çok birlikteliğe teşvik edici bir şekilde tekrar düzenlemesi gerekmektedir.

Türk kamu personel sistemimiz de işe alımlarda rütbe sistemi olarak adlandırılan kişiye yönelik kadro anlayışı geliştiği gözlemlenmektedir. Kamu da istihdam edilecek işe yönelik aranan şartların kişinin bitirdiği okul ve işe giriş sınavlarının kişiye yönelik genel bilgi ve yeteneği ölçmeye yönelik olarak düzenlendiği görülmektedir. Bu durum mesleki uzmanlık bilgisi gerektiren görevlerin önemini, göreve alınacak kişi karşında önemsizleşmesine yol açtığı gibi

personel üzerinde göreve yönelik beklenen performansın da sönük kalmasına neden olmaktadır.

Yeni Kamu işletmeciliği yaklaşımı anlayışında ise kamu hizmetine alımlarda alınacak personelin getirilecek göreve beceri, deneyim, yetenek ve uzmanlık gibi konularında iş için bilgi ve becerileri önceden kazanıp kazanmadığı kontrol edilerek işe yönelik kadro anlayışı geliştiği gözlemlenmekte ve işi bireye uydurmak yerine bireyi işe uydurma amaçladığı görülebilmektedir. Ülkemizde işe yönelik kadro uygulamaları daha çok mesleki uzmanlık gerektiren sözleşmeli personel istihdamında görülmekteyken, daha sonraları sözleşmeli personel istihdam eden kurumların sayısının çoğalması sonucu sözleşmeli personel istihdamı sıradan bir istihdam modeli olarak görülmesine yol açmış, sözleşmeli personel istihdamında aranan özel kriterler amacından saparak mesleki uzmanlık istemeyen sıradan memur alımı kriterlerine dönüşmüştür. Bu açıdan kamu personel sistemimizde etkin bir norm kadro sisteminin eksikliği hala gözükmemektedir.

Yeni yönetim anlayışı örgüt dışı atamalara imkan veren, özel sektörde gösterdiği başarı ve performansa bağlı olarak kamu örgütlerinde üst düzey yönetici olmalarına fırsat vermeyi amaçlayan esnekleştirilen kariyer ilkesi, kamu personel sistemimizde KİT'ler ve BİO'lar dışında uygulandığı alanlar sınırlı gözükmemektedir. Genel olarak baktığımızda kamu personel sistemimizde çalışanlar üzerinde uygulanan kariyer ilkesi başarı ve performans unsurundan yoksun, kamu örgütlerinde boşalan makamlara kıdem ve kademe olarak önde personellerin atanarak dışardan atamalara izin vermeyen bir örgüt yapılanması olarak öne çıkmaktadır. Sistemsel açıdan incelemek gerekirse örgütlerde verim nasıl vazgeçilemez bir olgu ise çalışanlar üzerinde başarı ve performans aynı derece önemlidir. Bu yüzden kamu personel sistemimiz de uygulanan katı kariyer anlayışından vazgeçilerek başarı ve performans unsurlarına dayalı ve herkesin eşit olarak yükselme imkanına sahip bir kariyer anlayışı oluşturulmalıdır.

Kamu personel sistemimizde çalışanlar üzerinde performans değerlendirmesi ise performans göstergelerinden yoksun, çalışanların özel yaşamı ile bir bütün olarak değerlendirildiği 2011 yılında kaldırılan sicil sistemi ile geçilmeye çalışıldığı söylenebilir. Çalışmalar sunulan hizmetlerde verimliliği, rekabeti, kaliteyi, müşteri

odaklılığı ön plana çıkarmak için çalışanlar üzerinde performans odaklı bir yönetim inşa edilmeye çalışılsa da uygulamada etkin bir insan kaynakları yönetimi olmaması, değerlendirme sürecinin masraf ve uzmanlık gerektiren bir konu olması, faaliyet alanları farklı olan her kurumun kendi performans kriterlerini belirlemede zorlanması ve çalışanların üzerinde değerlendirme görevinin mesleki bilgi ve değerlendirme kapasitesi düşük klasik örgüt yaklaşımı ilkelerinden kopmak istemeyen yöneticilere verilmesi, çalışanlar üzerinde oluşturulmak istenen objektif bir performans değerlendirmesine imkan vermediği gözükmektedir.

Kamu personel rejiminde önerilebilecek bir performans değerlendirme sisteminin şu hususlarda yapılandırılması daha doğru olacaktır. Çalışanlar üzerinde oluşturulacak performans kriterleri; çalışanların katkısı, görüşü ve başarabileceği zorluk derecesi göz önüne alınarak oluşturulmalı, oluşturulan hedefler herkese uygulanabilir ve ölçülebilir olmalıdır, hedeflerin ölçülebilir olması çalışanları daha fazla üretmek için hizmetlerde içerik ve kalitenin azalmamasına yol açmamalı ve örgütlerde çalışanlar üzerinde performans denetimi ve izleme görevi yapabilecek kapasiteye sahip insan kaynakları departmanı oluşturulması gerekmektedir.

Kamu personel sistemimizde performansa dayalı ücretlendirme uygulamalarını genel olarak değerlendirdiğimizde yasal mevzuat olarak çalışanlarının tümünü kapsayan bir düzenleme olmadığı görülmekte ve sınırlı kamu kurum uygulanan bir sistem olarak öne çıkmaktadır. 657 Sayılı kanun kamu personeli üzerinde ücret-performans ilişkisini kurmaktan çok personelin aldığı ücrete ek bir gelir işlevi gören ödüllendirme aracı olarak kullanıldığı bir sistem olarak göze çarpmaktadır.

Uygulamaya çalışılan ücret sistemi performansı değerlendiren idarecilerin denetleme kabiliyetinden ve mesleki bilgi açısından yetersiz kaldığı gözükmekte, bazen de kurum içindeki çalışma ortamının bozulmaması için idareciler bütün personeli aynı ortalama düzeyi ile değerlendirmede bulunmakta, bunun sonucu olarak aynı performans değerlendirmesine tabi tutulan çalışanlara yapılan ödemeler eşit olduğu görülmektedir.

Yaşanan bu durum çalışanlar arasındaki performansa dayalı ücret farklılığının arasındaki farkın kapanmasına neden olmakta ve herkese aynı derece uygulanan standart ve sabit bir ücrete dönüştüğü gözlenmektedir. Bu durum kamu çalışanları

üzerinde verimli verimsiz ayrımının ortadan kalmasına neden olduğu gibi verimli verimsiz ayrımı yapılmaksızın yanlış ödenen performans ücretleri çalışanlar üzerinde gizli bir maaş artışı getirmesi sonucu kamu kurumları bütçe krizleri ile karşılaşmasına neden olabilmektedir. Bu açıdan kamu personel sistemimizde uygulanmaya çalışılan, yapısal ve işlevsel özelliğini kaybeden performansa dayalı ücret sistemi personel ücretleri dağılımında ki verimsizlik dikkate alınarak tüm kamu personelini kapsayacak ve örgütsel hedeflerin gerçekleşmesine katkı eden personellerin ettiği katkı derecesine göre doğru kişilerin doğru miktarlarla maaşlarının farklılaştırılmasını içerek şekilde tekrar oluşturulması gerekmektedir.

Görülüyor ki, yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte yaşanan gelişmeler kamu personel yönetiminde ve istihdam şekillerinde köklü bir yenilik getirmemiştir. Günümüzde devlet halen en büyük işveren konumundadır. Atamalar, mülakatlar hala devlet tarafından yapılmakta, insan kaynakları yönetimi gereği gibi uygulanmamakta ve bu durumda işletmecilik anlayışı geri planda kalmaktadır. Atamalarda ve işe alımlarda işletmecilik anlayışının gereği olarak mesleki bilgi ve deneyime dayalı liyakat sisteminin çok ön planda tutulmadığı görülmekte, bilgi ve birikime bakılmaksızın kayırmacılığa dayalı subjektif değerlendirmeler hala devam etmektedir.

Sonuç olarak baktığımızda, Türk kamu bürokrasisinde işletmecilik anlayışından geleneksel anlayışa doğru bir geri dönüş yaşanmakta ve hatta geleneksel kamu yönetimi anlayışından büyük bir kopmanın yaşanmadığı görülmektedir. Yeni personel yönetim anlayışı bazı ülkelerde uygulamada görülse de yeni personel anlayışı Türk kamu personel yönetimin geleneklerine, öteden beri alışılmış olduğu kültürüne ayak uyduramamıştır. Yolsuzluk, kayırmacılık ve siyasallaşma günümüzde halen kısmen de olsa devam etmekte, memurluğun yanında getirilen istihdam biçimleri bu sorunlara çözüm getirememekte ve bunlara daha caydırıcı çözümler üretilerek önünün kesilmesi gerekmektedir. Türk kamu personel yönetim sürecinde ve istihdam şekillerinde yaşanan bu olumsuzluklar yeniden gözden geçirilmeli, daha net ve kamu çalışanlarının benimsemekte zorluk çekmeyeceği bir değişim ve yenilik getirilmelidir.

Türk Kamu Personel sisteminin etkin ve verimli işleyişini etkileyen en büyük engel yukarıda açıklanan sorunlu alanların kaynağı olarak gösterilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu oluşturmaktadır. 657 Sayılı DMK yasalaştığı yıldan itibaren sayıca az personele hitap ederken şimdi sayıca ve nitelik olarak çoğalan kamu personellerini temsil etmektedir. Şu ana kadar yasa olarak en çok değişen kanun maddelerinin başın da gelen DMK eklenen yeni ve ayrık hüükümler sonucu orijinalliğı bozularak yozlaşmaya başlamıştır. Sistemin ihtiyacını karşılamak için eklenen günü birlik maddeler sonucu daha karmaşık ve anlaşılmaz bir hal DMK çağın şartlarını karşılama noktasında geri kalmaktadır.

Değişen ve gelişen yönetim sistemleri karşında geri kalan DMK çalışanları verimlilik, motive etme, ödüllendirme, vb. gibi konularda etkisiz kalarak kamu hizmetlerine yönelik verimlilik, hız, kalite noktalarında en çok sekme uğratan olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Etkin ve verimli kamu örgütleri için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun kanunun tekrar gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Güncelliğı ve uygulama alanı kalmayan maddeler çıkarılmalı, var olan maddeler çalışanların ihtiyaçlarına uygun bir biçimde güncellenerek çalışanlar verimli bir yönetim etrafında içselleştirilmesi sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akal, Zühal (2003). *Performans Kavramları ve Performans Yönetimi*, Ankara: MPM Yayınları.
- Akar, Fatma (2018). “Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigmasının Türk Kamu Bürokrasisinde Kamu Personeli İstihdam Şekilleri Üzerine Etkileri”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 3, ss. 481-495.
- Akbulut, Örsan (2007). “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 254, ss73-86.
- Akçakaya, Murat (2012). “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, *Karadeniz Araştırmaları Dergisi*, Sayı:32, ss.171-202.
- Akçakaya, Murat (2016a). “Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Özel Sayı Aralık 2016, ss. 275-295.
- Akçakaya, Murat (2016). “Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 3, ss. 669-694.
- Akgüner, Tayfun (2001). *Kamu Personel Yönetimi*, İstanbul: Der Yayınevi.
- Aksoy, Şinasi (2004). “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, *Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayını, ss. 32-49.
- Aksoy, Şinasi (1995). “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Aksoy, Şinasi (2012). “Yeni Sağ Ve Devletin Değişimi”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun Ve Hüseyin Yayman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, ss. 573-593, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Aksu, İsmail Faruk (2012). “Yönetim Anlayışında Meydana Gelen Değişikliklerin Çalışma Hayatını Düzenleyen Normlara Yansımaları: Esneklik Yaklaşımı”,

- Türk Akademisi Siyasi Sosyal Araştırmalar Vakfı, Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Merkezi, Rapor No: 1, Aralık 2012, ss.7-23.*
- Aktan, Coşkun Can (1995). *21.Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Aktan, Coşkun Can (1995a). “Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm Ve Libertarianizm”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:28, Sayı:1, ss. 3-27.
- Aktan, Coşkun Can (1999). *Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete*, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Aktan, Coşkun Can (2008). “Stratejik Yönetim Ve Stratejik Planlama”, *İşveren Çimento Dergisi*, 2008 Temmuz-Ağustos, ss. 4-21.
- Al, Hamza (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Yayımlanmış Doktora Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Apan, Ahmet (2008). “Yeni Kamu İşletimi Ve Performans Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 460, ss. 58-86.
- Arslan, Nagehan Talat (2010). “Klasik – Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”, *Cumhuriyet Üniversitesi. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2, ss. 21-38.
- Arslan, Nagehan Talat (2010). “Yönetimde Açıklık ve Gizlilik”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 1,ss.174-195.
- Ataay, Faruk (2007). *Neo liberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, Ankara: Deki Basım Yayım
- Atasoy, Fahri (2005). *Küreselleşme ve Milliyetçilik*, İstanbul: Ötüken Yayınları.
- Ateş, Hamza (2005). *Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Uygulanabilirliği Sorunu*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aykaç, Burhan (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Ankara: YÖK Matbaası

- Balcı, Asım (2013). “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Ve Bayram Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, ss. 155-179. Ankara: Seçkin Yayınları
- Barutçugil, İsmet (2002). *Performans yönetimi*, İstanbul: Kariyer Yayınları.
- Bayraktar, Gonca (2012). “Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun Ve Hüseyin Yayman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, ss.595-606. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Berkman, Ümit (2003).“İşe Alma ve Yükseltmede Yeni Yaklaşımlar”, *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS İşbirliğiyle*, Ankara: TÜHİS Yayınları No: 42, ss. 291-295.
- Bilgiç, Veysel (2005). *Yönetim ve Güvenlik*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bilgiç, Veysel (2008), *Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm, Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Ankara: Turhan Yayınları.
- Bilgin, Kamil (2004). *Kamu Performans Yönetimi: Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Biricikoğlu Hale ve Serdar Gülener (2008).“ Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi” , *Türk İdare Dergisi*, Haziran 2008, Sayı: 459, ss. 203-224.
- Bozkurt Ömer, Sezen Seriyeye ve Ergun Turgay(2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bucaktepe, Adil (2014). “Devlet Memurluğu Ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 3, ss.459-489.
- Bozlağan, Recep (2014). *Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim Ve Özelleştirme Yaklaşımı*, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Canman, Doğan Ahmet (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.

- Canman, Doğan Ahmet (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınları.
- Ceylan, Zeynep (2009). “Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 74-75, ss.45-72.
- Çapar, Selim (2011). “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşümü”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Ocak-Şubat 2009, ss.36-40.
- Çarkçı, Akif (2008). *Yeni Kamu Yönetimi Çağında Türkiye’de Girişimci Bürokrasi ve Girişimci Bürokratlar*, İstanbul: Erguvan Yayınları.
- Çevik, Hüseyin H. (2010). *Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Çevikbaş, Rafet (2006). “Yönetimde Etik Ve Yozlaşma”, *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 1, ss.265-289.
- Çukurçay, Akif (2000). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Ankara: Çizgi Kitapevi.
- Çukurçayır Akif ve Sipahi Esra (2003). “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 47, ss.35-66.
- Çukurçayır, Mehmet Akif (2002). “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 74, Sayı: 437, ss.157-167
- Demirel, Demokan (2005). “Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 58, ss. 105-136.
- Demirel, Demokan (2006) “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: ‘Etkin Devlet’”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, ss.105-128.
- Demirel, Demokan (2013). “ Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt :17, Sayı: 2 , ss.361-378.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları
- Dinçer Ömer ve Yılmaz Cevdet (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Başbakanlık Basımevi.

- Dinçer, Ömer (1998). *Stratejik Yönetim Ve İşletme Politikası*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Dövcenciöğlu, Nedim (2003)“Gruplarda Performans Yönetimi Uygulaması”, *Human Resources İnsan Kaynakları ve Yönetim Dergisi*, Sayı: 76, ss.62.
- Duman, İlker Hasan (1997). *Sosyal Devlet*, İstanbul: İnkılap Yayınevi.
- Durna Ufuk ve Veysel Eren (2002). “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı: 1, ss. 55-75.
- Dursun, Davut (1992). “Bürokrasi Teorisi ve Yönetim”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 37, ss.133-149.
- Dülğar, İmren P. (2014). “*Kamu İstihdamında Esnekleşme*”, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı.
- Eken, Musa (1995). “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı:1, Cilt: 38, ss.113-130.
- Ekinci, Filiz (2008). “Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi”, *Maliye Dergisi*, Sayı:155, ss.175-185.
- Ekşi, Hülya (2009). “Kamu Yönetiminde Değişim Ve Yeni Yönetim Modelleri”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 17, ss. 491-500.
- Eraydın, Ayda (1992). *Post-Fordizm ve Değişen Mekânsal Öncelikler*, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları.
- Eraslan Tarık ve Tozlu Ahmet (2011). “Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:81, ss.33-61.
- Erdem Ramazan ve Arzu Özkanan (2014). “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı 20, ss.180-206.
- Eren, Erdal (2009). *Personel Sisteminde Dönüşü*”, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş ve Reform, (Ed. Barış Övgün vd.), Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.

- Eren, Veysel (2003). “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 58, Sayı: 1, ss. 56-70.
- Eren, Veysel (2006). “Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş”, *Selçuk Üniversitesi İİBFSosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 11, ss.131-153.
- Ergun, Turgay (1997). “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 30, ss. 3-15.
- Ergun Turgay ve Polatoğlu Aykut (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: Todaie Yayınları.
- Erkan, Arslan (2011). “Performansa Dayalı Ödeme: Sağlık Bakanlığı Uygulaması”, *Maliye Dergisi*, Sayı:160, ss. 423-438.
- Erkin, Vedat (1971). *Türkiye’de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı İle Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü Ve Genel Değerlendirmesi 1327 sayılı kanun açısından personel reformu*, Ankara: Sevinç Matbaası
- Erkut, Haluk(1997). *Stratejik Yönetim Felsefesi, Stratejik Yönetim Ve Senaryo Tekniği*, İstanbul: İrfan Yayıncılık.
- Eroğlu, Tuğba (2010). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 12, ss.225-233.
- Ertan, Yusuf (2010). “*Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması ve Sorunları*” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eryılmaz Bilal ve Hale Biriciklioğlu (2011). “Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirlik ve Etik”, *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 7, ss.19-45.
- Eryılmaz, Bilal (2012). Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (2. Baskı) içinde, Ankara: Nobel Yayıncılık.

- Eryılmaz, Bilal (2013). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal (2011). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Gediz Burcu ve Hakan Yalçınkaya (2000). "Türkiye'de istihdam- işsizlik ve çözüm önerileri: esneklik yaklaşımı. Yönetim ve Ekonomi", *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 6, ss. 167-175.
- Gökçe Osman ve Ali Şahin (2002). "21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları Ve Çözüm Önerileri", *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 3, ss.1-27.
- Görmüş, Alpaslan Şahin (2001). "İşletmelerde Kalite ve Verimliliğin Sağlanmasında Çalışanların Yönetime Katılmasının Yönetim Teorileri ve Fonksiyonları Açısından Önemi", *Ekonomik ve Teknik Dergi*, Sayı: 474, ss.86.
- Gözel, Kadir (2003). "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 438, Yıl: 75, ss.196-208.
- Güler, Birgül Ayman (2005). *Kamu Personeli*, Ankara: İmge yayınları.
- Gülmez, Mesut (1975). "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı", *Amme idaresi Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:1, ss.47-73.
- Güzelsarı, Selime (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımları: Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Haktankaçmaz, İlker (2008). "Yeni kamu Yönetimi Yaklaşımı: Kamu Sektörü Sorunlarına Çözüm mü? Geçici Bir Moda mı?" , *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 461, Yıl.80,ss.121-133.
- Halis, Muhsin (1998). *Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Kamu Yönetiminde Kalite I.Ulusal Kongresi, Ankara: TODAİE Yayını.
- Harvey, David (2015). *Neo liberalizmin Kısa Tarihi*, (Çev: Aylin Onocak), İstanbul: Sel Yayıncılık.

- İzci Ferit ve Yıldız Şerif (2017). “Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Temel Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, *Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 3, ss.397-412.
- İZTO (İzmir Ticaret Odası) (1993). *Personel Alımı ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler*, 2 Baskı, İzmir.
- Kalkandelen, Hayrettin (1986). *Hedeflere Yönelik Sevk ve İdare*, Ankara: İm Eğitim Araştırma ve Yayın Danışmanlık.
- Karasoy, Hasan (2014). “Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 22, ss.257-274.
- Karcı, Mehmet (2008).“Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme”, *Antalya, Akdeniz Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 16, ss.40-64.
- Kaynak R. ve M. Bülbül (2008). “360 Derece Geri Bildirim Sisteminde Değerlendirme Farklılıkları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 1, ss. 269-292.
- Kerman, Uysal (2016). “ Yönetim Biliminin Öncülerinden Woodrow Wilson ve Frederick Winslow Taylor’un Farklı Bir Açından Değerlendirilmesi ” *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 14, ss.232-247.
- Kestane, Doğan (2003). “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 142, ss.126-144.
- Kırılmaz Muhammet ve Atak Filiz (2015). “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık Ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Cilt: 2 , Sayı: 3 , ss.191-217.
- Kızıl Boğa, Rüveyda (2012). “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi”, *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 2, ss.91-109.

- Koç, Deniz (2011). "OECD Ülkelerinde Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmeye İlişkin Gelişmeler", *Kalkınmada Anahtar Verimlik Dergisi*, Sayı:276, ss.28-31
- Koçel, Tamer (1993). *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları.
- Köroğlu, Özlem (2005). "*Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri*", Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Köseoğlu Özer ve Şen Mustafa Lütfi (2014). "Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar Ve Sorunlar", *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, ss.113-136.
- Nohutçu, Ahmet (2006). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Oktay Ercan ve Turan Abdullah (2018). "Kamu Yöneticilerinin Yeni Kamu Yönetimi Örgüt Kültürünü Ne Ölçüde İçselleştirdiklerini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma". *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*. Sayı: 3, ss.479-512.
- Ömürgönülse, Uğur (2006). "Kamu Yönetimindeki Paradigma Değişimi Çerçevesinde Yürütülen Kamu Sektörü Reformlarının Etkileri Nasıl Değerlendirilebilir?", *Kamu Yönetiminde Planlamaya Yeniden Yapılanma Sempozyumu*, İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Yayını.
- Örücü, Edip ve Mehmet Ali Köseoğlu (2003). "Kamu Çalışanlarının Performans Değerleme Uygulamalarına İlişkin Düşünceleri ve Muğla TEDAŞ Müessese Müdürlüğü Örneği", *Mevzuat Dergisi*, Yıl 6 , ss. 64.
- Özer, Mehmet Akif (2012). *Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Barış Kitabevi.
- Özer, Mehmet Akif (2014). *Kamu ve Özel Sektör İçin Yönetim Sözlüğü*, Ankara: Adalet Yayınları.
- Özkazanç, Alev (2009). "Toplumsal Vatandaşlık Ve Neo-Liberalizm Sorunu" *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 64, Sayı: 1, ss.247-274.

- Özkal Sayan İpek ve Şahan Yusuf (2011). “Sağlık Bakanlığı’nda Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi”, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 16, ss.33-70.
- Özmüş, Levent (2005). “Desantralizasyon (Yerelleşme) Ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *TMMOB Harita Ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel Ve Teknik Kurultayı*, Ankara, ss.1-12.
- Özsemerci, Kemal (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Sayıştay Yayınları
- Öztaş, Nail (2015). *Yönetim*, Ankara: Otorite Yayınları.
- Polatoğlu, Aykut (2001). *Kamu Yönetimi, Genel ilkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: ODTÜ Yayınları.
- Sakin, Ubeydullah (2018). “Stratejik Yönetimin Kamuda Uygulanması: Türkiye’de Yaşanan On Sorun”, *Stratejik Kamu Yönetimi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 4, ss.83-96.
- Saklı, Ali Rıza (2013). “Fordizim’den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*. Cilt: 12, Sayı: 44, ss.109-129.
- Sallan Gül Songül (2004). *Sosyal Devlet Bitti, Yasasın Piyasa*, İstanbul: Etik Yayınları.
- Saran, Ulvi (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Ankara: Atlas yayıncılık.
- Saygılıoğlu Nevzat ve Arı Selçuk (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı Ve Politika Önerisi*, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayını.
- Saylan , Gencay (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş*, İstanbul: Tesev Yayınları.
- Sayıştay Başkanlığı (2002). *Performans Denetimi, Kavramlar, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı, ss. 9-10.
- Sezen, Süleyman (2006). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Slattery, Martin (2007). “*Sosyolojide Temel Fikirler*”, (Yayına Haz. Ü. Tatlıcan & G. Demiriz), İstanbul: Sentez Yayıncılık.
- Şahin, Ali (2011). “Yönetim Kuramları Ve Motivasyon İlişkisi”, [Erişim Adresi: <http://dergisosyalbil.selcuk.edu.tr/susbed/article/view/747/699> Erişim Tarihi: 15.03.2019].
- Şengül, Ramazan (2007). Henri Fayol’un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar, *Yönetim ve Ekonomi dergisi*, Celal Bayar Üniversitesi Cilt: 14, Sayı: 2.ss.4.
- Şengül, Ramazan (2005). “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini Camdan Eve Dönüştürür Mü?”, *Anadolu Üniversitesi Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 60, Sayı: 3 ,ss. 216.
- Şenkal, Abdülkadir (2005). *Küreselleşme Çağında Sosyal Politika*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Tuncer, Aziz ve Usta, Sefa (2013). “İki Kriz arasında yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 30, ss: 181-195.
- Tutar, Hasan ve Altınöz Mehmet (2017). “Hesap Verebilirlik Bağlamında İç Denetim ve Sorun Alanları: Eleştirel Bir Analiz”, *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 15, ss.225-248.
- Tutum, Cahit (1976).“Yönetimin Siyasallaşması Ve Partizanlık”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 4, ss.9-32.
- Türe Celal Fatih ve Türe İlknur (1998). “Demokratik ve Etkin Bir Yerel Yönetim Yapısı Oluşturulması Doğrultusunda Çağdaş Bir Yaklaşım: Toplam Kalite Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Cilt: 70, Sayı: 418, ss. 123-131.
- Ulutürk, Süleyman (2015). “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Hareketle Üniversitelerde Performans Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı:4, ss. 395-414.
- Uygun, Vural Serdar (2016).“Kamu İşletmeciliği Perspektifinde Performansa Dayalı Ücretlendirme Sisteminin Kamu Personel Yönetiminde Uygulanabilirliği”,

- HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt: 5, Yıl: 5, Sayı: 13, ss83-101.
- Üstuner, Yılmaz (2000). “Kamu İşletmeciliği Kurami ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 33, Sayı: 3, ss.15-31.
- Weber, Max (2018). “*Bürokrasi ve Otorite*”. Ankara: Adres.
- Yalçın, Berrin (2011). “*Kamu Sektöründe Sözleşmeli Personel İstihdamı: Akdeniz Üniversitesi Örneği*”, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Yay, Gülsüm Gürkan (2001).“Chicago Okulu, Milton Friedman ve Monetarizm,”. *Liberal Düşünce Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 6, ss. 196-207.
- Yazıcı, Selim (2001). *Öğrenen Organizasyonlar*, İstanbul: Alfa Yayınları
- Yıldırım, Murat (2009). “Kamu Yönetiminde Yeni Bir İkilem: Yurttaş Odaklılık Ya Da Müşteri Odaklılık” *C.Ü. İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 1, ss. 99-115.
- Yıldırım, Murat (2010). “Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi: Geleneksel Ve Yeni Kamu Yönetimi Arasında Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Cilt:7, Sayı:2, ss. 839-861
- Yıldırım, Murat (2011). “Pragmatizm Ve Yeni Kamu İşletmeciliği” *H.Ü. İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 29, Sayı:1, ss. 187-208.
- Yıldırım, Şükrü (2007). “*Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Ve Verimliliğin Arttırılmasında E-Devletin Rolü Ve Bir E-Devlet Uygulaması: Kimlik Paylaşım Sistemi (KPS)*”, Yayımlanmış Doktora Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yılmaz, Aytekin (1997).“Siyasal ve Bürokratik Yozlaşma”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı: 13, ss.394-417.
- Yılmaz Abdullah ve Kılavuz Raci (2002). “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, ss.17-31.

Yılmaz, Ahmet (1996). *Modernden Post moderne Siyasal Arayışlar*. Ankara: Vadi Yayınları.

Yüzer, Dilara (2010). “İngiliz Hukukunda Performansa Dayalı Ücret Sistemi” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 12, Özel Sayı 2010, ss.1531-1549.

Mevzuat

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). *T.C. Resmi Gazete*, S.17844, 20 Ekim 1982

209 Sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Rehabilitasyon Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun (1961), *T.C. Resmi Gazete*, 04 Ocak 1961.

243 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984), *T.C. Resmi Gazete*, S.19603, 12 Aralık 1984.

399 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1990), *T.C. Resmi Gazete*, S. 20417, 19 Ocak 1990.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965). *T.C. Resmi Gazete*, S. 12056, 23 Temmuz1965.

969 Sayılı Tarım ve Köy işleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanunu (2005). *T.C. Resmi Gazete*, S. 12790, 30 Aralık 1967

1452 Sayılı Devlet memurları maaşlarının tevhid ve teadülü hakkındaki Kanun (1935). *T.C. Resmi Gazete*, S. 2720, 18 Mayıs 1935

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Kanunu (2003). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı 25326, 24 Aralık 2003.

5429 Sayılı Türkiye İstatistik Kurumu Teşkilat Kanununu (2005). *T.C. Resmi Gazete*, S. 25997, 18 Kasım 2005.

6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde

Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2011). *T.C. Resmi Gazete*, S. 27857, 13 Şubat 2011.

Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek deme Yapılmasına Dair Yönetmelik (2006), *T.C. Resmi Gazete*, S. 26166, 12 Mayıs 2006.

Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı, www.dpb.gov.tr. (Erişim Tarihi: 20.06.2019)

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Mehmet GÜLDEN
Uyruğu : Türkiye Cumhuriyeti
Doğum Tarihi ve Yeri : 09.02.1990
e-posta : mggulden@hotmail.com

EĞİTİM

Derece	Kurum	Mezuniyet Yılı
Lisans	Sivas Cumhuriyet Üniversitesi	2013
Yüksek Lisans	Sivas Cumhuriyet Üniversitesi	2019

İŞ TECRÜBESİ

Tarih	Kurum	Görev
2017 Memuru	Kayseri Kapalı Ceza İnfaz Kurumu	İnfaz Koruma

YABANCI DİL BİLGİSİ

Yabancı Dilin Adı: YDS () ÜDS () TOEFL () EILTS ()