



**T.C.  
Hitit Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
İşletme Anabilim Dalı**

**KAMUDA YÖNETİM SÜREÇLERİNDEKİ YETMEZLİKLERİN  
ÇALIŞAN DAVRANIŞLARININ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ VE  
ÇÖZÜM ÖNERİLERİ: (ÇORUM İLİ ÖRNEĞİ)**

**Selma YILDIRAN ATCI**

*Yüksek Lisans Tezi*

**Çorum 2013**



**KAMUDA YÖNETİM SÜREÇLERİNDEKİ YETMEZLİKLERİN ÇALIŞAN  
DAVRANIŞLARININ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ:  
(ÇORUM İLİ ÖRNEĞİ)**

Tez Yazarı  
Selma YILDIRAN ATCI

Hitit Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü  
İşletme Anabilim Dalı

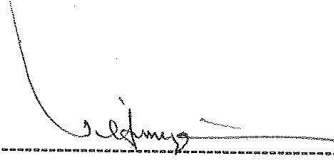
Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı  
Prof. Dr. İrfan ÇAĞLAR

Çorum 2013

**KABUL VE ONAY**

Selma YILDIRAN ATCI tarafından hazırlanan "Kamu Örgütlerinde Yönetim Süreçlerindeki Yetmezliklerin Çalışan Davranışlarının Üzerindeki Etkisi ve Çözüm Önerileri, Çorum İli Örneği" başlıklı bu çalışma, 23.08.2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. İrfan ÇAĞLAR (Başkan-Danışman)



Yrd. Doç. Dr. Yeter DEMİR USLU

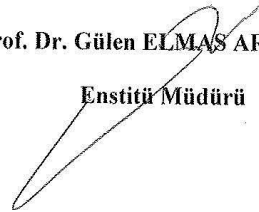


Yrd. Doç. Dr. Ömür DEMİRER

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

Prof. Dr. Gülen ELMAS ARSLAN

Enstitü Müdürü



**T.C.**  
**HİTİT ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(23/08/2013)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Selma YILDIRAN ATCI

İmzası

.....

## ÖZET

YILDIRAN ATCI, Selma. Kamuda Yönetim Süreçlerindeki Yetmezliklerin Çalışan Davranışlarının Üzerindeki Etkisi ve Çözüm Önerileri: (Çorum İli Örneği), Yüksek Lisans, Çorum, 2013.

21. yüzyılı yaşadığımız bugünlerde Türkiye’de kamu yönetimi, kamu personel yönetimi ve kamu sektöründe yönetici yetiştirmek konularında bir çok program, plan, yasal düzenlemeler yapılmaya çalışılmaktadır. Ancak kamu bürokrasimizin yapısı nedeniyle çok fazla bir gelişme kaydedilememektedir.

Türk kamu yönetimi sistemi örgüt yapısı, istihdam ettiği personel sayısı ve bütçesi itibariyle sürekli büyüyen bir sistemdir. Ancak hala yüzyıllarca önceki yönetim ve örgütlenme teknolojisini kullanan bir bürokratik sistem olmaktan kurtulamamıştır. Yönetimin sürekli olumsuz tepki ve eleştiri almasına neden olan sorunlar genel olarak; örgütsel yapısında bozukluklar, yönetim sisteminden kaynaklanan hatalar, yanlışlıklar, yetersizlikler, yönetim anlayışındaki farklılaşmalar ve eğitim yetersizliği şeklinde sıralanabilir. Kamu yönetimi sistemi ile ilgili olarak görülen bu sorunları ortadan kaldırmak için, yönetimin çağdaş bir anlayışla geliştirilmesi gerekmektedir.

Bireylerin istenilen davranış biçimlerine sahip olmalarını sağlayan, onları yaşama hazırlayan, ufkunu genişleten ve yeteneklerini geliştirme fırsatı veren temel dinamik eğitimidir.

Yöneticilerin davranışlarını bu denli etkileyen eğitim, farklı eğitimsel etkinliklerle desteklenerek, yöneticilerin davranışlarının düzenlenmesinde etkili bir araç haline gelebilir. Bu da yöneticilerin yönetsel anlamdaki yetmezliklerinin telafisine önemli oranda katkı sağlar.

Çalışmada, kamu sektöründeki yönetsel yetersizlikler incelenerek, çalışanların bu yetersizliklerden etkilenme boyutları, katılımcıların görüşleri doğrultusunda istenmektedir.

**Anahtar Sözcükler** Kamu Sektörü, Yönetim Sorunları, Yönetici, Eğitim

## ABSTRACT

YILDIRAN ATCI,Selma, Influence on behaviours of personnel of Management Process Failures in Public and Solution Proposals: (Instance of Çorum Province) Master Theses, Çorum, 2013

These days in the 21<sup>th</sup> century, several programmes, plans and legal regulations have been tried to make about executive training in public sector ,public personnel management and public administration in Turkey. However, related to our public bureoucracy structure, it has not been made progress a lot.

Turkish public management system is ever-growing system as a result of employee number of personnel , organiznatonal and its budget. However, it has not got rid of being bureaucratic system still used technology of organizational and management which is used centuries before. Problems which causes constant negative reaction and criticism of administration, in general: as disorders of organizational structure, errors which are related to administration system, mistakes, failures, difference about administration response and insufficiency of education can be listed. To remove these problems related to public administration system , it has to be brought a response of contemporary to administration.

Education gives opportunity people about improving their skills,broadening their horizon, preparing people to life and having terminal behaviours.

Education widely affecting behaviours of administrator can become affective about organizing behaviours of administrators by supporting different educational activities. That provides significant contribution to compensation of failures of administrators related to administrative.

In the research, administrative failures in public sector have been investigated. Size of affection of employee about these failures has been explained in accordance with the opinion of the participants.

**Key words** Public Sector, Management Problems, Administrator, Education.

## TEŞEKKÜR

Tez çalışması boyunca her türlü yardım ve desteğini gördüğüm, bilgi ve tecrübelerinden faydalandığım, bana sonsuz sabırla yol gösteren danışman hocam sayın Prof. Dr. İrfan Çağlar'a içten minnettarlığımı sunarım.

Anket çalışmam boyunca büyük bir özveri ve hoşgörü ile destek ve yardımlarını esirgemeyen Sayın Yrd. Doç. Dr. Ömür Demirer'e sonsuz teşekkür ederim.

Ayrıca desteklerinden dolayı iş arkadaşlarım Erdoğan Kaynak ve Emine Güneri'ye, sevgili kuzenim Ümmügülsüm Yıldırım Durdu'ya ve bana inandığı için eniştem Vedat Kaplan'a çok teşekkür ederim.

Son olarak ve en önemlisi, göstermiş oldukları sabır ve vermiş oldukları maddi ve manevi destek için biricik anne ve babama; ona ayırmam gereken zamanı kullanmama büyük bir olgunlukla hoşgörü gösteren canım kızıma; beni her zaman destekleyen ve yanımda yer alan sevgili eşime teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

## İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
TEŞEKKÜR	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar LİSTESİ	ix
KISALTMALAR	xi
ÖNSÖZ	xii
GİRİŞ	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### GENELDE VE KAMU SEKTÖRÜNDE YÖNETİMİN TANIMI VE ÖNEMİ

1. YÖNETİMİN TANIMI VE ÖNEMİ	3
2. KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ	7
2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	9
2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	13
3. KAMU YÖNETİMİ'NİN TANIMI VE ÖNEMİ	18
4. KAMU YÖNETİMİNİN UNSURLARI	20
5. KAMU HİZMET KURUMLARI	21
6. KAMU GÖREVLİLERİ	24
6.1. Memur	25
6.2. Sözleşmeli Personel	27
6.3. Geçici Personel	27
6.4. İşçi	27
7. KAMU PERSONEL YÖNETİMİ	27

### İKİNCİ BÖLÜM

#### GENELDE VE KAMU SEKTÖRÜNDE YÖNETİCİ VE YÖNETİM OLGUSU

1. YÖNETİCİ	31
2. KAMU YÖNETİCİSİ	35

<b>3. TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜNDE YÖNETİM VE YÖNETİCİ OLGUSU</b>	<b>37</b>
---	-----------

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**GENELDE VE KAMU SEKTÖRÜNDE YÖNETSEL YETERSİZLİKLERİN  
NEDENİ, YÖNETİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ VE YÖNETİCİ  
YETİŞTİRME SÜRECİ**

<b>1. YÖNETSEL YETERSİZLİKLER</b>	<b>41</b>
1.1. Eğitim Yetersizliği	43
1.2. Yönetimsel Tavrın Eksiklikleri (Bürokratik, Otokratik Anlamda Oluşan)	46
1.3. Kontrol-Denetim Mekanizmasındaki Eksiklikler	50
1.4. Karar Verme Sürecinde Yetersizlikler	52
1.5. Çevresel Gelişmeler ve Değişime Ayak Uydurmada Yetersizlikler	56
<b>2. GENELDE VE KAMU SEKTÖRÜNDE YÖNETİCİ YETİŞTİRME SÜRECİ</b>	<b>58</b>
2.1. Türkiye’de Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Hizmet İşçi Eğitim	61
2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem	61
2.1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem	64
2.1.2.1. Devlet Personel Dairesi	66
2.1.2.2. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü	68
2.1.2.3. Milli Prodüktivite Merkezi (MPM)	70
2.2. Hizmet İşçi Eğitimin Önemi	72
2.3. Hizmet İşçi Eğitimin Genel Amaçları	75
2.4. Hizmet İşçi Eğitimin Yöntemleri	78
<b>3. YÖNETİCİ YETİŞTİRME YÖNTEMLERİ</b>	<b>81</b>
3.1. Dublör Yöntemi	82
3.2. Rotasyon Yöntemi	82
3.3. Özel Projeler ve Komiteler Yoluyla Yetiştirme Yöntemi	83
3.4. Deneyim Yöntemi	83

3.5. Antrenörlük Yöntemi	84
3.6. Örnek Olay Yöntemi	84
3.7. Rol Oynama Yöntemi	85
3.8. In-Basket Yöntemi	85
3.9. Duyarlık (T-Grup ) Yöntemi	86

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **KAMUDA YÖNETİM SÜREÇLERİNDE YETMEZLİKLERİN ÇALIŞAN DAVRANIŞLARININ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ ÜZERİNE SAHA ARAŞTIRMASI**

<b>1. ARAŞTIRMANIN AMACI</b>	89
<b>2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI</b>	89
<b>3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ</b>	89
<b>4. PİLOT UYGULAMA</b>	89
<b>5. VERİLERİN ANALİZİ</b>	90
<b>6. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI</b>	91
<b>7. ARAŞTIRMA TEZİ VE HİPOTEZLERİ</b>	91
<b>8. ARAŞTIRMANIN SONUÇLARI</b>	91
8.1. Ankete Katılanların Çalıştıkları Sektörler	91
8.2. Ankete Katılanların Cinsiyetleri	92
8.3. Ankete Katılanların Konumları	93
8.4. Ankete Katılanların Yaşları	93
8.5. Ankete Katılanların Eğitim Düzeyleri	94
8.6. Ankete Katılanların Medeni Durumları	95
8.7. Ankete Katılanların Kamuda Çalışmaya Başlama Yılları	96
8.8. Yöneticilerin Yönetimsel ve Mesleki Eğitim Almaları Bilgisi	97
8.9. Araştırmanın Güvenilirliği	99
8.10. Araştırma İle İlgili Faktör Analizleri	100
8.10.1. Bağımsız Değişkenler Faktör Analizi	101
8.10.2. Bağımlı Değişken Faktör Analizi	103
8.11. Araştırma İle İlgili Regresyon Analizi	105
<b>SONUÇ</b>	<b>108</b>

<b>EKLER</b>	<b>111</b>
<b>EK-1: ANKET SORULARI</b>	<b>111</b>
<b>KAYNAKÇA</b>	<b>115</b>

## TABLolar LİSTESİ

- Tablo.1** Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Arasındaki Örgütlenme ve Fonksiyonlara İlişkin Farklılıklar
- Tablo.2** Ankete Katılanların Çalıştıkları Sektörlere Göre Dağılımları
- Tablo.3** Ankete Katılanların Cinsiyet Durumları
- Tablo.4** Ankete Katılanların Kurumlarındaki Konum Bilgisi
- Tablo.5** Ankete Katılanların Yaş Bilgisi
- Tablo.6** Ankete Katılanların Eğitim Düzeyi Bilgisi
- Tablo.7** Ankete Katılanların Medeni Durum Bilgisi
- Tablo.8** Ankete Katılanların Kaç Yılında Kamu Sektöründe Çalışmaya Başladığı Bilgisi
- Tablo.9** Yöneticilerin Yönetmel ve Mesleki Eğitim Almaları Bilgisi
- Tablo.10** Güvenilirlik Analizi
- Tablo.11** Bağımsız Değişkenler İçin KMO ve Bartlett Testi
- Tablo.12** Toplam Varyans
- Tablo.13** Dönüşümlü Faktör Yükleri
- Tablo.14** Bağımlı Değişken İçin KMO ve Bartlett Testi
- Tablo.15** Toplam Varyans
- Tablo.16** Faktör Yükleri
- Tablo.17** Model Özeti
- Tablo.18** Anova Tablosu
- Tablo.19** Katsayı Tablosu

## KISALTMALAR

**DTY** : Doğum Tarihi Yok

## ÖNSÖZ

Kamu örgütleri; kamusal amaçlar doğrultusunda kamu yönetiminin faaliyetlerini gerçekleştiren yapılardır. Kamu örgütleri, kamu düzeni içerisinde kamu ihtiyaçlarını karşılar. Kamunun insani, sosyal, toplumsal ihtiyaçlarının giderilmesine katkı sağlar. Bu denli önemli misyona sahip olan kamu kuruluşları yapı, süreç v.b. faaliyetler açısından ve özel kuruluşlara oranla farklılıklar arz eder. Yani kamunun kendine has dinamikleri, süreçleri, yönetimi ve işleme biçimi vardır.

Yönetim kamuda olduğu gibi özel sektör kuruluşlarında da önemli bir süreçtir. Bu anlamda yönetim; bir örgütte ortak amaçlara ulaşabilmek amacıyla başta insan olmak üzere, araç-gereçleri, maddi kaynakları, hammaddeleri ve zaman faktörünü en etkili ve verimli şekilde kullanmayı sağlayacak kararlar alma ve bunları uygulatma süreci olarak tanımlanabilir.

Kamu Yönetimi; kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması, planlanması, örgütlenmesi, yönlendirilmesi, koordinasyonu, denetimi, sevk ve idaresi gibi işlem ve faaliyetler bütünüdür. Tüm bu sayılan işlemleri yerine getirecek olanlar ise yöneticilerdir.

Kamu yönetiminin bugün pek çok eksikliklerinin bulunduğu, etkinsizlik, verimsizlik alanı haline geldikleri ve iyi yönetilemedikleri herkes tarafından iyi bilinen bir husustur. Bu olumsuz sonuçların içerisinde kamu yöneticilerinin davranış bozukluklarının ve yetmezliklerinin önemli bir payı vardır. Bu yüzden bu sorunu araştırmamızın temel konusu yaparak yetmezliklerin neler olduğunu kaynaklar ve sonuçlar ile ortaya koymak istedik.

Türk kamu yönetimi sisteminin sorunları; merkeziyetçi yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar, örgütlenme ile ilgili sorunlar ve yönetimin yeniden yapılanması gereği, kamu yönetiminde insan hakları sorunu, yönetimde esneklik ve şeffaflık ile ilgili sorunlar, yönetimde yozlaşma sorunu, yönetimde verimsizlik sorunu ve motivasyon, kamu yönetiminde kontrol ve denetim ile ilgili sorunlar, kamu personel yönetimi ile ilgili sorunlar, yönetimde çağdaş yaklaşımların bilinmemesi ve uygulanamaması gibi sorunlar yaşanmaktadır.

Tüm bu sorunlar kötü yönetime neden olmakta, yönetsel süreçlerde yaşanan sıkıntılar çalışan personelde motivasyon kaybı, işten soğuma, işe bağlılığın azalması, özgüven eksikliği v.b. bir çok problemlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Çalışmanın temel amacı; yöneticilerden kaynaklanan yönetsel sıkıntıların çalışan davranışları üzerinde etkisinin incelenmesi olarak ifade edilebilir.

## GİRİŞ

Türk kamu yönetimi sisteminin yönetsel süreçlerinde büyük yetersizlikler yaşanmaktadır. Bu yetersizlikler üzerine çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmayı farklı kılan, yönetici kaynaklı yönetsel yetersizliklerin personel bakış açısı ile değerlendirilmesidir.

Bu çalışmada; kamu'da yönetim süreçlerindeki yetmezliklere farklı bir açıdan bakılarak, çalışan davranışları üzerindeki etkisi çalışanlar gözüyle ortaya konmaya gayret edilmiştir. Özellikle yöneticilerde yaşanan eğitim eksikliğinin çalışan davranışları üzerindeki etkisini incelemek çalışmanın temel problem alanı olarak düşünülmektedir.

Birinci bölümde, yönetim ve kamu yönetiminin tanımı ve önemine ilişkin konular; yönetim ve kamu yönetiminin tanımı ve gelişimi, kamu yönetiminin elemanları, kamu hizmet kurumları, kamu görevlileri ve kamu personel yönetimi ana başlıkları altında incelenmiştir.

İkinci bölümde, genelde ve kamu sektöründe yönetim ve yönetici olgusu ile ilgili olarak; yönetici ve kamu yöneticisinin tanımı ve Türkiye'de yönetici ve kamu yöneticisi olguları yer almıştır.

Üçüncü bölümde, yönetsel yetersizliklerin nedeni ve yönetim üzerindeki etkileri ve ayrıca genelde ve kamu sektöründe yönetici yetiştirme süreci ele alınmıştır. Yönetsel yetersizlikler; eğitim yetersizliği, yönetsel tavır eksiklikleri, kontrol-denetim mekanizmasındaki eksiklikler, karar verme sürecinde yetersizlikler ve çevresel gelişmeler ve değişime ayak uydurmada yetersizlikler başlıkları altında incelenmiştir. Türkiye'de yöneticilerin yetiştirilmesi dönem bazında ele alınmıştır. Hizmet içi eğitimin tanımı, gelişimi ve yöntemleri anlatılarak, yöntemler konusunda dünyada ki uygulamalara yer verilmiştir.

Dördüncü bölüm saha araştırmalarına ayrılmıştır. Bu bölümde, üçüncü bölümde ortaya konulan bilgiler ışığında üç hipotez geliştirilmiştir. Üç hipotezin anket çalışması

ve Sosyal Bilimler İçin İstatistik ( Statistical Program for Social Sciences – SPSS 15.0 )  
Programı kullanılarak yapılan analizlerin sonuçları verilmiştir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **GENELDE VE KAMU SEKTÖRÜNDE YÖNETİMİN TANIMI VE ÖNEMİ**

Genel ve kamu bazında yönetimin tanımlanması ve öneminin ortaya konması, konuyla ilgili kavramsal bir çerçeve oluşturması açısından önemlidir. İşte bu önemine binaen yönetimin tanımı ve genel çerçevesini hem özel hem de kamu yönetimi açısından aşağıda ele alınmıştır.

#### **1. YÖNETİMİN TANIMI VE ÖNEMİ**

İlkel toplumdan günümüze yönetimin varlığı kabul edilmektedir. Yönetimin doğası gereği güç sahiplerinin istek ve çıkarları doğrultusunda insanları yönlendirdiği ifade edilmektedir. Yönetim insanların bir arada düzenli bir şekilde yaşamını sürdürmesini sağlayabilmek için kurallar koymaktadır. Aynı zamanda bu kuralları uygulamakta ve uymayanları cezalandıracak kurumları geliştirerek düzeni sağlamaktadır.

Yönetim sadece insanların değil aynı zamanda örgütlerin de belirli kurallar içinde çalışmasına imkan vermektedir. Yönetimin, örgütün düzenli işleyerek işlevlerini yerine getirmesini sağlayan bir araç olduğu ifade edilmektedir. (Günay, 2005:8)

Yönetim kavramı, literatürde ve halkın dilinde çeşitli şekillerde anlatılmaktadır. Yönetimle ilgili bu tanımları “ sevk ve idare “, “ idari sistem “ ve “ örgüt “ olmak üzere üç kavram içinde toplamak mümkündür.

Yönetim, geniş anlamda, başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti ya da süreci olarak tanımlanmaktadır. Başkaları üzerinde otorite kurma ve başkalarına iş yaptırma bir yönetim faaliyetidir. Yönetim, “ belirli bir amacı gerçekleştirmek için yapılan kararlı bir eylem “ olarak da ifade edilmektedir. Yönetimi tanımlamaya çalışanlar buna, “ işbirliği “ ve “ grup “ unsurlarını da eklemektedirler. Böylece yönetim, belirli bir amacı veya amaçları gerçekleştirmek için işbirliği içinde yürütülen bir grup faaliyeti olmaktadır.

Yönetim, kaynakların ( maddi ve beşeri ), belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için düzenlenmesi ve kullanılması faaliyeti ya da süreci olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanım, eşyanın ve insanların yönetimini birlikte içermekte ve dolayısıyla İşletme Yönetimi ve Kamu Yönetimini de kapsamaktadır. Eşya çeşitli şekillerde bir araya getirilip düzenlenebildiği ve değişik biçimlere dönüştürülebildiği halde, sevk ve idare edilememektedir. Sevk ve idare, şuurulu bir varlık olan insanla ilgilidir ve ona özgü bir faaliyettir.

Yönetim kavramı, ikinci olarak, çeşitli ülkelerin yönetim sistemlerini ve usullerini anlatmak amacıyla kullanılmaktadır. Bu anlamdaki yönetim, “ yönetim sistemi ” ve “ yönetim şekli ” gibi bazı kavramlarla birleştirilerek de kullanılmaktadır.

Yönetim kavramı, üçüncü olarak, belli bir örgütü ya da kuruluşu ifade etmektedir. Günümüzde yönetim faaliyetlerinin büyük bir kısmı, örgütler tarafından ve onların içinde meydana geldiği için “ yönetim ” ve “ örgüt ” kavramları adeta eşitlenmiş gibidir. Örgütten söz ettiğimizde “ yönetim ”, yönetimden söz ettiğimizde de “ örgüt ” akla gelmektedir. (Eryılmaz, 2010:3)

Yönetim sözcüğü yüzlerce yıllıktır. Bir kurumun, özellikle de bir iş kurumunun idari organı anlamında kullanımının ise Amerikan menşeli olduğu öne sürülmektedir. Yönetim, hem bir işlevi hem de o işlevi yerine getiren insanları ifade etmektedir. Bir sosyal konumu ve yetkiyi anlatmakta ama aynı zamanda bir bilim dalını ve öğrenim alanını da kapsamaktadır. (Drucker, 2012:46)

Yukarıda bahsedilen üç kavramın dışında genel olarak yönetimin ne olduğu konusunda çok çeşitli tanımlar yapılmaktadır. Bu tanımlardan bazılarını şöyle sıralayabiliriz:

Yönetim, iki ya da daha çok kişinin bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelerek, belirledikleri amaca yönelik yaptıkları işlemlerin ve eylemlerin tümüdür.

Yönetim, insanları etkileme, onları toplumun ortak çıkarları veya yararları doğrultusunda yönlendirme bilim ve sanatıdır.

Yönetim, iki ya da daha çok insanı örgütleyerek onların güçlerini birleştirip, toplum çıkarlarına ve yararlarına kullanabilmektir.

Yönetim, insanların oluşturdukları örgütler ve onların kararları ve uygulamaları toplamıdır.

Yönetim, her düzeyde insanlar ve insanlık için kişisel çıkarlardan özveride bulunabilme yeteneği ve fedakarlığıdır.

Yönetim, iki ya da daha çok kişinin bir amacı gerçekleştirmek ve sürdürebilmek için bir araya gelip; planlama, örgütleme, yöneltme ( motivasyon ), eşgüdüm ( koordinasyon ) ve denetim işlevlerinin etkin olarak bulunduğu ve işletildiği sürekli bir süreç olarak kabul edilmektedir.

Yönetimle ilgili olarak bu tanımlara benzer daha birçok tanım yapılabilir. Bu tanımlardan da anlaşıldığı gibi “ yönetim ” olgusu doğrudan insanlarla ilgilidir. ( Öztekin, 2010:17-18)

Bu durumda yönetimin konusunu kısaca insanlar, insanların oluşturduğu her türlü örgütler ve bu insanların ve örgütlerin işlemleri ve eylemleri şeklinde özetlemek mümkündür.

Örgüt kavramı ise; Ortak bir amacı veya işi gerçekleştirmek için bir araya gelmiş kurumların veya kişilerin oluşturduğu birlik, teşekkül, teşkilat olarak tanımlanmaktadır (Tdk, t.y.)

Drucker, kurumlarda ki ortak faaliyetleri; yönetim işlevi, yönetim görevi ve yönetim çalışması şeklinde sınıflandırmaktadır. Tümünün de yönetimi gerektirdiğini ve tümünde de yönetimin etkin, faal organ olduğunu ifade etmektedir.

Drucker, kurum olmadığı zaman yönetimin de olamayacağını ileri sürmektedir. Ancak yönetimin olmadığı yerde kurumlar tek başlarına sadece kuru kalabalığı oluştururlar. Kurumun kendisi toplumun bir organıdır ve topluma, ekonomiye ve bireye ihtiyaç duyulan bir sonuç katmak için vardır. Organlar katkılarıyla tanımlanmaktadırlar ve kurumun katkı yapmasına imkan veren de yönetimdir. (Drucker, 2012:46)

Drucker, bireyin yöneticilerin ve yönetimin performansından doğrudan etkilendiğini öne sürmektedir. Bu insanların etkinlikleri ve performansları, memnuniyetleri, başarıları ve bir insan olarak gelişimleri büyük ölçüde kendilerini istihdam eden kurumdaki yönetimin performansına bağlıdır. (Drucker, 2012:55)

Yönetim işlevi, yönetim çalışması, görevleri ve boyutlarının evrensel olduğu ve bir ülkeden diğerine değişmediği kabul edilmektedir. Ancak görevin yapılma şekli ulusal özellikler, ulusal gelenekler ve ulusal tarih tarafından büyük çapta etkilenmektedir.

Yönetimin kültürle koşullanmaktadır bunun sonucunda da yönetim ve yöneticilerin kültürü ve toplumu şekillendirdiği öne sürülebilir. Bu nedenle, yönetim örgütlü bir bilgi birikimi ve bu itibarla her yerde uygulanabilir olmakla birlikte, aynı zamanda bir kültürdür de. Nötr bir bilim değildir.

O nedenle, yönetime özgü belirli yönetsel beceriler vardır. Bunlardan biri kuruluşların içindeki iletişimdir. Bir diğeri belirsizlik koşullarında kararlar almaktır. Diğer önemli bir beceri ise özel bir girişimci becerisi olan stratejik planlamadır.

Yönetimin esaslarını anlamadan yalnızca beceri ve teknikleri bilen bir kişi yönetici değil sadece bir teknisyendir.

Yönetim bilimden ziyade bir meslektir. Bilgi değil performanstır. Yönetimin uygulaması hem bilgiye hem de sorumluluğa dayanmaktadır. ( Drucker, 2012: 57-58)

Her kuruluşun, yönetimin özgül görevleri olan; planlama, düzenleme, bütünleştirme, ölçümlenme ve insanları geliştirme işlevlerini yerine getiren yöneticilere gereksinimi vardır. Her kuruluşun, katkı yapmak konusunda sorumluluk alan yöneticilere ihtiyacı vardır. Yöneticiyi, rütbe veya unvan ya da insanlara hükmetmekten ziyade, katkı yapmak konusundaki sorumluluk tanımlamaktadır. Ve yöneticinin temel gereksinimi dehadan ziyade kişilik bütünlüğüdür. (Drucker, 2012:64)

Drucker, her kurumun yönetiminin karşı karşıya olduğu görevleri aşağıdaki gibi sınıflandırmakta ve bunları yönetimin boyutları olarak kabul etmektedir. Söz konusu boyutları aşağıdaki gibi sıralamaktadır. (Drucker, 2012:75):

- İster iş kuruluğu, ister hastane ya da üniversite olsun, kurumun özgül amacını ve misyonunu etraflıca irdelemek ve tanımlamak,
- Çalışmayı üretken, çalışanı da başarılı hale getirmek,
- Toplumsal etkileri ve toplumsal sorumlulukları yönetmek,

## 2. KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ

Kamu yönetiminin temel amaç ve görevi; halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve bu amaçlarla kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmektir. (2003 Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı md. 4 )

Kamu yönetimi, bir akademik disiplin olduğu kadar, aynı zamanda, kamu politikaları oluşturma ve bunları uygulama, planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon, denetim, sevk ve idare gibi eylem ve işlemlerden meydana gelen faaliyetler bütünüdür. (Adalı, 2010:6)

Kamu yönetiminin ( Public Adminisration ), akademik olarak incelenmesi 1880’li yılların sonlarına doğru A.B.D.’de başlamıştır. (Eryılmaz, 2010:12)

Kamu yönetiminin ayrı bir alan ve disiplin olarak incelenmeye başlanması oldukça yenidir. Prusya’da 18. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan ‘‘ Kameral Bilimler ‘‘ kürsülerinin kamu yönetimini özel bir konu olarak ele alan öncü girişimlerin başında geldiği kabul edilmektedir.

Yönetime, iyi yetişmiş insan gücü kazandırmak amacı taşıyan bu kürsülerde, ekonomi, maliye, muhasebe, yönetim sanatı, örgüt ve personel sorunları ve yöneticilerin seçimi ve eğitimi gibi konular ele alınmıştır.

Aslında kameral bilimlerin 16. yüzyılda başlayıp 18. yüzyıla kadar devam eden Batı Avrupa’daki merkantilizmin bir yansıması olduğu öne sürülmektedir. (Eryılmaz, 2010:10)

Merkantilizm, ekonomik gelişmeye, koruyucu devletin eliyle ulaşmayı amaçlamaktaydı. Yönetimsel mekanizma aracılığıyla ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla bilimsel yönden destekleyen toplumsal ve ekonomik bilimler toplamı da kameralizm olarak adlandırılmıştı. Kurum ya da daire yerine kullanılan ve İtalyanca'da oda anlamına gelen camera sözcüğünden türetilen kameralizm, bir yandan, çeşitli ekonomi dalları arasındaki işlevsel bağları ortaya koymaya, öte yandan, ekonomik güçlerin yönetiminde devlete düşen görevleri belirlemeye çalışmıştır. Böylece kameralizm, devlet yönetimini dizgeselleştirerek bir öğretim konusu yapmaya yönelmiş, kamu yönetimi disiplininin oluşmasına temel olabilecek katkıda bulunmuştur. (Ergun ve Polatoğlu, 1992:8)

Kamu yönetimi kavramını, devlet yönetiminde uygulanan kural ve yöntemleri belirten bir bilim anlamında ilk kez Fransız yazarlarından Charles Jean Bonnin'in kullandığı kabul edilmektedir.

Charles Jean Bonnin, 1812 yılında yazdığı kitabına, "Principes d'Administration Publique = Kamu Yönetiminin İlkeleri" adını vermiştir. Kamu yönetimine yönelik olarak 68 genel ilkenin ayrıntılı biçimde ele alındığı bu kitabın temel özelliğinin, "kamu yönetimi" adıyla yayınlanan ve kamu yönetimi ilkelerinin sistematik ve kapsamlı biçimde yer aldığı ilk kitap olmasıdır.

Bonnin, kamu yönetiminin konusunu; düzen, otorite, kamu gücü, kamu hizmeti ve kamu hizmetlerini yürütecek kamu görevlileri olarak sınıflandırmaktadır.

Eryılmaz, 19. yüzyılda Fransa'da, başta Bonnin olmak üzere Vivien gibi yazarların kamu yönetimi literatürüne yaptıkları katkının daha sonraki dönemlerde devam ettirilemediğini ifade etmektedir.

Eryılmaz, Alman yazarlarından Lorenz Von Stein'in kamu yönetimi öğretiminde yaşanan bu duraklamayı önlemek için büyük çaba göstermiş ise de bunda başarılı olamadığını öne sürmektedir.

Kamu yönetiminin, hukuk ve siyasetin dışında birçok yönlerinin bulunduğu ve bu nedenle de ayrı bir alan olarak bilimsel bir incelemeye konu olması, 19. yüzyılın sonlarında A.B.D.'de ortaya çıkmaktadır. (Eryılmaz, 2010:11)

## **2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı**

19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde geleneksel kamu yönetimi anlayışı geçerli olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının entelektüel temellerinin, Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor'ın düşüncelerine dayandığı kabul edilmektedir. (Eryılmaz, 2010:16)

Geleneksel kamu yönetimi modeli iki teorik kurgu ile oluşmuştur. Bunlardan birincisi siyaset-yönetim ayrımı, diğeri ise özellikle Almanya'da gündeme gelen bürokratik yönetim modelidir. (Özer, 2005:50)

Amerikan Başkanlarından Woodrow Wilson'ın, 1887 yılında " Political Science Quarterly " dergisinde yayınlanan " The Study of Administration = Yönetimin İncelenmesi " adlı makalesinin bu konudaki başlangıç aşamasını meydana getirdiği öne sürülmektedir.

Wilson bu makalesinde, " siyaset " ile " yönetim "in ayrı alanlar olduğunu vurgulamaktadır. (Eryılmaz, 2010:12)

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, üretim ve verimliliğin arttırılması ve bürokratik yönetim temeline dayanmaktadır. Üretim, verimlilik, akılcılık ve uzmanlaşma, geleneksel yönetim anlayışının anahtar kavramları olarak kabul edilmektedir. Bu kavramlar kullanılarak "en iyi tek yol" un analiz edilerek, işlerin bu şekilde yürütülmesi verimliliğin arttırılmasındaki en önemli nokta olarak ifade edilmektedir.

Biçimsel örgüt yapısı üzerine kanalize olunan geleneksel yönetim anlayışı örgütü kapalı bir sistem olarak ele almaktadır. (Aykaç, 1997:37)

Bürokrasi kavramı; başlıca dört anlamda kullanılmaktadır:

İlk anlamı, yasalara dayalı olarak kamu gücünü kullanan ve yasama erkinin koyduğu kurallar ya da onlara dayanarak kendisinin koyduğu ikincil kurallar içinde toplumsal yaşamın bazı kesimlerini düzenleyen, yönlendiren, denetleyen yönetim aygıtı olma anlamıdır.

Diğer bir anlamda, kamusal yönetim aygıtlarında görevli iş görenlerin, bürokratların meydana getirdiği toplumsal kategoridir.

Bir yönetsel örgütlenme yöntemini ifade eden anlamda, hiyerarşik yapılı, yazılı kurallara dayalı, gayri şahsi karar alma ve yürütme biçimi, biçimsel örgütlenmedir.

Kötüleyici anlamda ise yaz çizcilik, kırtasiyecilik, gereksiz işlemlerin, formalitelerin bolluğu söz konusudur. (Bozkurt vd., 1998:43)

Geleneksel yönetim anlayışının en çok etkilendiği bu model, Alman sosyolog Max Weber tarafından geliştirilmiş ve Weber bürokrasiyi; "önceden belirlenmiş kurallara dayalı, sürekliliği olan, yetki alanları yasalarla belirlenmiş, hiyerarşi içinde çalışan, eğitim yoluyla belli becerileri kazanmış bir personel kitlesi istihdam eden, yazılı kayıtlara dayalı olarak işleyen bir karar ve eylem biçimi" olarak ifade etmiştir. (Bozkurt vd., 1998:44)

Max Weber'de, formüle ettiği 'ideal tip bürokrasi' modelinin, en rasyonel ve etkili bir örgütlenme biçimi olduğuna ilişkin düşüncesini geliştirmiştir.

Wilson ve Weber'in görüş ve düşünceleri, siyasetin alanıyla kamu görevlilerinin alanlarının farklı olduğu üzerinedir. Siyasetçilerin kamu politikalarına ilişkin temel kararların verilmesi, kamu görevlilerinin de bunları, uzmanlık ve teknik bilgilerine göre en etkin ve tarafsız olarak uygulayacakları esasına dayanmaktadır. (Eryılmaz, 2010:16)

Geleneksel yönetim anlayışını şekillendiren Weber'in teorisinin temel özelliklerinden birisi iş bölümü ve uzmanlaşma üzerinedir. Weber'e göre daire ya da büro yönetimi, genellikle esaslı bir uzmanlık gerektirmektedir.

Weber uzmanlığa o kadar önem atfetmiştir ki, ona göre mutlakiyetçi kral bile bürokratik uzmanın üstün bilgisi karşısında acizdir. Tüm işler işbölümü ilkesine göre alt

işlere göre bölünerek ayrı birimlere verilir. Kamu yönetiminde uzmanlaşmaya gidilmesinin temel gerekçesi yönetimde etkinlik ve verimliliklidir. (Al, 2002:51)

Kamu yönetimi, akademik bir konu olarak 1920'lere gelindiğinde önemli bir gelişme göstermiştir.

Leonard D. White'in 1926'da yazdığı kitabı, doğrudan kamu yönetimine tahsis edilmiş tek eser olarak görülmektedir. White kitabında, siyaset'in yönetim konusuna girmemesi gerektiğini belirtmiştir.

Yirminci yüzyılın başından 1927'ye kadar, kamu yönetimi konusundaki çalışmalar, " yönetim " ile " siyaset "i birbirinden ayırmaya yönelik olmuştur. Bu dönemde kamu yönetimi bilimcileri örgüt teorisi, bütçeleme teknikleri ve personel yönetimi gibi konularla ilgilenmişlerdir.

1927'den itibaren, A.B.D.'de, yönetim konusunda bazı ilkelerin belirlenmeye çalışıldığı dikkati çekmektedir. Bu dönemin W. F. Willoughpy'nin, 1927'de yazdığı " The Principles of Public Administration = Kamu Yönetiminin İlkeleri " isimli kitabıyla başladığı ifade edilmektedir. Bu kitapta, kamu yönetiminin belirli bazı ilkeleri bulunduğu ve bu ilkelerin uzman yöneticiler tarafından uygulanabileceği vurgulanmaktadır.

Eryılmaz, bu dönemde yapılan bir diğer önemli çalışmanın, Luther H. Gullick ve Lyndall Urwick'in 1937 yılında müşterek kaleme aldıkları " Papers on the Science of Administration = Yönetim Bilimi Üzerine Notlar " isimli kitaplar olduğunu ifade etmektedir.

Gullick ve Urwick, planlama, örgütleme, personel alma, yönetme, eşgüdümleme, rapor verme ve bütçeleme olmak üzere yedi yönetim ilkesi geliştirmişlerdir. (Eryılmaz, 2010:13)

Yönetim ilkeleri aşamasını incelerken, Amerika'lı Frederick R. Taylor'ın " The Principles of Scientific Management = Bilimsel Yönetimin İlkeleri " ( 1911 ) ile Fransız Henri Fayol'un " Administration Industrielle et Generale = Genel ve Endüstriyel Yönetim " ( 1916 ) isimli kitaplarına da değinmek gerekmektedir.

Taylor, eserinde özel teşebbüslerin yönetimini incelemekte, ilgisini örgütlerin alt kademelerinde çalışan personel üzerinde yoğunlaştırmaktadır. Taylor, zaman ve hareket etütleri yaparak, işletmelerde bir işin ne kadar zaman içinde sonuçlanacağını hesaplamıştır. Buna göre de işçi ücretlerini belirlemeye çalışmıştır. Bu çalışmalarını ile verimlilik konusunda Amerikan endüstrisine önemli etkileri olduğu kabul edilmektedir.

Henri Fayol ise, yönetimle ilgili faaliyetleri; planlama, örgütlenme, emir ve kumanda etme, eşgüdüm ve denetim olmak üzere beş işlevsel unsura ayırmış ve fonksiyonel yönetim akımının öncüsü sayılmıştır.

Yönetimin örgütsel yönüne fazla önem verilip çalışanların psikolojik ihtiyaç ve eğilimlerinin ihmal edilişi, A.B.D.'nde Beşeri İlişkiler Hareketi'nin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Beşeri İlişkiler Hareketinin, Elton Mayo'nun Western Elektrik Şirketi'nin Hawthorne işletmelerinde 1930'larda yapılan deneylerle başladığı kabul edilmektedir.

A.B.D.'de, İkinci Dünya Savaşı'nın hemen akabinde, kamu yönetimi konusunda önceki dönemin düşünce ve eğilimlerine bir tepki olarak, Herbert A. Simon'ın, "Administrative Behavior = İdari Davranış" isimli kitabı yayınlanmıştır.

Simon bu kitabında iki noktayı vurgulamaktadır. Birincisi, siyaset ile yönetimin kesin olarak birbirinden ayrılamayacağı; ikincisi de, önceki dönemde yönetim ilkeleri olarak belirlenen prensiplerin birbirleriyle çelişme halinde olduğu ve bunların yönetim faaliyetlerinde ciddi ilkeler niteliği taşımadıklarıdır.

Simon, her bir yönetim ilkesinin karşı ilkesinin bulunduğunu; böylece her ilkenin tartışılabileceğini bu nedenle de universal yönetim ilkelerinden söz etmenin mümkün olamayacağını savunmaktadır.

Eryılmaz, Simon'ın eserinin orijinal yönünün, yönetim biliminin temeli olarak, sosyal psikoloji ve sosyolojinin verilerini ileri sürmesi olduğunu ifade etmektedir.

Kamu yönetimi konusunda Simon ve arkadaşlarının düşünceleri, birçok siyaset bilimcisi ve kamu yöneticisi tarafından kabul edilmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışı, yönetim literatüründe, kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde yakın zamanlara kadar egemenliğini korumuştur. (Eryılmaz, 2010:14-16)

Bugün kamu yönetimi, Avrupa ve A.B.D.'deki üniversitelerde, ya müstakil bir bölüm ya da önemli bir akademik çalışma alanı olarak incelenmekte, araştırılmakta, öğretilmekte ve bu konuda özel ve kamu kurumlarına eğitim programları hazırlanmaktadır.

Kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak incelenmesi gereği, bütün ülkelerde kabul edilmektedir.

Böylece kamu yönetimi; kamu kurumlarının yapısı, işleyişi, mal ve hizmet sunduğu çevresiyle ilişkileri ve bu kurumlarda çalışanların davranışlarıyla pratik ve teorik yönden ilgilenen bir disiplin haline gelmiştir.

## **2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**

1980'li yılların başından itibaren yönetim anlayışında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi, teorik ve pratik yönleri itibariyle önemini kaybetmiş ve onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır. (Eryılmaz, 2010:15)

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve tanımı ile ilgili farklı yaklaşımlar ortaya konmaktadır. Yeni kamu yönetimi, sosyal bilimlerde sıkça görüldüğü gibi, belirli bir kurucusu olan, formal bir teoriden hareket edilerek üretilmiş değildir. Tam aksine, tek tek örneklerden hareketle oluşturulmuş ve teorik gelişmesini halen devam ettiren bir idari reform hareketidir.

Yeni kamu yönetimi düşüncesi, son yıllarda, özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde ortaya çıkan reform hareketlerinin, ortak ve birbiriyle uyumlu olduğu ve dolayısıyla kamu yönetimi pratiğinde ve literatüründe yeni bir dönemin başladığı iddiasına dayanmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, her şeyden önce geleneksel kamu örgütlerinin, hizmetlerin sunumundaki kusurlarını ve eksikliklerini doğru bir şekilde tanımlamaya çalışmaktadır. ( Al, 2002:144)

Yeni yönetim anlayışı, devletin toplumdaki rolünü; hükümet, bürokrasi, piyasalar ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek olarak ifade etmektedir. Amaç, devleti asli klasik fonksiyonlarına çekerek daha etkin ve verimli hale getirmektir. Vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmektir.

Kısacası, daha az maliyetle ve daha çok sorumluluk duygusu içinde çalışan bir kamu yönetimi sistemi kurmaktır. (Eryılmaz, 2010:15)

Yeni kamu yönetimi anlayışı, farklı, kompleks fikir ve uygulama yapılarını içeren melez bir fenomen şeklinde tarif edilmektedir. Hood'a göre yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması ve kamu yönetimi yazınında hakim bir paradigma haline gelmesi tek bir nedene dayanarak açıklanması olası bir durum değildir. Bu yaklaşımın ortaya çıkmasında ekonomik, sosyal ve politik birçok faktör etkilidir. (Kurt ve Uğurlu, 2007:83)

1980'li yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde ve özellikle Anglo-Sakson coğrafyada kamu sektörünün yönetiminde yeni bir yaklaşım ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu yaklaşım ya da anlayış, " işletmecilik " ( managerialism ), " yeni kamu işletmeciliği " ( new public management ) ve " piyasa temelli kamu yönetimi " ( market-based public administration ) ya da " girişimci idare " ( entrepreneurial government ) gibi kavramlarla ifade edilmektedir.

Bu yaklaşımı savunanlar, " yönetim " ( administration ) ile " işletme " ( management ) kavramı arasında fark olduğunu vurgulamaktadırlar. Onlar " yönetim " kavramının " işletme " kavramından daha dar bir anlama sahip olduğunu ileri sürmektedirler. ( Eryılmaz, 2010:17)

Yönetim, süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken; işletme, sadece talimat ve yönergelere göre iş yapmak yerine,

hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, bunların gerçekleştirilmesi için uygulama planlarının yapılması, insan kaynaklarının etkin kullanılması, performans değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu ifade etmektedir. (Al, 2002:145)

Kamu yönetiminden ( public administration ) kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen değişim sürecini ortaya çıkaran çeşitli faktörler bulunduğu öne sürülmektedir. Bu faktörler çeşitlidir ve birbiriyle ilişkilidir.

Bu faktörlerden birincisi; kamu sektörü ve yönetimi üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, ikincisi; yeni sağ ve ekonomik teorideki değişiklikler ve üçüncüsü; özel sektördeki gelişmelerin etkileridir. (Eryılmaz, 2010:18)

Kamu ve özel sektör ayrımı yapmadan “ yönetim, yönetimidir ” düşüncesinden hareket eden “ işletmecilik – managerializm ” yaklaşımı, yönetim ilkelerinin kamu bürokrasisinde egemen olmasını istemektedir. Ve bu yaklaşımın yeni kamu yönetimi reformlarına önemli etkileri olmuştur. (Eryılmaz, 2010:21)

İşletmecilik yaklaşımında, standartların ve performans ölçümlerinin açık bir şekilde belirlenerek sonuçların temel alındığı bir yönetim anlayışı, ekonomiklik, etkililik ve etkinlik, uzlaşma ve müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, sürekli iyileştirme gibi vurgularla, resmi süreç ve usullere göre tanımlanan “idare” kavramının yerini, sonuçların başarılması için kaynakların etkili bir şekilde kullanılması gerektiğine vurgu yapan “yönetim” kavramı almıştır. Bu sonuçları gerçekleştirecek olanlar ise kamu personelidir. (Kurt ve Uğurlu, 2007:85)

İşletmecilik yaklaşımının varsayımları şunlardır: (Eryılmaz, 2010:21)

- Yönetim ( management ), idareden ( administration ) üstündür.
- Özel kesim yönetimi, kamu kesiminden üstündür.
- İyi yönetim, ekonomik ve sosyal sorunları çözmeye tek yoldur.
- Yönetimin kendine özgü bir bilgi sistematiği vardır ve bu evrenseldir,

dolayısıyla kamu kesimi de dahil her yerde uygulanabilir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişimi, hakim özellik ve eğilimler olarak üç aşamada ele alınmaktadır.

Birinci aşama, 1979 yılından başlayarak 1980'li yılların ortalarına kadar sürmektedir. Kamuda yasal – yapısal serbestleşme ( deregülasyon ), kamu mal ve hizmetlerinde sübvansiyonların kaldırılması ve diğer tasarruf önlemleridir. (Eryılmaz, 2010:22)

Deregülasyon, devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme, kısıtlama ve kontrol etme yetkisinin kısıtlanması veya tamamen kaldırılmasıdır. Buna göre devlet, yürüttüğü bazı kamusal faaliyetlerden, fiyat veya ücret denetiminden vazgeçer, sübvansiyonları kaldırır ve kamu tekellerinin tekel olma niteliğine son verir. (Aksoy, 1995:168)

İkinci aşama, 1985 yılından itibaren yoğunlaşan kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesidir. İngilizce kavramların baş harflerinden oluşan 3-E ( Economy – tutumluluk, Efficiency – verimlilik, Effectiveness – etkinlik ) politikalarıdır.

Son olarak üçüncü aşama ise, 1990'lardan itibaren ortaya çıkarak gelişmiştir. Kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık ve performansa dayalı yönetim gibi ilke ve değerler öne çıkmaktadır. Bu üçüncü aşama, kamu yönetiminde niteliği geliştirmeye yönelik açık uçlu bir süreçtir. (Eryılmaz, 2010:22)

Yeni yönetim anlayışında yöneticiler, yalnızca kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş sayılmamaktadır. Aynı zamanda yaptıkları işlerin sonuçlarından da ( etkinlik, verimlilik, kalite, müşteri memnuniyeti vb. ) sorumlu tutulmaktadır.

Bu yüzden, kamu yöneticilerinin, başında buldukları kurumları profesyonelliğin gereklerine göre yönetebilmeleri için karar alma ve uygulamada geniş yetkilerle donatılması gerekmektedir. Bu yönetsel özerklik, yönetimde daha hızlı karar

alabilmeyi, değişen koşullara zamanında uyum sağlamayı, vatandaşların taleplerine duyarlı olmayı, kaynakları verimli ve etkin kullanmayı amaçlamaktadır.

Kamunun tepe yönetiminde bulunanlar, kurumlarının yönetiminde daha fazla liderlik rolü üstlenmeli ve orta ve alt kademe yöneticileri daha çok insiyatif almalıdırlar. (Eryılmaz, 2010:24)

Yeni kamu yönetimi anlayışının özellikleri; özelleştirme, piyasa kapitalizasyonu, kurumsal yönetim yani merkezileşmenin etkisinin azalması, performans standartları düzenleme, politik kontrol ve küçülme, yönetim kavramının ön plana çıkması, sivil toplumun yeniden keşfi olarak sıralanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, hem çalışanların hem de yöneticilerin iletişim ve pazarlama becerilerini geliştirdikleri, hesap verebilirlik, açıklık açısından yüksek standartlara sahip oldukları e-devlet gibi yeni kompleks teknolojik uygulamalarda uzmanlaştıkları yeni bir sistemi ifade etmektedir.

Yeni kamu yönetimi, anlayışı içsel örgütsel kültür ve daha fazla bireysel, daha az hiyerarşik örgütsel kontrol mekanizmalarının kullanımı şeklinde tanımlanabilir. (Kurt ve Uğurlu, 2007:86)

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel yaklaşımları dört noktada toplanabilir: (Al, 2002:151)

- Kamunun faaliyet alanının ve kamu tarafından sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması; kamusal hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması,
- Kamu yönetiminin örgütsel yapısında ve yönetim anlayışında değişiklikler,
- Siyaset-yönetim ilişkileri ile kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi,
- Kamu yönetimi-özel yönetim işbirliği ve yakınlaşması.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışı örgütlenme ve fonksiyon özellikleri ve farklılıkları özetle aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Tablo.1** Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Arasındaki Örgütlenme ve Fonksiyonlara İlişkin Farklılıklar

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

Kaynak: Balcı, 2005:9

Geleneksel yönetim anlayışı, işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasında kesin çizgilerin olduğunu belirtirken; yeni yönetim anlayışı, bu iki yönetim arasındaki farklılıkların giderek azaldığını belirtmektedir.

Kamu kesiminde de, hizmetlerde verimlilik ve kalite şarttır. Girişimcilik ve işletmecilik ruhuna sahip yönetici tipi olmalıdır. Yeni yaklaşıma göre kamu kesiminde de takım, vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedef, müşteri ve piyasa kavramlara vurgu yapılmaktadır.

Özel sektörün işletmecilik anlayışı, yeni kamu yönetimi reformlarını büyük ölçüde şekillendirmiştir. (Eryılmaz, 2010:25)

### **3. KAMU YÖNETİMİ'NİN TANIMI VE ÖNEMİ**

Türkçe'de kamu kelimesi; hep, bütün; halk hizmeti gören devlet organlarının tümü; bir ülkedeki halkın bütünü, halk şeklinde tanımlanmaktadır. (Turkcebilgi, t.y.)

Kamu düzeni, toplumun bütününe ilgilendiren düzeni; Kamu sektörü, devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütünü; Kamu personeli ise devlet hizmetinde çalışan görevlileri ifade etmektedir. (Eryılmaz, 2010:6)

Kamu yönetimi, bir akademik disiplin olduğu kadar, aynı zamanda, kamu politikaları oluşturma ve bunları uygulama, planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon, denetim, sevk ve idare gibi eylem ve işlemlerden meydana gelen faaliyetler bütünüdür.

Kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak tanımı: Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir şeklinde yapılmaktadır. (Adalı, 2010:6)

Kamu yönetimi, devletin yetkili organları aracılığıyla koyduğu kurallardır. Ve belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanlarına, yine bu kurallar çerçevesinde kurulan kamu kurumları ve işe alınan personeli aracılığıyla sunması gereken hizmetleri verdiği yönetim biçimidir.

Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik gibi düzenleyiciler ile kamu yönetiminin ve yönetilenlerin sorumlulukları, hakları ve yükümlülükleri belirlenmektedir. Bunlara uyulması, gerekirse zor kullanılarak sağlanmaya çalışılmaktadır. Kaynaklarını, yurttaşların gelirlerinden ayırarak verdikleri vergiler ile sağlamaktadır. Ve bu kaynaklar ile yönetim organları tarafından; planlama, bütçeleme, karar verme, uygulama, denetleme işlevleri kullanılarak, kamu yönetim görevleri gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. (Günay, 2005:11)

Eryılmaz, kamu yönetiminin temelde iki yönü bulunduğunu ifade etmektedir. Bunlardan birincisi ‘‘ işlevsel ‘‘, diğeri ise ‘‘ yapısal ‘‘ yöndür.

İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları ( yasaları ) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Genel kurallar, bu süreç vasıtasıyla ferdi olayların çözümüne ilişkin özel kararlara dönüşmektedir. Bu yönüyle kamu yönetimi, kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir role sahiptir ve böylece siyasi sürecin bir parçasını oluşturur. Kısaca kamu yönetimi, işlevsel anlamda kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi sürecidir.

Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider. Bu kamu örgütleri, devletin yapısal yönünü meydana getirir. Bu örgütlerin temel amacı, anayasa ve yasalarla belirlenen işlevleri yerine getirmektir. Siyasi iktidarlar bu örgüt vasıtasıyla amaçlarını ve programlarını gerçekleştirir. Bu anlamda kamu yönetimi siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur; devlet ve toplum düzeninin varlığı ve sürekliliği her şeyden önce kamu yönetiminin kesintisiz işlemesine bağlıdır. (Eryılmaz, 2010:6)

#### **4. KAMU YÖNETİMİNİN UNSURLARI**

Kamu yönetimi, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir. Kamu yönetimi sistemi altı elemandan meydana gelmektedir.

Kamu yönetiminin birinci elemanı, insanlardır; yani halktır. Halk, bir ülkede yaşayan tüm bireylerden, çeşitli üretici ve tüketici gruplarından, siyasi liderler, yasama organı üyeleri ve baskı gruplarından oluşmaktadır. Kamu yönetiminin bu elemanı diğerlerine göre daha önemli ve etkileyicidir.

Kamu yönetiminin ikinci elemanı örgüttür. Örgüt, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında temel araçtır. Yönetim hizmetlerinin merkez elemanıdır sayılmaktadır. Devlet, bu araç vasıtasıyla işlemekte ve görevlerini yerine getirmektedir. Devletin işlemesinde temel araç olan örgüt, hizmetlerin türüne ve niteliğine göre, merkezi ve yerel düzeyde olmak üzere konumlanmaktadır.

Kamu yönetiminin üçüncü elemanı, kamu politikasıdır. Kamu politikası, toplumsal sorunları tanımlamak ve bunların çözümlerini belirlemek olarak tanımlanmaktadır. Yani kanun yapmak ( koyma ), idari düzenlemeleri gerçekleştirmek, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapmak ve sorunları çözecek en uygun yöntemleri belirlemek işleriyle ilgilidir. Kamu politikası daha çok siyasi yöneticilerin bir görevidir. Siyasi yöneticilerin, belirli sorunların çözümü için aldıkları kararlar ve izledikleri yöntemler kamu politikasını meydana getirmektedir.

Kamu yönetiminin dördüncü elemanı, norm düzenidir. Norm düzeni, bir ülkede, anayasa, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve idari kararlar ile bunlara ilişkin yargı makamlarının kararları ve içtihatlarından meydana gelmektedir.

Kamu yönetiminin beşinci elemanı mali kaynaktır. Kamu maliyesi, kamu yönetiminin yapacağı işlerin belirleyici unsurudur. Hizmetlerin düzeyi ve miktarı, eldeki mali kaynaklara bağlıdır. Bu nedenle kamu yöneticileri, mevcut kaynakların artırılması ve bu kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması sorunuyla da ilgilenmek zorunluluğundadırlar.

Kamu yönetiminin altıncı elemanı ise kamu görevlileridir. En önemli elemanlardan biri budur. Çünkü kamu yönetiminin performansı, onu işleten personelin niteliğine bağlıdır. Bir ülkedeki yönetici kadro, bilgi ve tecrübe yönüyle ne kadar yetişmiş ise, kamu hizmetlerinin düzeyi de o kadar iyi ve tatminkar olmaktadır. (Eryılmaz, 2010:9)

## **5. KAMU HİZMET KURUMLARI**

Kamu hizmeti, kamu yönetiminin temel kavramlarından kabul edilmektedir. Bu kavram, kamu yönetiminin uğraş alanının belirlenmesi sağlamaktadır. Kamu hizmeti, kimi zaman ‘ faaliyet, iş, uğraş ’ anlamında, bazen de ‘ kamu kuruluşları ’ anlamında kullanılmaktadır. ( TODAİE, 2002:81)

Kamu sektörü sosyal hizmet anlayışı ile kurulmuştur. Temel amaç özel teşebbüslerde olduğu gibi kâr elde etmek değildir. Özdevecioğlu, kamu hizmetini üç önemli özellik altında toplamıştır: ( Özdevecioğlu, 2002:118-119)

- Devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların denetimi altında yürütülmektedir.
- Genel ve kolektif ihtiyaçları karşılanmak ve kamu çıkarı sağlamak için kurulmuştur. Ve genele arz edilmiştir.
- Devamlı ve muntazam bir şekilde işlemektedir.

Özelliklere bakıldığında, kamu sektörünün hizmet etmek amacıyla faaliyette bulunduğu görülmektedir. Özellikler içerisinde kalite gibi, kâr etme gibi amaçlar bulunmamaktadır.

Kamu sektörü ‘’ kamu hizmeti ‘’ sunmaktadır. Kamu hizmeti, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak ve toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye’de kamu sektörü denildiğinde genellikle merkezi devlet anlaşılmaktadır. Oysa kamu sektörü sadece merkezi devlet ile sınırlı değildir. Bunun dışında başka kurum ve kuruluşlarda bulunmaktadır. Ülkemizde kamu sektörü şu şekilde sınıflanmaktadır:

- Merkezi İdare
  - Genel Bütçeye Dahil İdareler
  - Katma Bütçeli İdareler
  - Genel, Katma ve Özel Bütçeli İdarelere ait Döner Sermayeli İşletmeler
- Yerel ( Mahalli ) İdareler
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri
- Sosyal Güvenlik Kuruluşları
- Bütçe Dışı Fonlar

Türkiye’de kamu sektörünü oluşturan en önemli unsurun merkezi idare olduğu pek çok kişi tarafından kabul edilmektedir. Merkezi idare ile merkezi kamu teşkilatı kastedilmektedir. Genel bütçeye dahil idareler ile katma bütçeli idareler, kamu ekonomisi açısından merkezi teşkilatı ya da merkezi devleti oluşturmaktadırlar.

Genel bütçeye giren birimler; yasama, yürütme ve yargı organlarıdır. Yürütme organı kavramı içine, bakanlıklar ve bir kısmı bakanlıklara, bir kısmı da başbakanlığa bağlı olarak çeşitli hizmetleri yerine getiren, ancak mali bakımdan bağımsız olan kuruluşlar girmektedir. TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay v.b.

Katma bütçeli idareler ise, giderlerinin bir bölümünü özel gelirleriyle karşılayan, çoğu idari ve kısmen de mali bakımdan bağımsız kamu kuruluşlarıdır. Karayolları Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü v.b.

Türkiye’de merkezi devlet teşkilatı, toplumun ülke çapında gereksinim duyduğu tüm hizmetleri yerine getirmekle kendini görevli saymaktadır. Genel bütçeye dahil kamu kuruluşlarının harcamaları vergilerle karşılanmaktadır.

Katma bütçeli idarelerin sundukları hizmetler, bireylere özel fayda ve çıkar sağlayıcı niteliktedir. Söz konusu kuruluşlar, harç , vd. ile giderlerinin bir kısmını ya da tamamını karşılamaktadırlar. Bu idareler karşılayamadıkları giderlerini, genel bütçeden aldıkları hazine yardımı ile yapmaktadırlar.

Merkezi devletin dışındaki yerel idareler, bölgesel seviyede halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları kısmen ya da tamamen halk tarafından seçilen idarelerdir.

Kamu İktisadi teşebbüsleri ( KİT ), bütçe dışı kamu kesimini oluşturan ve esas olarak piyasa için üretim yapan kuruluşlardır.

Kamu sektörünü oluşturan bir diğer unsur sosyal güvenlik kurumlarıdır. Sosyal güvenlik kurumları; Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’dan oluşmaktadır.

Kamu sektörü içerisinde incelenen ve daha çok 1980 sonrası önem arz eden bir diğer oluşum ise bütçe dışı fonlardır. Fonlar, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı kamusal nitelikteki hesaplardır. (Özsoylu, t.y.:10-13)

Kamu hizmet kurumları ekonomik faaliyetlerin yarattığı ekonomik fazlayla desteklenmektedirler. Bunlar sosyal genel giderlerdir. (Drucker, 2012:207)

## 6. KAMU GÖREVLİLERİ

Kamu yönetiminin başarısı, her şeyden önce nitelik ve nicelik bakımından yeterli kişilerin istihdamı ile mümkündür. Kamu yönetiminin en önemli ögesi ( unsuru ) olan insan ögesine “ kamu görevlileri ” denmektedir. Kamu görevlileri, kamu kesimindeki bir kuruma ya da kuruluşa bağlı olarak çalışmaktadırlar. (TODAİE, 2002:87)

Kamu görevlisi terimi, genellikle doğrudan bir kamu kurumunda “ personel ” olarak çalışanlarla, kamu otoritesini kullanarak işgören kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanılmaktadır. Bu terimle, seçimle ve atamayla göreve getirilenlerin tümü kastedilebilmektedir. Bir kamu kurumunda herhangi bir biçimde istihdam edilen memur, işçi, sözleşmeli tüm çalışanlarla, örneğin bakan, belediye başkanı, yerel meclis üyeleri gibi buldukları göreve seçim yoluyla gelenler de kamu görevlisi olarak adlandırılabilir. Bununla birlikte, terimin yalnızca atanmışlarla sınırlı biçimde, kamu personeli terimine özdeş anlamda kullanıldığına da rastlanmaktadır.

Kamu personeli terimi, görece daha açık bir içeriğe sahiptir; bir kamu kurumunda( seçimle değil ) atama işlemiyle istihdam edilenleri anlatmaktadır. (Güler, 2005:63)

Kamu görevlisi deyiminin biri geniş, diğeri dar olmak üzere iki anlamı bulunmaktadır. Bir kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için, devlet örgütünde ya da kamu kesiminde yer alan bir örgüte bağlı olarak çalışması bir ön koşuldur.

Geniş anlamda kamu görevlisi; hukuksal statüleri, hiyerarşik durumları birbirinden farklı da olsa, kamu kesiminde çalışan tüm görevliler olarak tanımlanmaktadır.

Dar anlamda ise; bu deyim, Anayasa'nın ( 128 )'inci maddesinde, kamu iktisadi teşebbüsleri ve öteki tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ( birincil ) ve sürekli görevleri yürüten kişiler olarak ifade edilmektedir.

Anayasa'nın ( 128 )'inci maddesi, bu kişilerin, devlet memurları ile diğer kamu görevlileri olduğunu da vurgulamaktadır. (Akgüner, 2009:41-42)

Kamu personeli, her şeyden önce bir kişi ya da bir insandır. Ancak bu kişi, toplumsal konumu bakımından ücret karşılığı bir örgüte bağlı çalışandır. Ve çalışma eyleminin gerçekleştirildiği örgüt, belli bir niteliğe, devlet kuruluşu olma niteliğine sahiptir. (Akgüner, 2009:45)

Kamu görevlilerine, kamu hizmeti görevlileri ve kamu personeli de denilmektedir. 1982 Anayasası " kamu hizmeti görevlileri " kavramını kullanmıştır.

Bir kişinin kamu hizmeti görevlisi sayılabilmesi için, bir kamu kurumunda çalışması gerekmektedir. Bu nedenle, kamu hizmeti gördükleri halde bir kamu kurumuna bağlı olarak çalışmayan kişiler, kamu görevlisi sayılmamaktadır. (Eryılmaz, 2010:273)

### **6.1.Memur**

Ülkemizde memurluk statüsünü Devlet Memurları Kanunu ( DMK ) belirlemektedir. Bununla birlikte başta Anayasa olmak üzere çeşitli kanunlarda, " memur " la ilgili farklı tanımlar yer almaktadır. (Eryılmaz, 2010:275)

1982 Anayasası 128. Maddesinde kamu görevlilerini " Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür " şeklinde tanımlamaktadır. (1982 Anayasası md.128)

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, " memurlar " ın yanında " diğer kamu görevlileri " kavramına da yer vermiştir. İdare ile kamu hukuku ilişkisi içinde bulunan ve hizmetin asli sürekli elemanı sayılabilecek bir görevde çalışanlar, " diğer kamu görevlisi " dir. 1961 Anayasası'nda yalnızca memurlar için öngörülen nitelikler, 1982 Anayasası'nda " diğer kamu görevlileri " için de söz konusu edilmiştir.

DMK'ya göre kamu hizmetleri, memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür. Genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner semayeli kuruluşlar, belirtilen dört istihdam biçimi dışında personel çalıştıramazlar. (Eryılmaz, 2010:274)

DMK'nın 4. Maddesinde;

“Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür” ibaresi yer almakta ve devamında şu şekilde tanımlanmaktadır;

DMK, Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır şeklinde ifade etmektedir. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanların da memur sayılabileceğine yer vermektedir. (Devlet Memurları Kanunu md.4)

Bu durumda Devlet Memurları Kanununa göre, bir kişinin memur sayılabilmesi için, ( Akgüner, 2009:49)

- Devlette ya da öbür kamu tüzelkişiliklerinde ya da bunların denetim ve gözetimi altında kurulan ve çalışan bir birimde,
- Genel idari esaslarına göre,
- Asli ve sürekli kamu hizmetlerini sürdürmek için,

görevlendirilmiş olması gerekmektedir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda ise memur tanımı yer almamış; ancak Kanunun tanımlar başlığını taşıyan 6. Maddesinde memuru da kapsayacak biçimde “ kamu görevlisi ” tanımı yapılmıştır. Buna göre kamu görevlisi, “ kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi ” dir. Buna göre kamu görevlisi deyimini, kişinin gördüğü işin bir kamusal faaliyet olmasıyla ilişkilidir. Kamusal faaliyet, bir hizmetin kamu adına yürütülmesidir. Kamu görevlisi, hukuki durumu ve yaptığı göreve bakılmaksızın kamu kesiminde görev yapan herkesi kapsamaktadır. (Eryılmaz, 2010:276)

## **6.2. Sözleşmeli Personel**

DMK sözleşmeli personeli; Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir şeklinde tanımlanmaktadır.

## **6.3. Geçici personel**

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.

## **6.4. İşçi**

DMK'ya göre memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir şeklinde tanımlanmaktadır.

DMK madde 5'te bu dört istihdam şekli dışında personel çalıştırılmayacağı ayrıca belirtilmiştir. (Devlet Memurları Kanunu md.5)

## **7. KAMU PERSONEL YÖNETİMİ**

Personel, Türkçeye Batılı dillerden gelen bir terimdir. Kişi, birey anlamına gelen " person " sözcüğüne eklenmiş " –nel " sonekiyle türetilen sözcük, İngilizcede bir işe ya da örgüte bağlı çalışanlar anlamına gelen çoğul bir sözcüktür. Türkçeye aktarımında

sözcükteki ikinci “ n “ düşürülerek olduğu gibi alınmıştır. Türkçede personel yerine kimi zaman işgören, görevli, çalışan, emekçi, bağımlı çalışan gibi sözcüklerin kullanıldığı görülmektedir.

Personel yönetimi terimi, Osmanlıcaya zat işleri olarak çevrilmiştir. İkinci Dünya Savaşı'na kadar, kamu yönetiminde personel işlerini yöneten birimler zat işleri birimi olarak adlandırılmıştır. Bu Osmanlıca kullanım, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yerini personel işleri deyişine bırakmıştır. Zat işleri terimi Türkçeleştirilerek özlük işlerine dönüştürülmüştür. Ancak bu terime, personel yönetiminin çalışanlara ilişkin kayıtlarını tutma işlemlerini anlatan dar bir anlam yüklenmiştir. Batılı personel sözcüğü galip gelmiş, kamu yönetiminde ilgili birimler personel müdürlüğü, personel daire başkanlığı olarak adlandırılırken, özlük işleri terimi bu birimlerin bir alt biriminin adı olarak geriye çekilmiştir.

Bir bilgi alanı olarak personel yönetimi, bir örgütte çalışanların, genel yönetim sistemi içinde ayrı ve kendi başına bir yönetme konusu olarak kabul edilmesiyle doğan uzmanlık alanıdır.

Güler, personel yönetimini, bir örgüt bünyesinde emek gücünü örgütün amaçlarına uygun olarak kullanma ve yönetme sürecinin bilgisidir olarak tanımlamaktadır. (Güler, 2005:26-27)

Modern ve bilimsel bir personel yönetiminin tarihinin yaklaşık 1940 yıllarında başladığı kabul edilmektedir.

Personele ait sorunların önem kazanması, bunların üzerinde durulması gerektiği Sanayi Devrimi dönemine rastlamaktadır. İlk olarak 18.yüzyıl sonlarında İngiltere'de iplik sanayinde başlamıştır. Oradan diğer sanayi kollarına geçmiştir.

Fransa'da 1791 yılında Kurucu Meclis tarafından kabul edilen “ Le Chapelier “ yasası ve Sanayi devrimi, her tür mevcut dernek ve meslek kuruluşlarını ortadan kaldırmış ve kurulmasını yasaklamıştır. Bu yasa, Avrupa'da 12. Yüzyıldan beri var olan “ Corporation “ dediğimiz ve son zamanlarında tamamen yozlaşmış bir durumda olan rejimi ortadan kaldırmıştır.

“ Corporation ” lar, esas olarak ustalar arasında kurulan meslek kuruluşları olarak tanımlanmaktadır. Corporation rejimi 1350 yıllarına doğru mükemmel bir dengeye varmış ve sistem zirveye ulaşmıştır. Bu tarihten sonra hiçbir ilerleme kaydetmeyen rejim, yavaş yavaş bozulmuş “ Le Chapelier ” yasası ve Sanayi Devrimi ile tamamen ortadan kalkmıştır.

Genel anlamda personel yönetimi; bir örgütün esas hedefine varmasını sağlamak amacı ile, bu örgüte ait personelin sağlanması, yetiştirilip geliştirilmesi, maddi bakımdan tatmini, tamlanması, sağlık ve korunmasının sağlanması gibi konularla ilgilidir şeklinde ifade edilmektedir. (Yalçın, 2002:3-4)

Kamu personel yönetimini, kamu yönetimi disiplininin bir alt dalıdır. Devlet tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarında, halk tarafından seçilerek değil bir yönetsel makam tarafından atanarak görevlendirilen ve bu görevi bir meslek olarak yürüten profesyonel çalışanların örgütlendirilme ve yönetilme sistemi şeklinde ifade edilmektedir. (Güler, 2005:45)

Mihçioğlu, personel idaresi tabirinin, memleketimizde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün kuruluş tarihi olan 1953 yılından itibaren kullanılmaya başlandığını öne sürmektedir.

Mihçioğlu, personel idaresini, devlet hizmetlerine en ehliyetli elemanların tedariki, bunların hizmet sırasında geliştirilip tekamül ettirilmesi ve kendilerinden en iyi şekilde faydalanılması ile ilgili faaliyetlerin heyeti mecmuasıdır şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanıma göre personel yönetiminin amaçları üç maddede sıralanmaktadır: (Güler, 2005:27-28)

- En ehliyetli elemanların bulunup hizmete alınması,
- Bu elemanlardan en geniş ölçüde faydalanılması,
- Memurların azami ölçüde geliştirilmesi.

Bu açıklamalar ışığında, personel yönetiminin kamu yönetiminin en önemli konusu olduğu anlaşılmaktadır. Yönetim“ her şeyden önce insanların yönetimi

olduğuna gore, personel yonetimi, yonetim faaliyetinin ve biliminin merkezini teşkil etmektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### GENELDE VE KAMU SEKTÖRÜNDE YÖNETİCİ VE YÖNETİM OLGUSU

Kurumların sağlıklı işleyişi yöneticilere bağlıdır. Yönetim ise sadece yöneticilerin işi olmaktan çıkmıştır. Birey ve grupları da içine alan bir yaklaşım haline gelmiştir. Aynı zamanda yönetim tek tek bireylere karşı sorumludur. Bu bölümde bir kurum için bu kadar önemli olan yönetici ve yönetim kavramlarına ve Türkiye’de bu kavramların yerine değinilmiştir.

#### 1. YÖNETİCİ

Toplu halde yaşama süreci ile beraber ast üst ilişkisi de başlamıştır. Sosyal yaşamın başlangıcından itibaren bazı insanlar, başkası ya da başkaları tarafından yönetilmeyi kabullenmiştir. Bilgi ve teknolojinin hızla gelişmesi ve değişmesi, örgütlerdeki ast üst ilişkisinin önemini bir kat daha artırmıştır. Bu değişim karşısında meydana gelen olumsuzlukların giderilmesi konusu bili adamları için araştırma konusu olmuştur. Araştırmalardaki temel amaç; hızlı değişime karşı sağlıklı ast üst ilişkilerini belirlemektir. (Aydın vd., 2008:483)

Ekonomik ve siyasal sistemi nasıl olursa olsun her yönetim, gücü elinde bulunduranların istekleri doğrultusunda işleyişi sürdürecektir yöneticileri yetiştirmiş ve yönetim mekanizmasının başına geçmiştir. (Günay, 2005:14)

Yönetici ( üst, amir ), belli bir zaman içinde ve değişken çevre şartları altında örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için maddi ve beşeri üretim araçları arasında uyumu sağlayan ve çalıştıran kişi olarak tanımlanmaktadır.

Yönetici, belirlenen hedefe ulaşmaya çalışırken koşulları, zamanı, örgütü, çalışanları ve örgütün yakın – uzak çevresini ve bu çevrelerde gelişen faaliyetleri de hesaba katarak hareket etmektedir. Çünkü kurum veya örgütü ekonomik, sosyo – kültürel, teknolojik, siyasal ve hukuksal değişim ve oluşumlardan ayrı düşünmek mümkün değildir.

Yönetici, örgüt içinde, toplumda ve hatta dünyada meydana gelen olumlu ve olumsuz bütün değişimleri dikkate almak zorundadır. (Aydın vd., 2008:486)

Yönetici kavramı üzerine pek çok tanım vardır. Genel kabul görmüş bir tanıma göre yönetici; başkaları vasıtasıyla iş gören yani başkalarına iş yaptırmak suretiyle belirlenen hedeflere ulaşmaya çalışan kişidir. Bu tanımlamaya göre yanında başkalarını çalıştırarak, önceden tespit edilmiş bulunan hedeflere ulaşmaya çalışan her fert yöneticidir. (Koçel, 1970:52)

Başka bir tanıma göre; yönetici, amaç ya da amaçları kaynaklardan en iyi biçimde yararlanmak suretiyle gerçekleştirme işine, düzenleme, yol gösterme ve izleme yolu ile aracılık ve önderlik eden kişidir. (Çengelci, 1973:5)

Yönetici, planlama, teşkilatlandırma, kaynakları düzenleme ve sağlama, yöneltme, nezaret, koordinasyon, kontrol ve idareyi geliştirme suretiyle, ortak çaba ile amaçların gerçekleştirilmesine yol gösteren, önderlik eden kişi olarak da tanımlanmaktadır. (Sürgit, 1970:16)

İyi bir yönetici kurumun iyi çalışma başarısını sağlar. İyi bir kamu yöneticisi de kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde vatandaşları memnun edecek şekilde verilmesini sağlar.

Farklı kamu yöneticileri tarafından, aynı kaynaklarla, ( para, insan, malzeme ) aynı kurumlarda farklı sonuçlar alınabilmektedir. Toplumbilimin önemli adlarında Elton Mayo, “ geleceğin yöneticisi, insan ve toplum olaylarını oldukları gibi, kendi kişisel duygu ve önyargılarının etkisi altında kalmaksızın değerlendirmelidir” diyerek yöneticinin yansız olması ve olayları nesnel değerlendirmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. (Günay, 2005:15)

Bir yöneticiyi gerçekten neyin tanımladığı, kimin yönetici addedilmesi gerektiği gibi soruları ilk yanıtlama girişimi 1950’lerin başlarında yapılmıştır. Sonuç olarak bireysel profesyonel katkıcı tanımı kabul edilmiştir. (Drucker, 2012:49)

Herkesin üzerinde birleştiği yönetici tanımını yapmak güçtür. Ancak, yerine getirdiği görevlerin, aldığı kararların niteliğine, hiyerarşide bulunduğu yere ve hatta

taşıması gereken kişisel niteliklere göre yöneticinin değişik tanımları da yapılabilir. (Tutum, 1979:132)

İyi bir yönetici, planlama, teşkilatlanma, yöneltme, koordinasyon ve denetim fonksiyonlarını tam yerine getirecek, en az personel, en az para, en az yer ve en az malzeme kullanarak, en etkili, en verimli, en rasyonel ve en nitelikli mal ve hizmet üretilmesini sağlayan kişidir. (Yaman, 2009:8)

Yöneticilerde bazı niteliklerin bulunması gerekmektedir. Yöneticilerin görevlerine ‘’ bilimsel yönetimin ‘’ sistematik analizini uygulayabiliriz. Yöneticinin işinde 5 temel faaliyet vardır. Bunlar hep birlikte kaynakların canlı, büyüyen bir organizmada bütünleşmesine yol açar.

Yöneticiler ilk önce hedefleri ortaya koyarlar. Hedeflerin neler olması gerektiğini belirlerler. Her bir hedef alanındaki amaçların neler olduğunu saptarlar. Bu hedeflere ulaşmak için neler yapılması gerektiğine karar verirler. Hedefleri, gerçekleştirebilmeleri için icraatlarına ihtiyaç duyulan insanlara ileterek, etkin hale getirirler.

İkincisi, yöneticiler örgütlerler. İhtiyaç duyulan faaliyetleri, kararları ve ilişkileri incelerler. Çalışmayı sınıflandırır ve yönetilebilir faaliyetlere ayırırlar; sonra da bu faaliyetleri yönetilebilir çalışmalara bölerler. Bu birimleri ve çalışmalarını bir organizasyon yapısı içinde gruplandırır. Bu birimlerin yönetimi ve yapılacak görevler için insanlar seçerler.

Üçüncüsü, yöneticiler motive eder ve iletirler. Çeşitli görevlerden sorumlu olan insanlardan bir ekip oluştururlar. Bunu birlikte çalıştığı insanlarla olan ilişkileri çerçevesinde yaparlar. Ve bunu astları, üstleri ve meslektaşlarıyla kurduğu sürekli iletişim vasıtasıyla yaparlar. Bu, yöneticinin bütünleştirme işlevidir.

Yöneticilerin çalışmasındaki dördüncü temel unsur ölçümlemedir. Yöneticiler hedefler ve ölçüler koyarlar. Ve bazı faktörler kuruluşun performansı için oldukları kadar kuruluşun içindeki tüm insanlar için de önemlidir. Yöneticiler herkesin elinde hem tüm kuruluşun performansına hem de bireyin çalışmasına odaklı ölçüler olmasına

özen gösterirler. Yöneticiler performansı inceler, değerlendirir ve yorumlarlar. Bu çalışmanın tüm diğer alanlarında olduğu gibi, ölçülerin anlamını ve bulgularını astlarına, üstlerine ve meslektaşlarına iletirler.

Beşinci ve son olarak, yöneticiler kendileri de dahil olmak üzere insanları geliştirirler.

Hedefler koymak, düzenlemek, motive etmek ve iletmek, ölçümlemek ve insanları geliştirmek resmi ve sınıflandırıcı kategorilerdir. Sadece bir yöneticinin deneyimi onları hayata geçirebilir, somut ve anlamlı hale getirebilir. (Drucker, 2012:52-53)

Yöneticiler örgütlü iş kuruluşunun temel kaynaklarıdır. Yöneticiler çoğu örgütteki en pahalı, en hızlı değer kaybeden ve en sürekli yenilenmeye ihtiyacı olan kaynaktır. Bir yönetim ekibini oluşturmak yıllar almaktadır fakat bu ekip kısacık bir kötü yönetim döneminde tükenilmektedir. (Drucker, 2012:337)

Yöneticilik herkese uygun bir makam değildir... İyi bir çalışan olmak, çalışılan örgütte uzun zamandır iş görüyor olmak, işin akışını ve gereklerini iyi bilmek veya genel olarak iyi bir insan olmak gibi faktörlerin, bir yönetici olarak gösterilecek başarı üzerinde çok az belirleyici rolü vardır. (Thompson, 2010:23-24)

Yöneticiyi başarısız kılacak tutkular aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Günay, 2005:15-16):

- Sonuçlara ulaşmak yerine konumunu korumak,
- Çalışanlarına hesap sormak yerine onlar tarafından sevmek,
- Popüler olmak,
- Yeterli bilgi ile donanıp karar vermek yerine kesin karar vermek,
- Çalışanların farklı düşünerek ifade etmelerini sağlamak yerine uyum içinde olmak, astların kendi fikirlerine karşı çıkarak yeni fikirler ifade etmelerini sağlamak, yani açılımlara olanak sağlamak yerine yara almamak arzuları.

Çalışanlara güvenen, farklı düşüncelere fırsat veren, kesinlik yerine açıklığı tercih eden, popüler olmak yerine hesap sormayı tercih eden, kendi konumunu koruma yerine sonuçlara ulaşmayı hedefleyen yöneticiler ise başarılı olabilecekler olarak ifade edilmektedir. (Günay, 2005:15-16)

Yöneticilik, yönetimin işlevleri olarak sayabileceğimiz; planlama, örgütlendirme, kaynakları düzenleme ve sağlama, gözetim ve denetime ilişkin temel yönetim işlemlerine egemen olmayı gerektirir. (Günay, 2005:16)

Yöneticiler belirli bir kaynakla çalışırlar. Bu kaynak insanlardır. İnsanoğlu da kendisiyle çalışmaya kalkışan herkeste belirli nitelikler isteyen benzersiz bir kaynaktır.

İnsanoğluyla çalışmanın her zaman onu geliştirmek anlamına geldiği kabul edilir. Bu gelişmenin aldığı yön, insanoğlunun daha mı üretken yoksa nihayetinde üretkenlikten tamamen uzak mı olacağını belirlemektedir. Bu sadece yönetilen kişi için değil yönetici için de geçerlidir. Yönetici olmak karakter bütünlüğü gerektirir.

Bir yöneticinin yaptıkları sistematik olarak incelenebilir. Bir yöneticinin yapabilmesi gereken şeyler öğrenilebilir. Ama bir nitelik vardır ki yönetici edinemez ve göreve beraberinde getirmek zorundadır. Bu nitelik deha değil: karakterdir. (Drucker, 2012:54-55)

Yöneticide bulunması gereken nitelikler; kişilik, genel kültür, yöneticilik becerisi ve yöneteceği kurum ve onun işlevleri hakkında bilgi, zeka, kavrayış, çözümlenme ve yargılama yeteneği, uyum, dürüstlük, sorunlara geniş açıdan bakma yeteneği olarak sayılmaktadır. (Tutum, 1979:133)

## **2. KAMU YÖNETİCİSİ**

Kamu personeli içinde devletin başlıca kuruluş ve sıradüzenlerinin komuta yerlerinde bulunan, devletin, yürütme mekanizmasını yürüten seçkin kişilere kamu yöneticisi denilmektedir. ( Cem, 1976:17)

Kamu yöneticisi, kamu personeli hiyerarşisinde üst düzeyde yer alarak, kararları uygulamaya geçirmek doğrultusunda personeli yönlendiren yöneticidir. (Günay, 2005:26 )

Peker kamu yöneticisini; çağdaş yönetim ve karar ilke ve yöntemlerini bilen; bunları yeni ve özel durumlara uygulayabilen, örgüt ve toplumsal sorunlara ( siyasal, ekonomik ve sosyal ) karşı duyarlı ve sorunlara bilimsel yöntemle yaklaşım çözüm arayabilen, iş görenleri güdülemede ödül ve ceza olanaklarını yerinde ve zamanında kullanma bilgi ve becerisine sahip örgüt içi ve dışı ilişkilerde etkililik, alanını ilgilendiren uzmanlarla ( hukuk, ekonomi, bilgisayar v.b. ) iletişim kurup onları yönlendirecek kadar bilgili, uluslar arası ilişkilerin ülkemiz için önemini kavrama, insan ve iş ilişkilerinde etkililik bilgi ve becerisine sahip olmalıdır şeklinde tanımlamaktadır. (Peker, 1994:39)

Kamu yöneticisi, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde, devamlı olarak ve muntazam biçimde gördürülmesinden sorumlu olan kişilerdir. Kamu yöneticisi denilince şu beş özellik bilinmelidir: (Özdevecioğlu, 2002:119 )

- Kamu yöneticisi gücünü yasalardan, yönetmeliklerden veya atama organından alır,
- Kamu yöneticisinin temel görevi kamu hizmetinin görülmesidir ve kamunun çıkarı her şeyden önce gelmelidir,
- Kamu yöneticisi planlanmış faaliyetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini ve kontrolünü sağlayan kişidir,
- Kamu yöneticisinin mülkiyet hakları bulunmadığından yani kâr ya da zararı her durumda devlet elde edeceğinden risk alma eğilimi oldukça düşüktür, bu nedenle kırtasiyecilik ya da şekilcilik tarzı bir yönetim anlayışı kamuya hakim olmaktadır,
- Kamu yöneticisi açısından başarı ya da başarısızlık kamuya aittir.

Davranışsal açıdan liderlik yaklaşımını araştıran bir sınıflandırma, yöneticinin örgüt içindeki tercihleri ile ilgili olarak, işe yönelik ve bireylere yönelik liderlik modellerini ele almaktadır. Bu modeller 1945'te Ohio Üniversitesinde başlatılan

çalışmaların sonucudur. Bir yöneticinin yapmadığı halde olumlu liderlik davranışı açısından üzerinde durulması gerekenler şöyle sıralanabilir (Özsalmanlı, 2005:140):

- Astlardan yardım/görüş istememek,
- Astların niteliklerinden çok kuralları dikkate almak,
- Geri besleme sonuçları üzerinde yeterince durmamak,
- Astların eleştiri ve şikayetlerini duymamayı tercih etmek,
- Astları bilgilendirmemek,
- Astlarda sorumluluk bilincinin geliştirilmesine önem vermemek.

Yukarıda belirtilenler ülkemiz kamu yönetimi sisteminde yöneticilik açısından çoğunlukla karşı karşıya bulunulan durumlardır. Bu maddelerde belirtilenleri uygulamak yöneticiyi, personeli arasında istenmeyen yönetici konumuna getirdiği gibi; personelinin motivasyonunu düşürüp, iş stresini artıran yeni bir faktör olarak da gelişebilmektedir. (Özsalmanlı, 2005:140)

Kamu hizmetlerinin hızlı, az masraflı, yüksek verimli ve kaliteli olarak görülmesi, gerekli nitelikleri taşıyan iyi yetişmiş yöneticilerin varlığına bağlıdır. (Günay, 2005:27)

### **3. TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNDE YÖNETİM VE YÖNETİCİ OLGUSU**

Ortaçağ'ın en önemli Türk – İslam düşünürlerinden olan Farabi'nin El-Medinetü'l Fazıla adlı eserine göre insan, yaratılışı gereği medenidir ve başkalarıyla birlikte olmaya, yaşamaya eğilimlidir. (Eryılmaz, 2010:29)

Ona göre insanın nihai amacı, mutluluk ve erdeme ulaşmak olmalıdır. Farabi, bu mutluluk ve erdemi amaçlayan devlete “ El-Medinet'ül Fazıla ” ( Erdemli Şehir ) adını vermiştir.

Farabi, lidere çok önem vermiş ve onda bulunması gereken nitelikleri ayrıntılı olarak belirtmiştir. Erdemli şehrin dışında kalan diğer şehirleri, “ cahil şehir “, “ fasık ( bozuk ) şehir “, “ karakteri değişmiş şehir “ ve “ sapkın şehir “ olmak üzere dört grupta toplamıştır.

Farabi'nin siyaset ve yönetim felsefesinin temelinde, adalet kavramı yatmaktadır. Eserin birçok yerinde adalete yapılan vurgular, bunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Zaten erdem ve mutluluk gibi kavramların kaynağını, esas itibariyle adalete bağlamaktadır.

Kutadgu Bilig ( Mutluluk Veren Bilgi ya da Hükümlerlik Bilgisi ), Karahanlılar Devleti'nde vezir olarak görev yapan Yusuf Has Hacib tarafından 1069-1070 tarihinde Türkçe olarak kaleme alınmıştır. Devletin hükümdarı Tabgaç Buğra Kara Hakan'a sunulmuştur. Yusuf Has Hacib, düşüncelerini, " adalet ", " devlet ", " akıl " ve " kanaat " olarak dört temel kavram üzerine bina etmiştir.

Yusuf Has Hacib, yönetimin esasını bilgiye dayandırmaktadır. Ona göre; insanoğlunun değeri bilgi ve akıldan gelmektedir. Devlet hastalanırsa ilacı akıl ve bilgidir. Kutadgu Bilig'e göre; töre ya da kanun, hükümdarlıktan üstündür. Devletin temeli adalettir. Yusuf Has Hacib, devleti zaafa uğratan iki sebep üzerinde durur: Biri vazifeyi ihmal, diğeri insanlara zulümdür.

Yönetim tarihimizde, en eski ve en önemli eserlerden biri de, uzun yıllar ( yaklaşık otuz yıl ) Selçuklu Devleti'ne vezir, bugünkü deyimle başbakan olarak hizmet vermiş olan Nizam'ül Mülk ( 1018-1092 ) Siyasetname'sidir. Nizam'ül Mülk de, devlet yönetiminin esasını " adalet " olarak görmüştür. Devletin, dinin icaplarını yerine getirmediği için değil, fakat adaletin gereklerine uymadığı için batacağı düşüncesindedir.

Kamu yönetimi ile ilgili bir diğeri eser de Koçi Bey Risalesidir. Bu risale ( kitapçık ), Göriceci Koçi Mustafa Bey ( dtı.-1650 ) tarafından kaleme alınarak Sultan IV. Murat'a ( 1623-1640 ), 1631 tarihinde sunulmuştur.

Koçi Bey, iyi bir yönetim için, adalet dairesi denilen, " adalet ", " halk ", " hazine " ve " asker " olmak üzere dört unsurun bir arada olması gerektiğini ileri sürmüştür. Şüphesiz bu unsurların temelini adalet olarak belirtir. Koçi Bey, ülkelerin alınması, korunması, saltanatın şevket ve kudretinin güçlü ordu ile mümkün olacağını, güçlü ordu için zengin hazineye ihtiyaç olduğunu, zengin hazinenin reayaya bağlı

bulduğunu, bunun için de halkın adaletle yönetilmesi gerektiğini vurgulamıştır. (Eryılmaz, 2010:30-33)

Bir başka önemli eser de, Katip Çelebi'nin ( 1609-1657 ), 1627 yılında yazdığı “ Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar ” isimli kitapçığıdır. Bu kitapçık, 17. yüzyıldaki Osmanlı kamu yönetiminin genel sorunlarını ve bunlara karşı alınabilecek tedbirleri içeren, kısa ve özlü bir eserdir. Katip Çelebi, devlet yapısında meydana gelen bozulmayı; köylü ve halkın güçsüzlüğü, bütçe açığı ve askerinin çokluğu olarak belirtmektedir. Bunlara karşı, köylü ve halkın üzerinden alınmakta olan vergilerden bazılarının bir miktar indirilmesini ve halka karşı zulümlerin önlenmesini; devlet dairelerindeki yersiz harcamaların azaltılmasını ve maliyede, ehliyetli, dindar ve dürüst kişilerin görevlendirilmesini ve asker almada dikkatli davranılarak kısıntı yapılmasını önermektedir.

Osmanlı Devleti'nde, 18. yüzyılda yazılmış yönetimle ilgili en önemli eser olarak Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın ( dt.y.-1717 ) “ Nesâ-yih'ül Vüzera Vel ümerâ ( devlet Adamlarına Öğütler ) isimli kitabı kabul edilmektedir. Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın eleştirdiği husus sistem değil, kendinden önceki düşünür ve devlet adamlarının yaptığı gibi, sistemin yönetiliş tarzıdır. Kitapta vurgulanan ana tema, ülkedeki bütün servet ve kuvvetin kaynağı olan halka, zulmedilmesini önleyecek her türlü gayretin gösterilmesi ve onun korunup gözetilmesi gerektiğidir. (Yaman, 2009:56)

Türk tarihinde, devlet yönetimine ilişkin bu eserlerin yanında, yöneticileri yetiştirmek amacıyla daha sonraki yıllarda çeşitli sistemler ve okullar oluşturulmuştur.

Osmanlı öncesi Türk Devletleri, Osmanlı Dönemindeki ile temeli aynı olan asker ve yönetici yetiştirme yöntemlerini kullanmışlardır.

Karahanlılar, Selçuklular ve Memlûklular tarafından Gulam Sistemi uygulanmıştır. Bu sistem satın alınan kölelerin eğitilerek, becerileri ile kendini kanıtlayanların en üst görevlere kadar yükseltilebildikleri bir yapıdır. ( Günay, 2005:188 )

Türk Devletlerinde uygulanan Gulam Sisteminin bir benzeri olarak Osmanlı'da saraya eleman yetiştirme merkezi olarak Enderun Mektepleri kurulmuştur. Osmanlı Devleti'nde Enderun mektepleri yönetici yetiştiren bir okuldur. ( Günay, 2005:194 )

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### GENELDE VE KAMU SEKTÖRÜNDE YÖNETSEL YETERSİZLİKLERİN NEDENİ, YÖNETİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ VE YÖNETİCİ YETİŞTİRME SÜRECİ

Genelde ve kamu sektöründe yönetsel yetersizliklerin bilinmesi, yönetimin üzerindeki etkilerinin ortaya konması sorunun geniş ve detaylı bir şekilde algılanabilmesi açısından önemlidir. Öte yandan yöneticilerin etkinliği ve verimliliği, daha az yönetsel hata yapmaları ve davranışlarının insani ölçüler içerisinde gerçekleşmesi yönetici yetiştirme süreci ile ilgili bir durumdur. Bu sürecin işletilmesinde kurumların yönetici yetiştirmeye önem vermeleri gerekmektedir.

Ayrıca yönetici yetiştirme programlarının gelişen ve değişen çağımızda gelişmeye ve değişmeye bağlı olarak revize edilmeleri, sık sık gözden geçirilmeleri de üzerinde durulması gereken bir başka konudur. Bu bölümde aşağıda bu hususlar detayları ile ele alınmaktadır.

#### 1. YÖNETSEL YETERSİZLİKLER

Yönetimde başarılar da başarısızlıklar da yöneticiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Başarıyı gerçekleştirenin ya da başarısızlıktan sorumlu olanın, o kuruluş içindeki elemanlar olduğu ileri sürülebilmektedir. Ancak, o elemanları işe alanların, onları yönlendiren, teşvik eden ya da küstürenlerin, çalışmalarını ölçüp değerlendirenlerin, yöneticiler olduğu bir gerçektir. ( McCarthy, 1987:11)

Yönetimde ki en büyük hatalardan birinin yönetme ve çalışma dengesini tutturmayı başaramamak olduğu öne sürülmektedir. Yönetmek bir çalışmadır. Fakat tek başına, tam zamanlı çalışma değildir. Genellikle, yönetici hem bir yönetici hem de bireysel bir meslek profesyoneli olmalıdır.

Konusunda uzmanlık gerektiren kurumlarda, meslekten olmayanların yönetici yapılmaları, meslekten personel tarafından saygı duyulmamasına ve kabul görmemesine neden olmaktadır.

Yönetimde sıklıkla yaşanan bir diğer hata, yöneticinin yeterince yapacak çok fazla görevinin olmaması nedeniyle astlarının görevlerini yapmaya kalkışmasıdır. Yaygın bir şikayet olan yöneticilerin “ yetkilendirmiyor ” olması, genellikle bu nedenden kaynaklanmaktadır.

Küçük iş kalıpları içerisinde sıkışmaktadırlar. Bu da belirli bir zaman sonra kendini geliştirememesine ve zamanla işten sıkılıp çalışmayı bırakmasına neden olmaktadır. Bu durum henüz çalışırken emekli olmak olarak tabir edilmektedir.

Yönetici, koordinatörden çok, çalışan patron olmalıdır.

Kurumlarda yönetimden kaynaklı hatalardan bir diğeri de kötü görev tasarımı olarak görülmektedir. (Drucker, 2012:346)

Yöneticilerin personelini tanınması ve her birine farklı yetenekleri ve ihtiyaçları olan bireyler olarak yaklaşımları gerekmektedir. Görev dağılımını yaparken bu durumu değerlendirip, yerinde kararlar vermek durumundadırlar. (Drucker, 2012:356)

Aksi takdir de iş yapma süresinin uzamasına, hataların artmasına, çalışanlarda başarısızlık hissinin artarak motivasyon düşüklüğüne neden olmaktadır.

Yöneticiler personel yönetiminin önemine ve değerine inanmak zorundadırlar.

Kamu ya da özel yönetimde örgütlerin yöneticilerinin, her konuda yüzeysel bilgi sahibi olmakla birlikte yönetim konusunda uzman ve deneyimli genel yöneticilerden mi yoksa verilen hizmeti doğrudan yürüten ‘uzman yöneticiler arasından mı atanması gerektiği konusu, tartışılan bir konudur.

Genel yönetici, hiçbir uygulamalı bilim dalının uzmanı değildir. Öğrenimleri sosyal bilimler ve hukuk dallarında yoğunlaşmış olup, asıl yöneticilik niteliklerinin uygulamada ve görev başında olgunlaşacağına inanılır.

Herkes hangi amaç için eğitiliyor ve yetiştiriliyorsa, o amaçla çalıştırılmalıdır. Mühendis, teknik hizmetler, doktor, sağlık hizmetleri gibi. Alanında eğitim almayan bu işleri yapamadığına göre yöneticilik eğitimi alınmadan da yöneticilik yapılmamalıdır.

Teknik ve mesleki alanlarda uzmanlaşmış kişilerin olaylara bakışı doğal olarak farklı olacaktır. Olayları sosyal ve siyasal değerlerden arınmış olarak değerlendireceklerdir. Oysa yöneticilik, olayları çok yönlü değerlendirmeyi gerektirir. Bu da yönetim alanında özel eğitim görmüş yöneticiler tarafından gerçekleştirilebilir. ( Günay, 2005:29-30 )

Özel olarak yöneticilik eğitimi almamış ama kendi alanında eğitim ve deneyimi olan ve bu alanlarda hizmet veren kurumlarda yöneticilik yapan kişiler uzman yönetici olarak tanımlanmaktadır.

Yöneticilerin uzman yöneticiler arasından belirlenmesi gerektiğini savunanlara göre; kişiler, uzman olmadıkları alanlarda yönetici olurlarsa doğru kara verme olanağını yitirirler. Sağlık işinden en çok doktor, bayındırlık işinden en çok mühendis anlar.

Yöneticileri, astlarına mahkum etmemek için uzman yöneticiler arasından seçmek gerekir. Uzmanların başına meslekten olmayan bir yöneticinin getirilmesi başarı şansını azaltır. İşbirliği ve eşgüdüm zorlaşır. Aynı dili konuşanlar, benzer değerleri paylaşanlar arasında güven ve dayanışma daha kolay sağlanır.

Yönetici uzmanların çalışmalarından yararlanacak, kurumunda çalışan insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyecek, yönetim konusunda bilgili, ekonomik, sosyal ve siyasal durumu kavrayabilecek, değişmelere kendini ve kurumunu uyumlu hale getirebilecek şekilde eğitilmeli ve yetiştirilmelidir. ( Günay, 2005:32-34 )

Yönetici, uzman yöneticiler arasından seçilmeli ancak genel yönetici sıfatlarını da taşımalıdır.

### **1.1. Eğitim Yetersizliği**

Eğitim, bireyde istenilen davranış biçimlerinin oluşturulması süreci ve “bireyin davranışlarında kendi yaşantısı yoluyla ve kasıtlı olarak istendik değişme meydana getirme süreci ‘’ olarak tanımlanmaktadır. (Peker, 1994: 2)

Başka bir tanımda; Öğretim, kültürü arttırıcı, ufku genişletici, daha ziyade genel çalışmalar, eğitim, belirli bir iş alanında hüneri arttırmak ve dolayısıyla belirli işin daha

iyi yapılmasını sağlamak, yetiştirme, yeni yeteneklerin kazandırılması, geliştirilmesi, geliştirme ise mevcut yeteneklerin iyileştirilmesi, (Tortop, 1999:30) şeklinde ifade edilmektedir.

Kapsamlı bir eğitim tanımı ise; bireylerin ya da onların oluşturduğu grupların işletmede yüklendikleri ya da ileride yüklenecekleri misyonları daha etkili ve başarılı bir şekilde yapabilmeleri için, onların mesleki bilgi ve ufuklarını genişleten, düşünce, rasyonel karar alma, davranış ve tutum, alışkanlık ve anlayışlarında olumlu gelişmeler yapmayı amaçlayan bilgi; görgü ve becerileri artıran eğitsel eylemler bütünü olarak yapılabilir. ( Çağlar, 2013:335)

Genellikle eğitim, bütün diğer toplumsal, ekonomik, yönetsel ve siyasal gelişmeler için bir ön koşul olarak düşünülmektedir. Ekonomik büyüme; yeni bilimsel bilgilerin birikimi ve bu bilgilerin teknolojiye uygulanmasından ibarettir. Bir ülkenin kalkınması, o ülke halkının kişisel ve toplumsal değişmesine ve gelişmesine bağlıdır. (Günay, 2005:41-42)

Değişim bilinci ise ancak eğitimle gerçekleşebilir. İyi eğitilmiş ve becerili insan kaynaklarının sürekli ve düzenli olarak sağlanması, toplumsal ve ekonomik kalkınmanın zorunlu ön koşullarından birini oluşturur. İleri bir ekonomik gelişim aşaması, iş gücünde ileri bir eğitim düzeyi gerektirir. Nitelikli bir iş gücü de toplumsal gelişmeyi hızlandırır. (Peker, 1994: 3)

Çalışan elemanların gelişiminin temelinde eğitim vardır. Çalışanların ve yönetenlerin yeteneklerinin geliştirilmesi bir dizi formel eğitim programı ile sağlanabilir.

Çalışanlar, eğitim sayesinde belirsizlikle daha kolay başa çıkabilmekte, eğitim programı sonucunda kazandıkları güven duygusu ile iş gücü pazarının hareketliliğinin altından daha kolay kalkabilmekte ve otorite ya da hiyerarşiyi daha az önemsemektedirler. ( Çağlar, 2013:337)

İnsanı genel olarak hayata hazırlamayı amaç edinmiş olan öğretim ile mesleğe yönelik bir amacı bulunan eğitim kavramlarının personelin başarısı ile doğrudan ilişkisi

bulunmaktadır. Yaratıcı yeteneklerin, becerilerin sürdürülmesi ve yenilerini geliştirmesi düzenli bir eğitimi gerektirir. Bu özellikle kişiler arası ilişki ve iletişim becerilerini geliştirme açısından önemlidir.

Kurum ve kuruluşların gereksindiği elemanların kalitesi, insan kaynağının var olmasına ve bunun geliştirilmesine bağlıdır. İnsan kaynağı da, sistemli ve planlı bir eğitim ile geliştirilebilir. Bu eğitim kurum içini ve dışını kapsamalıdır. ( Günay, 2005:43-44 )

Siyasal yapıları ne olursa olsun, bütün ülkelerin amacı etkili ve verimli yönetim sistemini oluşturmaktır. Bunun yolu da kamu hizmetlerine nitelikli elemanları almak, bunları hizmet içinde eğitmek ve kendilerinden en üst seviyede yararlanmaktır.

Eğitim sürecinin amaçları personel ve örgüt boyutları altında incelenebilir. Eğitim ihtiyacı tespit edilip planlanırken, bir takım amaçların ya da boyutların önceden belirlenmesinde yarar vardır. ( Çağlar, 2013:342)

Eğitimin personel açısından amaçları şöyle sıralanabilir (Günay, 2005:49 ve Çağlar, 2013:343):

- Bilgi, yetenek ve beceri düzeyinde değişiklikler yaparak ( yani, personelin niteliklerini işin gereklerine eşitleyerek ) onların etkin ve verimli biçimde çalışmalarını sağlamak,
- Personele güven ve moral duygusunu aşılama,
- Hoşgörü ve olgunluk düzeylerini geliştirmek,
- Çalışanlar arasında koordinasyonu kolaylaştırmak,
- Çalışanların davranışlarını örgütsel menfaat doğrultusunda olumlulaştırmak,
- Çalışanlarda iş tatmin duygusunu sağlamak,
- Çalışanlarda yenilik ve yaratıcılık yeteneklerini geliştirmek.

Eğitimin örgütsel amaçları ise şu şekilde ifade edilebilir (Çağlar,2013:343):

- Örgütsel yapının sosyal ve çevresel değişimlere ayak uydurmasını kolaylaştırmak,
- Çalışanlarla birlikte örgütün sahip olduğu yetenekleri geliştirmek ve çeşitlendirmek,
- Örgütsel yapıyı yönetenlere tekil ve somut öğelerden öte, çoğul ve soyut değerlendirme yeteneğini kazandırmak,
- Örgütsel yaratıcılığı güçlendirmek,
- Örgütsel yapının gelişmeler karşısında proaktif bir dinamizm kazanmasına imkan sağlamak,
- Örgütsel profesyonelliği ve kurumsallaşmayı canlı tutmak,
- Örgütsel iletişim ve beşeri ilişkileri geliştirmek,
- Yeni teknolojilerin kullanımını mümkün kılmak, örgütsel etkinliği ve verimliliği artırmak,
- Yönetim, planlama ve denetim maliyetlerini azaltmak,
- Örgütsel sadakat duygusunu güçlendirmek.

Her alanda bilginin ve eğitimin önemi bu denli ortaya çıkarken, yönetici eğitiminin önemini ayrıca belirtmeye dahi gerek olmamalıdır. Yönetim ve yönetici her alanın örgütlenmesi ve düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamakla yükümlüdür. Bilgi de eğitimle sağlanarak geliştirilebilecektir. ( Alkan, 2000:1 )

### **1.2.Yönetmelik Tavrı Eksiklikleri ( Bürokratik, Otokratik Anlamda Oluşan)**

Bürokratik örgütlenmeyi ideal ( saf ) biçimiyle, tarafsız ve bilimsel bir tarzda ilk olarak ortaya atan Max Weber olmasına rağmen Weber'den önce de bürokratik örgütlenmenin var olduğu bilinmektedir. ( Bayram ve Asunakutlu, 2001:178)

Bürokratik yönetime sahip çağdaş bir örgütün işleyiş özellikleri şu şekilde sıralanabilir: ( Bayram ve Asunakutlu, 2001:179)

- Bürokraside, yasalar ya da yönetmeliklerle belirlenmiş yetki alanları vardır.

- Bürokratik örgütler, hiyerarşik bir örgütlenme yapısına sahiptirler. Bunun yanında iyice belirlenmiş bir ast üst ilişkisi vardır. Küçük görevliler yüksek görevlilerce denetlenir.
- Çağdaş bürokrasi yazılı belgelere dayanır. Bu nedenle, geniş bir küçük görevliler ve her türlü yazıcılar kadrosu istihdam edilir. Resmi bir görevi yürüten memur kadrosuna, yönetimin maddi araçlar aygıtı ve dosyalarıyla birlikte daire denir.
- Daire ya da büro yönetimi, genellikle çok esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirir.
- Daire ya da işyerlerinde yapılan faaliyetler birincil iş ve asıl uğraş haline gelmiştir.
- İşyeri yönetimi, belli bir istikrarı ve kapsamı olan, öğrenilebilir genel kurallara bağlıdır.

Michel Crozier, bürokrasinin anlamını üç grupta toplamaktadır. Birinci anlamı, bürolar tarafından yönetimdir. Bu anlamda bürokrasi, hiyerarşik bir biçimde organize edilmiş ve atama yoluyla işbaşına gelen memurların oluşturduğu devlet daireleri tarafından yürütülen sevk ve idare faaliyetidir.

İkinci anlamda bürokrasi, kolektif faaliyetlerin düzenli hale getirilmesi ve organize edilmesi olgusudur.

Üçüncüsü ise, işlerin ağır yürümesi, monotonluk, işlemlerin karmaşıklığı ve ihtiyaçların yeterli ölçüde tatmin edilememesidir. Crozier, bu tanımlardan üçüncüsünü tercih etmektedir.

Bürokrasi, örgütlerin olumsuzluklarını ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan pejoratif ( aşağılayıcı, kötüleyici ) bir kavramdır. Bu anlamda bürokrasi, verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devretmekte isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuz davranış ve işlemlerdir. ( Ekodialog, t.y. )

Gerald E. Caide, kamu yönetiminde yaygın görülen bürokrasi hastalıkları ve sağlıksız uygulamaları şu şekilde sıralamaktadır: Haraç, dolandırıcılık, kayırmacılık,

hilekarlık, yasa dışılık, yolsuzluk, ayrımcılık, haksızlık, tehdit, kleptokrasi (çalma hastalığı), yakınları kayırmak, yasayı işletmemek, belirli kişileri korumacılık, bölgecilik, simgecilik, yasa tanımazlık, oluru olmaz kılma, sahte sözleşmeler, kendine hizmet etme, siyasal atamalar, çıkarıcılık, hırsızlık, vb. (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:18)

Kamu yönetiminde örgütlenme, işlevselliği ve etkililiği sağlamaktan uzak olup; aşırı merkezîyetçi, vesayetçi ve katı hiyerarşik yapıya sahiptir. (Uz, 2006:18)

Türkiye'de kamu hizmetlerinin işleyişi ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Ayrıntılı kurallar, yönetimin işleyişini yavaşlatmakta, tembel yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır.

Çoğu kurallar, sorumluluktan kaçmak isteyen ve iş yapmak istemeyen yöneticiler için bir sığınma aracı olarak kullanılmaktadır. Zaman zaman, kamu görevlileri bir sorunu çözmek istemedikleri zaman, "kanunlar böyle emrediyor, benim yapacağım bir şey yok" diyerek vatandaş karşısında kendilerini temize çıkarma gayretine girmektedirler.

Yöneticilere takdir yetkisi verilmemesi ve her soruna hukuk kurallarının lafzına dayanılarak çözüm aranması, bürokrasiyi sürekli olarak mevzuat üretmeye yöneltmiştir ve yöneltmektedir. Bu nedenle yasaların genel olarak düzenlenmesi ve kamu personelinin sorunların çözümünde esnek hareket edebilmesini sağlayacak yetkilerle donatılması gereği kaçınılmazdır.

Kamu yönetimi siyasal iktidarın yürütme aracıdır. Siyasal iktidar politikalarını etkin ve verimli bir biçimde yürütebilmek için bürokrasiye hakim olmaya çalışmaktadır. (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:19)

Türk kamu personel rejiminin en önemli ilkeleri, "yeterlik" ve "siyasal tarafsızlık" ilkeleridir. Uygulamada ve yönetimde ise siyasallaşma çeşitli yöntemler kullanılarak yaygın bir nitelik göstermektedir.

Siyasal atamaların yoğunluğu, kamu personelinin yükselebilmek için, uzmanlık, bilgi ve becerisini artırmaktan çok, iktidarla veya ona aday bir partiyle ilişki kurması sonucunu doğurmaktadır.

Türk kamu yönetiminin bütün kurumları siyasallaşmış olma sorunuyla karşı karşıyadır. Devlet memurluğunun bir güvencesi ve gereği olarak, personeli görevden atma olanağı olmadığı için, görevden alınacak olan kamu yöneticilerinin özlük haklarına uygun çok sayıda üst düzey kadrolar, bu amaçla kullanılmaktadır. (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:20)

Kamu bürokrasisinin önemli işlemsel sorunlarından birisi de kayırmacılıktır. Kayırmacılık, kamu örgüt birimlerindeki ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde aynı okulda okumuş olmak, aynı yöreden olmak, aynı siyasal partinin çizgisinde bulunmak gibi özgül ölçülerin yakın görünüme geçmesi, yönetim çalışmalarını düzenleyen evrensel ölçülerin ise geri plana atılması hali şeklinde ifade edilmektedir. ( Oktay, 1983:209)

Kayırmacılık olgusunun en çok karşılaşılan türleri, yakınları kayırma ve siyasal kayırmacılıktır.

Gerek bireysel, gerekse hükümet ve siyasal partiler bazında Türkiye'de kayırmacılık oldukça yaygın bir işlemsel sorundur. (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:25-26)

Türk kamu bürokrasisinde kayırmacılık genellikle iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, kamu hizmetlerine girişte yeterlik yerine, tanıdık, akraba, arkadaş, hemşehri, siyasi yakınlık, vb. unsurların birinci derecede rol oynamasıdır. Özellikle son yıllarda personel politikasında, kayırmacılık yöntemini çağrıştıracak bir uygulama sergilenmektedir. Siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle iktidara gelen hükümetler bürokrasinin her kademesinde büyük keyfi uygulamalara başvurmakta ve bu durum onarılması güç sonuçlara neden olmaktadır .

Kayırmacılığın diğer şekli ise, kamu hizmetlerinin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterleri yerine, oy, partisine destek veya ideolojik yakınlık gibi kriterlerin dikkate alınmasıdır. (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:27)

Bu durumların bir sonucu olarak ta kamuda işini yaptırmaya çalışan kişiler öncelikle tanıdık birilerini bulmaya çalışmaktadır.

Kamu yönetimi merkeziyetçi ve otokratik bir yapıya sahiptir. (Uz, 2006:18) Çalışanlar yönetimin dışındadır. Amaç, plan ve politikaların belirlenmesinde çok fazla söz hakları yoktur ancak emirleri harfiyen uygulamakla yükümlüdürler.

Yönetimin tamamen merkezde toplanmış olmasının sakıncaları olarak; yöneticinin aşırı bencil davranması, çalışanlarına söz hakkı vermeyerek onların iş yapma arzusunu kaybettirmesi ve tatminsizlik yaşatması, yaratıcılığı azaltması sayılabilir.

Bu tarz bir yönetim, çalışanların iş tatminine gereken önemi vermemesi ve sonucunda iş tatmininin ortadan kalkarak başarısız bir çalışma ortamının ortaya çıkmasına neden olur. (Yalınkılıç, 2010:41-42)

Bürokratik ve otokratik anlamda yönetsel tavır eksikliklerinin ortadan kaldırılabilmesi için, denetim mekanizmaları etkin bir yapıya kavuşturulmalıdır. İlkeler ve kurallar tavizsiz uygulanmalıdır. Denetim olgusuna caydırıcılık özelliği kazandırılmalıdır. (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:29)

### **1.3.Kontrol-Denetim Mekanizmasındaki Eksiklikler**

Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır. (2003 Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı md.38)

Sosyal kurumların lügatında ‘‘denetim/denetimler’’ ile ‘‘kontrol’’ sözcükleri eş anlamlı değildir. Denetimler için eş anlamlı sözcük ölçümler ve enformasyondur. Kontrol için eş anlamlı sözcük ise yönlendirmedir.

Denetimler araçlarla ilgilidir; kontrol ise bir amaca aittir. Denetimler olgularla yani geçmişin olaylarıyla ilgilidir. Kontrol ise beklentilerle yani gelecekle ilgilidir. Denetimler analitiktir ve olması gerekenle ilgilidir.

Yöneticinin görevleri içinde denetimler sadece sonuca ulaşmayı sağlayan araçlardır. Sonuç ise kontroldür.

Bir sosyal kurumda başlıca üç denetim niteliğinden söz edilir: (Drucker, 2012:444-446)

- Denetimler ne tarafsız ne de nötr olabilir. Sosyal bir kurumdaki, örneğin bir şirketteki denetimler hedef belirleme ve değer belirlemeyle ilgilidir. Bunlar ‘’ tarafsız ‘’ değildir; zaruri olarak, ahlakidir.
- Denetimlerin sonuçlara odaklanması gerekir. İşletme ve diğer her sosyal kurum topluma, ekonomiye ve bireye katkı yapmak için vardır. Dolayısıyla, işletmenin sonuçları sadece dışarıda, ekonomide, toplumda ve müşteride mevcuttur. ‘’ Kar ‘’ yaratan müşteridir.
- Denetimler ölçülebilir ve ölçülemez olaylar için gereklidir.

Diğer, denetim sisteminin kamu yönetiminin yeni ihtiyaçlarına cevap vermediğini ifade etmektedir. Tüm dünyada iki çeşit denetim sistemi bulunmaktadır. Biri insan ve insan davranışlarının denetlenmesidir. Diğer ise, işler ve insanların yaptığı bu işlerin sonuçlarının denetlenmesidir.

İnsan ve insan davranışını denetlemek için, ilgili kişinin hukuki sürece uyup uymadığına bakılır. Ve kişinin bizzat kendisi irdelenir. Kişinin bizzat kendisinin irdelenmesinde, o kişinin dini, ideolojisi, etnik yapısı, yaşadığı kenti, cinsiyeti öne çıkmakta ve öncelik kazanmaktadır.

Sistem insan ve davranışlarını kontrol ediyorsa, yöneticilerin etrafında, ancak onların subjektif tercihlerle seçeceği personel çalışabilir. Bu durumu engellemek için işlerin ve iş sonuçlarının denetlenmesi gereklidir.

Kurumun ve çalışanların amaçları tanımlanmalı; kişilerin yapacağı işin performans kriterleri belirlenmeli ve inisiyatif kullanmasına izin verilmelidir. (Dinçer, t.y.)

Denetim mekanizması kamuda çok kullanılan bir yöntem olmasına rağmen sağlıklı sonuçlar alınamamaktadır. Denetim, karşılıklı fikir alışverişi ve bir eğitim olarak değil çoğu zaman şekilcilik, karşıdakinin açığını aramak olarak algılanmaktadır. Denetlemeler zaman ve emek kaybından öte gidememektedir. ( Uz, 2006:20)

#### **1.4. Karar Verme Sürecinde Yetersizlikler**

Karar verme, yöneticilerin birçok seçenek içinden örgütsel amaçlara uygun olanı seçmesidir. (Aydın, 2008:492)

Karar verme sürecinde de maalesef yetersizlikler bulunmaktadır. Bunun nedeni karar vermenin sorumluluğu getirmesindedir.

Kamuda sorumluluk anlayışı istenilen seviyede geliştirilememiş ve gelişmesi için etkili sistemler oluşturulamamıştır. Özellikle kritik konularda sorumluluk almamak için problemler ötelenmekte ve görmezlikten gelinmektedir. Bunun altında yatan temel neden; fazla ve karmaşık sayıda olan mevzuatın karşısında, yetkililerin yanlış karar vererek sorumluluk altına girmek istememeleri yatmaktadır. ( Uz, 2006:19)

Kamuda yöneticilerin sorumluluğu, hizmetlerin verimli olarak yürütülmesine göre değil, işlemlerin kurallara uygun yürütülüp yürütülmediğine göre değerlendirilmektedir.

Türkiye'de kamu hizmetlerinin işleyişi ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Ayrıntılı kurallar, yönetimin işleyişini yavaşlatmakta, tembel yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır. Öte yandan,

ayrıntılı kurallar zamana ve yeni koşullara karşı fazla dayanmamakta, kısa sũrede eskimekte ve bu nedenle sıklıkla mevzuat değişiklikleri zorunlu hale gelmektedir.

Çoğu kurallar, sorumluluktan kaçmak isteyen ve iş yapmak istemeyen yöneticiler için bir sığınma aracı olarak kullanılmaktadır. Ve karar verme aşamasında da bu kurallar çerçevesinde davranılmaktadır. ( Yılmaz ve Kılavuz, 2002:19)

Oysa ki yöneticiler etkin karar vericiler olmak durumundadırlar. Drucker, etkin kararlar verebilmek için gerekli adımları şu şekilde sıralamaktadır (Drucker, 2012:415):

1. Bir kararın gerekli olup olmadığını saptamak,
2. Sorunu sınıflandırmak,
3. Sorunu tanımlamak,
4. Neyin doğru olduğuna karar vermek,
5. Kurum içinde kararın kabul ettirilebilmek,
6. Eylemi kararın bir parçası haline getirmek,
7. Başarılı insan kararları almak.

İlk olarak bir kararın gerekli olup olmadığını saptamak gerekmektedir. Gereksiz kararlar sadece zaman ve kaynak israf etmekle kalmamakta, ayrıca bütün kararları etkisiz hale getirme tehlikesi de yaratmaktadır.

Daha sonra sorunu sınıflandırmak gerekmektedir. Yöneticiler 4 temel sorun türũyle karşı karşıyadır. Bunlar (Drucker, 2012:415):

- Kuruluş içinde ve sektörün genelinde yaygın olan jenerik sorunlar,
- Kuruluş için özgün ama sektörün genelinde sıra dışı olan jenerik sorunlar,
- Gerçekten benzersiz olaylar,
- Benzersiz gibi görünen ama aslında yeni bir jenerik sorunun göze ilk görünüşũ olan olaylar, şeklinde ifade edilmektedir.

Üçüncü aşama olarak sorunu tanımlamak gerekmektedir. Etkin kararlar almadaki en önemli ve yöneticilerin en az dikkat ettiği öge budur.

Sorunun doğru olarak tanımlandığından emin olmanın bir yolu onu gözlemlenebilir olgularla karşılaştırarak kontrol etmektir. Sorunun tanımı, tüm gözlemlenebilir olguları açıklayana ve kapsayana kadar tanım ya hala eksiktir ya da büyük ihtimalle yanlış tanımdır.

Ama bir kez sorun doğru olarak tanımlandığında, kararı almak kolaylaşmaktadır. Sorun bir kez belirlendiğinde, etkin karar alıcılar hemen sonra doğru kararın ne olduğuna karar vermelidir.

Diğer bir aşama neyin doğru olduğuna karar vermek gerekmektedir. Hiçbir şey yanlış soruna getirilen doğru çözüm kadar çok zarar vermemektedir. Doğru soruna getirilen yanlış çözüm, bir kural olarak, onarılabılır ve kurtarılabılırdır.

Ancak yanlış soruna getirilen doğru çözümü onarmak çok zordur. Etkin karar alıcılar sorunun görünüş biçiminin, büyük olasılıkla hakikatteki gibi olmadığı varsayımıyla başlamayı öğrenmişlerdir. Sonra da doğru sorunu anlayana kadar uğraşırlar. (Drucker, 2012:415-417)

Karar verme konumunda olan iyi niyetli amirler, objektif değerlendirmeye dayanak olacak bilgilerin yeterli olmaması, ölçütlerinin bulunmaması veya çok kısıtlı olması, baskılar ve önyargılarının kısıtlamaları karşısında çaresiz kalırlar ve kendilerini çıkmazda hissederler.

Yöneticiler güç dengelerini, çatışan değerler arasındaki uzlaşmalar olarak kabul edilebilecek olan çözümlere doğru kaydırmayı hedeflerler. Yönetici olanlar açısından var kalma (durumunu koruma) içgüdüleri risk ihtiyacına baskın gelir; bu içgüdüden de günlük ve pratik çalışmalara dayanma yeteneği doğar. Bu nedenle, söz konusu çaresizlik, geleneksel ve otokratik kültür içinde yetişmiş olan bu yöneticileri, objektifliği ve güvenilirliği şüpheli bilgilere göre tesadüfi kararlar alma veya dışsal etkiler ve baskılar yönünde, doğruluğundan emin olmadığı kararlar verme ve uygulama sonucuna götürür. ( Özgür, 2004:20)

Kurum içinde kararın kabul ettirilebilmesi diğer önemli bir aşamadır. Bir kararın etkin olabilmesi için, kabul ettirilme meselesi karar verme sürecine en baştan yerleştirilmelidir. (Drucker, 2012:419)

Önemli bir diğer aşama eylemi kararın bir parçası haline getirmek gerekmektedir. Eylem, bu işi yürütmesi gereken insanların kapasitelerine uygun olmalıdır. Kararın etkin hale gelmesi için şayet insanların davranışlarını, alışkanlıklarını ya da tavırlarını değiştirmesi gerekiyorsa, bu özellikle önemlidir. (Drucker, 2012:421)

Etkin karar olarak sayılabilecek en önemli karar aşaması ise başarılı insan kararları almaktır. Bir kuruluş içinde insan kararlarından daha önemli karar yoktur. Kuruluşlar insanları işe alırken ne kadar dikkatli davranırsa davranırsın, eğer bu insanlar kendileri için yanlış olan görevlere yerleştirilirse, iyi performans sergileyemeyeceklerdir. (Drucker, 2012:427)

Drucker, başarılı bir yöneticinin insan kararlarında izlediği beş kural bulunduğunu öne sürmektedir. Bunlar (Drucker, 2012:431-433):

- Birincisi, yönetici başarısız olan her atama için sorumluluk almalıdır.
- İkincisi, görevi yerine getirmeyeni yerinden almak sorumluluğu yöneticininindir.
- Üçüncüsü, sırf kişinin yerleştirildiği görevde iyi performans gösteremiyor olması kötü bir çalışan olduğu anlamına gelmemektedir. Bu sadece o kişinin yanlış görevde olması demektir.
- Dördüncüsü, yönetici doğru insan kararlarını her pozisyon için almaya çalışmalıdır.
- Beşincisi ise, yeni gelenlerin, beklentilerin bilindiği ve desteğin verilebildiği yerleşik pozisyonlara getirilmesi en iyisidir.

Yöneticilerin sorumluluk almak istememesi ve her soruna hukuk kurallarının lafzına dayanılarak çözüm aranması, karar verme sürecinde sekteler yaşanmasına neden

olmaktadır. Bu nedenle yasaların genel olarak düzenlenmesi ve kamu yöneticilerinin sorunların çözümünde ve karar verme aşamasında esnek hareket edebilmesini sağlayacak yetkilerle donatılması gereği kaçınılmazdır.

### **1.5. Çevresel Gelişmeler Ve Değişime Ayak Uydurmada Yetersizlikler**

Çağımızın en önemli özelliği değişim hızıdır. İnsanlar değiştikçe çevrelerini değiştirmekte, çevrede meydana gelen değişim ise toplumdaki tüm örgütleri olduğu gibi kamu kurumlarını da etkilemektedir. (Budak, 1998:3)

Literatürde değişim ile ilgili pek çok tanım bulunmaktadır. Waclawski değişimi, "gelecekteki çevreye daha iyi ayak uydurmak (adapte olmak) yada onu oluşturmak için örgüte yardımcı olan unsurdur" olarak tanımlamaktadır. (Eren vd., 2003:59)

Owens ise, "var olan amaçları daha etkili bir şekilde başarma veya yeni amaçlar başarmada örgüte katkıda bulunan planlı, alışılmışın dışında, önceden düşünülmüş özgün çaba" olarak ifade etmiştir. (Töremen, 2002:186)

Geçmişte yönetsel etkinliğe ulaşmak için yöneticilerde, liderlik ve iletişim kurma yetenekleri aranırken, günümüzde bu yetenekler etkinlik sağlamada yetersiz kalmıştır. Dinamik ve değişken bir çevreye uyum gösterebilecek örgütlerde yeniliğe ve yaratıcılığa açık yöneticilerin etkinliğe ulaşabildikleri gözlemlenmektedir.

Çağdaş yönetici yenilikçi olmaya ve yenilikçi bir yönetim felsefesini benimsemeye zorunludur. İşletmenin hayatta kalması önemli ölçüde, yöneticinin sahip olduğu vizyon ve buna bağlı olarak oluşturacağı yenilikçi stratejilere bağlı görünmektedir. (Budak, 1998:16)

Çevre, fırsatlar ve kısıtlar gibi birbiriyle çelişen değerleri bir arada bulundurmaktadır. Bazı örgütler için kısıt olan bir durumu, diğerleri (üstün yönetim becerileri sayesinde) fırsata dönüştürebilir. Bu nedenle çevredeki değişimler örgütleri aynı biçimde etkilememektedir. Değişime uyum, değişim başlamadan (vizyon sahibi yöneticilerin sezgileri sayesinde) öngörülerek geliştirilecek stratejilerle mümkündür. Bu

ise çevreye karşı duyarlı olma ve gelen her türlü bilgiyi anında değerlendirmekle başarılabilir.

Çevreden gelen bilgiler, örgütteki süzgeçlerden geçerek işlenir ve son noktada, işlenmiş olarak karar verici pozisyonları işgal eden yöneticilere ulaşır. Yönetici bu bilgilerle, örgütün üstünlüklerini birleştirerek, geleceğe hakim olmayı umut ettiği stratejileri geliştirir. Geliştirilen bu stratejiler değişik basamaklarda farklı yansımalara neden olacaklarından, yenileşme hareketi de kendiliğinden gündeme gelecektir. ( Budak, 1998:16 )

Örgütlerde değişimin ve yenileşmenin amacı şu şekilde ifade edilebilir (Töremen, 2002:187-188):

- Etkinliği artırmak: Değişimin en önemli amacı etkinliği artırmak, yani; yapılan işi daha etkili yaparak örgütün sağlık ve etkililik düzeyini geliştirmektir.
- Verimliliği artırmak: Kullanılan araç gereç, örgütsel ilişkiler ve kişiler düzeyinde değişikliğin meydana getirilmesidir.
- Motivasyon ve tatmin düzeyini artırmak: Bu anlamda değişiklik insanların her şey yolunda gitse bile tek düze çalışmanın ortaya çıkaracağı monotonluk duygusunu bastırmaları amacıyla gerçekleşecektir.

Başarılı bir kalkınmanın, toplumu değişim bilincine kavuşturmaya dayalı olduğu kabul edilmektedir. Değişim bilincinin ise ancak eğitimle gerçekleşebileceği bir gerçektir.

İyi eğitilmiş ve becerili insan kaynaklarının sürekli ve düzenli olarak sağlanması, toplumsal ve ekonomik kalkınmanın zorunlu ön koşullarından birini oluşturmaktadır. İleri bir ekonomik gelişim aşaması, iş gücünde ileri bir eğitim düzeyi gerektirir. Nitelikli bir iş gücü de toplumsal gelişmeyi hızlandırır. (Peker, 1994:3)

O halde, örgütler daha hızlı hareket etmek ve değişime duyarlı olmak ve kendi içlerinde bunu sağlayacak kültürü oluşturmak zorundadırlar. Günümüzde başarıyı getiren en önemli faktör değişimi benimsemek , ona ayak uydurmak ve onu sürekli kılmaktır. (Eren, 2003:60)

## **2. GENELDE VE KAMU SEKTÖRÜNDE YÖNETİCİ YETİŞTİRME SÜRECİ**

Eğitime harcana para insana yapılan yatırımdır. Bir ülkenin esas serveti, her şeyden önce halkının sahip olduğu bilgi, yetenek, kısaca halkının genel ve mesleki eğitim derecesi ile ölçülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin karşılaştıkları en büyük güçlük, sermaye kıtlığından çok, iyi yetişmiş yönetici ve personel yetersizliğidir. Eğitim ve öğretim yönünden gelişmiş ülkeler, daha çok eğitilmiş nitelikli yöneticilere sahip olduklarından ekonomik yönden de daha hızlı kalkınmaktadırlar. (Günay, 2005:8)

Yönetici birinci olarak uyanık ve zihnen diri olmalıdır. İddialı olmayı sürdürmesi gerekmektedir. Yönetici yarın etkin olacak olan becerileri bugün kazanmalıdır. (Drucker, 2012:359)

Yöneticiliğin doğuştan kazanılan bir yetenek olduğu ve bu yeteneklere sahip olmayan kimselere yöneticiliğin öğretilmeyeceği görüşü, öteden beri tartışılmaktadır. Bu genellikle, yöneticiliğin bilim ve sanat yönlerinin karıştırılmasından kaynaklanan bir sorundur. (Eryılmaz, 2010:302)

Yöneticilik yeteneklerinin doğuştan gelmesi gerektiği, müzik ve sanatta olduğu gibi yönetici yeteneklerinin de olması gerektiğini öne sürenlerde olmuştur. Ancak günümüzde yöneticilerin usta-çırak ilişkisi çerçevesinde hizmet içinde kendiliğinden yetişeceği düşüncesi büyük ölçüde terk edilmiş, yöneticinin sistemli bir şekilde yetiştirilmesi gerektiği kabul edilmiştir. (Günay, 2005:145)

Nitekim müzik ve resim dallarında eğitimin rolü, bu sanatların açığa çıkması ve geliştirilmesi açısından ne kadar önemli ise, yönetimde de öyledir. Hatta yöneticilik, müzik kadar doğuştan bir yeteneğe de fazla ihtiyaç göstermemektedir.

Bu nedenle, yöneticilikte eğitimin rolü kabul edilip uygulamaya geçildiğinde, farklı bazı yöntemler ortaya çıkmaktadır. Bu konuda bazıları, yöneticilerin hizmetin içinde ve usta-ıracak ilişkisi çerçevesinde kendiliğinden yetişeceği görüşünü savunurken, bazıları da yöneticilerin sistemli bir biçimde eğitim programları ile daha iyi yetiştirileceği görüşündedirler. Yöneticilerin sistemli eğitim programlarıyla yetiştirilmesi görüşü, günümüzde egemen bir nitelik göstererek uygulamaya yansımıştır. (Eryılmaz, 2010:302)

Geleneksel görüşe göre idare bir sanattır ve yapılarak öğrenilir. Yönetici günlük işleri sırasında karşılaştığı sorunları amirleri rehberliğinde çözerek, bilgi ve deneyim birikimine sahip olacaktır. Daha sonra çok ayrıntılı sorunları çözmek konusunda hazırlıklı olacaktır. (Günay, 2005:145)

Yneticilikte idari işlemlerin büyük bir kısmının uygulanarak öğrenileceği doğrudur ancak yöneticilik sadece resmi işlemlerden ibaret değildir.

Yaparak ğrenme modern kamu yönetiminin gereksinimini artık karşılayamamaktadır. İdarenin kitabı ve okulu yoktur zihniyeti, bugün bilimsel yönetimin ortaya koyduğu modern yöneticilik ve teknik yöntemiyle kökünden yıkılmıştır. Kalkınmaya kararlı bir ülkede ilk üzerinde durulacak sorun; yönetici sınıfın yetiştirilmesi olmalıdır. Ayrıca bulunan veya geliştirilen yöneticilik teknik ve yöntemlerini öğrenmek üzere, hizmet içinde belirli srelerde, üniversitelerde, kurumlarda, enstitülerde eğitime tabi tutmak olmalıdır. ( Kalkandelen'den aktaran Günay, 2005:145)

Yönetim kademesinde yer alacak personelin artık yalnızca bilgisayar okur yazarı olmaları yeterli değildir. Bilgi teknolojileri ve bunların örgütsel etkileri ile ilgili daha fazla bilgi sahibi olmaları gerekmektedir. Ayrıca yeni bilgi teknolojileri ile ilgili seçenekleri ve sonuçları değerlendirebilme yetisine de sahip olmalıdırlar. ( Bensghir, 1995:326)

En yararlı yönetici geliştirme metodları olarak; iş başında öğrenme, görevler arasında rotasyon, komitelerden, konferanslardan ve kurslardan yararlanma ve kişisel gelişmeye yardımcı olma ifade edilmektedir. ( Newman, 1985:398)

Kamu yönetiminin yetişkin personele sahip olabilmesi için yöneticilik görevlerine atanacak personelin hizmete alınmadan önce yetiştirilmelerine ihtiyaç olduğu gibi, devlet hizmetine girdikten sonra da eğitilmelerine ihtiyaç vardır.

Kamu kuruluşları ve bu kuruluşların faaliyette buldukları şartlar sürekli değişme halindedir. Yöneticilerin de bu değişikliklere uyabilecek şekilde yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri zorunludur. Yönetici yetiştirme sürekli bir süreçtir. (Sürgit, 1970:21)

Hizmet ve çalışma konusunda ne derece teknik olursa olsun, yönetme konusunda gerekli bilgilere sahip olmayan kişilerin başarılı yönetici olamayacakları artık kabul edilmektedir. (Günay, 2005:149)

Yönetici, karar verme tekniğini öğrenmek, bu konudaki yeteneğini sürekli bir biçimde geliştirmek zorundadır.

Yönetici, kendisine düşen işlevleri yerine getirebilmek için, gerekli yönetim, maliye, ekonomi ve sosyal bilimler alanında da eğitimini almış olmalıdır. Bunlar dışında da özellikle, uygulamaya ilişkin çok yönlü bilgilere ( deneyim ) ve bu bilgileri özümseyerek yönetimde kullanabilecek bir kültüre gereksinimi vardır. Bu bilgiler; yönetme, emir verme, koordine etme ve denetleme, yetkisi olduğu alanlarda genel bilgi sahibi olma, idare hukuku ve kurumların çalışma alanındaki yönetsel düzenlemeler şeklinde sıralanmaktadır. Bunlara ilave olarak, yönetim ve örgüt bilgileri yanında insan ve davranış psikolojisi hakkında da bilgi sahibi olmak bir yönetici için büyük önem taşımaktadır. (Çoker, 1995:136-141)

Üst düzey yöneticilik makamlarına eleman seçiminde başlıca iki yaklaşım bulunmaktadır.

Birinci yaklaşım, genel eğitime ağırlık vermektedir. İkinci yaklaşım ise, uzmanlığı esas almaktadır. Genel eğitime ağırlık veren ülkelerin başında, İngiltere gelmektedir. İngiltere genel bilginin, bakanlara görüş hazırlamada, bilgileri işleme ve

değerlendirmede yeterli olduğunu kabul ederken, Almanya gibi bazı Avrupa ülkeleri üst düzey yöneticilerin belirli bir hukuk eğitimi almaları gerektiğini savunmaktadır.

ABD ve Fransa, uzmanlığı esas alan personel politikası izlemektedirler. Fransa'da çoğu üst düzey görevlere atanabilmek için, Milli İdarecilik Okulu'nu ( Ecole Nationale d'Administration =ENA ) bitirmek gerekmektedir. Orta kademe yöneticileri de Bölgesel Yönetim Enstitüleri'nde ( Instituts Regionaux d'Administration =IRA ) eğitim görmektedir. Fransa, yöneticilerin yetiştirilmesinde okul tipi öğretime ağırlık vermektedir. Sınavla girilen bu okullarda yönetim üzerine dersleri ve uzun süreli stajları kapsayan bir program uygulanmaktadır. (Eryılmaz, 2010:302)

## **2.1.Türkiye’de Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Hizmet İçi Eğitim**

Türkiye’de yöneticilerin yetiştirilmesi konusu Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönem olmak üzere iki başlık altında ele alınmıştır. Ayrıca Cumhuriyet sonrası dönemde yönetici eğitim programları düzenleyen kurumlara da yer verilmiştir.

### **2.1.1.Cumhuriyet Öncesi Dönem**

Devlet hizmetlerinde görevlendirileceklerin yapacakları işlerin gereklerine göre yetiştirilmeleri, sayıları her gün artan müesseslerce sağlanırken, görevlilerin hizmet içinde eğitiminin de bir ihtiyaç olduğu görüşü ilk kez II. Murat zamanında belirmiştir. Bu ihtiyaç üzerine Edirne'de Enderun kurulmuştur. Enderun Okulu, ilk defa I. Murat ( 1362-1389 ) tarafından Edirne’de, sarayda hizmet edecekleri yetiştirmek amacıyla açıldı. Daha sonra "Enderun-u Hümayun" adı verilen ve Edirne'den Fatih Sultan Mehmet tarafından İstanbul’a getirilen bu müessese, Dünyanın milattan sonraki ilk yüksek yöneticilik okuludur. (Kalkandelen, 1979:43)

Enderun, devletin ihtiyaç duyduğu yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla açılan, dünyadaki ilk kamu yönetimi okuludur. (Eryılmaz, 2010:34)

Enderun 1839 Tanzimat inkılâbına kadar Topkapı Sarayı’nda Osmanlı İmparatorluğu’nun en yüksek dereceli yönetici okulu olarak görevini sürdürmüştür. (Eryılmaz, 2010:35)

Tanzimat Dönemi, devlet örgütünü, yönetim ve yöntemlerini batılı anlamda yenileştirmek, devletin çalışmalarını sistemleştirmek, kurulacak mekanizmayı bilgi ve becerisiyle işletecek nitelikte elemanlar yetiştirmeyi hedeflemiştir. ( Günay, 2005:210)

Batılılaşma ve reform hareketleriyle birlikte, bu yeni anlayışa uygun yöneticiler yetiştirmek amacıyla 1839'dan sonra çeşitli eğitim kurumları açılmaya başlanmıştır. Bunlardan en önemlisi " Mekteb-i Mülkiyye " dir. (Eryılmaz, 2010:36)

Dahiliye Nezareti kapsamında görev yapacak olan vali, mutasarrıf, kaymakam ve müdürlerin, getirilen yeni düzenin yönetimini sürdürecektir nitelikte yetiştirilmeleri gereği tespit edilmiştir. Öncelikle kaymakam ve kaza müdürlüğü görevlerinde çalışacak memurların yetiştirilmesi amacıyla bir Mekteb-i Mülkiyye'nin kurulması çalışmaları başlatılmıştır. (Günay, 2005:210)

Mekteb-i Mülkiyye, Tanzimat'ın ortaya çıkardığı yeni kurumları yönetecek ve reformları yürütecek kadroları yetiştirmek için 1859 yılında İstanbul'da açılmıştır. Bu mektep, daha sonra Siyasal Bilgiler Fakültesi adını alarak Cumhuriyet döneminin yönetici kadrosunu hazırlamıştır. (Eryılmaz, 2010:36)

Mülkiyenin açılışından dört yıl sonra 1863 yılında orta dereceli bir sekreter okulu niteliğini taşıyan Mahrec-i Eklam kurulmuştur. İlk açılışında kurs niteliğinde olan bu okul üç yıl süreli bir okula dönüştürülerek adı Mekteb-i Aklam olarak değiştirilmiştir. Bu okul 1878 yılına kadar açık kalmıştır. Bu okuldaki ilk defa 27 öğrenci mezun olmuş ve sınavları yapıldıktan sonra istedikleri dairelere memur olarak tayin olmuşlardır. Bu okul, üç sınıf üzerinden öğrenim yapan, programlarına göre orta derecede bir memur mektebidir. (Adal,1968:237-238)

İlk Anayasamız olan 1876 Anayasası, 19. ve 39. maddeleri ile kamu görevine girişte, atama ve görevlerden almada eşitlik, yeterlik ve memur güvencesi ilkelerini esas alan bir yaklaşım benimsemiştir. Bu maddeler ve içeriği, 1908 yılında ( II. Meşrutiyet ) yapılan değişiklikler sonucunda da aynen korunmuş, dönemin anlayışına ters düşmeyen ve kabul gören ilkeler olarak muhafaza edilmiştir. ( Günay, 2005:274 )

1877 yılında önemli bir reorganizasyondan geçen Mülkiye Mekteb-i Yükseköğrenim yapan bir okul olarak Mekteb-i Mülkiye-i Şahane adını almıştır.

Mekteb-i Mülkiye-i Şahane ilk mezunlarını 1879 yılında vermiştir. Daha sonra 1895 yılında Mülkiye'nin İdadi (Lise) bölümü Mülkiye' den ayrılmış ve 1895-96 ders yılında yüksek bölüm üç yıla çıkarılmıştır.

Tanzimat Dönemin de Mekteb-i Mülkiye-i Şahane yanında Osmanlı Devletinin genişleyen kamu yönetimi için üst düzey memur yetiştirmek amacıyla birçok okul daha açılmıştır. Bu okullardan bir tanesi de Galatasaray Lisesi'dir. Bu lise, orta öğretim düzeyinde, bir yabancı dilde modern eğitim veren ilk İslam kurumudur (Yaman, 2009:62)

Padişah Abdülmecid'in emri üzerine ilk Maarif Nazırı Abdurrahman Sami Paşa'nın katılımıyla toplanan Meclis-i Ali-i Tanzimat, Mülkiye Mektebi'nin ilk tüzüğünü hazırlamıştır.

İşte Mekteb-i Mülkiye'nin ilk temeli böyle bir anlayış içinde ve bu ihtiyaçları karşılamak üzere Maarif Nazırı Sami Paşa zamanında atılmıştır. (Günay, 2005:211)

I. Dünya Savaşından sonra Mülkiye Mektebi'nin kapatılmıştır. Bir süre sonra yönetici ihtiyacı kendini gösterince, 1918 yılında çıkarılan bir kanun ile uzman idare amiri yetiştirmek üzere Dahiliye Nezaretine bağlı olarak Mekteb-i Mülkiye yeniden kurulmuştur. Daha sonra, 1920 yılında bu okul Dahiliye Nazırlığından alınarak Maarif Nazırlığına bağlanmıştır. (Ergun ve Polatoğlu, 1992:125)

Osmanlı Devleti Birinci Dünya savaşında çok sayıda meslek elemanını kaybetmiş, öğretim kuruluşlarının bir kısmı kapanmış, mali durum tamamen bozulmuş ve isyanlar sosyal yapıyı sarsmıştır.

Bu güç ortamdaki ülkeyi teslim alan yeni yönetimin bütün sorunlara hemen eğilmesi mümkün olamamıştır. Her şeyden önce memleketi içinde bulunduğu güç koşullardan kurtaracak bir yönetim sistemine sahip olunması gerekiyordu. Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda yönetim sistemi, Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki yönetim sistemi ve yöneticileriyle yürütülmekteydi. Ülkenin içinde bulunduğu bu güç

şartlardan, yeni yetiştirilecek yöneticilerle kurtulabilir düşüncesi önem kazanmıştır. (Heper'den aktaran Yaman, 2009:64)

### **2.1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem**

Cumhuriyet'in kurulmasından sonra tüzüğü yeniden elden geçirilmiş olan Mülkiye Mektebi'nde, 1918 tüzüğündeki ilkeler ve hedefler aynen korunmuştur. Okul, ülke için nitelikli memur yetiştirme amacını sürdürmüştür. Cumhuriyet Döneminde 1924 yılında dersler ve yönetmelikler yeniden gözden geçirilmiştir. Öğretimin hedefi ise "Hükümet memuru yetiştirmektir" biçiminde tanımlanarak, uzmanlıktan çok, nitelikli memur yetiştirmenin esas alındığı anlaşılmaktadır. (Günay, 2005: 215-217)

Yeni personel sisteminin kuruluş çalışmaları 1926 yılında çıkarılan 788 Sayılı "Memurin Kanunu"nun çıkarılması ile başlamıştır. Bu kanunla, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi sağlanmıştır. Bu kanunla, devlet memurluğuna girebilmek için belli bir eğitim almak (üst düzey yöneticilik görevleri için yüksekokul bitirme şartı) ve yeterlik sınavını başarmak şartı getirilmiştir. (Heper, 1974:106)

1921 Anayasası, 1924 Anayasası ve 1961 Anayasalarında da memurların nitelikleri, atamaları, ödev ve yetkileri, hak ve yükümlülüklerinin kanunla düzenleneceği, memurların yansız olacağı hususu düzenlenmiştir. Ancak özel olarak yöneticiler ve atamalarına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

1982 Anayasasında, kamu hizmetine girme hakkı 1961 Anayasasında olduğu gibi aynen kabul edilerek 70. maddede yer almış, sadece "ödevin gerektirdiği" ibaresi "görevin gerektirdiği" şeklinde değiştirilmiştir. Buradan sonuç olarak, kamu hizmetine girmede görevin gerektirdiği, niteliklerden başka, koşulun aranmayacağı ve eşitliğin esas alındığı çıkmaktadır.

Memurların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülüklerinin kanunla düzenleneceğinin de belirlendiği 128. maddenin son fıkrasında ilk olarak "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir" ibaresine yer verilmektedir. (Günay, 2005:278)

Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından Meclisin görevlerinin hükümete devredildiğinden bahisle iptal edilmiş ve herhangi bir düzenleme yapılmadığı gibi bu konuda herhangi bir çalışma da mevcut değildir.

Ülkemizde kamu yönetimi, 1950'lere kadar İdare Hukuku içinde incelenmiştir. Böylece, yönetimin hukuk yönüne ağırlık verilmiş; bürokrasi, yönetsel davranış, planlama, örgütlenme, etkinlik, verimlilik, yönetime katılma ve yönetimler arası hizmet bölüşümü gibi konular büyük ölçüde ihmal edilmiştir. (Onaran, 1967:84)

Türkiye'de ilk yönetim bilimi enstitüsü, 1949 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde, Sıddık Sami Onar tarafından, İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü adıyla kurulmuştur.

1952 yılında ise Siyasal Bilgiler Fakültesi içinde tüzel kişiliğe sahip dört enstitüden (Maliye, İdari İlimler, Dış Münasebetler, İskan ve Şehircilik) biri olarak İdari İlimler Enstitüsü kurulmuştur. Enstitü'nün amacı, "yönetim bilimleri, siyaset bilimi ve idare hukuku alanında ve bunlarla yakından ilgisi olan hukuk dallarında kuramsal ve uygulamalı nitelikte bilimsel araştırmalar yapmak, yönetimle ilgili konuları incelemek ve bu bilimlerin gelişmesine, yaygınlaşmasına çalışmak" olarak belirlenmiştir.

IIAS ( Uluslar arası Yönetim Bilimleri Enstitüsü )'ın Türkiye Ulusal Seksiyonu 60'lı yıllarda bu enstitü içinde yer almış, dünyanın çeşitli ülkelerinde düzenlenen uluslararası yönetim bilimi toplantılarına da aynı enstitünün temsilcileri katılmıştır. (Çankaya'dan aktaran Adalı, 2010:14) Enstitü, 1982 yılında Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi'ne (KAYAUM) dönüştürülmüştür. (Adalı, 2010:14)

Ülkemizde Cumhuriyet Döneminden itibaren ,yöneticilerin yetiştirilmesi çalışmalarını yürüten, kamusal veya özel olmak üzere birçok kurum veya kuruluş oluşturulmuştur. Örneğin Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü, Yönetim Geliştirme Merkezi, Araştırma Geliştirme Eğitim Merkezi (AGEM) ve tüm Kamu Kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde kurmuş oldukları eğitim merkezleri v.b. gibi. Bu örgütler vasıtasıyla Türkiye'de üst düzey yöneticiler için eğitim programları düzenlenerek, yöneticilerin üst görevlere hazırlanması, üst yönetim kademelerinde

görev yapanların da değişen şartlara uyumunun sağlanmasına çalışılmaktadır. (Yaman, 2009:83)

Bu kurumlardan üç tanesine aşağıda değinilmiştir. Milli Prodüktivite Merkezi kapanmış olmasına rağmen, aynı temeller üzerinde Verimlilik Genel Müdürlüğü oluşturulduğu için ona da değinilmiştir.

### **2.1.2.1. Devlet Personel Dairesi**

Kurumlar kendi ihtiyaçları bünyesinde eğitimler düzenlemişlerdir. Ancak bu eğitim programları oldukça dağınık ve maalesef ihtiyaçları karşılama noktasında yetersiz olmuşlardır. Bu dağınıklığı ortadan kaldırmak, eğitimde birlik sağlayabilmek ve ihtiyaçlar doğrultusunda bir program hazırlayabilmek 27 Mayıs 1960'dan sonra Maliye Bakanlığı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Yasa Tasarısı hazırlamakla görevlendirilmiştir.

13.8.1960 tarihli Bakanlığa sunulan kanun tasarısının genel gerekçesinde Devlet Personel Dairesinin kurulmasını gerektiren nedenler sıralanırken konu sadece ücret boyutu ile ele alınmıştır. (Kantarcıoğlu, 1977:9)

Türkiye Amme İdaresi Enstitüsü, tasarı ile ilgili olarak hazırladığı görüşünde, gerekçenin ücret temelinde oluşturulmasının sakıncasına dikkat çekerek, kuruluş nedenlerini yeniden raporlamıştır.

Milli Birlik Komitesi, Hükümetçe hazırlanan Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun Tasarısını 13.12.1960 tarihinde kabul etmiştir.

160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun'da bu dairenin eğitim ve yetiştirme hakkındaki görevleri, personelin yetiştirilmeleri, ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun usul ve vasıtaları tespit etmek olarak belirtilmiştir. Her ne kadar bu sözlerden dairenin görevi kesin olarak anlaşılmıyorsa da bu hükümle devlet, personel eğitimini bu kuruma maletmiş bulunmaktadır. Ancak 160 Sayılı Kanun uygulamada, özellikle personelle ilgili kanun tasarılarını, tüzük ve yönetmeliklerini hazırlamak ve personelin yetiştirilmesi, ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun usul

ve vasıtaların tespit edilmesi görevlerinde aksamalar meydana gelmiştir. İşte bu aksamaların ortadan kaldırılabilmesi için Devlet Personel Dairesine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ayrıca görevler verilmiştir. Bu görevlerin eğitimle ilgili olanları şunlardır (Yaman, 2009:74):

- Devlet Memurları Eğitimi Genel Planını hazırlamak,
- Eğitilecek kurumlar arası ve kurumsal sınıfların eğitim yönetmeliklerini, genel eğitim planına göre ilgili kurumlarla birlikte hazırlamak,
- Kurumların yurt içi ve yurt dışı eğitim programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında yol göstermek, yardımcı olmak ve uyarmak, kurumlardaki eğitim merkez ve birimlerinin kuruluş ve işleyişleriyle ilgili yönetmeliklerin hazırlanmasında yol göstermek,
- Kurumlardaki çeşitli eğitim faaliyetleri arasında eşgüdüm sağlamak ve denetlemek görevleridir.

Devlet Personel Dairesi 1984 yılında 217 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığı olarak yeni bir yapıya kavuşturulmuştur.

Devlet Personel Dairesi, 1962 yılında bir rapor hazırlamıştır. Bu rapor Bakanlıklar, Daireler, Üniversiteler, İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Valilikler ile Türk Basınının da görüşleri alınarak "Devlet Personel Rejiminin Hakkında Teklifler" olarak Bakanlar Kurulu'na sunulmuş ve Bakanlar Kurulunca da "Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler" başlığı altında 1963 yılında Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Bu prensipler ışığı altında 657 sayılı Devlet memurları Kanunu hazırlanarak kabul edilmiştir. (Güler, 1988:70-71)

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ( DMK ), memurların hizmet içinde yetiştirilmelerinin esaslarını düzenlemekte ve bu faaliyetlerin bir genel plana bağlanmasını öngörmektedir. Böylece, kamu kesiminde hizmet içi eğitimin bir bütün olarak ele alınması ve bir sisteme kavuşturulması amaçlanmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu, hizmet içi eğitime yön vermek amacıyla ‘‘ Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı ‘‘ hazırlanmasını öngörmüştür ( m. 217 ). (TODAİE, 2002:129)

Devlet memurları Kanunu madde 217’de , Devlet memurları eğitimi genel planının Maliye ve Milli Eğitim Bakanlıklarıyla, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı ve ilgili kurumların görüşleri alındıktan sonra Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu kararnamesiyle yürürlüğe konulması ifadesine yer verilmektedir. (Devlet memurları Kanunu md.217)

Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı adını taşıyan bu plan, Bakanlar Kurulu’nun ( 83/6854 ) sayılı kararı ile uygulamaya sokulmuştur.

Anılan planda ilk olarak, kamu kesiminde nitelikli ve yeterli bilgilerle donatılmış personelin yetiştirilebilmesi için, eğitim ve öğretim kurumlarının, kamunun gereksinmelerine yanıt verebilecek doğrultuda eleman yetiştirmeleri gerektiği noktası vurgulanmaktadır.

Plan, kamu kurumları ile öğretim kurumları arasında yakın bir ilişkinin bulunmasının öneminden söz etmektedir. Plan, aynı zamanda sürekli eğitim yapılmasını da istemektedir. Eğitim Genel Planı, her kamu kurumunda ve kuruluşunda, yıllık eğitim etkinliklerinin yerine getirilmesinde, gereken yol ve yöntemleri saptamak üzere bir ‘‘ eğitim kurulu ‘‘ oluşturulmasını da öngörmektedir. ( Akgüner, 2009:123)

### **2.1.2.2. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü**

1950’li yıllara doğru bir takım yabancı uzmanlar getirilerek Türk kamu yönetimi sisteminin geliştirilmesi üzerine çeşitli araştırmalar yaptırılmıştır. Bu araştırmaların ilk olanı 1949 yılında Dünya Bankası tarafından görevlendirilen başkanlığını Amerikalı Mr. James M. Barker’in yaptığı kuruldur.

Barker Kurulu Raporu’nda, kamu görevlilerinin görev sırasında yetiştirilmesi konusuna yer verilmekte, Türk üniversitelerinde yabancı uzmanların görüşleri de

alınarak hem kendi öğrencilerine, hem de bu alandaki üst düzey uzmanlara eğitim sağlamak üzere Kamu Yönetimi ve İşletmecilik kürsülerinin kurulması önerilmektedir. Ayrıca, kamu yönetimi alt düzeyleriyle, orta düzeyleri için görev içi eğitim çalışmalarının yapılması gerekli görülmektedir.

Daha sonra hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu'nda ise, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi hakkında, yönetici adaylarının önce dairelerinde kısa süreli ve staj mahiyetinde bir eğitime tabi tutulmaları sunulmuştur. Daha sonra adayların, daireleriyle bağlantıları devam etmek şartıyla işin mahiyetine göre tespit edilecek bir sürede Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde idarecilik eğitimi görmelerinin sağlanmasına yer verilmiştir. (Mihçioğlu'ndan aktaran Yaman, 2009:66)

Ülkemizde kamu yönetiminin, hukuk ve siyaset dışında ayrı bir bilim dalı olarak incelenmeye başlanması, Birleşmiş Milletler'in yardımıyla 1953 yılında Ankara'da kurulan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ( TODAİE ) ile olmuştur. (Günay, 2005:224)

Bu enstitü, dünyanın ilk kamu yönetimi enstitüleri arasında yer almış ve , 24 Mart 1953'te faaliyete başlamıştır. 1952-1957 döneminde, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile işbirliği içinde ve özerk bir kuruluş olarak hizmet vermiştir. Bu dönemde bütçesi Birleşmiş Milletler ve Dışişleri Bakanlığınca ortaklaşa karşılanarak eğitim faaliyetlerini sürdüren TODAİE, 1958 yılında çıkarılan 7163 sayılı yasa ile Türk Hükümetine bırakılmıştır. (Onaran, 1967:84)

TODAİE'nin başlıca görevi, yöneticilerin yetiştirilmesi ve eğitimi, araştırma, derleme ve yayın çalışmalarında bulunarak Türk kamu yönetiminin gelişmesine hizmet etmektir. Bu enstitünün kurulmasından sonra, kamu yönetimine duyulan ilgi giderek artmıştır. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde 1957 yılında “ Amme İdaresi Kürsüsü ” kurulmuş ve daha sonra ( 1967 ) bu kürsünün adı “ Kamu Yönetimi Kürsüsü ” olarak değiştirilmiştir. ( Tortop, 1999:241)

Türkiye'de kamu kesiminde günümüze kadar yüksek yöneticilerin yetiştirilmesi için gösterilen çabalar, daha çok Enstitü'nün düzenlediği seminerlerde

gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu seminerlerin yapılış amacı, belirli bir kurumu bir bütün olarak ele almak ve üst düzeyden başlamak suretiyle tüm hiyerarşik düzeyleri modern yönetim kavramları ve teknikleri hakkında bilgili kılmaktır. Böylece, kurum yöneticilerinin genel görüşlerinde uyumlu bir değişim olması sağlanmış olacaktır. (Canman, 1978: 13-14).

Enstitü, yöneticilere ve kamu görevlilerine yönelik birçok projeler ve eğitim programları düzenlemektedir. Gerek Enstitü'de yürütülen faaliyetler, gerekse kamu kuruluşları ile işbirliği yapılarak sürdürülen kurs ve programlarla, Enstitü giderek bir "Akademik Kurum" haline gelmiştir. Enstitü'nün bu gelişmesine kuruluş kanunu ayak uyduramaz olmuştur. Bu yüzden çeşitli zamanlarda Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü'nün akademik esaslara göre yeni bir statüye kavuşturulması için kanun tasarıları hazırlanmış, fakat kanunlaştırılmamıştır. (Ergun, 1988:5-7)

### **2.1.2.3. Milli Prodüktivite Merkezi (MPM)**

Milli Prodüktivite Merkezi, Türkiye Cumhuriyeti Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilgilendirilmiş tüzel kişiliği haiz, çok taraflı resmi bir kurumdur. Kısa adı MPM'dir.

Fransızca ‘productivite’ sözcüğünden gelen prodüktivite; Türk Dil Kurumuna göre üretkenlik anlamına gelmekle birlikte; MPM tarafından daha ağırlıklı olarak verimlilik karşılığı olarak kullanılmaktadır.

Türkiye'de 1940'lı yıllara dayanan verimlilik çalışmaları, 1954 yılında kurulan "Vekaletlerarası Prodüktivite Komitesi" nin ardından; MPM'nin kurulmasına gelmiştir. (Wikipedia, t.y.)

Milli Prodüktivite Merkezi (MPM), 14.6.1953 tarihinde kurulmuştur. Ancak kuruluş kanunu 1965 yılında çıkarılmıştır. Kamu ve özel kesime hizmet götüren özel hukuk hükümlerine tabii olan bir kamu kurumudur.

Merkez, ülke ekonomisinde verimliliği artırıcı önlemleri araştırmak, bu konudaki çalışmaları desteklemek ve ülkenin gelişmesine yardımcı olacak tedbirlerin

kamu ve özel sektörde uygulanmaya konulmasını sağlayacak çalışmalarda bulunmak üzere kurulmuştur. (Yaman, 2009:82-83)

MPM üst, orta ve ilk düzey yöneticiler için eğitsel programlar düzenliyordu. Ayrıca verimlilik konusunda diğer kamu ve özel kurumlarla çeşitli eğitim seminerleri de düzenlemiştir. (Kalkandelen, 1979:111)

Ancak 17 Ağustos 2011 tarihinde Resmi gazetede yayınlanan kanun hükmünde kararnameye göre Milli Prodüktivite Merkezi kapatılmıştır. Mevcut kadro ve mameleki Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına devredilmiş, bakanlık bünyesinde Verimlilik Genel Müdürlüğü kurulmuştur. (Wikipedia, t.y.)

Verimlilik Genel Müdürlüğü; “ekonominin verimlilik esaslarına uygun olarak gelişmesine yönelik olarak verimlilik politika ve stratejileri hazırlamak, sanayi işletmelerinin verimliliğini artırmak, geliştirmek ve temiz üretim projelerini desteklemek amacıyla” 17 Ağustos 2011 tarih ve 28028 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 649 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulmuştur. (Vgm,t.y.)

KHK ile oluşturulan Verimlilik Genel Müdürlüğünün görevleri Resmi Gazete’de aşağıdaki gibi sıralanmıştır (KHK, 2011:649):

- Verimlilik politika ve stratejilerini hazırlamak, uygulanmasını izlemek ve sonuçlarını değerlendirmek.
- Verimlilikle ilgili konularda inceleme ve araştırmalar yapmak, tedbirler geliştirmek ve bu tedbirlerin uygulamaya konulmasına yönelik çalışmalar yapmak.
- İşletmelerin verimliliğini artırma ve geliştirme çalışmalarını desteklemek ve teşvik etmek.
- İşletmelerin temiz üretim program ve projeleri hazırlamasına ve uygulamasına yönelik faaliyetlerde bulunmak.
- İşletmelerde israfa yol açan sorunları tespit etmek, israfı önleyici, verim artırıcı teknik ve yöntemleri araştırmak, izlemek, sonuçlarını değerlendirmek ve tavsiyelerde bulunmak.

- Verimlilikle ilgili konularda teknik yardım sağlamak, araştırma, eğitim ve danışmanlık faaliyetlerinde bulunmak.
- Verimliliği ölçmek için çalışmalar yapmak, konu ile ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, elde edilen sonuçları diğer ülkelerin verimlilik sonuçları ile karşılaştırmak, bu sonuçları belirli aralıklarla ve uygun araçlarla yayımlamak.
- Verimlilik konusunda belgelendirme yapmak.
- Verimlilikle ilgili dernek, vakıf, enstitü ve eğitim merkezlerinin kurulmasında gerçek ve tüzel kişileri yönlendirmek ve bunlarla işbirliği yapmak.

## 2.2. Hizmet İçi Eğitimin Önemi

Endüstrinin gelişmesi ve sanayi devrinin başlangıcına kadar bütün sanatlar ve işler, çıraklık usulü ile tekrar tekrar yapılarak öğrenilirdi. Bu yönden memurun, yöneticinin ve bir noterin yetiştirilmesi ile bir marangozun yetiştirilmesi arasında fark yoktu.

Genellikle herkesin çalışmaya zorunlu olduğu çağımızda, çalışanlar için koşullar düne göre daha ağırdır. Bugünün insanı daha çok bilgili olmak zorundadır. Özellikle üst derecelerde görev görenlerin derinleşmiş teorik ve pratik bilgilere sahip olmaları zorunludur. Yalnız kendi meslek dallarında değil, tarih, sosyoloji, ekonomi siyaseti, beşeri coğrafya ve sosyal psikoloji v.b. alanlarda da bilgili ve uzmanlaşmış olmaları gerekmektedir. Bunun yanında aslı matematiğe dayanan istatistik gibi bilgilerde gereklidir. (Tortop, 1999:241)

Mesleki eğitim üniversitelerde ve meslek okullarında alınmaktadır. Mesleğe başladıktan sonra ise hizmet içi eğitim söz konusudur.

Üniversite öğretiminin amacı, yalnız belli bir meslek için insan yetiştirmek değil, aynı zamanda öğrencilere geniş bir kültür, düşünme ve eleştirme yetenekleri kazandırmaktır. Hizmet içi eğitimin amacı ise, çalışanları daha verimli hale getirmektir. (Tortop, 1999:242)

Hizmet içi eğitimin çeşitli tanımları bulunmaktadır. Günay hizmet içi eğitimi, “ kamu görevlilerinin hizmete yatkınlığını sağlamak, verimliliklerini artırmak ve gelecekteki görev ve sorumlulukları için yetiştirmek amacıyla kurum içinde veya kurum dışında, iş başında ya da iş dışında başvuru alan eğitim etkinlikleri ” şeklinde tanımlanmaktadır. ( Günay, 2005:47-48)

Bilgin ise; hizmet içi eğitimi, personelin hizmetteki yatkınlığını sağlamak, gerek ulusal düzeyde gerekse uluslar arası düzeydeki gelişme ve yeniliklerden haberdar etmek, verimli ve etkili bulmak için verilen mesleki eğitim olarak tanımlamaktadır. (Günay, 2005:48)

Bu tanımlar ışığında hizmet içi eğitimi zorunlu kılan nedenleri de şöyle sıralamak mümkündür (TODAİE, 2002:129) :

- Hizmet öncesinde verilen bilgilerin eksikliği ve yetersizliği ve çalışırken de geliştirilme gerekliliği,
- Kamu kesiminde “ kariyer ” düşüncesinin giderek kökleşmesi,
- Kariyer sistemi gereği genç yaşta hizmete alınan kişilerin hizmet içinde yetiştirilmesi ve içerden yükselmenin hizmet içi eğitimi zorunlu kılması,
- Yönetimin etkinliğinin büyük ölçüde bilim ve teknolojideki gelişmeleri gereği gibi izlemeye bağlı olması nedeniyle hizmette gelişme ve değişmelere ayak uydurma zorunluluğu,
- Kimi bilgi ve becerilerin yalnızca hizmet içinde kazanılabilmesi gerçeği,
- Kişinin öğrenme ve kendini geliştirme isteği,
- Öğrenme etkinliğinin devamlılığı nedeniyle öğrenmeyi bir rastlantı olmaktan çıkarıp sistemli hale getirme.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planında, ülkemizde hizmet içi eğitim konusunda Devlet Personel Dairesi'nin yönlendirici olacağı belirtilmiştir. Kamu kuruluşlarının kendi eğitim planlarını, devamlı programlar olarak, eğitim ilke ve amaçları doğrultusunda

düzenlemelerine değinilmiştir. Bunun için de başka hiçbir kuruluşa gerek duyulmamıştır. (II.Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1967:196)

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da ‘ ‘ ... personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması ‘ ‘ şeklinde personelin eğitimine yer verilmiştir. ( VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000:191)

Bu plana hazırlık amacıyla yapılan komisyon çalışmalarında, üst düzey yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik hizmet içi eğitim programlarının, kuruluşların ihtiyaçları ve hizmet özellikleri dikkate alınmadan yapılmasından dolayı yetersizliği ileri sürülmüştür. Aynı çalışmada terfilerde hizmet içi eğitim programlarının mutlaka yer alması gerektiği savunulmuştur. Ve özellikle üst düzey yöneticiler yetiştirmek için Kamu Yönetimi Akademisi kurulması önerilmektedir. Bu çalışmada üst düzey yöneticilerin farklı bir yetiştirme sistemine sahip olması gerekliliği vurgulanmıştır. (Günay, 2005:52-53)

Ayrıca 1 temmuz 2006’da 26215 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Devlet Planlama Teşkilatı’nın Dokuzuncu Kalkınma Planı ( 2007-2013 )’nda da; kamu personelinin yeterli hizmet içi eğitime tabi tutulmamasının, çalışanların işlerini verimli bir şekilde yapabilmesini sağlayacak bilgi ve beceriye kavuşmasını engellediğine neden olduğu ifade edilmiştir. Bu ifadeler ile hizmet içi eğitime neden gerek duyulduğu ve önemi bir kez daha belirtilmiştir. ( 9. Kalkınma Planı, 2006:51)

Kamu kurumlarında çalışan personelin genel kültür, mesleki eğitim, kurum ve çevresi arasındaki ilişkileri geliştirme konularında yetiştirilmesi insan kaynakları yönetiminin en önemli konularından biridir. Personelin fikri, mesleki ve moral değerler yönünden yetiştirilmesi başlıca iki aşama halinde yürütülür.

Birincisi, personelin hizmete girmeden önce okullarda ve üniversitelerde genel ve mesleki yönden eğitilmesidir. Hizmet öncesi yapılan bu eğitime ‘ ‘ genel eğitim ‘ ‘ denilmektedir. Ekonomik ve teknik gelişmeyle birlikte hizmet öncesi eğitim, sadece genel kültür vermekle kalmamakta, teknik ve uzmanlık eğitimine de ağırlık vermektedir. Hizmet öncesi eğitim, ne kadar uzmanlaşır ve teknik konulara yönelirse,

kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu yetenekli ve uzman personel sorununun çözümü de o denli kolaylaşmış olur.

İkincisi, personelin hizmete alındıktan sonra, çalıştığı kurumda yetiştirilmesidir. Buna, ‘‘ hizmet içi eğitim ‘‘ ya da ‘‘ yetiştirme ‘‘ ( training ) denilmektedir. Hizmet içi eğitim, kişinin hizmete girerken ya da girdikten sonra, hizmetin çeşitli aşamalarında mesleki yönden yetiştirilmesidir.

Hizmete alma politikası, memurların hizmet içi eğitimlerini gerekli kılmaktadır. ( Eryılmaz, 2010:299)

Ayrıca teknolojik gelişme çalışma hayatında sürekli değişikliklere neden olmaktadır. Uygulanmakta olan birçok bilgi, teknik ve yöntemler zamanla geçersiz hale gelmektedir. Ayrıca bazı bilgi ve beceriler, ancak hizmete girdikten sonra kazanılmaktadır.

Kamu kurumlarında çalışanlar, kendilerini daima yenilemek isterler. Personelin kendini yetiştirme ve daha üst düzeylerde görev alma isteği, hizmet içi eğitimi gerektiren diğer önemli bir faktördür. Çünkü hizmet içi eğitim imkanlarının geliştirilmesi ve bu alanda gereken kolaylıkların sağlanması, personelde kişisel tatmini sağlar. Bu da personelin moralini ve işe bağlılığını artırır.

### **2.3. Hizmet İçi Eğitimin Genel Amaçları**

Hizmet içi eğitimin çeşitli amaçları bulunmaktadır. Birincisi, mesleki teknik ve bilgiyi geliştirmektir.

İkincisi, kamu görevlilerinin verimliliğini artırarak hizmet maliyetlerini düşürmektir. Kamu hizmetlerinde, az personel kullanarak ya da mevcut personelle mal ve hizmet üretimini artırmak, kısacası hizmetlerde ‘‘ etkinlik ‘‘ ve ‘‘ verimlilik ‘‘, kamu yönetiminin gerçekleştirmeye çalıştığı temel hedeflerdendir.

Üçüncüsü, yönetime karşı şikayetleri hafifletmektir. Genellikle kamuoyunda, yönetimin faaliyetleri, çalışma düzeni ve çevresiyle ilişkileri konusunda olumsuz görüşler vardır. Kamu bürokrasisinin yapısından ve memurların tutumundan

kaynaklanan ‘‘ bugün git yarın gel ‘‘ uygulaması, vatandaşın kamu kurumlarına yönelttiği şikayetlerin başında gelmektedir. Hizmet içi eğitim programlarıyla, kurumla yöneldiği hizmet çevresi arasındaki ilişkileri düzenlemek, çevrenin tepkisini değerlendirmek, halkla ilişkiler servislerinin yardımıyla memur-vatandaş ilişkilerini iyileştirmek hedeflenmektedir. (Eryılmaz, 2010:300)

Dördüncüsü, iş akışını hızlandırmaktır. Özellikle bu konu, bir kararın oluşumuna katılan birden fazla ‘‘ birim ‘‘ ya da ‘‘ yetkili ‘‘ olduğu durumlarda önemli olmaktadır. Kararların çabuk ve zamanında alınarak sonuçlandırılması, hizmetlerde etkinliği artırır. Ayrıca, vatandaşın kamu kurumlarındaki işlerini kolaylaştırmak, işleri kırtasiyeciliğe boğmamak için kuralları azaltmak ve sadeleştirmek de önemlidir. Bir yandan kurallar azaltılırken, diğer yandan da, ‘‘ yetki devri ‘‘ yoluyla günlük işlere ilişkin kararların alınmasını hızlandırmak gerekmektedir.

Beşincisi, personeli motive etmektir. Genellikle kamu kurumlarında çalışanlar, hizmet içi eğitim programlarına yakın bir ilgi göstermektedir. Hizmet içi eğitim programlarına çağırılma, memura çalıştığı ortamın koşullarından belirli bir süre uzaklaşma, dinlenme ihtiyacını giderme, kendini bilgi ve deneyim olarak geliştirme fırsatı verdiği için olumlu bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Bunun, bireysel yönden morali artırması yanında, aynı ya da benzer hizmetlerde çalışanların bir araya gelerek grup dayanışmasını sağlamaktadır. Böylece tecrübe ve bilgi alışverişine yardımcı olması yönünden de önemi büyüktür. (Eryılmaz, 2010:301)

Yükselme, görev değişikliği ya da verimli ve etkili olmak için hizmet içi eğitim önem taşımakta iken ülkemizde, bu tür amaçlardan çok yerine getirilmesi gerekli koşulları gerçekleştirmek yada diğer bazı amaçlar için hizmet içi eğitim yapılmaktadır. (Bilgin ve Tortop, 1997:56)

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması isimli 2000 yılı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, düzenlenen hizmet içi eğitim programlarının üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinde yeterli olmadığını öne sürmektedir. Aynı raporda, terfilerde hizmet içi eğitim programlarının mutlaka rol oynaması gerektiğine de değinilmektedir. Ayrıca yönetici yetiştirilmesi amacı ile Kamu Yönetimi Akademisi'nin kurulması gerektiği öne sürülmektedir. Rapor, yönetici

yetiştirmek için farklı bir sistemin olması gerektiğine vurgu yapmaktadır. (Yaman, 2009:41)

Ancak Türkiye’de yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda kurumsal bir eğitim sistemi bulunmamaktadır. Kamu kurumlarının üst düzeylerinde görev alacak yöneticiler, hizmet öncesi okul eğitimi dışında bir eğitim programına tabi tutulmamaktadırlar. Yöneticiler, genç yaşta girdikleri memurluk mesleğinde, kıdem ve liyakat esaslarına göre meslek hayatının son dönemlerinde üst düzey görevlere getirilmektedirler. Ülkemizde Anayasa’ya rağmen yöneticilik görevleri için ( kaymakamlık hariç ) özel bir meslek bilgisine de gerek görülmemektedir.

1982 Anayasası, ‘’ üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesini ‘’ öngörmüş; bunun usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesini hükme bağlamıştır. Ancak konu ile ilgili bir kanun çıkarılmadığı için, uygulamaya geçilememiştir. ( Eryılmaz, 2010:303)

Yöneticilerin gelişen ve değişen yöneticilik teknik ve yöntemlerini öğrenmek üzere üniversite ile idare arası bir kuruluşta eğitime tabi tutulması bir zorunluluk olarak görülmüştür. Bu görüş doğrultusunda ülkemizde bu nitelikte bir kurum olan TODAİE’nin geliştirilerek bu eğitimin verilmesi gereklilik olarak ifade edilmiştir.

Ancak ne akademik ve yönetsel öneriler, ne de kalkınma planlarından kaynaklanan zorunluluklar enstitünün yüksek yönetici yetiştirme konusunda istenilen düzeyde eğitim vermesini sağlayamamıştır. Yönetimi elinde bulunduran siyasal iktidarlarca bu yönde bir irade kullanılmaması, yani üst düzey yöneticilerin TODAİE’de yetiştirildikten sonra yönetim görevlerine getirilme gibi bir kararlılıklarının olmaması bunun nedeni olarak kabul edilebilir. ( Günay, 2005:233)

Yöneticiler açısından hizmet içi eğitimin amaçları şunlardır (Tanyeli, 1970:130):

- Yöneticilere belli yönetim tekniklerinin kazandırılmasını sağlamak,
- Yönetici durumunda olan veya olabilecek kişilere, planlama, örgütleme, yöneltme, düzenleştirme, denetleme, karar verme ve

yetiştirme gibi yönetimin temel fonksiyonları hakkında gerekli bilgi ve becerileri kazandırılmak,

- Yöneticilerin bilgilerini tazeleyerek kabiliyetlerinin gerektirdiği en fazla verimi elde etmek, (Yaman,2009:43)
- Kendi alanlarında çağdaş hale getirerek, yenilik ve gelişmelere uyumunu sağlamak,
- Yöneticilere gelecekte dolduracakları mevkiin gerektirdiği türde bilgi beceri ve davranışlar kazandırmak,
- Örgütün ihtiyaçlarını, profesyonel ölçütleri, programa katılanların ihtiyaçlarını ve kamu yönetiminin değişen isteklerini karşılamak, (Ergun, 1988:8)
- Yöneticilerin kişisel gelişimini sağlamak, örgüte ve görevine karşı tutumunu olumlu yönde değiştirmek,
- İleriyi gören, sorun çözebilen, karar verebilen, güdülen siyaseti çözümlenebilen, uygulayıcı, örgütün varlığını sürdürebilen, kaynakları kullanabilen bir üst düzey yönetim oluşturmak,
- Örgütteki kişilerarası ilişkileri, iletişimi, örgütsel çevreyi dikkate alarak verimliliği ve etkililiği sağlayabilecek biçimde örgütsel amaçları, sistemin performansını ve yönetim programlarını gerçekleştirecek bir üst düzey yöneticisi yetiştirmek,
- Alt kademedeki yönetici adaylarını yetiştirerek üst görevlere hazırlamak,
- Yöneticilerin teknik, beceri ve kavramsal maharetlerini geliştirmek. (Koçel, 1970:55)

#### **2.4. Hizmet İçi Eğitimin Yöntemleri**

Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı'nın niteliği ve amacı; ‘‘ Devlet kamu hizmeti görevlilerinin bağlı olacağı eğitim faaliyetlerinin niteliğine, hizmet içi eğitim görececek personel gruplarına ve hizmet içi eğitim sorumluluklarının yürütülmesine ilişkin esasları düzenler ‘‘ şeklinde belirtilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarına eleman yetiştirmek amacıyla yurt içinde veya dışındaki eğitim kurumlarında eğitim göreceklere hizmete alınmadan önce göreceklere hizmet öncesi eğitim ve öğretim ile, hizmetteki personelin hizmet içi eğitime tabi tutulurken göz önünde bulundurulacak usuller ayrıca planda ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Ve bu plan kapsamında devlet memurlarına uygulanacak eğitim hizmet öncesi eğitim ve hizmet içi eğitim olarak iki aşamada ele alınmıştır.

Hizmet öncesi eğitim; Kurum ve kuruluşların eleman ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendi bünyelerinde açtıkları okullarda okutulanlar ve genel öğretim kurumlarında okuyan öğrencilerle ilgili faaliyetlerin tümünü kapsar, şeklinde tanımlanmaktadır.

Hizmet içi eğitim ise; Kamu Kurum ve Kuruluşlarında çalışan personelin görevleri ile ilgili bilgi ve becerilerini artırmak amacıyla yaptırılan eğitim olarak ifade edilmektedir.

Hizmet içi eğitim konusunda, bu planda öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesi yönünden mesleklerin özellikleri ve nitelikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle eğitim yöntemleri yurt içinde ve yurt dışında olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Daha sonra da kendi içlerinde şu şekilde sınıflandırılmıştır:

- Yurt İçinde
  - Aday Memurlukta
    - Temel Eğitim
    - Hazırlayıcı Eğitim
    - Staj
  - Asli Memurlukta
    - Verimliliği Artırma Eğitimi
      - ❖ Bilgi tazeleme eğitimi
      - ❖ Değişikliklere intibak eğitimi (Yeniden Eğitim)
    - Üst Görev Kadrolarına Hazırlama Eğitimi
    - Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi
- Yurt Dışında

Sınıflandırmada, üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesinin, ayrıca ele alındığı görülmektedir.

Aynı planın üçüncü kısmında eğitimde öncelikler başlığı altında da yöneticilerin yetiştirilmesi konusuna yer verilmiş ve ‘‘ Üst kademe yöneticilerinin dışındaki yöneticilerin yetiştirilmesinden kurumları sorumludur’’ ifadesine yer verilmiştir.

Plana göre, kamu kurum ve kuruluşları bu eğitimleri teşkilat kanunlarındaki hiyerarşik yapıya uygun olarak kademelendirmek suretiyle yaparlar. Faaliyetlerin planlaması ve uygulanmasında kurumlara Devlet Personel Dairesi rehberlik eder.

Öğretim Malzemesi, program geliştirilmesi ve eğiticilerin temini gibi hususlarda Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, diğer kurum ve kuruluşlar, üniversite ve yüksek okullar ile işbirliği yapılır. Taşra Teşkilatında görevli diğer yöneticilerin yetiştirilmesinde, eğitim programlarının ilerde veya bölgelerde düzenlenmesi hususu göz önünde bulundurulur. Bu konudaki eğitim sorumluluğu kurumlarına veya kurumların yetkili taşra birimlerine aittir.

Mahalli İdarelerdeki üst kademe yöneticileri dışında kalan diğer yöneticilerin yetiştirilmelerine ilişkin sorumluluk İçişleri Bakanlığına aittir. Planda bu tarz ifadeler ile bu konuda kimlerin sorumlu olduğuna ve nasıl yapılması gerektiğine değinilmiştir. (Resmi Gazete, 1983:26-29)

1992’den bu yana merkezi Brüksel’de bulunan Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü (IIAS) Türkiye Ulusal Sorumlusudur. Enstitü’nün genel amacı, kamu yönetiminin çağdaş düşünce ve yaklaşımlara uygun olarak gelişmesine yararlı çalışmalarda bulunarak şu şekilde ifade edilmiştir ( TODAİE, t.y.):

- Kamu yöneticilerini yetiştirmek,
- Kamu Yönetimi alanında öğretim elemanı yetiştirilmesine yardımcı olmak,
- Kamu Yönetimi alanında araştırmalar yapmak ve danışmanlık hizmeti vermek,
- Kamu Yönetimi alanında yayın yapmak,

- Türkiye ve Orta Doğu ülkelerinde Kamu Yönetimi alanında koordinasyon merkezi olmak.

Enstitünün asıl amacı; Türkiye ve Ortadoğu'da yönetiminin işleyişini geliştirmek olup, devlet hizmetine girmek isteyenlerin ya da yeni girenlerin eğitimini sağlamaktır. Ayrıca devlette bulunan memurların daha ileri eğitimini sağlamaktır. Bu amaçlar doğrultusunda devlet hizmetine yönetici yetiştiren, kamu yönetimi alanında daha ileri düzeyde eğitim veren bir kurum olması hedeflenmiştir. ( Günay, 2005:225 )

Enstitüde kamu görevlilerinin eğitimi amacı ile düzenlenen sürekli kursların yanında ana çalışma olarak, Kamu Yönetimi lisans üstü uzmanlık programı da uygulanmaktadır. ( Günay, 2005:228 )

18.01.2001 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren yönetmelik uyarınca bu programın amacı; “kamu görevlilerinin kamu yönetimi ve yönetim bilimi alanında uzmanlaşmalarını sağlamak, kamu yönetiminin orta ve üst düzey yönetici ihtiyacını karşılamaya katkıda bulunmak ve kamu yönetimi alanına öğretim elemanları yetiştirilmesine yardım etmek üzere, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yürütülen lisansüstü öğretim programlarını düzenlemek ” olarak ifade edilmiştir. (TODAİE Yönetmeliği md.1)

### **3. YÖNETİCİ YETİŞTİRME YÖNTEMLERİ**

TODAİE Genel Müdürlerinden Kemal Fikret Arık, bir konuşmasında; “ İdareci kendi kendine bitmez, idareci yetiştirilir. Ancak muayyen bir programla yetiştirilir ve bu öyle bir yatırımdır ki bire karşı yüz ve bin verir “, diyerek yöneticilerin yetiştirilmesinin önemi ve sağlayacağı yararlı sonuçları çarpıcı bir şekilde vurgulamaktadır. (TODAİE'den aktaran Günay, 2007:60 )

Yöneticilerin yetiştirilmeleri üzerine literatürde pek çok yöneme değinilmektedir. Bu havuzdan oluşturulmuş yöntemler aşağıda sunulmuştur.

### **3.1. Dublör Yöntemi**

En yaygın yönetici yetiştirme yöntemlerinden bir tanesidir. Bu yöntemde adayın bir üst düzeydeki yöneticisinin danışmanlığı altında eğitilmesi söz konusudur. ( Emeraldinsight, 2011)

Eğitilecek yönetici, yanında bulunduğu yöneticinin yardımcısıdır. Eğitilecek yönetici, çeşitli sevk ve idare tatbikat ile ilgili konularda amirine yardım etmekte ve böylece kendisinin örgütün problemlerini bir bütün olarak görebilme kabiliyetinin geliştirilmesine çalışılmaktadır. (Telimen, 1972:60)

Bu yöntemde adayın yöneticiye yakın olması bir avantaj sağlamaktadır. Sorunları çok yakından izleyebilme ve tecrübe kazanma imkanı vermektedir.

Dezavantajları olarak ise; yöneticinin öğretme kabiliyetinin olmaması, adayın ihtiyaçlarını anlayamaması, çok otoriter olması sayılmaktadır. (Yaman, 2009:47)

### **3.2. Rotasyon Yöntemi**

Yönetici adayının düzenli aralıklarla çalışma yerinin değişmesini esas alan yöntemdir. ( Emeraldinsight, 2011)

Görev değiştirme (rotasyon) sayesinde eğitilen yönetici geniş bir bilgi ve iş tecrübesi kazanmakta ve bu şekilde idare etme potansiyelini yükseltmektedir (Telimen, 1972:59)

Bu yöntemin başarılı olabilmesi için de, iyi bir planlama yapılmalı eğitim yerleri iyi seçilmelidir. Seçilecek bu yerlerin, adaya ihtiyacı olan tecrübeyi kazandırabilecek durumda olması gerekir. Ayrıca, bu pozisyonlara nezaret eden amirlerin tutum ve davranışları da önemlidir. Eğitilen yönetici bir görevden diğerine geçirilirken zamanın özelliği de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu işlem ancak yöneticinin psikolojik olarak böyle bir transfere hazır olduğunda yapılmalıdır. Böylece yöneticinin belirli bir iste yeteri kadar eğitim görmesi sağlanabilir.

Bu yöntem uygulamada geniş bir şekilde uygulanmakta ise de, yöneticilerin sık rotasyona tabi tutulması sonucu, kendi emrindeki elemanların yetiştirilmesi güçlüğüne dogması, rotasyon nedeniyle yöneticilerin uzun vadeli plan yapmaktan kaçınmaları, sürekli yer ve üst (amir) değiştirme sonucu bazı adayların tedirgin olması gibi sakıncaları bulunmaktadır. (Yaman, 2009:45-46)

### **3.3. Özel Projeler ve Komiteler Yoluyla Yetiştirme Yöntemi**

Adayların hedefleri ile ilgili özel projelerde çalışmalarını kapsamaktadır. Böylece göreve geldiklerinde görevleri ile ilgili hem bilgi olmaları hem de başkalarıyla ortak çalışmayı öğrenmeleri hedeflenmektedir. ( Emeraldinsight, 2011)

Bu yöntemin uygulanmasının ana fikri, yöneticilerin birbirleri ile karşılıklı münasebete girdikleri zaman, her biri diğerinden bir şeyler öğrenmektedir. Böylece örgütü bir bütün olarak görebilme, fonksiyonlarla ilgili görüş ufkunu genişletme ve örgüt ile ilgili bilgi ve özel maharet kazanma, imkânını elde etmektedirler. ( Koçel, 1984:146)

Projeler Yöntemi ile yetiştirmenin, komite çalışmalarını yöneten kişinin yetersizliği nedeniyle çalışmaların yozlaşması, komiteye katılan yönetici adayların, çalışma düzenine sevk ederken üst yöneticilerce himaye edilmesi başlıca sakıncalarıdır. (Yaman, 2009:48)

### **3.4. Deneyim Yöntemi**

İş başında eğitim yöntemi de denilmektedir. Bu yöntemde yaparak öğrenme söz konusudur. En eski yöntemlerden biridir. Oldukça etkili bir yöntemdir ama aynı zamanda çok zaman alıcıdır. ( Emeraldinsight, 2011)

Yöntemin özü, işin yapılarak öğretilmesindedir. Öğretici işin nasıl yapılacağını anlatır, gösterir ve açıklar. Daha sonra işin yönetici aday tarafından yapılmasını denetler. (Sürgit, 1970:21)

Bu yöntemin başarılı olabilmesi için, öğreticinin öğretme tekniğini bilmesi gerekir. Ayrıca zamanının olması gerekir. Öğrenme işinin gerçekleşebilmesi için de yönetici adayın istekli olması beklenir.

### **3.5. Antrenörlük Yöntemi**

En yaygın yönetici yetiştirme yöntemlerinden birisidir. Yöneticinin, adaya sürekli rehberlik ettiği bir yöntemdir. Yöntemde sürekli eleştirel değerlendirme ve düzeltme söz konusudur. ( Emeraldinsight, 2011)

Bu yöntemin esası, amirin astlarının çeşitli ihtiyaçlarını, zayıf yönlerini tespit ederek, bunları giderebilmesi için fırsatlar vermesine, yeni bilgiler elde etmesi ve kabiliyetlerini geliştirebilmesi için uygun bir ortam yaratmasına, bunun içinde ast ile amir arasında karşılıklı güven ve işbirliği sağlanmasına bağlıdır. (Koçel, 1970: 139)

Bu yöntemin maliyetinin düşük olması bir avantajdır. Kolaylıkla uygulanmasını sağlamaktadır. Olumlu eleştiriler ile zayıf yönlerin ortaya çıkması kolaylaşır.

Bir üst yönetici gözetiminde yetiştirme yönteminin amirin adayı yetiştirmek için gerekli zamanı ayıramaması, konuya ilgisiz kalması veya istememesi, eğitilen yöneticinin sorumluluktan kaçma, tenkitten korkma, ilgisizlik ve kendine güvenmeme gibi şahsi zaaflarının bulunması ile endirekt olarak amirinin kötü huyları, hataları, zayıf yönleri ve istenmeyen davranışlarının tesirinde kalması gibi sakıncaları mevcuttur. ( Yaman, 2009:47)

### **3.6. Örnek Olay Yöntemi**

Bu yöntem, ABD’de Harvard Business School tarafından geliştirilmiştir. Kurumda bir sorunla karşılaşıldığı zaman aday yöneticilerden bir analiz ve tartışma grubu oluşturulur. Amaç, sorunun teşhisi ve tanımlanmasıdır. Alternatif çözüm yolları üretilmesi beklenir. Bu çalışmalar yönetici adaylarının analiz ve karar verme kabiliyetlerini geliştirmeye yöneliktir. ( Emeraldinsight, 2011)

Örnek Olay Yönteminin yöneticilerin analiz etme ve karar verme kabiliyetlerinin geliştirilmesi yanında başka kişilerle grup halinde çalışabilme, ikna edebilme, başkalarının fikirlerine hürmet etme, zamanında konuşma, sorun çözme, kendi kendini değerlendirme kabiliyetlerini geliştirilmesine yardımcı olarak, onların çalışma hayatında daha aktif hale getirilmelerini sağlama gibi faydaları vardır.

Bu faydaların yanında, zaman alıcı bir yöntem olması, yetiştirme amacına uygun olayların derlenip toplanması, küçük ve homojen gruplara uygulanması, iyi bir yönetici gerektirmesi gibi sakıncaları bulunmaktadır. ( Telimen, 1972:71)

### **3.7. Rol Oynama Yöntemi**

Yapay olarak oluşturulmuş bir durumda, aday yöneticilere rol verilmesi ve oynanmasını esas alan bir yöntemdir. ( Emeraldinsight, 2011)

Bu yöntem, diğer yöntemler gibi esas itibariyle sadece “söz” de kalmayan, ferdin davranışlarını da harekete geçiren bir yöntemdir. (Koçel, 1970: 146)

Rol Oynama Yöntemi öğrenime heyecan katar ilgiyi çoğaltır, katılan yöneticilerin beşeri maharetlerinin geliştirilmesinde, sözlü anlatım, sosyal bilgi, beceri ve davranışların geliştirilmesinde, sorunlara en iyi çözümün nasıl getirilebileceği konusunda adayların tecrübe kazanmalarında faydalı bir yöntemdir. Buna karşın zaman alıcı bir yöntem olması, yöntemi, amacına uygun olarak yönetecek uzman kişilerin bulunamaması gibi sakıncaları mevcuttur.

Bu yöntem diğerlerine göre yeni bir yöntem olmasına rağmen alınan sonuçlara göre çok ümit vaat eden bir eğitim yöntemi olarak kabul olunmaktadır (Şenel, 1964:64)

### **3.8. In-Basket Yöntemi**

Bu yöntemde aday yöneticilere kutular içerisinde kurum, işler ve çalışanlar hakkında bilgiler içeren evraklar verilmektedir. Aday yöneticilerden bu evrakları çözümlemesi ve yazılı olarak raporlandırması beklenmektedir. ( Emeraldinsight, 2011)

Bu yöntem, özellikle adayların düşünme, planlama ve karar verme yeteneklerini geliştirir. Ayrıca adaylar programa aktif olarak katıldıklarından öğrenme eylemi daha etkili olur. Ancak bu yöntemin uzun bir süreyi gerektirmesi gibi zorluğu vardır. (Yaman, 2009:52)

### **3.9. Duyarlık ( T-Grup ) Yöntemi**

Duyarlık, kişinin kendisinin dışında da kişilerin ve onların içinde yaşadıkları bir dünyanın ya da bazı bazı gerçeklerin olduğunun farkına varması ve onları anlamaya çalışarak, o kişilerin hayatına anlam katmaya çalışmasıdır. Ya da kişinin, kendisini çevreleyen dünyanın sorunlarına, gerçeklerine uzak kalmaması, bilakis bu sorunların çözümüne katkı sağlama gayreti ve ihtiyacı içerisinde olmasıdır. ( Çağlar, 2013:562)

Duyarlık eğitime laboratuvar eğitimi de denilmektedir. Bunun sebebi programa katılan yöneticilere, kendi kendilerinin davranışlarını tahlil edebilme imkanının sağlanması ve bu yöneticilerin üçüncü şahıslarla olan ilişkilerinde kendilerine yeni yollar bulabilme zemininin hazırlanmasından doğmaktadır. (Telimen, 1972: 83)

Duyarlık eğitiminde rol oynama yoktur. Bu eğitime katılanlar, kendi gerçek rollerini oynarlar. Çevreleri yapaydır ve olağan sosyal düzenlerinin ya da statülerinin bir önemi yoktur. Bu ortamda söz konusu eğitime katılanlar, kendi öz imgelerini incelemeye ve başkalarının söz ve duygularına tepkili olmaya teşvik edilirler. Ayrıca bir grubun nasıl etkileşimde bulunduğunu, örgüt kültürünün bunu nasıl etkilediğini algılamaya başlarlar. Böylece, diğerleriyle çalışma konusunda yeni beceriler edinirler. (Çağlar, 2013:562)

Hiçbir plan, program v.b. olmadan bir araya getirilmiş 10-12 kişilik yönetici adaylardan gruplar oluşturulur. Temel amaç olarak; birbirlerine karşı daha fazla güven, açıklık, destek, hoşgörü, dinleme becerisi ve endişe hissi oluşturmak hedeflenmektedir. Eğitimci sadece gözlemci olarak katılmaktadırlar. Kişiler arası davranış odaklı bir yöntemdir. ( Emeraldinsight, 2011)

Yönetici ortaya bir konu atar, adaylar bu konu etrafında tartışmaya başlarlar ve bu süreç bu şekilde sonuca kadar devam eder. Uygulama dört aşamada izlenmektedir:

Birinci aşamada, eğitilen adaylar arasında grup statüsünü elde etmek için yarışma vardır. Bu aşama, adayların eski değer, tutum ve davranışlarının şiddetinde bir azalma olan “çözülme” için fırsat sağlar.

İkinci aşamada, başlangıç yarışmasının başarısızlığının izlenerek üyelerin önderden beklentilerinin boşa çıkmasından doğan, önderle açık çatışma dönemi vardır. Burada yeni değer tutum ve davranışların elde edinilmeye başlanması ile değişmeye fırsat verilir.

Üçüncü aşamada ise, güçlü bir grup bağlılığı doğmaya başlar. Bu bağlılıkla adayların değişiminin tespit edildiği, değiştirilmiş grup düzgüleri ve kültürü ile desteklenen yeni denge durumu yaratan bir dondurma sürecini teşvik eder.

Sonuncu aşamada ise grup sürecinin esnekliği, bireysel görev ve problem çözümünde grup verimliliğin anlatıldığı süre boyunca çalışma aşamasına girer.

Duyarlılık Eğitimi, yöneticilerin olumlu yönde değişmeleri, kişiliklerini geliştirmeleri için gerekli ortamı yaratır. Yöneticilerin görüş ve davranışlarını laboratuvar ortamında teste tabi tutarak kendileri, başkaları ve grup hakkında yeni şeyler öğrenmelerini sağlar. Yöneticileri düşünmeye, yenilikçi, samimi ve yaratıcı olmaya zorlar. (Yaman,2009:53)

Duyarlık eğitimi, aşağıdan yukarıya doğru planlamayı, demokratik yönetim tarzını ve herkesin mutlu olmasını sağlayan çalışma ortamını oluşturmak, ciddi bir örgütsel verimlilik ve etkinlik aracı haline gelebilir. (Çağlar, 2013:562)

Duyarlı eğitimi, kişi ve ortam arasındaki uyumun sağlanmasına ve kişinin belirli örgütsel ( sosyal ) ortamdaki değişmelere uyabilme bakımından, son derece duyarlı ve çabuk hareket etmesine yardımcı olan bir tekniktir. Bu eğitim sayesinde, birey kendi tutumları, değerleri ve duyguları hakkında fikir sahibi olacak, bunların diğer kimseleri ne biçimde etkilediği hususunda daha bilgili ve duyarlı hale gelecektir.

Duyarlık eğitiminde süreç odaklılık söz konusudur. Bu yöntemde, insanlar anlatılanı dinlemekle değil, yaparak ve hissederek öğrenirler. ( Çağlar, 2013:564)

Bu yöntemin, büyük faydaları yanında kişiden çok gruplara önem verilerek gruplar karşısında kişiyi adeta ortadan kaldırarak, onların kişiliklerinin ve yaratıcılıklarının baltalanabilmesi, grubu yönetecek aktif bir yöneticiden yoksunluk nedeniyle grup üyeleri arasında tereddüt, kuşku ve korku yaratması (Kalkandelen, 1979:133), eğitim sırasında belirli gündem, konu, önder ve kuralların bulunmaması nedeniyle özellikle eğitimin ilk günlerinde adayların üzerinde olumsuz etki yapması (Artan,1977:63) gibi sakıncaları mevcuttur.

Bu yöntemlerin dışında kurum içinde ve kurum dışında uygulanabilecek daha pek çok yöntem bulunmaktadır. Yönetici adaylarının sosyal gelişimlerini desteklemek üzere profesyonel derneklere katılma yöntemi, internet v.b. teknolojilerden faydalanarak kendi kendini geliştirme yöntemi, bir uzman tarafından anlatma yöntemi, beyin fırtınası yöntemi, seminerler, kurslar ve konferanslar düzenlenesi sayılabilir.

Burada en çok kabul edilenler ve uygulananlar ele alınmıştır. Tüm bu yöntemlerin başarıya ulaşmasında ki temel nokta, yönetici adaylarının eğitimi istemesidir.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **KAMUDA YÖNETİM SÜREÇLERİNDEKİ YETMEZLİKLERİN ÇALIŞAN DAVRANIŞLARININ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ ÜZERİNE SAHA ARAŞTIRMASI**

#### **1. ARAŞTIRMANIN AMACI**

Araştırmanın temel amacı kamu sektöründe yaşanan yönetsel yetmezliklerin çalışan davranışları üzerindeki etkisinin ortaya konulmasıdır. Bu kapsamda, yöneticilerde yönetsel ve mesleki anlamdaki eğitim yetersizliğinin, yönetsel tavır eksikliklerinin ve yönetici tutum ve davranışlarının çalışan davranışları üzerindeki etkisi incelenmiştir.

#### **2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI**

Araştırma Çorum ilinde bulunan 11 kamu kuruluşunda görev yapan 130 kişiyi kapsamaktadır.

#### **3. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ**

Araştırmada anket yöntemi uygulanmıştır. Veri toplamak maksadıyla 42 sorudan oluşan anket formları kullanılmıştır. Üzerinde anket yapılan kişilerin seçimi kolayda örnekleme yöntemine uygun şekilde gerçekleştirilmiştir. Araştırmada kullanılan anket formu EK’te yer almaktadır. Anketlerin tamamı kağıt ortamında, yüz yüze görüşme metodu ile yapılmıştır.

#### **4. PİLOT UYGULAMA**

Anket sorularının bizim öğrenmek istediğimiz eğilimleri ölçüp ölçmediğini test etmek için 20 denek üzerinde pilot uygulaması gerçekleştirilmiştir. Uygulama sonuçları olumlu olduğu için anket uygulamasının devam edilmesine karar verilmiştir.

## 5. VERİLERİN ANALİZİ

Anket sonuçları Sosyal Bilimler İçin İstatistik ( Statistical Program for Social Sciences – SPSS 15.0 ) Programı kullanılarak değerlendirilmiştir. Elde edilen verilerin değerlendirilmesinde sıklık dağılımı, güvenilirlik analizi, faktör analizi ve regresyon analizi istatistiksel yöntem olarak kullanılmıştır. Hipotezlerin test edilmesinde ‘ $\alpha$ ’ alfa anlamlılık düzeyleri pek çok sosyal bilim alanlarında yapılan araştırmalarda kullanılan  $\alpha < 0.05$  değeri kullanılmıştır.

Anket cevap şıklarında kesinlikle katılmıyorum, katılmıyorum, kararsızım, katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum seçeneklerinden oluşan Likert Tipi sayısal kapalı uçlu sorulardan oluşmaktadır. Bu şıklar bilgisayara girilirken sırasıyla 1,2,3,4 ve 5 puanları verilerek girilmiştir. (Orhan UZ, s.56)

Ölçek iç tutarlılığını belirlemede yaygın olarak Kruder & Richardson 20, 21 ( KR – 20, 21 ) ve Cronbach Alfa yöntemleri kullanılmaktadır.

Eğer ölçüm dikotom ise KR Yöntemi, likert tipi ölçüm ise Cronbach Alfa yöntemi kullanılır. ( [file.toraks.org.tr](http://file.toraks.org.tr), **Güvenilirlik ve Geçerlik Çözümlemesi**, **Erişim tarihi 21.07.2013** )

Araştırmada likert tipi ölçüm esas alındığı için Cronbach’s Alpha yöntemi kullanılmıştır. Bu yöntemde sonuç 0,00 ile 1,00 arasında değerler almaktadır. Sonuç 1,00’e yaklaştıkça güvenilirliği artmakta, 0,00 yaklaştıkça güvenilirliği azalmaktadır.

Alpha katsayısının değerlendirilmesinde uyulan ölçütüne göre:

$0.00 \leq \alpha < 0.40$  ise ölçek güvenilir değil,

$0.40 \leq \alpha < 0.60$  ise ölçek düşük güvenilir,

$0.60 \leq \alpha < 0.80$  ise oldukça güvenilir,

$0.80 \leq \alpha < 1.00$  ise yüksek derecede güvenilir bir ölçektir. ( Uz, 2009:57-58)

## **6. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI**

Çorum ili kamu sektöründe görev yapan kişilerin oluşturduğu araştırma evreni çok büyük olduğundan, anket bu evreni en iyi temsil ettiği düşünülen 11 kuruluşta 130 kişilik bir örneklem grubuna uygulanmıştır.

## **7. ARAŞTIRMA TEZİ VE HİPOTEZLERİ**

Araştırma ile ilgili tez ve hipotezler aşağıda belirtilmiştir.

Tez: Kamu örgütlerinde yönetim süreçlerindeki yetmezliklerin çalışan davranışları üzerinde küçümsenmeyecek boyutta olumsuz etkileri bulunmaktadır.

H<sub>1</sub> : Yönetimsel tavır eksiklikleri ile çalışan davranışları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H<sub>2</sub> : Yöneticinin mesleki ve yönetimsel eğitim yetersizliği ile çalışan davranışları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H<sub>3</sub> : Yöneticinin tutum ve davranışları ile çalışan davranışları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

## **8. ARAŞTIRMANIN SONUÇLARI**

Yapılan araştırmanın sonuçları müteakip maddelerde incelenecektir.

### **8.1. Ankete Katılanların Çalıştıkları Sektörler**

Ankete katılan 130 kişinin çalıştıkları kurumlara göre dağılımı Tablo.2'de görülmektedir.

**Tablo.2** Ankete Katılanların Çalıştıkları Sektörlere Göre Dağılımları

Sıra No	Kamu Kurumları	<i>f</i>
1	İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü	11
2	İl Halk Kütüphanesi Müdürlüğü	14
3	Müze Müdürlüğü	6
4	İl Milli Eğitim Müdürlüğü	30
5	Vergi Dairesi Müdürlüğü	10
6	Muhasebe Müdürlüğü	3
7	Çorum Valiliği Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü	5
8	Çorum PTT Müdürlüğü	12
9	Orman İşletme Müdürlüğü	8
10	İş-Kur Çorum İl Müdürlüğü	20
11	Çorum Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü	11
<b>Genel Toplam</b>		<b>130</b>

*f*: Frekans

## 8.2. Ankete Katılanların Cinsiyetleri

Ankete katılanların cinsiyet durumları Tablo.3’de görülmektedir.

**Tablo. 3** Ankete Katılanların Cinsiyet Durumu

	<i>f</i>	%	Geçerli %
<b>Kadın</b>	33	25,4	25,4
<b>Erkek</b>	97	74,6	74,6
<b>Toplam</b>	130	100,0	100,0

### 8.3. Ankete Katılanların Konumları

Ankete katılanların kurumlarındaki konumlarına ilişkin sayı ve yüzdeler Tablo.4'te görülmektedir. Katılımın amirlerde 9 kişi ile % 6,9 oranında, memurlarda ise 120 kişi ile % 92,3 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Amir olarak işaretleyen 9 kişi kurumlarında şef statüsünde oldukları ve asıl yönetici olmadıkları için anket dışı bırakılmamıştır.

**Tablo. 4** Ankete Katılanların Kurumlarındaki Konum Bilgisi

	<i>f</i>	%	Geçerli %
<b>Amir</b>	9	6,9	7,0
<b>Memur</b>	120	92,3	93,0
<b>Toplam</b>	129	99,2	100,0
<b>Cevapsız</b>	1	,8	
<b>Toplam</b>	130	100,0	

*f*: Frekans

### 8.4. Ankete Katılanların Yaşları

Tablo.5'de ankete katılanların yaş gruplarına göre dağılımı görülmektedir. 41-50 yaş arası 49 kişi ve % 37,7 oranı ile ilk sırada yer almaktadır. 51 ve üzeri yaş grubu ise en az orana sahiptir.

**Tablo.5** Ankete Katılanların Yaş Bilgisi

Yaş	<i>f</i>	%	Geçerli %
<b>20-30</b>	22	16,9	17,3
<b>31-40</b>	35	26,9	27,6
<b>41-50</b>	49	37,7	38,6
<b>51-üzeri</b>	21	16,2	16,5
<b>Toplam</b>	127	97,7	100,0
<b>Cevapsız</b>	3	2,3	
<b>Toplam</b>	130	100,0	

*f*: Frekans

### **8.5. Ankete Katılanların Eğitim Düzeyleri**

Tablo.6’da ankete katılanların eğitim durumlarına göre dağılımları görülmektedir. Lisans mezunu denekler 65 kişi ve % 50 oran ile ilk sırada yer almaktadır. İlköğretim mezunları ise 3 kişi ve % 2,3 ile en düşük orana sahiptir.

**Tablo. 6** Ankete Katılanların Eğitim Düzeyi Bilgisi

Eğitim Düzeyi	<i>f</i>	%	Geçerli %
İlköğretim	3	2,3	2,3
Lise	30	23,1	23,3
Onlisans	26	20,0	20,2
Lisans	65	50,0	50,4
Yüksek lisans	5	3,8	3,9
Toplam	129	99,2	100,0
Cevapsız	1	,8	
Toplam	130	100,0	

*f*: Frekans

### 8.6. Ankete Katılanların Medeni Durumları

Tablo.7’de ankete katılanların medeni durumlarına göre dağılımı görülmektedir. En büyük katılım 103 kişi ile % 79,2 oranında evlilerde olduğu görülmektedir. 3kişi ise yanıt vermemiştir.

**Tablo.7** Ankete Katılanların Medeni Durum Bilgisi

<b>Medeni Durum</b>	<b><i>f</i></b>	<b>%</b>	<b>Geçerli %</b>
<b>Bekar</b>	24	18,5	18,9
<b>Evli</b>	103	79,2	81,1
<b>Toplam</b>	127	97,7	100,0
<b>Cevapsız</b>	3	2,3	
<b>Total</b>	130	100,0	

*f*: Frekans

### **8.7. Ankete Katılanların Kamuda Çalışmaya Başlama Yılları**

Tablo.8’de ankete katılanların kamuda çalışmaya başladığı tarihlere göre dağılımları görülmektedir. 1991-2010 yılları arasında başlayanlar 81 kişi ile % 62,3 oranında ilk sırada yer almaktadır. 1950-1970 yılları arasında başlayanlar ise 1 kişi ve en düşük % oranına sahiptir. 3 kişi ise bu soruyu yanıtlamamıştır.

**Tablo.8** Ankete Katılanların Kaç Yılında Kamu Sektöründe Çalışmaya Başladığı Bilgisi

Yıl	<i>f</i>	%	Geçerli %
1950-1970	1	,8	,8
1971-1990	36	27,7	28,3
1991-2010	81	62,3	63,8
2011-üzeri	9	6,9	7,1
Toplam	127	97,7	100,0
Cevapsız	3	2,3	
<b>Toplam</b>	130	100,0	

*f*: Frekans

### 8.8.Yöneticilerin Yönetmel ve Mesleki Eğitim Almaları Bilgisi

Tablo.9’da çalışanların yöneticilerinin mesleki ve yönetmel eğitimlerine ilişkin ortalamaları, standart sapmaları, çarpıklık ve basıklık oranları görülmektedir.

Ortalama, gözlem sonuçlarının toplamının gözlem sayısına bölümüdür.

Standart Sapma istatistiksel analizde büyük önemi olan bir dağılım ölçüsüdür. "Kareli Ortalama Sapma" adı da verilen bu ölçü "değişkenlerin aritmetik ortalamadan sapmalarının kareli ortalaması"dır. Genel olarak, standart sapmanın küçük olması; ortalamadan sapmaların ve riskin az olduğunun, büyük olması ise; ortalamadan sapmaların, riskin çok olduğunun ve oynaklığın göstergesidir. (istatistikmerkezi, 2013)

Basıklık ve Çarpıklık değerleri verilerin normal dağılım gösterip göstermediğini ifade eder.

Çarpıklık veri dağılımının normalden uzaklaşarak sağa veya sola doğru yamuklaşmasını ifade eden bir kavramdır. Çarpıklık normal dağılımda 0 olarak varsayılır. Bir dağılımın çarpıklık katsayısı negatif ise dağılım sağa, pozitif ise sola çarpıktır.  $\pm 2$  saçılımı çoğu istatistikçi tarafından normal kabul edilmektedir. Araştırma sonuçlarına bakıldığında dağılımın sağa çarpık olduğu görülmektedir. Ancak çok büyük değerler olmaması normal olduğunu göstermektedir.

Basıklık normal dağılım eğrisinin ne kadar dik ve ya basık olduğunu gösterir. Tam çan eğrisinin basıklık katsayısı “sıfır”dır. Basıklık katsayısı pozitif ise, eğri normale göre daha diktir. Negatif ise normale göre daha basıktır. Çarpıklık değerinde olduğu gibi 0'dır. Pozitif değerler normal dağılıma göre dikliği, negatif değerler ise dağılımın normal dağılıma göre basıklığını gösterir. Basıklık katsayısının  $\pm 2$  değerler arasında olması normal olarak değerlendirilir. Araştırma sonuçlarına bakıldığında negatif değerlerin daha yoğun olduğu gözlenmiştir. Bu durum dağılım eğrisinin basık olduğunu göstermektedir. Ancak çok büyük değerler olmaması normal olduğunun işaretidir.

Sonuçlara bakıldığında yöneticilerin eğitimleri konusunda oldukça iyimser bir tablo görülmektedir.

**Tablo.9** Yöneticilerin Yönetimsel ve Mesleki Eğitim Almaları Bilgisi

	Ortalama	Standart Sapma	Çarpıklık	Basıklık
Yöneticimiz meslek uzmanıdır	3,52	1,283	-745	-640
Yöneticimiz yaptığımız işle/meslekle ilgili seminer ve programlara katılır	3,93	1,051	-1,262	1,234
Yöneticimiz yönetici olmadan önce yöneticilikle ilgili çeşitli eğitimlerden geçti	3,16	1,267	-335	-849
Yöneticimiz yönetim ile ilgili eğitim almıştır	3,33	1,224	-444	-698
Yöneticimiz, yönetimle alakalı seminer ve programları takip eder.	3,54	1,152	-743	-214
Yöneticimizin yönetimle ilgili eğitim almamış olması yönetsel sorunlara neden olmaktadır	2,83	1,325	207	-1,119
Yöneticimizin meslek uzmanı olmaması problemlere neden olmaktadır	2,75	1,407	308	-1,264

## 8.9.Araştırmanın Güvenilirliği

Güvenilirlik analizine bağımlı ve bağımsız değişkenlere ilişkin otuz altı madde ile başlanmıştır. İlk analiz sonuçları incelendiğinde  $\alpha$  değeri ,951 ile yüksek derecede güvenilir olduğu ortaya çıkmıştır. Ancak bazı maddelerin çıkartılması ile  $\alpha$  değerinin ,967'ye yükseleceği görülmüştür. Ve bu maddeler ( 12,13,24,25,26,27,28,35 ve 36. sorular ) çıkartılarak, kalan 27 madde ile analiz tekrar edilmiştir.

Tablo.10'da araştırmanın güvenilirlik analizi sonucu yer almaktadır. Tüm araştırma, bağımsız değişkenler, bağımlı değişkenler ve faktörler için ayrı ayrı güvenilirlik analizleri yapılmıştır. Bağımsız değişkenler, bağımlı değişkenler ve 1.faktör için sonuç yüksek derecede güvenilir çıkmıştır. 2. ve 3. faktör için ise oldukça güvenilir olduğu gözlemlenmiştir. Araştırmanın tamamına yönelik  $\alpha$  değerine bakıldığında ( ,967 ) araştırmada kullanılan ölçeklerin  $0.80 \leq \alpha < 1.00$  arasında yüksek derecede güvenilir olduğu görülmektedir.

**Tablo.10** Güvenilirlik Analizi

Sorular	Cronbach's Alpha
Tamamı	,967
Bağımsız Değişkenler	,819
Bağımlı Değişkenler	,890
1. Faktör	,909
2. Faktör	,789
3. Faktör	,777

## 8.10.Araştırma İle İlgili Faktör Analizleri

Faktör analizi çoğu kez araştırmalarda kullanılan çok sayıdaki değişkenin aslında birkaç temel değişkenle ifade edilip edilemeyeceğinin merak edildiği durumlarda ve değişken gruplarını saptayabilmek için kullanılır. (İstatistik, t.y.)

Araştırmada bağımlı ve bağımsız olmak üzere iki değişken bulunmaktadır. Yönetmel süreçlerdeki yetersizlikler bağımsız değişkeni, çalışan davranışları ise bağımlı değişkeni ifade etmektedir. Bağımsız değişkeni belirlemek için araştırmanın başlangıcında üç faktör belirlenmiştir.

Birinci faktör ; yöneticinin yönetmel ve mesleki anlamda eğitim yetersizliği olarak tanımlanmıştır ve ankette 7-13 maddeleri bu değişkeni ölçmek üzere tasarlanmıştır.

İkinci faktör; yönetmel tavır eksiklikleri olarak tanımlanmıştır ve ankette 14 – 28 maddeleri bu değişkeni ölçmek üzere tasarlanmıştır.

Üçüncü faktör; tutum ve davranışlar olarak tanımlanmıştır ve ankette 29 – 31 maddeleri bu değişkeni ölçmek üzere tasarlanmıştır.

Güvenilirlik analizi sırasında bu maddelerin bir kısmı, güvenilirlik değerinin yükselmesi için elenmiştir. Kalan maddeler ile belirlenen faktörlerin doğru olup olmadığını anlamak üzere doğrulayıcı faktör analizi yapılmıştır.

Faktör analizi sonucunda, örneklem grubu tarafından faktörlerin bu şekilde algılanmadığı ortaya çıkmıştır. Ve analiz sonucunda yine aynı faktörler olmak üzere maddelerin bir kısmında faktör değişikliği görülmüştür.

### 8.10.1.Bağımsız Değişkenler Faktör Analizi

Anket verileri ile SPSS programı faktör analizi kullanılarak Tablo.11, Tablo.12 ve Tablo.13'deki istatistiksel değerlere ve test sonuçlarına ulaşılmıştır.

Verilerin faktör analizi için uygunluğu KMO katsayısı ve Bartlett küresellik testiyle incelenebilmektedir. KMO katsayısı, veri matrisinin faktör analizi için uygun olup olmadığı, veri yapısının faktör çıkarma için uygunluğu hakkında bilgi vermektedir. Örneklem büyüklüğünün uygunluğunu belirlemektedir. Faktörleşebilirlik için KMO'nun 0,60'tan yüksek çıkması gerekmektedir.

Bartlett testi, değişkenler arasında ilişki olup olmadığını kısmi korelasyonlar temelinde incelemektedir.

Tablo.11'de 0,866 KMO değeri ile anket verilerinin faktör çıkarma için iyi derecede uygun olduğu görülmektedir.

Bartlett testi sonucunda ise değişkenler arasındaki ilişki düzeyinin  $p(\text{sign}) = 0,000 < 0,05$  olduğu görülmektedir. Değişkenler arasında yüksek korelasyonlar mevcuttur. Veriler çoklu normal dağılımdan gelmiştir.

**Tablo. 11** Bağımsız Değişkenler için KMO ve Bartlett Testi

Kaiser – Meyer – Olkin	0,866
Bartlett Anlamlılık Düzeyi ( Sig. )	,000

Tablo.12'de açıklanan toplam varyans dönüşümden önceki ve sonraki özdeğerleri vermektedir. Bir değişkenin bir faktördeki varyansın ne kadarını açıkladığını bulmak için faktör yüklemelerinin karelerine bakılır. Üç faktörün çıktığı görülmektedir. İlk faktör toplam varyansın % 28,715'ini, ikinci faktör %18,994'ünü,, üçüncü faktör ise %18,939'unu açıklamaktadır. Özdeğerlerin açıkladıkları birikimli varyans miktarı, toplam varyansın %66,649'udur.

**Tablo.12** Toplam Varyans

Faktör	İlk Özdeğerler			Dönüşüm Sonrası Kareler Toplamı		
	Toplam	Varyans %	Toplam %	Toplam	Varyans %	Toplam %
<b>1</b>	6,969	49,779	49,779	4,020	<b>28,715</b>	28,715
<b>2</b>	1,314	9,387	59,166	2,659	<b>18,994</b>	47,710
<b>3</b>	1,048	7,482	66,649	2,651	<b>18,939</b>	<b>66,649</b>

Tablo.13’de rotasyonlu ( dönüşümlü ) faktör yükleri hesaplanan maddelerin yapılan analizler neticesinde ölçeğin 14 maddeden ve 3 boyuttan oluştuğu görülmektedir. Dönüşümlü faktör yüklerinden faydalanılarak faktörlerdeki maddelerin taşıdıkları anlam dikkate alınarak adlandırılmıştır.

**Tablo.13** Dönüşümlü Faktör Yükleri

BOYUTLAR	FAKTÖR YÜKLERİ
<b>1)Yönetmel Tavr Eksiklikleri</b>	
Yöneticimiz kendine güvenir.	,715
Yöneticimiz görev dağılımını doğru ve yerinde yapar.	,679
Yöneticimiz verdiği bir sorumluluğun yapıp yapılmadığına dair denetimini yapar.	,817
Yöneticimiz verdiği bir görevin arkasında durur.	,806
Yöneticimiz kurumumuzda insanlararası ilişkilere önem verir.	,769
Yöneticimiz herbirimize farklı ihtiyaçları ve yetenekleri olan bireyler olarak yaklaşır.	,527
Yöneticimiz güven ve güç verir.	,635
<b>2)Eğitim Yetersizliği</b>	
Yöneticimiz yaptığımız işle/meslekle ilgili seminer ve programlara katılır.	,698
Yöneticimiz yönetici olmadan önce yöneticilikle ilgili çeşitli eğitimlerden geçti.	,807
Yöneticimiz yönetim ile ilgili eğitim almıştır.	,732
Yöneticimizin davranışları ona saygı duymama neden olur.	,544
<b>3)Tutum ve Davranışlar</b>	
Yöneticimiz yanlı davranmıyor.	,818
Yöneticimiz önyargılı davranmıyor.	,797
Yöneticimizle kişisel sorunlarımızı rahatlıkla paylaşabiliriz.	,698

### 8.10.2.Bağımlı Değişken Faktör Analizi

Anket verileri ile SPSS programı faktör analizi kullanılarak Tablo.14, Tablo.15 ve Tablo.16'daki istatistiksel değerlere ve test sonuçlarına ulaşılmıştır.

Tablo.14'te 0,938 KMO değeri ile anket verilerinin faktör çıkarma için çok iyi derecede uygun olduğu görülmektedir.

Bartlett testi sonucunda ise değişkenler arasındaki ilişki düzeyinin  $p(\text{sign}) = 0,000 < 0,05$  olduğu görülmektedir. Değişkenler arasında yüksek korelasyonlar mevcuttur. Veriler çoklu normal dağılımdan gelmiştir.

**Tablo. 14** Bağımlı Değişken için KMO ve Bartlett Testi

Kaiser – Meyer – Olkin	0,938
Bartlett Anlamlılık Düzeyi ( Sig. )	,000

Tablo.15'te açıklanan toplam varyans dönüşümden önceki özdeğerleri vermektedir. Faktörün toplam varyansın % 72,960'ını açıkladığı görülmektedir.

**Tablo.15** Toplam Varyans

Faktör	İlk özdeğerler			Faktör Yükleme Kareler Toplamı		
	Toplam	Varyans %	Toplam %	Toplam	Varyans %	Toplam %
1	6,566	72,960	72,960	6,566	72,960	72,960

Tablo.16'da faktör yükleri hesaplanan maddelerin yapılan analizler neticesinde ölçeğin 9 maddeden ve tek boyuttan oluştuğu görülmektedir.

**Tablo.16** Faktör Yükleri

BOYUTLAR	FAKTÖR YÜKLERİ
<b>1) Çalışan Davranışları</b>	
Yöneticimiz verdiği bir sorumluluktan dolayı karşılaştığım bir problemde yanımdadır.	,779
Yöneticimiz harcadığım çabaya karşılık bana işimde yardımcı olur.	,844
Yöneticimiz işle ilgili kararlar alırken fikirlerimi sunmama olanak sağlar ve önem verir.	,791
Yöneticimiz kendime güvenmem konusunda beni cesaretlendirir.	,853
Yöneticimiz başarılarımda takdir eder, ödüllendirir.	,829
Yöneticimiz sorunlara çok farklı açılardan bakmama yardımcı olur.	,884
Yöneticimizle çalışmaktan gurur duyarım.	,926
Yöneticimiz işimi sevmeme ve bağlanmama neden olmaktadır.	,882
Yöneticimiz kurumum için önemli bir çalışan olduğumu hissettirir.	,889

### 8.11. Araştırma İle İlgili Regresyon Analizi

Tablo.17’de model özeti görülmektedir. R Square sütunundaki değerlerden bağımsız değişken durumundaki ‘‘ Yönetimsel Tavrın Eksiklikleri ‘‘, ‘‘ Eğitim Yetersizliği ‘‘ ve ‘‘ Tutum ve Davranışlar ‘‘ değişkenlerin, bağımlı değişken durumundaki ‘‘ Çalışan Davranışları ‘‘ değişkenine ait varyansı %75 oranında açıkladığı görülmektedir. Çalışan davranışlarının % 75 oranında bu faktörlere bağlı olarak şekillendiği anlaşılmaktadır.

**Tablo.17** Model Özeti

Model	R	Açıklama Katsayısı R <sup>2</sup>	Düzeltilmiş R <sup>2</sup>
1	,866(a)	,750	,743

Tablo.18’de ANOVA tablosu yer almaktadır. Anlamlılık sütunundaki değer söz konusu değişkenler arasındaki ilişkinin  $p$  ( sig. )  $< 0,01$  düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı olduğunu göstermektedir.

**Tablo.18** ANOVA<sup>b</sup>

Model		Kareler Toplamı	Kareler Ortalaması	Sig.
1	Regression	88,818	29,606	,000(a)

a. Belirleyiciler: Yönetmel Tavr Eksiklikleri, Eğitim Yetersizliği, Tutum ve Davranışlar

b.Bağımlı Değişken: Çalışan Davranışları

Tablo.19 ise katsayı tablosudur. Regresyon denklemi için kullanılan regresyon katsayılarını ve bunların anlamlılık düzeylerini vermektedir. (Eymen, t.y.)

Test sonuçlarından hareket edildiğinde, Çalışan Davranışları ile Yönetmel Tavr Eksiklikleri, Eğitim Yetersizliği ve Tutum ve Davranışlar arasındaki ilişkinin  $p$  ( sig. )  $< 0,01$  değeri ve beta değerlerinden anlamlı olduğu görülmektedir.

Tablo.19’deki katsayılardan Çalışan Davranışları üzerinde en fazla etkiye sahip faktörün % 62 değeri ile Yönetmel Tavr Eksiklikleri olduğu, bunu sırasıyla %45 ile Tutum ve Davranışlar ve % 42 ile Eğitim Yetersizliği’nin izlediği anlaşılmaktadır.

**Tablo.19** Katsayı Tablosu<sup>a</sup>

Model					t	Sig.
		%	Std. Error	Beta		
1	Yönetmel Tavır Eksiklikleri	,624	,048	,619	13,084	,000
	Eğitim Yetersizliği	,423	,048	,419	8,852	,000
	Tutum ve Davranışlar	,456	,048	,447	9,464	,000

a.Bağımlı Değişken: alışan Davranışları

Test sonuçlarından hareket edildiğinde elde edilen verilerin, yönetmel tavır eksikliklerinin, yöneticilerde yönetmel ve mesleki anlamdaki eğitim yetersizliğinin, yönetici tutum ve davranışlarının çalışan davranışlarını etkilediği hipotezlerini desteklediği ifade edilebilir.

ekimsenlik ifade eden cevapların oranlarının küçümsenmeyecek derecede çok olması dikkati çekmektedir. Karşılıklı görüşme yöntemi ile uygulanan anket çalışmasında katılımcıların, yöneticilerinden aşırı derecede tedirgin oldukları gözlemlenmiştir. Vermiş oldukları cevapların yöneticileri tarafından duyulması tedirginliği ile olumsuz düşündükleri noktalarda ekimsen kalmayı tercih ederek, kararsızım seçeneğini işaretlemişlerdir. Ve bu durumu sözlü iletişim sırasında dile getirmişlerdir.

## SONUÇ

Bu çalışma, günümüzde hızla büyüyen ve hacmi artan kamu sektöründe yaşanan yönetsel yetersizliklerin çalışan davranışları üzerindeki etkilerini incelemek maksadıyla yapılmıştır.

Konu ile ilgili olarak yapılan literatür araştırması sonucunda, yönetsel yetersizliklerin çalışan davranışları üzerinde olumsuz etkilerinin olabileceği, yöneticilerin yönetim üzerine eğitim almalarının sorunları azaltabileceği ve çalışan motivasyonunu artırabileceği kanaati oluşmuştur.

Literatür araştırmasında elde edilen bilgiler ışığında üçüncü bölümde yönetsel yetersizlikler , hizmet içi eğitimin önemi ve hizmet içi eğitim yöntemleri konusunda öngörülerde bulunulmuştur. Dördüncü bölümde ise bu öngörüler ışığında üç hipotez ortaya konulmuştur.

Hipotezlerin sınanması maksadıyla 42 sorudan oluşan anket formu Çorum ili merkezde yer alan 11 kamu sektöründe, memur statüsünde görev yapan 130 kişiye uygulanmıştır.

Ortaya konulan üç hipotez Sosyal Bilimler İçin İstatistik ( Statistical Program for Social Sciences – SPSS 15.0 ) programı kullanılarak faktör analizi ve regresyon analizi ile sınanmıştır.

Kullanılan analizler sonucunda yönetsel tavır eksikliklerinin çalışan davranışları üzerindeki ilişkisinin anlamlı olduğunu belirten birinci hipotez, elde edilen verilerle desteklenmiştir. Yönetsel tavır eksikliklerinin çalışan davranışları üzerinde etkili olduğunu düşünenlerin, katılımcıların yüzde altmış ikisini oluşturması, oldukça büyük bir çoğunluk için önemli bir sorun olarak görülmüş, davranışları üzerinde önemli katkılarda bulunduğunu değerlendirmişlerdir.

İkinci hipotezi oluşturan eğitim yetersizliği ile çalışan davranışları arasındaki anlamlı ilişki ve üçüncü hipotez olan tutum ve davranışlar ile çalışan davranışları arasındaki anlamlı ilişki hipotezleri de anlamlı bulunarak desteklenmiştir.

Birinci hipotez daha büyük bir katılım ile desteklenirken, ikinci hipotez olan eğitim yetersizliği yüzde kırk iki oranında iken, tutum ve davranışların etkisini inceleyen üçüncü hipotez ise yüzde kırk beş oranında desteklenmiştir.

Yönetmel yetersizliklerin çalışan davranışlarını olumsuz etkileyebileceği gerçeğinden hareketle hizmet içi ve öncesi yönetici eğitimleri ile bu durumun tamamen ortadan kalkmasa da büyük oranda çözülebileceği sonucuna varılmıştır.

Bu sorunların çözümünde önemli katkısının olabileceğini düşündüğümüz öneriler;

- Değişen siyasal iktidarlardan etkilenmeyecek bir kamu yönetimi sistemi oluşturabilmek için yöneticiliği bir kariyer haline getirilmesi ve özel bir yetiştirme rejimine tabi tutulması,
- Yönetmel anlayış ve uygulamaların insanileştirilmesi,
- Örgütsel gelişmenin yönetmel etkinliğin ve verimliliğin olmazsa olmazı olarak düşünülmesi ve yöneticilerin yönetmel etkinliklerinin artırılmasında örgütsel gelişim faaliyetlerine yer verilmesi,
- Çalışanlara yönetime katılma hakkının sağlanması ve onların görüş ve sinerjilerinden yararlanmaya çalışılması,
- Kurumlarda sürekli revize edilen ve sürekli uygulanan bir eğitim politikasının ve stratejisinin oluşturulması. Bu bağlamda kurumlar üniversiteden ( akademik camiadan ) ve profesyonel danışmanlık firmalarından destek alabilirler.
- Yönetici eğitim programlarının hazırlanması ve katılımın sağlanması konusunda devletin yasal zorunluluk uygulaması,
- Yönetmel eksiklikleri, yönetici hataları ile verilerin kuramsal yapıya geri beslenmesi ile çalışanlar nezdinde tartışmaya açılması. Bu şekilde hem özeleştirme sağlanacak hem kurum içi eleştirilecektir. Sonuç yöneticileri davranışlarında ve kararlarında daha temkinli davranmaya sevk edecektir.

Yukarda sıralanan hususların dikkate alınması ve uygulamaya aktarılması sürekliliği önceleyen bir yönetsel politika ile desteklenirse, yöneticilerin davranışları problem kaynağı olmaktan çıkıp, etkinlik ve verimlilik amacı haline dönüşecektir.

<b>HİTİT ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</b>
---

Tamamen bilimsel amaçla hazırlanmış bu anket, kamu sektöründe yönetim süreçlerindeki yetmezlikleri ve bu durumun çalışan davranışları üzerindeki etkisini tespit etmeyi amaçlamaktadır. Anket birden fazla kamu kuruluşuna uygulanmakta olup verilerin değerlendirilmesi kurum bazında yapılmayacak, ankete katılan kurumların geneli üzerinden yapılacaktır. Elde edilen sonuçlar birey ve kurum ismi dikkate alınmaksızın değerlendirileceğinden bu bilgilerin doldurulmasına ihtiyaç bulunmamaktadır. Bu çalışma ( yüksek lisans tezi ) siz değerli kamu çalışanlarının vereceği objektif ve samimi cevaplar sayesinde bir anlam ifade edebilecektir.

İlginiz ve değerli fikirleriniz için teşekkür ederiz.

### GENEL SORULAR

- |  |   |   |
|--|---|---|
| 1. CİNSİYETİNİZ?                                     | <input type="checkbox"/> ERKEK                                    | <input type="checkbox"/> KADIN                                  |
| 2. KONUMUNUZ NEDİR?                                  | <input type="checkbox"/> AMİR                                     | <input type="checkbox"/> MEMUR                                  |
| 3. DOĞUM TARİHİNİZ?                                  | <input style="width: 100px;" type="text" value="19 .."/>          |   |
| 4. EĞİTİM DÜZEYİNİZ?                                 | <input type="checkbox"/> İLKÖĞRETİM                               | <input type="checkbox"/> LİSE <input type="checkbox"/> ÖNLİSANS |
|  | <input type="checkbox"/> LİSANS                                   | <input type="checkbox"/> YÜK.LİSANS                             |
| 5. MEDENİ DURUMUNUZ?                                 | <input type="checkbox"/> BEKAR                                    | <input type="checkbox"/> EVLİ                                   |
| 6. KAÇ YILINDA KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞMAYA BAŞLADINIZ? | <input style="width: 100px;" type="text" value=".. / .. / ...."/> |   |

## ANKET SORULARI

	Aşağıdaki sorulara yöneticilerinizin genelini göz önünde bulundurarak , 1 ( kesinlikle Katılmıyorum )'den 5 ( Kesinlikle Katılıyorum )'e kadar olan beş şıktan sizin fikirlerinize en çok uyan bir tanesini işaretleyiniz.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
7	Yöneticimiz meslek uzmanıdır.	1	2	3	4	5
8	Yöneticimiz yaptığımız işle / meslekle ilgili seminer ve programlara katılır.	1	2	3	4	5
9	Yöneticimiz yönetici olmadan önce yöneticilikle ilgili çeşitli eğitimlerden geçti.	1	2	3	4	5
10	Yöneticimiz yönetim ile ilgili eğitim almıştır.	1	2	3	4	5
11	Yöneticimiz yönetimle alakalı seminer ve programları takip eder.	1	2	3	4	5
12	Yöneticimizin yönetimle ilgili eğitim almamış olması yönetsel sorunlara neden olmaktadır.	1	2	3	4	5
13	Yöneticimizin meslek uzmanı olmaması problemlere neden olmaktadır.	1	2	3	4	5
14	Yöneticimiz liderlik vasıflarına sahiptir.	1	2	3	4	5
15	Yöneticimiz otorite sahibidir.	1	2	3	4	5
16	Yöneticimiz kendine güvenir.	1	2	3	4	5
17	Yöneticimizin davranışları ona saygı duymama neden olur.	1	2	3	4	5
18	Yöneticimiz yanlı davranmıyor.	1	2	3	4	5

Aşağıdaki sorulara yöneticilerinizin genelini göz önünde bulundurarak , 1 ( kesinlikle Katılmıyorum )'den 5 ( Kesinlikle Katılıyorum )'e kadar olan beş şıktan sizin fikirlerinize en çok uyan bir tanesini işaretleyiniz.		Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
19	Yöneticimiz önyargılı davranmıyor.	1	2	3	4	5
20	Yöneticimiz görev dağılımını doğru ve yerinde yapar.	1	2	3	4	5
21	Yöneticimiz verdiği bir sorumluluğun yapılıp yapılmadığına dair denetimini yapar.	1	2	3	4	5
22	Yöneticimiz verdiği bir görevin arkasında durur.	1	2	3	4	5
23	Yöneticimiz verdiği bir sorumluluktan dolayı karşılaştığım bir problemde yanımdadır.	1	2	3	4	5
24	Yöneticimiz hatalarımın listesini tutar.	1	2	3	4	5
25	Yöneticimiz zamanını söndürecek yangınlar arayarak geçirir.	1	2	3	4	5
26	Yöneticimiz karar vermekten kaçınır.	1	2	3	4	5
27	Yöneticimiz acil sorunlara cevap vermeyi geciktirir.	1	2	3	4	5
28	Yöneticimizin harekete geçmesi için problemlerin kronikleşmesi gerekmektedir.	1	2	3	4	5
29	Yöneticimiz kurumumuzda insanlararası ilişkilere önem verir.	1	2	3	4	5
30	Yöneticimiz her birimize farklı ihtiyaçları ve yetenekleri olan bireyler olarak yaklaşır.	1	2	3	4	5

Aşağıdaki sorulara yöneticilerinizin genelini göz önünde bulundurarak , 1 ( kesinlikle Katılmıyorum )'den 5 ( Kesinlikle Katılıyorum )'e kadar olan beş şıktan sizin fikirlerinize en çok uyan bir tanesini işaretleyiniz.		Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
31	Yöneticimizle kişisel sorunlarımızı rahatlıkla paylaşabiliriz.	1	2	3	4	5
32	Yöneticimiz güven ve güç verir.	1	2	3	4	5
33	Yöneticimiz harcadığım çabaya göre / karşılık bana işimde yardımcı olur.	1	2	3	4	5
34	Yöneticimiz işle ilgili kararlar alırken fikirlerimi sunmama olanak sağlar ve önem verir.	1	2	3	4	5
35	Yöneticimiz, kişisel olumlu haberleri geç iletmekte ya da iletmemektedir.	1	2	3	4	5
36	Yöneticimiz dedikoduya müsaade eder ve kendisi de dahil olur.	1	2	3	4	5
37	Yöneticimiz kendime güvenmem konusunda beni cesaretlendirir.	1	2	3	4	5
38	Yöneticimiz başarılarımda takdir eder, ödüllendirir.	1	2	3	4	5
39	Yöneticimiz sorunlara çok farklı açılardan bakmama yardımcı olur.	1	2	3	4	5
40	Yöneticimizle çalışmaktan gurur duyarım.	1	2	3	4	5
41	Yöneticimiz işimi sevmeme ve bağlanmama neden olmaktadır.	1	2	3	4	5
42	Yöneticimiz kurumum için önemli bir çalışan olduğumu hissettirir.	1	2	3	4	5

## KAYNAKÇA

- Adalı, Hasan Şükrü. 1968, **Kamu Personel İdaresi**, İstanbul: Ahmet Sait Matbaası Yayını.
- Adalı, Gökhan. 2010, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitimini Yeniden Düşünmek: Kamu Yönetimi Eğitiminin Günümüz Türkiye’sinde Kamu Kurumlarının Eğitim İhtiyacını Karşılama Durumu**, Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- Al, Hamza. 2002, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Alkan, Mehmet Ö. 2000, **Tanzimat’tan Cumhuriyete Modernleşme Sürecinde Eğitim İstatistikleri 1839-1924**, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Yayını.
- Akgüner, Tayfun. 2009, **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul: Der Yayınları.
- Aksoy, A. Şinasi. 1995, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, Ankara: TODAİE Yayını, C.2, ss.159-173.
- Artan, Sinan. 1977, “İşletmelerde Başlıca Yönetici Yetiştirme Yöntemleri”, **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, C. 12, S.1, ss. 50 – 76.
- Aydın, Hamdi vd. 2008, **Çağdaş Yönetim ve Örgütsel Başarımlar: Seçme Yazılar**, Konya:Eğitim Kitabevi Yayınları.
- Aykaç, Burhan. 1997, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara:Yök Matbaası.
- Balcı, Asım. 2005, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri**, İstanbul:Hizmet-İş Sendikası Yayınları.
- Balta, Tahsin Bekir. 1966, “Kamu Personelinin Eğitimi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler ve Hukuk Dergisi**, Kaynak: <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/408/4474.pdf>,(Erişim Tarihi:25 Temmuz 2013).
- Başbakanlık Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı**, 2003
- Bensghir, Türksel Kaya. 1995, “Kamu Görevlileri Yetiştirilmesinde Bilgi Teknolojileri Eğitimi”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, Ankara: TODAİE Yayını, C.2.
- Bilgin, Kamil. U. Nuri Tortop, 1997, **Kamu Personel Yönetimi**, Ankara: İmaj Yayınları.

- Bozkurt, Ömer. Seriyeye Sezen. Turgay Ergun. 1998, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara:TODAİE Yayını.
- Budak, Gülay.1998, **Yenilikçi Yönetim Yaratıcı Birey**, İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Canman, Doğan. 1978, “Türkiye’de Kalkınma Gereklerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi’, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 11, S. 3.
- Cem, Cemil. 1976, **Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri**, Ankara:TODAİE Yayını.
- Coşkun, Bayram. Tuncer Asunakutlu. 2001, ‘Max Weber ve Bürokrasi Teorisi’’, **Türk İdare Dergisi**, C.73, S.432, ss.171-189.
- Çağlar, İrfan. 2013, **Küresel Normlu Çağdaş Değişim Yönetimi Aracı Olarak, Örgüt Geliştirme**, Ankara: Nobel Yayın.
- Çengelci, Nazmi. 1973, “Kamu Yönetiminde Eğitim ve Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi Sorunu”, **Türk İdare Dergisi**, C.44, S. 343, ss. 3–20.
- Çoker, Ziya. 1995, **Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Kazancı Matbaacılık.
- Devlet Memurları Kanunu**, 1965.
- Diñçer, Ömer. t.y., “ Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma’’, **SamsunKonuşması**,Kaynak:[http://www.omerdincer.com/document/samsun\\_konusmasi.pdf](http://www.omerdincer.com/document/samsun_konusmasi.pdf), (Erişim Tarihi: 19 Temmuz 2013).
- Drucker, Peter. 2012, **Yönetim**, Çev. İlker Gülfidan, İstanbul:Optimist Yayınları.
- Ekodialog**.t.y.,‘Bürokrasinin tanımı ve özellikleri’’,Kaynak: [http://www.ekodialog.com/kamu\\_yonetimi/burokrasi\\_nedir.html](http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/burokrasi_nedir.html), (Erişim Tarihi : 17 Temmuz 2013).
- Emeraldinsight**. 2011, “ Management: Training and Development (T&D)”, Kaynak:<http://www.emeraldinsight.com/products/journals/journals.htm?id=tmdm>, (Erişim Tarihi: 21 Haziran 2013).
- Eren, Erol. Lütfihak Alpkın. Ercan Ergün. 2003, “ Kültürel Boyutlar Olarak İşletmelerde İçsel Bütünleşme Ve Dışsal Odaklanma Düzeylerinin Performansa Etkileri’’, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, C.4 , S.1, ss.55-70.
- Ergun, Turgay. 1988, **Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.
- Ergun, Turgay. Aykut Polatoğlu.1992, **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: TODAİE Yayını.

- Eryılmaz, Bilal. 2010, **Kamu Yönetimi:Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar**, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eymen, U. Erman, t.y., “ SPSS 15.0 Veri Analiz Yöntemleri”, **İstatistik Merkezi**, Kaynak: [www.istatistikmerkezi.com](http://www.istatistikmerkezi.com), (Erişim Tarihi: 17 Nisan 2013).
- Güler, Birgül. 1988, “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme” ,**Amme İdaresi Dergisi**, C. 21, S. 2, ss. 63 – 83.
- Güler, Birgül Ayman. 2005, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Günay, Ömer Faruk. 2005, **Türkiye’de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir : Bir Model Önerisi, Doktora Tezi**, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Günay, Ömer Faruk. 2007, “ Türkiye’de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliliği ve Anayasamızdaki Yeri, **Amme İdare Dergisi**, C. 40,S. 2, ss.57-78.
- Heper, Metin. 1974, **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayını.
- İstatistik**. t.y., “Faktör Analizi Tanıtımı ve Uygulanması “, Kaynak: [www.istatistik.gen.tr](http://www.istatistik.gen.tr), (Erişim Tarihi: 20 Temmuz 2013 ).
- Kalkandelen, A. Hayrettin. 1979, **İşletmeler Kamu İktisadi Teşebbüs’ler ve Kamu Kuruluşları İçin Hizmet İçi Eğitim El Kitabı**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.
- Kantarcıoğlu, Selçuk. 1977, **Devlet Personel Rejimi: Nasıldı, Ne Oldu, Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?**, Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- KHK 649** ,(17 Ağustos 2011 gün ve 28028 Sayılı R.G.).
- Koçel, Tamer . 1970, “İşletme Yöneticilerinin Eğitimi”, **Banka Dergisi**, C. 7, S.9, ss.52-56.
- Koçel, Tamer. 1984, **İşletme Yöneticiliği: Yönetici Geliştirme Organizasyon Davranış**, İstanbul: İDİF Yayını.
- Kurt, Mustafa. Özlem Yaşar Uğurlu. 2007, “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 9, S. 11, ss. 81-109.

- McCarthy, John J. 1987, **Başarısız Yöneticiler:Yöneticiler Nasıl Başarısız Olurlar**, Çev. Belkıs Çorakçı, İstanbul:İlgi Yayıncılık.
- Newman, William H. 1985, **İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, Çev. Kenan Sürgit, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Oktaç, Cemil. 1983, **Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi Ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Onaran, Oğuz. 1967, **Yönetici Sınıfın Eğitimi, Belçika, Fransa, İngiltere ve Türkiye’de**, Ankara: TODAİE Yayını.
- Özdevecioğlu, Mahmut.2002, “ Kamu ve Özel Sektör Yöneticileri Arasındaki Davranışsal Çalışma Koşulları ve Kişilik Farklılıklarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 19, ss.115-134.
- Özer, M. Akif. 2005, **Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara: Platin Yayınları.
- Özgür, Bünyamin. 2004, “Kamu Yönetiminde Yönetici Çıkmazı”, **Gümrük Kontrolörü ve Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Yayını**, ss.1-53.
- Özsalmanlı, Ayşe Yıldız. 2005, “ Türkiye’de Kamu Yönetiminde Liderlik Ve Lider Yöneticilik”, **Kırgızistan- Türkiye Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 13, ss.137-147.
- Özsoylu, Ahmet Fazıl. t.y., **Türkiye’de Kamu Sektörü**, Adana:Nobel Kitabevi.
- Öztekin, Ali. 2010, **Yönetim Bilimi**, Ankara:Siyasal Yayınevi.
- Peker, Ömer. 1994, **Yönetici Eğitimi**, Ankara:TAKAV Matbaası Yayını.
- Resmi Gazete**, 1983 . ( 19 Ekim 1983 gün ve 18196 Sayılı).
- Sürgit, Kenan. 1970, “ Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.3, S.1, ss.16-31.
- Şenel, A. Turhan. 1964 “Kamu Görevlilerinin Eğitilmesi”, **Türk İdare Dergisi**, C. 35, S.290.
- Tanyeli, Halit. 1970, **Personel Eğitimi İlkeler Metotlar Teknikler**, Ankara: Şenyuva Matbaası.
- Tdk.t.y.**, ‘Örgüt’,Kaynak:<http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=comgts& arama = gts&guid= TDK. S.51>, (Erişim Tarihi:11 Temmuz 2013).

- Telimen, Osman. 1972, **Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi ve Geliştirilmesi**, Doktora Tezi, İstanbul: İstanbul İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayını.
- Thompson, Brad Lee. 2010, **Yeni Yöneticinin El Kitabı**, Çev. Vedat G. Diker, İstanbul:Hayat Yayın Grubu.
- Todaie**. t.y., “Katalog”,Kaynak: [http://www.todaie.gov.tr/dosya/todaie katalog\\_tr. pdf](http://www.todaie.gov.tr/dosya/todaie_katalog_tr.pdf), (Erişim Tarihi: 18 Nisan 2013).
- TODAİE. 2002, **Kamu Görevlileri El Kitabı**, Ankara: TODAİE Yayını.
- TODAİE Yönetmeliği**, 2001.
- Tortop, Nuri. 1999, **Personel Yönetimi**, Ankara:Yargı Yayınları.
- Töremen, Fatih. 2002, “Eğitim Örgütlerinde Değişimin Engel Ve Nedenleri ‘’, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 12, S. 1, ss. 185-202.
- Tutum, Cahit. 1979, **Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayını.
- Turkcebilgi**. t.y., “Kamu”, Kaynak: <http://www.turkcebilgi.com/sozluk/kamu>, (Erişim tarihi: 15 Temmuz 2013).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, 1982.
- Uz, Orhan. 2006, **T.C. Kamu Sektöründe Yönetici-Yönetilen İlişkilerinde İletişim Ve Güven**, Ankara: Atılım Üniversitesi, Ankara, Yüksek Lisans Tezi.
- Yalçın, Selçuk. 2002, **Personel Yönetimi**, İstanbul:Beta Basım Yayın.
- Vgm**. t.y., “ Verimlilik Genel Müdürlüğü ‘’, Kaynak: [http:// vgm.sanayi. gov.tr/About.aspx? lng=tr](http://vgm.sanayi.gov.tr/About.aspx?lng=tr), (Erişim tarihi: 10 Nisan 2013).
- Wikipedia**. t.y., “Milli Prodüktivite Merkezi”, Kaynak: [http://tr. wikipedia. org/wiki/ Milli\\_Prod%C3%BCktivite\\_Merkezi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Milli_Prod%C3%BCktivite_Merkezi),(Erişim Tarihi: 19 Temmuz 2013).
- Yalınkılıç, Recep. 2010, **İşletmelerde Liderlik Anlayışı ve Yöneticilerin Liderlik Özellikleri ve Davranışı Üzerine Bir Araştırma**, Hatay: Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisan Tezi.
- Yaman, Abdulsemet. 2009, **Türk Kamu Yönetiminde Yöneticilerin Kamu Yönetimi Eğitimi Açısından Değerlendirilmesi**, Elazığ: Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisan Tezi.
- Yılmaz, Abdullah. Raci Kılavuz. 2002, “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar’’, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 3, S. 2, ss. 17-31.

