

# ÖZEL SEKTÖR MOTİVASYON ARAÇLARININ TÜRK KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

*APPLICABILITY OF PRIVATE SECTOR MOTIVATION TOOLS IN TURKISH PUBLIC SECTOR*

**Mustafa ARSLAN\***

## ÖZ

Kamu çalışanlarının motivasyonu sorunu ulusal ve uluslararası çalışmalarda son on yılda yoğun biçimde ele alınmaktadır. Üzerinde uzlaşa sağlanan husus kamu sektörü çalışanlarını motive eden etkenlerin, özel sektör çalışanlarınıninkilerle aynı olmadığıdır. Üzerinde görüş birliğinin sağlanmadığı nokta ise özel sektöre özgü motive edicilerin kamu sektöründe uygulanabilirliğidir. Bu sorun, özel sektör çıkışlı araç ve metotların kamu sektöründe de kullanılabileceğinden hareket eden Yeni Kamu İşletmeciliği (YKI) yaklaşımı bağlamında tartışılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, özel sektör örgütlerinde kullanılan motivasyon araçlarının Türk kamu sektöründe uygulanabilirliğini yasal mevzuat ve personel rejimi açısından irdeleyerek açıklığa kavuşturmak. Çalışma Türk kamu sektörü ile sınırlı tutulmuştur.

Çalışmada öncelikle ulusal ve uluslararası alan yazın taraması yapılarak, kamu ve özel sektörde çalışanların motivasyonunu etkileyen hususlar tespit edilmiştir. Sonrasında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile adli, askeri, akademik ve sözleşmeli personel statülerini düzenleyen yasal ve idari düzenlemeler incelenmiştir. Alan yazın taramasında tespit edilen motive edicilerin yasal mevzuattaki düzenlemelerle karşılaştırması yapılarak sonuca gidilmiştir.

Çalışma sonucunda; performans dayalı ödeme gibi özel sektöre özgü maddi içerikli bazı güdüleyicilerin kamu sektöründe kullanılabilirliğinin sınırlı olduğu; lojman, eş yardımı, çocuk yardımı gibi bazılarının ise özlük hakkı olarak tanındığı görülmüştür. Bunun yanında, özel sektörde uygulanması rasyonel kabul edilmeyen iş güvencesi, pozitif ayrımcılık, ailenin bütünlüğü gibi araçların Türk kamu sektöründe yoğun biçimde kullanıldığı tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Motivasyon, Kamu Hizmet Motivasyonu, Kamu Personeli.

\* Yrd. Doç. Dr., Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, m.arslan@nevsehir.edu.tr

## ABSTRACT

The topic of the motivation of public employees has been extensively addressed in national and international studies over the last decade. The consensus is that factors that motivate public sector employees are not the same as those motivating private sector employees. The point that lacks consensus is the applicability of private sector motivators in public sector. This problem has been debated in the context of the New Public Management (NPM) approach, which argues that private sector instruments and methods can be used in public sector.

The aim of this paper is to clarify the applicability of motivation tools used in private sector organizations in Turkish public sector by analyzing legal regulations and personnel regime. The study is limited to the Turkish public sector.

The study first reviewed national and international literature to identify the issues affecting the motivation of employees in public and private sectors. Then, it examined the Law on Civil Servants No. 657 and the legal and administrative regulations governing jurisdiction, military, academic and contractual personnel statutes. Its conclusion compared motivators in the legal regulations with the ones reported in literature.

Study results were as follows: some financial motivators specific to private sector such as performance-based payment have restricted utility in public sector; some motivators such as public housing and family aids are regulated as employee personnel rights. In addition, this study found that tools such as job security, positive discrimination, family integrity, which are not considered rational in private sector, are used extensively in Turkish public sector.

**Keywords:** Motivation, Public Service Motivation, Public Personnel.

## GİRİŞ

Bireylerin motivasyonu yirminci yüzyılın ortalarından itibaren bilimsel çerçevede incelenmeye başlamıştır. Yapılan ilk çalışmalar psikoloji alanında gerçekleştirilen araştırmalarla şekillenmiştir. Maslow (1943, 1954) bireyi motive eden unsurları önem derecesine göre bir hiyerarşik yapıya dayandırmış, Herzberg (1968) motivasyon araçlarını iki kategoride ele almış, McClelland (1961) ise kişiyi motive eden hususun başarıya ihtiyacı olduğunu ileri sürmüştür. Sonraki çalışmalarda motivasyon konusunun yönetim biliminin ilgi alanına da girdiği ve örgüt içindeki birey davranışlarının mercek altına alındığı görülmektedir. Vroom'un Beklenti Kuramı, Adams'ın Eşitlik Kuramı ile Pavlov ve Skinner (1953) gibi araştırmacıların katkılarıyla şekillenen Davranış Şartlandırma Yaklaşımı bu tür çalışmalara örnek gösterilebilir.

Yönetilenleri örgütün amaçları doğrultusunda güdülemek yöneticilerin her dönem temel uğraşlarından biri olmuştur. İş gücünü motive ederek etkinliği artırmak yönetimin temel prensiplerindendir (Rashid ve Rashid, 2012: 24). Yönetim, örgüte tahsis edilen kaynakların örgütsel amaçlar doğrultusunda maksimum faydayı sağlayacak biçimde kullanılması anlamına gelir. Yönetimsel faaliyette yöneticilere sunulan kaynaklar para, araç-gereç, malzeme ve insan kaynağıdır (Tortop vd., 2016: 6). Diğer kaynakları kullanma yetisini de elinde tutan insan kaynağının, sayılan kaynakların en önemlisi olduğu değerlendirilmektedir.

1980'lerden itibaren devlet, hantallık, kuralcılık, formalitelere bağlılık, katılık, gizlilik, kaynakları israf etme gibi eleştirilere hedef olmaktadır. Kendisine yöneltelen eleştiriler karşısında devleti ayakta tutmak, ancak etkin ve verimli işleyen bir bürokrasi mekanizmasıyla mümkündür. Modern demokrasilerde, yasama kararlarının uygulayıcısı, yürütme organının denetim ve kontrolü altında faaliyet yürüten kamu bürokrasisidir. Yönetimsel etkinlik, kaynak kullanımında tasarruf ve hizmet kalitesinde artış sağlamak için yasal ve idari düzenlemelerle kamu görevlilerine sınırlar çizmek ve onları sıkı denetim altında tutmak tek başına yeterli değildir. Bunun yanında, kamu çalışanlarını, mensubu oldukları kamu örgütlerinin amaçları doğrultusunda hareket etmeye güdülemek gerekir. Amaca, motive olmuş çalışanlarla ulaşılır (Vural, 2005: 107).

Motivasyon alan yazını incelendiğinde, yapılan çalışmaların ağırlıklı olarak işletme yönetimi (management) kapsamında ve özel sektör örgütleri ve çalışanları üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Uluslararası alan yazında son dönemde kamu örgütleri ve kamu çalışanları üzerinde yapılan çalışmalarda artış sağlanmakla birlikte Türkiye'de kamu sektörü üzerinde yapılan ampirik çalışmaların yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir. Bu yetersizliğin, Türk kamu bürokrasisine özgü yapısal ve işlevsel nedenlere dayandığı değerlendirilmekte olup, bu nedenler bir başka çalışmanın konusu olabilecek kadar geniş kapsamlıdır.

Alan yazında, ileri sürülen görüşlerin; kamu çalışanları ile özel sektör çalışanlarını motive eden hususların farklı olduğu (Anderfuhren-Biget vd., 2010; Buelens ve Broeck, 2007; Wright, 2001; Perry, 2000; Jurkiewicz vd., 1998; Rainey, 1982), içsel faktörlerin kamu çalışanlarını dışsal faktörlere göre daha fazla motive ettiği (Oran vd., 2016; Choi ve Whitford, 2013; Cowley ve Smith, 2013; Cho ve Perry, 2012; Anderfuhren-Biget vd., 2010; Frank, 2004; Khojasteh, 1993; Emmert, 1992; Baldwin, 1987) şeklinde sıralandığı tespit edilmiştir. Ancak yapılan çalışmalarda özel sektörde çalışanları motive etmeye dönük uygulamaların Türk

kamu yönetiminde uygulanabilirliğini yasal ve idari düzenlemeler çerçevesinde ele alan bir çalışmanın olmadığı görülmüştür. Bu bağlamda, yapılan çalışmanın alan yazına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, özel sektör işletmelerinde personeli motive eden hususları ve motivasyon düzeyini artırmada kullanılan yöntemleri inceleyerek, bu araçların Türk kamu personeli üzerinde mevcut uygulanma biçimleri ile uygulanabilirliklerini yasal ve idari mevzuatın çizdiği sınırlarla karşılaştırarak, hem alanda yapılacak müteakip çalışmalara hem de personelini motive etmek isteyen kamu yöneticilerine farklı bir bakış açısı sunmaktır.

Araştırmada cevabı aranan soru, kamu sektöründe kullanılacak motivasyon araçlarının özel sektörde uygulananlardan farklı olup olmadığı; özel sektör motivasyon araçlarının Türk kamu sektöründe uygulanmasının önünde yasal bir engelin olup olmadığıdır.

Bunu gerçekleştirirken, öncelikle motivasyon kavramına yüklenen anlamlar ve yaklaşımın teorik yönü ele alınmıştır. Sonrasında gerek ulusal gerekse uluslararası alan yazında kamu personeli ve özel sektör personelini motive eden hususları ortaya koyan çalışmalar incelenmiştir. Son olarak, Türk personel sistemini düzenlemeye dönük yasal ve idari düzenlemeler incelenerek, araştırma sorularına cevap aranmıştır.

## 1. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

### 1.1. Motivasyon

Motivasyon, Latince’de hareket anlamına gelen “motus” kelime kökeninden türetilmiş olup, kişileri belirli bir eylemi gerçekleştirmeye veya gerçekleştirmekten uzak durmaya yönlendirme anlamı taşımaktadır. Güney’e göre (2011: 315; 2004: 96) motivasyon, çalışanlarda bir işi yapmak için gerekli olan gayret ve enerjinin oluşturulması işlemidir ve bu işlem; uyarma, harekete geçirme ve pekiştirme olmak üzere üç aşamadan oluşur. Robbins’e (1996) göre ise motivasyon, çalışanın ihtiyaçlarının karşılanması suretiyle örgütsel amaçlara dönük üst düzey çabadır. Koçel (2011: 619) kişilerin kendi istek ve arzularıyla belli bir davranışı gerçekleştirmeye dönük davranışları veya çaba göstermeleri olarak tanımlamaktadır. Çalışan davranışlarının meydana geliş şekli ve nedenleri üzerine yoğunlaşan Şimşek ve Çelik’e (2011: 98) göre motivasyon, insanların nasıl ve neden böyle davrandıkları sorusuna cevap arayan bir olgudur.

Motivasyonun örgütler açısından ifade ettiği anlam farklıdır. Örgütsel başarı bireylerin niteliklerinin çalışma arzuları ile çarpımından ibarettir. Yani nitelik ve çalışma arzusunun birisindeki yetersizlik örgütsel başarı seviyesini aşağı çeker (Öztürk, 2013: 34). Birey güdüyle hareket eder ve şahsi çıkarlara dönük güdülenme doğarken örgütsel amaçlar için güdülenme yapaydır ve çaba gerektirir (Başaran, 1991). Çalışanları örgüt amaçlarını gerçekleştirmeye yönlendirmenin yolu motive etmektir. Kişiyi karşılanmamış ihtiyaçlar motive eder. Dolayısıyla çalışanların karşısına sağlanan imkanları dile getirerek çıkmak motivasyon sağlamaz (Güney, 2011: 318). Arzu, ihtiyaç ve korku faktörlerinin bileşkesi kişiye hareket kazandırır (Eren, 2010: 498).

## 1.2. Motivasyon Kuramları

Motivasyon olgusunun teorik yönü pek çok bilim adamınca açıklanmaya çalışılmıştır. Bu yaklaşımlar Kapsam Teorileri ve Süreç Teorileri olarak iki ana başlıkta toplanmaktadır, ancak bu çalışmada ele alınan bir diğer yaklaşım ise Türk kamu yönetim yazınında henüz yeterli ilgiyi görmediği değerlendirilen Kamu Hizmet Motivasyonu (KHM) kuramıdır.

### 1.2.1. Kapsam Kuramları

İçsel faktörlere vurgu yapan bu teorilere Maslow'un "İhtiyaçlar Hiyerarşisi Yaklaşımı", Herzberg'in "Çift Faktör Teorisi", McClelland'ın "Başarma İhtiyacı Teorisi" örnek verilebilir.

Maslow'un ileri sürdüğü İhtiyaçlar Hiyerarşisi Yaklaşımı'na göre insanın ihtiyaçları önem sırasına dayalı hiyerarşik düzen takip eder. Düşünüme göre bu sıralama fizyolojik ihtiyaçlar, güvenlik ihtiyaçları, ait olma ve sevgi ihtiyacı, değer görme ihtiyacı ve başarıma ihtiyacı biçimindedir. Bu hiyerarşik düzenin üst sırasında yer alan bir ihtiyaç giderilmeden daha aşağıda yer alan ihtiyaçları gidermek kişiyi motive etmez (Maslow, 1943).

Herzberg tarafından geliştirilen Çift Faktör Teorisi'ne göre ise kişiyi motive eden faktörler iki farklı etki yaratır. Hijyen faktörleri olarak adlandırılan ilk gruptaki faktörlerin yokluğunda kişinin motivasyonu olumsuz etkilenirken bu faktörlerin varlığı çalışanın motivasyonunu yükseltmez. Ancak ve ancak hijyen faktörleri sağlandıktan sonra ikinci gruptaki motive edici faktörler bireylerin motivasyonunu yükseltebilir (Herzberg, 1968).

McClelland tarafından geliştirilen Başarma İhtiyacı Teorisi insan ihtiyaçlarını başarı, bağlılık ve güçlü olma başlıkları altında toplamıştır. Buna göre bireyin kendi alanında en iyi olma arzusunun altında yatan neden başarma güdüsüdür. İnsanın toplum içinde yaşayabilme içgüdüğü onu gruplarla bağ kurmaya yönlendirir. Bağ tesis edebildiği oranda motivasyon gerçekleşir. Güçlü olma ihtiyacının gerisinde ise belirsizliği ortadan kaldırma veya kontrol altında tutma güdüsü yatmaktadır (Eren, 2010: 526).

### 1.2.2. Süreç Kuramları

Süreç kuramları insan davranışına, davranışın başlangıç ve bitiş süreleri arasındaki süreçte etki eden değişkenleri açıklarlar. Davranış Şartlandırma Yaklaşımı, Beklenti Teorileri, Eşitlik Teorisi ve Amaç Teorisi bu gruptadır.

Vroom'un geliştirdiği Beklenti Kuramına göre iş ve davranıştaki başarı, ödüllendirmeye dayanır. Bireyin davranışının ortaya çıkmasında içsel ve dışsal faktörler birlikte etkilidir. Bireyler farklı faktörlerle motive olurlar ve hedeflerine ulaşmak için sunulan alternatiflerden kendilerine uygun olanı seçerler. Birey bir davranışı sergilediğinde istediği bir ödülün kendisine sunulacağına ve gösterilen hedefe ulaşabileceğine inanırsa motive olur (Eren, 2010: 533, 534).

Adams, Eşitlik Teorisi adını verdiği çalışmasında, bireylerin içinde buldukları örgüt içinde kendileri ile aynı işi yapanlara sağlanan haklarla kendilerine sağlanan hakları sürekli karşılaştırmalarından ve eşitsizliği fark etmeleri durumunda demoralize olmalarından yola çıkarak, örgüt içinde eşitliği sağlamanın çalışanların motivasyon düzeyini artıracığını ileri sürmüştür (Adams, 1963).

Pavlov ve Skinner gibi düşünürlerin katkılarıyla şekillenen Davranış Şartlandırma Yaklaşımı, birey davranışlarının şekillenmesinde çevresel unsurların etkili olduğu savına dayanmaktadır. Bu yaklaşım davranışı kaynaklarından çok sonuçları ve kazandıracakları üzerinde durmaktadır. Gerçekleştirilen davranış neticesinde ödül kazanan birey, bu davranışa devam edecek ve bunu pekiştirerek öğrenecektir (Eren, 2010: 545).

Locke ve Bryan'ın ortaya koyduğu Amaç Belirleme Teorisi'ne göre amaçlar insan davranışlarını yönlendirme işlevi görür. Kişinin amaç ve ihtiyaçlarını belirleyen değerleridir ve kişi bu yolla kendisi için karlı olanı belirleyebilir. Bu

teorinin iki önemli katkısı vardır, birincisi; spesifik hedefler genel hedeflere göre performansı daha fazla artırır. İkincisi; hedef ne kadar zor olursa kişi o kadar fazla çalışmak durumunda kalacaktır (Locke ve Bryan, 1968).

### 1.2.3. Kamu Hizmet Motivasyonu Kuramı

Kamu personelinin motivasyonunu sağlayan araçların özel sektör çalışanlarından farklı olabileceği fikrini içeren KHM, içsel faktörleri incelemiştir. KHM yaklaşımının ilk temsilcileri kuramlarını, iç motivasyon unsurlarının kamu çalışanlarını özel sektör çalışanlarına oranla daha çok etkiledikleri tezine dayandırmışlardır (Wright, 2008). Kamu görevlileri için onları daha etkin çalışmaya güdüleyecek teşvikler belirlenirken, KHM'nin işaret ettiği kamu yararı, vatandaşlık görevi, tutku ve fedakârlık gibi unsurların dikkate alınması gerekmektedir (Vandenabeele vd., 2014: 781). Perry ve Wise'in (1990) kamudaki motivasyona yaklaşımları da benzer biçimde fedakârlık ve toplum yanlılığı gibi diğerleri için iyi şeyler yapma vurgusu üzerinde şekillenmektedir. Bu yaklaşımda fedakârlık kavramı bir kişinin bir başkasının ihtiyacını kendi ihtiyacının önüne koymasını ifade ederken, toplum yanlılığı kavramı diğerlerine kazandırma çabası olarak açıklanmaktadır (Perry ve Hondeghem, 2008).

## 2. TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE MOTİVASYON ARAÇLARI

Kamu sektöründe motivasyonun temel işlevi nitelikli personeli kurumda tutmak ve yönetsel etkinliği sağlamaktır. Kalifiye personeli elde tutma hususunda kamu örgütleri özel sektör örgütleriyle rekabet halindedir. Yüksek kamu borçlarının, kamu örgütlerinin önemli kozu olan yüksek maaşı etkisizleştirmesi onları farklı arayışlara yöneltmiştir (Acatrinei, 2010: 2). Bu arayış kamuda personel yönetimi uygulamalarında farklı yöntemler doğurmuştur. Türk personel rejimi de son elli yıl içinde kariyer ve kadro modellerinin uygulanmasına dönük çekişme içerisinde karmaşıklaşmıştır (Güler, 2005).

Türk kamu personel rejiminde kamu personelinin kimler olduğuna dair bir uzlaşma henüz yoktur (Kayar, 2015: 26). Bu çalışma, Anayasa'nın 28. maddesi kapsamında devlet, KİT ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren

memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personel ile sınırlandırılmıştır. Mevzuatta motivasyon açıkça tanımlanmamış ancak kavramın içeriği ile uyumlu düzenlemelere yer verilmiştir.

## 2.1. Parasal İçerikli Motivasyon Araçları

Bireyin alım gücünü artırma işlevi gören bu güdüleyicilerin etki dereceleri kişiye, örgüte, pozisyona ve topluma göre farklılık gösterebilir. Örneğin, gelişmiş bir toplumda ücret artışı etkin bir güdüleyici değildir (Eryılmaz, 2008: 305). Bunun yanında, yönetici pozisyonundaki kamu çalışanları görevde yükselme, otonom alan tanıma ve yetkilendirilme gibi hususlarla motive olurken yönetilen pozisyonundaki çalışanlar parasal güdüleyicilerden daha fazla etkilenirler (Bright, 2005; Kamdron, 2005; Boyne, 2002; Ellickson ve Logston, 2001; Perry vd. 1989; Baldwin, 1987, 1991; Rainey, 1976, 1979; McClelland, 1961). Ampirik araştırmalarda içsel faktörlerin, kamu görevlilerinin motivasyonunu özel sektördekilere oranla daha fazla etkilediği tespit edilmiştir (Cowley ve Smith, 2013). Özel sağlık kuruluşu çalışanlarını güdüleyen hususların başında takdir edilme gelirken (Bulut ve Çavuş, 2015: 13) kamu sağlık çalışanlarında ilk sırayı maaş ve döner sermaye gibi ekonomik faktörlerin aldığı (Kılıç ve Keklik, 2012: 152), kamu sağlık yöneticilerinde ise sırasıyla takdir edilme, katılım ve ücret artışı biçiminde sıralandığı (Çakal vd., 2011: 172) görülmüştür. Geleneksel güdüleme yaklaşımında ekonomik araçlar vurgulanırken modern yaklaşımda sosyo-psikolojik ve yönetsel araçlar vurgulanmaktadır (Ölçer, 2005: 3). Bu bağlamda, kamuda personel motive edilirken beklentileri, yasal sınırlamalar, iç dinamikler ve dış faktörler göz önünde tutulmalıdır (Tozlu, 2015: 250).

### 2.1.1. Ek Ödemeler

Kamu personeline mevzuat dışı ödeme yapılamaz. Ek ödeme olarak düzenlenen ödemeler ise özlük hakkı statüsündedir ve amir bu ödemeyi yapma konusunda tercihte bulunamaz. Kamu görevlilerine ödenen ücretler aylık, sözleşmeli ücreti, gündelik, ödül, temsil giderleri, ders görevi ücreti, fazla çalışma ücreti, iş güclüğü zammı, iş riski zammı, temininde güçlük çekilen personel zammı, mali sorumluluk tazminatıdır (657 sayılı Kanun, md. 146, 147). Bunların yanında kira yardımı, doğum ve ölüm yardımı, aile yardımı, çocuk yardımı gibi ödemeler yapılmaktadır. Haftalık (40) saatin üzerindeki mesailer ile salgın hastalık ve tabii



afet gibi olağanüstü durumlardaki fazla mesailer için ödeme yapılmaktadır (657 sayılı Kanun, md. 178).

Yükseköğretimde kaliteyi artırmak için Akademik Teşvik Ödeneği, taşra üniversitelerinde çalışmayı teşvik etmek için ise az gelişmiş bölgelerde görevli öğretim elemanlarına Geliştirme Ödeneği ödenmektedir (2547 sayılı Kanun, md. 14). Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda (TSKPK) ise subay, astsubay ve uzman erbaşlardan güç olan işlerde çalışanlara iş güclüğü zammı, hayat ve sağlık için tehlike arz eden hizmetlerde çalışanlara iş riski zammı, temininde, görevde tutulmasında veya belli yerlerde istihdam edilmesinde güçlük bulunanlara temininde güçlük zammı, Sayıştaya hesap vermekle yükümlü olan saymanlara mali sorumluluk tazminatı ödenmesi düzenlenmiştir (926 sayılı Kanun, Ek md. 3). 2330 sayılı Kanun'a göre TSK, MİT, EGM, Sahil Güvenlik, J. Gen. K.lığı ve Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü personeline görevleriyle ilgili hastalık, sakatlık ve ölüm gibi hallerde kendilerine veya yasal mirasçılarına ek ödeme yapılmaktadır (md. 1).

Maddi güdüleme araçlarının yoğun kullanıldığı kesim Kamu İktisadi Teşebbüsleridir (KİT). 399 sayılı KHK'da KİT personelini kurumda kalmaya, yaratıcılık ve girişimciliğini artırmaya, başarı ve çabaya özendirerek özlük hakkı sisteminin önemi vurgulanmıştır (md. 1). KİT'teki sözleşmeli personele en az asgari ücret düzeyinde, temel ücret ile başarı ve kıdem ücretleri toplamından oluşan sözleşme ücreti ödenir. Sicil ve başarı değerlendirmesine göre başarı ücreti, kurumda kaldığı süreye göre kıdem ücreti ödenir. Bankacılık ve sigortacılık faaliyetleriyle bilfiil uğraşan KİT personeline, sigorta acentelik komisyonlarından pay verilmektedir. Personelin kendisi, eşi ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin vefatı durumunda yardım yapılmaktadır. Diğer uygulama ise sağlık çalışanlarına yönelik döner sermaye ödemeleridir (209 sayılı Kanun, md. 5). Bu uygulamayla Türkiye'de performans ölçümüne dayalı maddi ödüllendirmeye dönük yeni bir model yaratılmıştır (Aydın ve Demir, 2007).

### 2.1.2. Maddi Ödülle Ödüllendirme

Maddi ödül, bir yenilik getiren, öneri sunan, buluş yapan, yaratıcılık gösteren, emsalleri arasında öne çıkan çalışana verilen ve ekonomik değeri olan bir ödüldür (Acuner, 2010: 49). Burada ödülle eylem arasındaki bağ çalışana hissettirilmeli ve ödüllendirme bu bağ koparmayacak kadar çabuk yapılmalıdır

(Keser, 2006: 167). İkincisi, ödüllendirilen dâhil, çalışanlar ödülün hak edildiğine ikna olmalıdır. Aksi takdirde, ödülü alanda beklenen motivasyon gerçekleşmezken diğer çalışanların motivasyonu da düşebilir.

Emsallerinden fazla gayret göstererek tasarruf sağlayan, kamu zararını engelleyen veya azaltan, kamu kaynağında artış sağlayan, hizmet kalitesinin yükselmesine katkı yapan kamu görevlisine, somut verilere dayanmak şartıyla başarı belgesi verilir. Bu personele bakan veya vali tarafından para ödülü verilebilir (657 sayılı Kanun, md. 122).

Emniyet mensuplarından ülkenin güvenlik ve esenliği, devletin çıkarları ve kişilerin can, ırz ve mallarını korumada yüksek hizmetleri görülenler, yaşamını ortaya koyarak büyük yararlıklar gösterenler para ödülü ile ödüllendirilebilir (3201 sayılı Kanun, md. 86). Kolluk görevlilerinden kaçak malzemenin yakalanmasında katkısı bulunanlara ikramiye ödemesi yapılmaktadır (5607 sayılı Kanun, md. 23).

TSK personelinden icra ettikleri görevlerde liyakat, feragat, yüksek hizmet veya yaşamını ortaya koyarak büyük yararlılık gösteren, görevde üstün başarı sağlayan, projeler ortaya koyarak yenilik getiren, buluş yapan, eser yazan veya tercüme yapanlar, askeri okullardan dereceyle mezun olanlar, müsabakalarda dereceye girenler, proje ve sempozyumlarda TSK'yı başarıyla temsil edenler ödüllendirilmektedir (926 sayılı Kanun, md. 202). İç Hizmet Yönetmeliğinde (İHY) ise maddi ödülün sakıncalarına değinilerek, manevi ödüllerin tercih edilmesi, maddi ödülün görevin ödül karşılığında yapılması algısı yaratacağı belirtilmiştir (md. 51, 52).

KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelden olağanüstü gayret göstererek verimlilik veya karlılığı artıran, yararlı buluş yapan, büyük zararların doğmasını önlemede üstün gayret gösterenler ödüllendirilebilmektedir. Sözleşmeli personelin temel ücreti de sicil notuna göre belirlenmektedir. Sicil dosyası sözleşmeli personel hakkında yapılacak işlemlerde ana dayanaktır. Sicil puanı (D) olan personele ek bir ücret ödenmezken sicil notu iyi olanlara notlarının derecesiyle orantılı başarı ücreti ödenmektedir.

### 2.1.3. Sosyo-Ekonomik Olanaklar

Kamu sektöründeki ekonomik yönlü diğer olanaklar ise lojman, personel servisi, sosyal tesis ve gündüz bakımevi olarak sıralanabilir. Kamu görevlileri

piyasadan düşük fiyatlara bu olanaklardan yararlanabilirler. Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile diğer kamu tüzel kişilerine ait kamu konutlarından belirlenen şartları taşıyan kamu görevlileri yararlanabilmektedir. Öğretmenevleri, polis evleri, ordu evleri, kamu kurum ve kuruluşlarına ait misafirhaneler bu kapsamdadır. Kamu kurumları, ihtiyaç halinde çocuk bakımevi ve sosyal tesis kurabilirler (657 sayılı Kanun, md. 191). Personel servisi uygulaması bir diğer güdüleyicidir. Personel servisi olanağının sunulmadığı kentlerde görev yapan jandarma ve emniyet teşkilatı personeli kamuya ait toplu taşıma araçlarından ücretsiz yararlanabilirler.

Sosyo-ekonomik imkânlarının kısıtlı olduğu bölgelerde görevli personele her iki yıllık kesintisiz görev için ilave bir kademe ilerlemesi yaptırılmaktadır (657 sayılı Kanun, md. 164). Bu personelin görevli olduğu yerde, çocuklarının hak kazandıkları orta dereceli okul bulunmaması durumunda, bu okulların bulunduğu yerlerde devlet pansiyonlarından indirimli yararlanabilirler (657 sayılı Kanun, md. 199). Hizmette onuncu yılını dolduran personele Toplu Konut Fonundan öncelikli ve özel şartlarda kredi verilmektedir (657 sayılı Kanun, md. 192).

## 2.2. Sosyal Araçlar

Çalışanın saygınlığını artırmaya dönük yönetici davranışları, motivasyon düzeyini yükseltir. Kamu sektöründe bu tür araçların kullanılmasının önünde yasal bir engel de yoktur.

### 2.2.1. Huzurlu İş Ortamı

İş ortamının fiziksel şartları ve örgütün sosyo-kültürel değerleri bireylerin motivasyonunda önemlidir (Acuner, 2010: 51). Çalışma ortamının kalitesi güdüleyici etkenler arasında ekonomik getirisi olan hususlardan hemen sonra gelmektedir (Kılıç ve Keklik, 2012: 152). Kamu yöneticisi, huzurlu bir iş ortamına karşı en önemli tehdit olan dedikoduyu önlemek için şeffaf, adil, eleştirilere ve önerilere açık, her tür etnik, dini ve ideolojik farklılığa eşit mesafede duran, iletişime açık bir yönetim sergilemelidir. Astlarıyla arasına mesafe koyan yönetici, örgütün sosyal dinamiklerinden haberdar olamaz, isabetli karar veremez, astlarının performanslarını göremez ve adil davranamaz. Kurumsal amaçlar ve süreç konusunda yeterli bilgilendirilmeyen ve söz hakkı tanımayan çalışanlar gelişmeleri hatalı değerlendirirler.

### 2.2.2. Sosyal Etkinliklerin Teşvik Edilmesi

Mesai saatleri içerisinde çalışanlar birbirlerini örgütsel hiyerarşi içerisinde sahip oldukları resmi rolleri ile görürler. Sosyal etkinlikler, çalışanların birbirlerini bu resmi rolleri dışındaki eş, anne-baba gibi rolleriyle tanımalarını sağlar. Geliştirilen enformel bağ, formel bağlarla sağlanamayan değerleri örgüte kazandırır. Tarihi ve kültürel geziler, spor müsabakaları, sinema ve tiyatro günleri, doğum günü kutlamaları, milli ve dini bayram kutlamaları, doğum ve ölüm gibi insanın ruhen en kırılgan olduğu dönemlerde çalışanın yanında olma gibi faaliyetler sosyal etkinlik örnekleri olarak değerlendirilebilir.

### 2.2.3. Ödüllendirmenin Kamuoyuna Duyurulması

Bireyin motivasyonunda içsel faktörler yanında çevrenin değerlendirmesi de önemlidir. Bireysel davranışlara değer atfeden toplumdur. Birey, başarı getiren davranışının içinde bulunduğu sosyal çevre tarafından bilinmesini ister. Ödülün, en üst amir tarafından diğer çalışanların ve ailesinin huzurunda verilmesi, görüntü ve ses kaydı alınması, haber haline getirilerek kurum dergisinde, ayın personeli panosunda ve basın yayın organlarında yayımlanması personeli motive edecektir. TSK personeline takdim edilen ödül, madalya, diploma, nişan, para ödülü gibi teşvik ediciler toplu törenlerde en üst amir tarafından verilmektedir. Bu personelin resimleri askerî neşriyatla yayımlanmaktadır (İHY, md. 53). Kurumların ve bireylerin ödüllendirildiğini kamuoyuna sunan bu tür uygulamalara yerel ve ulusal basında sıklıkla rastlanmaktadır.

## 2.3. Psikolojik Araçlar

Gelişmekte olan toplumlarda maddi güdüleyicileri motivasyon düzeyine etkisi daha fazla iken gelişmiş toplumlarda itibar, takdir görme, iş güvenliği, adil ve eşit ücret, yetki alanı tanıma gibi faktörlerin maddi güdüleyicilerden daha etkili olduğu saptanmıştır (Eryılmaz, 2008: 305). Türk kamu çalışanlarını motive eden faktörlerin araştırıldığı bir çalışmada da benzer sonuçlar bulunmuştur. Öztürk ve Dündar (2003) tarafından yapılan çalışmada kamu çalışanlarını motive eden faktörlerin başında takdir edilme, yükselme olanakları, söz hakkı tanıma gelmektedir. Liou ve Nyhan (1994) kamu yöneticilerine, parasal motive ediciler yerine, çalışanın sadakatini yükseltmeyi öğütlemektedirler.

### 2.3.1. İş Güvencesi

İş güvencesi, çalışanın meşru sebep olmaksızın işine son verilememesini, kariyer ilerlemesinden ve sosyal güvenlik haklarından yoksun bırakılmamasını ifade eder. Perry ve Hondeghem'a (2008) göre iş güvencesi, kamu sektörü çalışanlarını güdüleyen geleneksel araçlardandır. İş güvencesi, kamu çalışanını tarafsız davranmaya cesaretlendirme yanında iş güvencesi zırhına bürünerek görevi aksatma davranışına yönlendirebilir. Sağlanan bu güvence, kamu yöneticilerinin astlarını gerektiğinde cezalandıramadıkları yönünde serzenişine neden olmaktadır. Bu bağlamda, kamu yönetimi araştırmacıları, kamu yöneticilerinin çalışanları nasıl motive edecekleri sorusunun cevabını aramaktadırlar (Behn, 1995: 315, 318).

Türk kamu personel rejimi, kamu görevlilerine yaşam boyu meslek ve geniş sosyal güvenlik olanakları sunmaktadır (Güler, 2005). Kamu görevlileri yasal iş güvencesi ile korunmalarının yanında amirlerinin keyfi ve hukuk dışı eylem ve işlemlerine karşı da korunurlar (657 sayılı Kanun, md. 18, 21). Mevzuattaki düzenlemeler dışında TSK personelinin hukuki statüsü de koruma altındadır (926 sayılı Kanun, md. 7). TSK personeli maruz kaldığı hukuksuzluğu bir üst amire yazılı olarak bildirir ve uygulanan yaptırımını idari yargıya taşıyabilir. Sözleşmeli KİT personelinden sicil puanı (D) olup başka bir amir yanında altı ay süreyle denemeye tabi tutulanlar burada da başarısız olursa ancak sözleşmeleri feshedilir. KİT personeli sendika kurabilir, sendikaya üye olabilirler. Gerekli nitelikleri taşınması, boş pozisyon bulunması ve sicil değerlemesinin A veya B düzeyinde olması durumunda terfi edebilirler (399 sayılı KHK, md. 9).

Sendika üyeliği iş güvencesini pekiştiren bir diğer haktır. Memurlar Anayasa'da ve özel kanunda belirlenmiş hükümlere bağlı kalarak, sendika ve üst kuruluş kurabilir ve bunlara üye olabilirler (657, md. 22). Sendikalaşma kamu çalışanına tek başına mücadele edemeyeceği sorunların çözümünde destek sunarak kendini güçlü hissetme duygusu yaşatır.

### 2.3.2. Yasal Haklara ve Özel Yaşama Saygı

Personel sisteminin parçalı ve karmaşık yapısı yasal düzenlemelere de yansımıştır. Bu karmaşık sistemde personele özlük haklarını tahakkuk ettirmekle yükümlü olan personel ve maliye birimleri hata yaparak kamu zararına neden olmak istemezler ve tereddüt yaşadıkları durumlarda kamu zararına neden olmaksızın, bir yaptırıma uğramayacaklarını düşündüklerinden, personelin özlük

hakkını ihlal etmeyi seçerler. Yönetici, personel birimini ve mali birimi denetleyerek bu tür aksaklıklara mahal vermemelidir. Kamu çalışanlarının diğer hakları ise izinlerdir. Bunlardan yıllık izinlerin planlanmasında hizmetin aksamaması yanında hakkaniyete uygunluk aranmalıdır. Doğum, ölüm, hastalık gibi belirli şartlarda verilen izinlerin kullanılmasında kolaylık sağlanmalıdır. Ampirik bir çalışmada çalışanların haklarını koruma ve adil görev dağılımının motivasyonu artırdığı tespit edilmiştir (Barlı ve Özen, 2008: 454). Kamu çalışanlarının, etnik köken, inanç, ibadet, siyasi tercih gibi kişisel değerlerine saygı gösterilmesi kamu yöneticilerinin yasal sorumluluğudur. Özlük haklarından yararlanmada bu niteliklerin liyakat ilkesinin önüne geçmemesi gerekir. Kamu yöneticileri yasal sorumlulukları olmasının yanında motivasyonu artırma adına da bu ilkelere uymalıdır. Çünkü birey, değer yargıları, inançları ve fikirleri nedeniyle iş çevresi ve yönetim tarafından psikolojik baskıya maruz kalmayacağına inanırsa motive olabilir.

### 2.3.3. Güven Telkin Etme

Güven telkin etme, kamu görevlisinin görevini ifa ederken karşı karşıya kalacağı olumsuz durumlarda amirinin veya kurumunun desteğini hissetmesidir. Güven telkin etmeye dönük araçlar; memurun göreviyle bağlantılı bir itilafta farklı bir yargılama usulüne tabi olmasıdır (657 sayılı Kanun, md. 24). Bu ayrıcalık 4483 sayılı Kanun'la düzenlenmiş olup yargılanmaları idarenin iznine bağlıdır. Kamu görevlisinin iftiraya uğraması durumunda müfteriye kamu davası açılması (657 sayılı Kanun, md. 25), yargılama sonrasında beraat etmesi durumunda tüm masraflarının devletçe karşılanması şeklinde sıralanmaktadır. Kamu görevlisinin göreviyle bağlantılı eylemlerinden yargılanması durumunda, kendisine yardımda bulunulmakta, avukatlık ücreti mensubu olduğu kurumun bütçesinden karşılanmaktadır (3713 sayılı Kanun, md. 15; 2559 sayılı Kanun, Ek md. 9; 5607 sayılı Kanun, md. 22; 6001 sayılı Kanun, md. 25; 211, md. 87; 926 sayılı Kanun, md. 32).

Kamuda yönetici pozisyonunda bulunan bürokratlar ise verdikleri emir ve kararların arkasında durarak, astlarına yetki ve imza devri yaparak ve inisiyatif alanı tanıyarak onlara güven duyduklarını gösterebilirler. Bu işlem sorumluluğun asli sahibi olan amirin astının kişiliğine ve bilgisine olan güveninin göstergesi olarak algılanıp, astları motive edecektir. Çalışanlara kendi bilgi ve tecrübelerini hayata geçirebilme olanağı sunulmalı, otonom alan tanınmalı ve bu alana açıkça

suç sayılan eylemlerde bulunmadığı veya büyük çaplı bir kamu zararı olasılığı öngörülmediği müddetçe müdahale edilmemelidir. Amir, verdiği emirlerin arkasında durarak doğacak sorumluluğu üstlenmeli ve astları tarafından verilen kararları desteklemeli, üst makamlara karşı astlarını savunmalı ve kollamalıdır. Onlara duyduğu güveni astlara göstermek, yetkilendirmek ve yaratıcılıklarından yararlanmak çalışanları motive eder (Barlı ve Özen, 2008: 453).

#### **2.3.4. Görev (Yer) Değişikliği ve Aile Bütünlüğünün Korunması**

Kamu sektöründe görev yeri değişikliğiyle bağlantılı temel uygulama tayinlerdir. Bazı meslek çalışanları belirli periyotlarla zorunlu atamaya tabi iken bazıları talepleri halinde atamaya tabi tutulmaktadır. Bunun birinci nedeni personelin kamu gücü yetkisini kullanmada tarafsızlığını yitirme ihtimali, ikincisi görev şartlarının zorluğu ve sosyo-ekonomik imkânsızlıklar nedeniyle bazı bölgelerdeki görevlerin sıra dâhilinde görülmesi ihtiyacıdır. Bu tür yerlere personel görevlendirilmesi sürecinde personel tercihlerini göz önünde bulundurmamak motivasyonu artırıcı etki sağlayacaktır. Aile bütünlüğünün korunması prensibi kapsamında kamu görevlisi olan eşlerin birlikte atama görmelerinin sağlanması için kurumlar ve bakanlıklar arasında koordinasyon kurulmaktadır. Eşlerden herhangi birisi için atama görülen yerde uygun kadro bulunmazsa o yerdeki görev süresiyle sınırlı olarak ilgili eş izimli sayılmaktadır (657 sayılı Kanun, md. 72).

#### **2.3.5. Personeli Faaliyet Sonuçları Konusunda Bilgilendirme**

Eylem ve işlemleri sonrasında yarattığı toplumsal faydayı görme olanağına sahip olan çalışanın iş tatmin düzeyi ve motivasyonunu artırır. Kurumun topluma katkısını çalışanlara göstermek motivasyonlarını artırır (Barlı ve Özen, 2008: 453; Kılıçlar, 2015: 402). Kamu çalışanlarından bir kısmı görevleriyle bağlantılı katma değeri görebilmektedir. Yakaladığı hırsızın tutuklandığını gören polis memuru, ameliyat ettiği hastanın iyileştiğini gören doktor, yetiştirdiği öğrencinin sınavdan yüksek not aldığını gören öğretmen örnek gösterilebilir. Bir diğer grup ise yarattığı artı değeri görme olanağından yoksundur. Ameliyathaneyi ve hasta odasını temiz tutarak enfeksiyonu önleyen hastabakıcı, sınıfı temiz ve havadar tutan hizmetli, olay yeri incelemesinde delili bulup dosyaya ekleyen olay yeri inceleme görevlisi başarıda katkısı bulunan fakat elde edilen ürün ile emekleri

arasında bağlantı kurulmayan çalışanlardır. Bu dezavantajlı duruma, kamu bürokrasisinin katı hiyerarşisi de eklendiğinde alt seviye çalışanlar ürettikleri ürünün artı değerini görememekte ve motive olamamaktadırlar (Re'em, 2010: 11). Kamu bürokrasisinde dikey örgütlenmeye bağlı olarak yetki ve sorumluluk üst kademelerde toplanmıştır (Tortop vd., 1999: 75). Dolayısıyla elde edilen başarı üst yöneticilere atfedilmektedir. Bürokrat yöneticiler ise başarıyı sahiplenme, başarısızlığı ise astlarına yansıtma eğilimi taşırlar. Astlarını motive etmek isteyen kamu yöneticisi, başarısızlıkları sahiplenip başarıyı astlarına yansıtmalıdır. Başarı örgüte atfedildiğinde ancak motivasyon artar.

### 2.3.6. Örgütsel ve Mesleki Değerler

Bireyler mensubu olmaktan gurur duydukları örgütleri temsil eden nesnelere bulundurmaktan gurur duyarlar. Kurumları hakkında toplumda var olan düşünce bireylerin motivasyonunu etkiler (Arslan ve Karacaoğlu, 2017). Toplum nezdinde olumlu imaja sahip olan kurumların ve mesleklerin mensupları, bu mensubiyetlerinin dış çevre tarafından bilinmesinden haz alırlar. Hekimlerin DR uzantılı, emniyet mensuplarının 155 uzantılı araç plakası alma eğilimleri ile kurumların logolarının olduğu rozet ve kravat iğnelerini takmak buna verilebilecek bazı örneklerdir. Saygın ve markalaşmış örgütlere mensubiyet, bireylere toplumsal bir saygınlık katmasının yanında onlardan belirli standartların üzerinde davranış sergileme beklentisini beraberinde getirir. Bu standartların üzerinde kalmayı hedefleyen çalışan, beklenen sorumlulukları yerine getirmeye odaklanır.

## 2.4. Örgütsel Araçlar

Çalışanların motivasyonlarına ilişkin bir kısım araçların ise organizasyonun yapısı, işleyişi ve bunlara ilişkin prosedürlerle bağlantılı olduğu değerlendirilmektedir. Ortak bir nihai hedef, bu hedefe ulaşmada kontrol noktası olarak ara hedefler belirleme, örgüt içi düzenli bilgi akışı, yetki devri, inisiyatif alanı tanıma gibi araçlar bu kapsamda ele alınabilir.

### 2.4.1. Amaç Birliği Sağlama

İnsan doğasında kendi çıkarını maksimize edecek davranış sergileme eğilimi vardır. Bu durum bireyleri kişisel amaçlarını gerçekleştirecek biçimde davranmaya sevk eder. Bireyin bu doğal reflekslerini örgütün menfaati doğrultusunda kullanmak



isteyen yönetici, bireysel amaçlarla uyumlu örgütsel hedefler belirlemelidir. İlk adım, bireyleri örgütsel hedefler konusunda bilgilendirmektir. Yapbozdaki yerini görmek ve o yeri doldurmak çalışana haz verir. Böylece birey eserini görebilme olanağı kazanır. Kurumsal amaçların belirlenmesinde göz önünde tutulması gereken hususlar; amacın çok kolay veya çok zor tayin edilmemesi, geri bildirim sisteminin işletilmesi, yönetimin belirlediği amaçlarda ısrarcı olması, başarı beklentisi, amacı gerçekleştirme başarısının ödülle desteklenmesi, amaçların kesin ifadelerle belirlenmesi şeklinde sıralanabilir (Barutçugil, 2004: 379, 380). Amaç birliğinin sağlanması durumunda tüm örgüt bir bütün halinde aynı istikamette hareket eder.

#### **2.4.2. Hedefler Belirleme**

İş ortamında çalışanların motivasyonlarını olumsuz etkileyen unsurlardan biri belirsizliktir. Geleceğe ilişkin kurumsal planlardan haberdar olmayan çalışanlar, kendilerinin gelecekteki konularını tahayyül edemez ve gelecekteki pozisyonlarına yönelik kişisel alt yapılarını oluşturamazlar. Bu tür olumsuz durumları önlemek için yönetim, nihai amacını, bu amaca giden ara hedeflerini belirlemeli ve çalışanlara yeterli bilgilendirmeyi yaptıktan sonra kişisel ara hedefler vermelidir. Bu hedeflerin çalışan tarafından tam ve doğru biçimde anlaşılması gerekir. Araştırmalar çalışanların kendilerinden beklenen hedefleri açıkça anladıklarında ve bu hedefleri ulaşılabilir olarak algıladıklarında motivasyon düzeylerinin yükseldiğini göstermektedir (Wright, 2007). Diğer bir husus ise verilen bireysel ara hedeflere ulaşma seviyesinin tespit edilmesi, aksayan hususların ve aksaklığa sebep olan nedenlerin belirlenmesi, bireysel hatalardan kaynaklanan kısmının ilgisine geri bildirimini sağlanmasıdır. Hedeflere ulaşma düzeyi tespit edilip geri bildirim yapılmadıkça beklenen başarı sağlanamaz.

#### **2.4.3. Yetki ve Sorumluluğun Astlara Devredilmesi**

Yetki devri, yöneticinin yetkilerinin bir kısmını astlarına devretmesidir. Devredilen yetki ile yüklenen sorumluluk denk olmalıdır. Yetkiyi devralacak astın bu yetkiyi kullanabilecek gelişmişlik düzeyinde olması ve sorumluluğu kaldırabilecek kapasitede olması gerekir. 3046 sayılı Kanun'da bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticisinin yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebileceği düzenlenmiştir (3046 sayılı Kanun, md. 38). Yetki ve sorumluluğun devri astların örgütle bütünleşmesine katkı sağlar. Yetkilendirme

yapmadan sorumluluk yüklemek çalışanı zor durumda bırakır. Duyulan güvenin bir göstergesi olarak yetkilendirme yapmak ve yaratıcılıklarından yararlanmak çalışanları motive eder (Barlı ve Özen, 2008: 453). Yetki devredilen çalışanın, kendisine duyulan güven nedeniyle motivasyon düzeyi artar.

#### **2.4.4. Örgüt İçi İletişim ve Öneri Kanallarını İşletme**

Türk kamu yönetiminde geleneksel yaklaşım hizmet etmekten çok hükümet etmek yönündedir. Bu anlayış bürokrasinin topluma bakışı yanında üst düzey bürokratların alt kademe memurlara yaklaşımında da hissedilir. Devlet örgütünün merkezinde konuşlanmış dar bir kesimin çevreyi şekillendirmesi ve karar sürecinde çevrenin görüşlerini önemsememesi Türk kamu örgütlerinde yaygındır. Kamu örgütlerinde yönetsel faaliyet, yukarıdan talimat göndermek biçiminde olup alt kademelerin önerilerinden yararlanma ve geri bildirim istemeye dönük bir yönetsel kültür gelişmemiştir. Bu durum, yönetimle icracı birimler arasındaki iletişim kanalının kurulması ve işletilmesini önlemektedir.

Sağlıklı işletilen iletişim süreci belirsizlikleri yok ederek motivasyon düzeyini yükseltir. Sağlıklı iletişim ancak, astların önerilerini üst kademelere sunabilecekleri iletişim kanallarıyla mümkündür. Türk kamu personel rejiminde birey genç yaşlarda bürokrasiye katılır ve zamanla yükselir. Yenilik arayışında olan genç personel örgütü değişime zorlarken, değişimi otoritesine tehdit gören kıdemli personelin direnciyle karşılaşır. Önerileri karar verici birimin önüne gelene kadar kırılır ve örgütün tabanı ile tavanı arasında etkin iletişim kurulamaz. Bu durum yaratıcılığı yok etmekte ve başarıya kayıtsızlık durumu yaratmaktadır. Alan araştırmalarında yaratıcılığın motivasyonu artırdığı tespit edilmiştir (Barlı ve Özen, 2008: 453).

Çalışanın performansının kendisine iletilmesini ifade eden geri bildirim de önemli motivasyon araçlarındandır (Yeager ve Vocino, 1985: 570). Geri bildirim, kararların uygulanmasında yaşanan aksaklık ve sorunların yönetime bildirilmesi yanında, amaçlara ulaşma düzeylerinin yönetimce çalışanlara bildirilmesini de içerir. Böylece personelde farkındalık yaratılacak, fikirlerine değer verilmesi onda değerlilik hissi yaratır.

#### **2.4.5. Bağımsız Alan (İnisiyatif) Tanıma**

Yöneticinin göreve yönelik talimatlarında, ast personele ne yapılacağını bildirip nasıl yapılacağı konusunda kararı astın vermesi inisiyatif olarak

tanımlanabilir. İnisiyatif tanıma, çalışanı sonraki görevlere hazırlamanın yanında motivasyon düzeyini de artırır. Personele görev tevdi edilirken bu husus göz önünde tutulmalıdır. Çünkü iş dizaynı çalışanın özerkliği prensibini de içerir (Perry ve Porter, 1982: 96). İnisiyatif tanımak yetki devriyle benzerlik gösterse de içinde farklı unsurları barındırır. Yetki devrinin yapıldığı hallerde bile devreden, devralana yetkinin kullanıldığı her durumda müdahale etmemeli, hata yaparak öğrenmesine müsaade etmelidir. Yetki devrinde dikkate alınması gereken bir diğer önemli nokta inisiyatif alanı tanınan çalışanın kendisine verilen bu yetkiyi kullanabilecek bilgi ve yetkinlik düzeyinde olmasıdır. Aksi takdirde telafisi güç kamusal zararlar doğabilir.

## 2.5. Yönetmel Araçlar

Yönetmel motivasyon araçları örgütsel veya sistemsel olmanın ötesinde yöneticinin yeteneği ve vizyonuyla doğrudan bağlantılıdır. Görevlendirmelerde çalışanların yeteneklerini göz önünde bulundurma, yasal şartlar oluştuğunda cezai müeyyide uygulama, rekabeti teşvik etme, adil davranma, esneklik, performansı ölçme, hizmet içi eğitim olanakları gibi hususlar bu kapsamda ele alınabilir.

### 2.5.1. Kişinin Niteliğine Uygun Görev Tevdi Etme

Personel temininde temel prensip işe göre çalışan almaktır ancak kamu örgütlerine personel alımında siyasi ve bürokratik nedenlerle bu prensibi etkin biçimde uygulanamamaktadır. Kamu yöneticisi çalışacağı kişileri seçme yetkisine sahip değildir. Tek seçeneği, elinde var olan beşeri sermayeyi azami kazanç sağlayacak biçimde kullanmaktır. Bireyi kapasitesinin üzerinde çalışmaya zorlamak da kapasitesinin altında kullanmak da olumsuz sonuçlar doğurur.

Çalışana kapasitesinin üzerinde görev verilmesi durumunda hizmet kalitesi düşer, örgüt imajı zarar görür ve kendini başarısız hisseden bireyin motivasyonu düşer. Bu bağlamda çalışanın pozisyonunun değiştirmek veya meslek içi kurslarla çalışana nitelik kazandırmak gerekir. Kurum çalışanın kapasitesinin altında bir pozisyonda görevlendirmek de üstün vasıflılık algısı yaratarak motivasyonu olumsuz etkileyebilir. Motivasyon üzerinde çalışmalar yapmış psikologların vurgu yaptıkları nokta, değerli ve anlamlı gelen işlerin motive edici olduğudur (Herzberg, 1968; Maslow, 1943; McGregor, 1957). Kamu yöneticileri bunu anlatabildikleri takdirde nitelikli kişilerin kamu sektörünü tercih edip, ilave çaba harcayarak

kendilerinden beklenenin üstünde başarı göstermelerini sağlayabilir (Behn, 1995: 319). Verilen görevin çalışanı ruhen tatmin etmesi de gereklidir. Personel, gösterdiği özel çaba ile kendini diğerlerinden ayırt eden nitelikleri kazandığında, bu yeteneklerini kullanabileceği görevler ister. Kendinden daha vasıfsız olduğunu düşündüğü kişiyi amir olarak kabul etmekte zorlanır ve bundan kamu hiyerarşisi zarar görür. Bu durumda çalışan kurumuyla uyum sorunu yaşayarak örgütün dışına itilir veya örgütü terk eder. Her iki durumda da kamu bürokrasisi nitelikli işgücünü kaybeder.

### 2.5.2. Cezalandırma

Kamu bürokrasisinin geleneksel yapısında yöneticiler astlarını güdülemek yerine cezalandırma yoluyla zorlamayı tercih ederler. Bu anlayış kendini yasalarda da göstermekte olup, personelin ödüllendirilebileceği hususlar dar tutulurken cezalandırma hususunda amire geniş takdir yetkisi tanınmıştır. Devlet memurlarına verilebilecek cezalar uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma biçiminde sıralanmıştır. İlaveten, aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenlerin 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı, dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamamaktadır (657 sayılı Kanun, md. 125, 132). Benzer bir düzenleme de TSK disiplin kanununda yer almaktadır. TSK personeline, disiplinsizlik olarak tanımlanan fiilleri işlemeleri durumunda uyarma, kınama, hizmete kısmi süreli devam, aylıktan kesme, hizmet yerini terk etmeme, hapis ve TSK'dan ayırma cezaları uygulanabilmektedir (6413 sayılı Kanun, md. 11). Bu düzenleme ast konumundaki personele yönelik sert yaptırımlar getirmesinin yanında, amir pozisyonundaki kişilerin verebileceği cezaları tasnif edip fiilin karşılığı olan cezayı açıkça belirttiği için keyfi muameleyi kaldırmıştır.

Personel mevzuatlarındaki son değişikliklerle çalışanların hakları koruma altına alınmıştır. Karşı hukuk başvuru yolları genişletilmiştir. Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilir ve idari yargı yoluna da başvurulabilir (657 sayılı Kanun, md. 135). Yetkisini kötü kullanan amirlere de caydırıcı düzenlemeler getirilmiştir. Böylece cezalandırma yerine eğitici yöntemlerin uygulanması anlayışı yaygınlaşmıştır. Yöneticilerce, cezalandırmanın son çare olarak ve nadiren başvurulana uygulama olduğu tespit edilmiştir (Barlı ve Özen, 2008: 442).

Kamu sektöründe yöneticinin yasal şartlar olduğu halde ceza vermektan imtina etmesi veya astının suçunu ört bas etmesi görevi kötüye kullanma suçunu oluşturur. Bu durumda yöneticinin ceza vermektan kaçınamaz ancak verilen cezanın sebep olunan kamu zararıyla orantılı olmasına özen gösterilmelidir. Özellikle çalışanı ilk hatasında en ağır biçimde cezalandırmak veya genç personeli eğiterek yetiştirmek yerine cezalandırarak sicilini bozmak bireysel motivasyon ve kurumsal aidiyete zarar verir.

### 2.5.3. Yarışma ve Rekabeti Teşvik Etme

Rekabet, maddi veya manevi bir ödül elde etmek için, verilen işi diğerlerinden daha iyi yapma çabasına girmek ve bu çabayı sürdürmektir (Güney, 2011: 319). Kamu örgütlerinin özel sektördeki hem cinslerinden bir farkı da tekel nitelikleridir ve bu nitelik kamu sektöründe piyasadaki biçimiyle rekabete olanak tanımaz. Kamu örgütlerinde yaygın anlayış, tüketim odaklıdır. Tasarruf ve üretim ikinci plandadır. Bu bağlamda kamu sektörü örgütleri arasında kontrolsüz bir rekabet uygulaması kamu kaynaklarının bu rekabete kurban edilmesi anlamına gelir ki bu durum kamu yararına uygun değildir. Ancak, kamu sektörünün belirli bir kesiminde rekabet teşvik edilebilir. Kamu kurumlarının rekabet içinde olmadıkları bir yönetim anlayışı içinde, kamu görevlileri arasında rekabet yaratmak rasyonel bir uygulama olamayacaktır.

Kamu sektöründe KİT'ler piyasada rekabet şartlarında faaliyet yürütmektedirler. Örgütlerin içinde buldukları şartlar doğrudan personel yönetim sistemlerine de yansımaktadır ve KİT'lerde görev yapan sözleşmeli personelin boşalan kadrolara terfileri ve ek ödemeleri emsalleri karşısında daha başarılı olmalarına bağlıdır. Bunun yanında sözleşmeli KİT personeli dışında kalan personel arasında da farklı türde rekabet söz konusudur. Örneğin üniversiteler sıralamada önde olan öğrencileri ve nitelikli öğretim elemanlarını kendine çekme konusunda birbirleriyle rekabet halindedirler. Hakim ve savcılarının başsavcılık, başsavcı vekilliği, adli erkan başkanlığı, yüksek yargı üyeliği gibi üst düzey pozisyonlara yükseltilmelerinde de rekabet söz konusudur. TSK içerisinde askeri birlikler kendi bağlıları arasında farklı branşlarda yarışmalar düzenleyip başarılı olanları ödüllendirmektedirler. İllerde taşra örgütlenmesi olan kurumlar ve bakanlıklar bağlılarını değişik biçimlerde değerlendirmelere tabi tutarak başarı sıralaması yapmakta ve başarılı bulunan illere, merkezin olanaklarından yararlanmada öncelik vermektedirler. Kamu örgütleri ise kamu sektörüne has rekabet ortamında, başarının çalışanların çabasına bağlı olduğu bilinciyle, çalışanlar arasında rekabet tesis etmektedirler.

#### 2.5.4. Adil Yönetim

Yönetici, personeli arasında adaleti tesis edebildiği ölçüde yasal otoritesini pekiştirebilir. Kendisine adil muamele yapılmayan bir kamu görevlisinin astlarına ve hizmet sunduğu vatandaşlara adil davranması beklenemez. Ceza, ödül, terfi ve ücret artışı gibi konularda adalet, çalışanların haklarını korumak, görevleri adil dağıtmak, sorunları titizlikle ve kısa zamanda çözüme kavuşturmak gibi uygulamalar motivasyonu artırıcı unsurlardır (Barlı ve Özen, 2008: 454). Amir, yetkisini kullanırken yasal ve idari mevzuatın dışına çıkamaz ve maiyetine eşitlik ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde davranmak zorundadır (657 sayılı Kanun, md. 10). Benzer biçimde, TSK'da görevli amir, izinlerin mevsimlere göre dağıtılmasında eşitliğin sağlanmasına dikkat etmeli, bunun mümkün olmaması durumunda adil bir düzenleme yapmalıdır (İHY, md. 5). Kamu yöneticisi gelişen durumlara göre ortaya çıkan müşterek görevleri personel arasında eşit biçimde dağıtmalıdır. Kurumun iş yükünün belirli birkaç personelin üzerine yıkılması ve bunun süreklilik göstermesi örgüt içinde hoşnutsuzluk yaratacaktır. İş yükü altında ezilen personelde haksızlığa uğradığı hissi yaratarak motivasyonu kırarken diğerlerinde ise kendilerini değersiz hissetme ve kendini geliştirememesi hissi yaratarak motivasyon düzeyini düşürecektir.

#### 2.5.5. Esnek Mesai Uygulamaları

Kamu personelinin çalışma esaslarını belirleyen yasaların tamamında maaş karşılığı haftalık çalışma süresi kırk saat olup ilave mesailerde çalışanlara ek ödeme yapılmaktadır. Sağlık ve güvenlik gibi alanlarda görevli personele getirilen düzenleme ise farklıdır. Sağlık çalışanları yirmidört saat aralıksız nöbet hizmeti yerine getirmeleri durumunda iki gün istirahat hakkı kazanırken TSK personeli bu tür görevlerinin son tatil gününe rastlaması durumunda ertesi gün istirahat hakkı kazanmakta ve bu yoğun mesai yükü onlara yıpranma payı olarak geri dönüp, erken yaşta emeklilik hakkı elde etmektedirler. Memurların mesai başlangıç ve bitiş saatleri illerde vali, merkezde Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Bunun yanında, belirlenen bu saatler Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak Bakanlar Kurulunca görevin mahiyetine göre değişiklik göstermektedir (657 sayılı Kanun, md. 100). Bayan memurlara hamilelik dönemlerinde, engellilere ise istememeleri durumunda gece nöbeti veya vardiyası görevi verilememektedir. Engelli veya bakıma muhtaç çocuğu olan memurlar ile bebeği olan bayan memurlara emzirme izni verilmektedir. Danıştayın 2015/5308 sayılı kararı ise akademik personelin mesai zorunluluğu hakkında emsal teşkil etmektedir. Bu

karara göre, akademik personel planlanan ders saatleri dışında diğer memurlar gibi mesaiye gelmeye zorlanmamaktadır. Kararın amacı akademik personelin ders saatleri dışında gerçekleştireceği bilimsel araştırmaları kurum içinde yapma zorunluluğunun olmamasıdır.

### 2.5.6. Yükselme Olanakları

Kamu sektörünün cezbedici yönlerinden biri de yükselme olanaklarıdır. Bu olanaklar yasal düzenleme altındadır. Personel rejiminin ilkelerinden olan kariyer, devlet memurunun kendi sınıfı içinde en üst dereceye kadar yükselebilmesini ifade etmektedir. Liyakat ilkesi ise kamu hizmetine girme, yükselme ve görevin sona erdirilmesinde herkese eşit olanaklar sunulmasıdır (657 sayılı Kanun, md. 3). Kariyer sistemi memura yükselme yanında üst görevlere hazırlanma olanağı sunmaktadır (Güler, 2005: 232). Ampirik bir çalışmada motivasyon araçları içerisinde yükselme olanaklarının yukarılarda yer aldığı görülmüştür (Öztürk ve Dündar, 2003: 57-67). Bir başka çalışmada da kariyer ve yükselme olanakları kamu çalışanlarını motive eden geleneksel araçlar içinde sayılmıştır (Perry ve Hondeghem, 2008).

Görevlerin mevzuat çerçevesinde yapılmasını teşvik için son sekiz yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan memura, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanmaktadır. Ayrıca, sosyo-kültürel anlamda geri kalmış bölgelerde görev yaparak sosyo-ekonomik olanaklardan mahrum kalan kamu personeline ise fiilen icra ettiği her iki yıl için bir kademe ilerlemesi daha verilmektedir (657 sayılı Kanun, md. 64). TSK'da görevli subay ve astsubaylar da 60 ve üzerinde sicil not ortalamasına sahip olmaları durumunda ancak bir üst rütbeye terfi edebilmektedirler. 95 ve üzeri not ortalamasına sahip olanlardan, kuvvet komutanları tarafından uygun görülenler ödül olarak erken terfi almaktadır. Muharip sınıfların oranının yüksek tutulma sebebi fiilen daha riskli görevlerde bulunmalarıdır. Astsubayları motive eden bir diğer uygulama da subaylığa geçebilme olanaklarıdır (926 sayılı Kanun, md. 109).

### 2.5.7. Çalışanların Karar Sürecine Katılımı

Çalışanların karar sürecine katılımı kararlarda isabet oranını artırır, etkin yönetim sağlar ve değerlilik hissi yaratarak motivasyon düzeylerini yükseltir. Uygulama büyük çaplı ilave bir maliyet yaratmamaktadır. Alınan kararlara

çalışanların da katılımını sağlamak, şeffaflık gibi hususlar basit ve uygulanabilir motivasyon araçlarıdır (Barlı ve Özen, 2008: 452). Bu araçların kullanılmasında yasal bir engel bulunmamakla birlikte, astların kararlarının dikkate alınması yönünde bir düzenleme yoktur. Katımlı karar verme, kamu görevlilerinin kendi özlük haklarıyla ilgili hususlar dışında kurumlarının idari işlem ve eylemlerine itiraz etme veya yargıya taşıyarak yürürlüğünü durdurma ve iptal ettirme yetkilerinin olmaması nedeniyle uygulanamamaktadır (657 sayılı Kanun, md. 21). Bu durumda, kararın hatalı olduğunu fark ettiği halde müdahale yetkisi olmayan çalışanın motivasyonu düşebilir. Özellikle, Türk kamu yönetiminin kronik rahatsızlığı olan siyasal kayırmacılığın ürünü olan vasıfsız kamu yöneticilerinin yönettiği kurum personelinin motivasyon düzeyi olumsuz etkilenebilir.

Birey, katkısının olduğu kararı sahiplenir. Bu bağlamda, karar doğrultusunda kendi üzerinde düşen görevleri boşlamaz ve ayak diremez. İleri sürdüğü fikir kararda yer bulmasa bile, bunun nedenlerini öğrenme olanağı elde ettiği için bilinçli davranır. Gerçekleştirilen karar toplantılarında diğer personelin fikirlerini öğrenme imkânı bulduğundan, yeterli bilgi sahibi olur. Yapılan alan araştırmalarında kararlara katılımın çalışanların motivasyonunu yükselten önemli bir husus olduğu görülmüştür. Çalışana söz hakkı verilmesi, kamu çalışanlarını motive eden hususlar arasında takdir edilme ve yükselme olanaklarından sonra yer almaktadır (Öztürk ve Dündar, 2003). Kamu hastane yöneticileri üzerinde yapılan çalışmada motivasyonu artıran unsurlar arasında kararlara katılım üst sıralarda yer almaktadır (Çakal vd., 2011: 172).

### 2.5.8. Hizmet İçi Eğitim Olanakları

İçinde bulunduğumuz enformasyon çağında değişim hiç görülmediği kadar hızlı gerçekleşmektedir. Toplumun sürekli ve hızlı değişen taleplerini karşılamak, değişimi anlayabilen, takip edebilen ve yönünü öngörebilen personel ile mümkündür. Kamu hizmetlerinin icracıları olan kamu çalışanlarının bu değişimi kavrayabilecek seviyede eğitilmiş olmaları gerekir. Merkezi ve yerel otoritelerin etkinliğinin artırılmasında kamu görevlilerinin eğitim kapasitesi ve yetenekleri motivasyonlarıyla birlikte anılmaktadır (Raudeliniena, 2014: 720). Dış çevre ile etkileşim bağlamında, hizmet araçlarında, yasal ve idari mevzuatta ve yönetim paradigmalarında yaşanan değişimi takip edebilme niteliği hizmetiçi eğitim ve kurslarla personele kazandırılmalıdır. Bu doğrultuda kamu örgütlerinden bir kısmı, meslek içi kurs ve eğitimler düzenleyerek, üniversiteler ve diğer eğitim



kurumlarıyla protokoller düzenleyerek çalışanlarına eğitim aldirmakta ve eğitimi teşvik etmektedirler.

Kamu yöneticisi astlarının eğitilmelerinden sorumludur (657 sayılı Kanun, md. 10). Kamu görevlilerinin yetişmelerini sağlamak, verimliliği artırmak ve üst görevlere hazırlamak için hizmet içi eğitimler planlanmalıdır (657 sayılı Kanun, md. 214). Kamu görevlilerine verilen hizmetiçi eğitim memurun üst kademedeki gerçekleştireceği görevlere yöneliktir (Güler, 2005: 196). Kamu görevlileri bilgi ve görgülerini artırmak, mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek ve eğitilmek üzere yurtdışına da gönderilmektedirler. Meslek içi eğitim kamu çalışanının motivasyonunu da etkilemektedir. Bir çalışan işini en iyi nasıl yapacağı konusunda eğitilmezse başarıya duygusunu yitirir (Eryılmaz, 2008: 305). Kaliteli kamu hizmeti sunmanın ön şartı, çalışanların becerilerini geliştirerek motivasyonlarını artırmaktır (Tozlu, 2015: 254). Alan araştırmasında hizmet içi eğitim ile motivasyonun aynı yönlü ve güçlü ilişki içinde oldukları ancak her personelin hizmet içi eğitimin katkısına aynı düzeyde inanmadığı, üst kademedeki hizmet içi eğitimin katkısına inanç yüksekken alt kademe bu inancın azaldığı görülmüştür (Görmüş ve Kahya, 2014: 46, 47).

### 2.5.9. Performans Değerlendirmesi

Performansa dayalı yönetim Türk kamu yönetimi için henüz yenidir. Yasal düzenleme altına alınmakla birlikte sisteme aktarılması ve etkin biçimde kullanılmasında bir takım sorunlar yaşanmaktadır. Kamu görevlilerinin başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak kamu örgütlerince değerlendirme ölçütleri belirlenebilir (657 sayılı Kanun, md. 122). Performans değerlendirmesine geçmenin ön şartı, kariyer sisteminden iş sınıflaması sistemine geçmektir. Böylece hedefler ve standartlar belirlenebilecek ve iş ölçümü gerçekleşecektir (Güler, 2005: 296). Kamuda hizmetlerin çeşitliliği ve aynı iş için farklı statüde personel istihdam edilmesi iş ölçüm standartlarının belirlenmesini engellemektedir. İş ölçümünün zor olduğu alanlarda sistemin uygulanabilirliği zayıftır (Acuner, 2010: 49). Performansa dayalı yönetimde ücret ile performans arasında doğrudan bir bağlantı kurulmaması durumunda beklenen sonucun gerçekleşmesi olanaksızdır.

EGM personelinin performanslarına göre değerlendirileceğine ilişkin 3201 sayılı Kanun'a göre, kurumun stratejik plan ve hedefleri doğrultusunda performans değerlendirme sistemi oluşturulacaktır. Performans değerlemesi sonrası elde edilen

sonuç, personelin kıdem sırasının tespitinde, rütbe terfiinde, görevde yükselmesinde, asli memurluğa atanmasında, branş işlemlerinde, ödüllendirilmesinde ve görev yeri değişikliği uygulamalarda kullanılacaktır (3201 sayılı Kanun, md. 85). Bu düzenlemeyle, performansa dayalı doğrudan bir ödeme olmamakla birlikte, özlük haklarının düzenlenmesinde performans kriterinin kullanılması olanaklı hale gelmiştir. Performansa dayalı yönetimde çalışanların hedefleri ile yetki ve sorumluluk sınırlarını belirlemek gerekir.

Onuncu Kalkınma Planı'nda kamu çalışanlarının etkinliklerini artırmak için performans ölçüm uygulamalarına duyulan ihtiyaç belirtilmiştir. Bu doğrultuda, eğitim sektöründe öğretmenlerin performanslarını ölçmeye dönük pilot uygulamalar yapılmış ancak bu uygulamalar, yöneticilerin keyfi tutumlarıyla şekillendiği gerekçesiyle sendikalar ve sivil toplum örgütlerinin tepkisiyle karşılanmıştır. Performans ölçümüne dönük yasal düzenleme yapılmış olmakla birlikte, bunun nasıl yapılacağını içeren uygulamaya dönük bir alt düzenleme veya kılavuz henüz oluşturulamamıştır.

Hedeflerin belirlenmesi çalışanın performansını ölçmeye dönük gözlemlenebilir standartları ve bu standartlara ulaşım düzeyini tespit etmeyi içerir (Perry ve Porter, 1982: 95). Performans teşvik planı gibi dışsal ödüller ne tamamen yok sayılmalı ne de öncelikle çözüm olarak görülmelidir (Wright, 2007). Performansa dayalı ödeme sisteminin kamu sektöründe uygulanması, özel sektörle arasındaki farklar nedeniyle, beraberinde bir takım riskler getirir (O'Riordan, 2013: 17). Performansa dayalı ücretlendirme uygulamalarında risklerle karşı karşıya kalan gelişmiş devletler bu yöntemi terk etmeye başlamışlardır (UNDP, 2014).

## SONUÇ

Araştırma, kamu sektöründe kullanılan motivasyon araçlarının özel sektörde uygulananlarla benzer ve farklı yönlerinin neler olduğu; özel sektör motivasyon araçlarının Türk kamu sektörüne uyarlanmasının önünde yasal ve sistematik engellerin olup olmadığı sorularına cevap aramayı amaçlamıştır. Bu bağlamda, ifa ettiği görevler ve sunduğu hizmetlerdeki çeşitliliğe bağlı olarak, bünyesinde bir birinden farklı statü ve sistematiklerde personel istihdam eden Türk kamu yönetiminin, çalışanlarını motive etmekte kullandığı araçların özel sektördeki hem cinslerinden daha az olmadığı, aksine, özel sektörün sunmakta güçlük yaşayacağı bir takım hakların kamu çalışanlarına tanındığı tespit edilmiştir.

Kamu görevlisinin maaşına ilave olarak tanınan, yaptığı göreve göre değişen maddi ödül, temsil gideri, ders görevi ücreti, fazla çalışma ücreti, iş güçlüğü zammı, iş riski zammı, temininde güçlük çekilen personel zammı, mali sorumluluk tazminatı, mahrumiyette görev yapanlara ilave ödeme ve devlet yurtlarından çocuklarını indirimli yararlandırma hakkı, şehit ve gazi yakınlarına anayasal pozitif ayrımcılık, lojman, personel servisi, aile yardımı, ölüm yardımı, doğum yardımı, üçüncü derece ve altındaki kamu görevlilerine diplomatik pasaport hakkı, iş güvencesi, suçlamayla karşı karşıya kalan kamu görevlisine hukuki yardım olanağı, soruşturmalarında ayrı bir yargı metodunun işletilmesi, sosyal tesis ve dinlenme kampları, yükselme olanakları, aile bütünlüklerinin korunması, ücretli ve ücretsiz izin hakları, görev yerini değiştirme talep hakkı, görev tanımlarında yer alan kamu hizmetleri dışında bir hizmette çalıştırılmamaları, hizmet içi eğitim olanakları gibi hususlar, kamu sektörüne özgü olan ve çalışanların motivasyonlarını doğrudan etkileyen hususlardır.

Sayılan motivasyon araçlarına ilaveten, özel sektör tarafından uygulanan ancak kamu yöneticisinin uygulamasında yasal olarak sakınca olmayan performans değerlendirmesi yapma, çalışanların yaratıcılığını teşvik etme ve fikirlerine değer verme, kararlara katılımlarını sağlama, esnek çalışma saatleri, yapıcı bir yarışma ve rekabet ortamı oluşturma, görevlendirmelerde çalışanın niteliğini dikkate alma, inisiyatif alanı tanıma, geri bildirim isteme veya geri bildirimde bulunma, örgüt içi iletişim kanallarına işlev kazandırma, yetki ve sorumluluk devri, kurumsal hedefler belirleme, çalışanın kuruma bağlılığını artırmaya yönelik uygulamalar, personele ürettiği ürünü gösterebilme, sevgi ve saygıya dayalı bir iş ortamı, güven telkin etme gibi araçlar da kullanılabilir.

Kamu sektöründe maddi içerikli motivasyon araçlarının kullanılmasında özel sektörden farklı bir takım prosedürler vardır. Öncelikle, maddi ödül, yasal şartların oluşması durumunda ancak üst düzey yöneticiler tarafından (taşrada valiler, merkezde ilgili bakan) verilebilir. İkincisi, kamu çalışanlarını motive edebileceği değerlendirilen ve mali boyutu da olan lojman, personel servisi, kreş gibi olanakların amirin inisiyatifinde bir ödüllendirme biçiminde olmayıp özlük hakkı olarak düzenlenmiş olmasıdır.

Özel sektör motivasyon araçlarının Türk kamu sektörüne uyarlanmasının önünde yasal ve sistematik engellerin olup olmadığı sorusu ele alındığında, özellikle maddi içerikli araçların kamu sektöründe kullanılmasının önünde bir takım yasal engellerin olduğu söylenebilir. Kamu sektörü kuruluşlarının önemli bir

kısmı kar amaçlı değil hizmet amaçlı faaliyet yürütmekte olup, sundukları hizmetin parasal olarak ölçülebilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda KİK'te görevli sözleşmeli personel ile sağlık personeli dışındaki personele performansla dayalı ilave bir ödeme yapılması yasal olarak mümkün değildir. Her kamu hizmetinin sonucu bir finansal kâra karşılık gelmediği için, elde edilen kârdan çalışanlara pay verilmesi de mümkün olmamaktadır.

Bir başka engel ise kamu gelirlerinin toplanması ve harcanmasının ancak kanunla yapılabilmesidir. Kamu kaynakları yasayla belirlenen alanlar dışında kullanılamaz ve gene yasayla belirlenen istisnai durumlar dışında harcama kalemleri arasında kaynak transferi yapılamaz. Kamu yöneticileri yasayla sınırlandırılan miktarın üstünde bir maddi ödül veremezler. Maddi ödül için ayrılan ödenek dışında bir başka ödenek ödüllendirme için kullanılamaz.

Son olarak, işten uzaklaştırma veya sözleşmesini feshetme baskı ve korkusu ile kamu çalışanının görevini yapmaya zorlanamamasıdır. Kamu görevliliği yasal şartlar oluşmadan bir çalışanın işten atılmadığı ve zorla emekliye sevk edilemediği güvenceli bir yapıdadır. Kamu çalışanı kurumunun ve amirlerinin keyfi muamelelerine karşı yasal koruma ve güvence altındadır.

Sonuç olarak, Türk kamu personel yönetiminde personeli motive edeceği değerlendirilen pek çok düzenleme ve uygulamanın olduğu görülmektedir. Bu düzenlemeler özel sektörde kullanılan motivasyon araçlarıyla karşılaştırıldığında bazı farklılıklar içerse de kamu yöneticileri bu araçları kullanma yönünde bilinçlendirilip cesaretlendirildiklerinde personelin motivasyon düzeyinin artacağı ve bunun kamusal faaliyetlerin etkinlik düzeyinin yükselmesine yansıtacağı değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

- Acatrine, N. (2010), *Public Service Motivation, from a Pure Public Administration Phenomenon to a Universal Behavior, beyond Public-Private Divides; A New Theoretical Perspective.*
- Acuner, Ş. A. (2010), *Örgüt Kültürünü Oluşturan Unsurların Çalışanlar Üzerindeki Motivasyonel Etkileri*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 713, Ankara.
- Adams, J. S. (1963), "Wage Inequities, Productivity and Work Quality", *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, Vol 67, No 5: 9-16.
- Anderfuhren-Biget, S., Varone F., Giauque D. and Ritz, A. (2010), "Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Sector Motivation Matter?", *International Public Sector Management*, 13 (3): 213-246.
- Arslan, M. ve Karacaoğlu, K. (2017), *Kamu Çalışanlarının Kurumsal İtibar Algılarının Onların Kamu Hizmet Motivasyonuna Etkileri: Nevşehir İlçe Belediyeleri Örneği*, YEBKO-2017, Adana.
- Aydın, S. ve Demir, M. (2007), *Sağlıkta Performans Yönetimi Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi*, T.C. Sağlık Bakanlığı, Gözden Geçirilmiş 2. Basım, Ankara.
- Baldwin, J. N. (1991), "Public versus Private Employees: Debunking Stereotypes", *Review of Public Personnel Administration*, 11, 2: 1-27.
- Baldwin, J. N. (1987), "Public versus Private: Not That Different, Not That Consequential", *Public Personnel Management*, 16, 2: 181-193.
- Barlı, Ö. ve Özen, Ü. (2008), "Maddi Değer Taşımayan Motivasyonel Araçlar Bağlamında Kamu ve Özel Sektör Karşılaştırması", *Atatürk Üniversitesi SBE Dergisi*, C. 12 S. 2: 437-455.
- Barutçugil, İ. (2004), *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- Başaran, İ. E. (1991), *Örgütsel Davranış İnsanın Üretim Gücü*, Gül Yayınevi, Ankara.
- Behn, R.D. (1995), "The Big Questions of Public Management", *Public Administration Review*, 55, 4: 313-324.
- Boyne, G. A. (2002), "Public and Private Management: What's the Difference?", *Journal of Management Studies*, 39 (1): 97- 122.

- Bright, L. (2005), "Public Employees with High Levels of Public Service Motivation: Who are They, Where are They, and What do They Want?", *Review of Public Personnel Administration*, 25(2): 138-154.
- Buelens, M., and Van den Broeck, H. (2007), "An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations", *Public Administration Review*, 67(1): 65-74.
- Bulut, E. ve Çavuş, G.(2015), "Liderlik, Motivasyon ve Ödüllendirme İlişkilerinin İncelenmesinde Kısmi En Küçük Kareler Yol Analizinin Kullanılması", *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2: 591-614.
- Cho, Y. J. and Perry, J. L. (2012), "Intrinsic Motivation and Employee Attitudes: Role of Managerial Trustworthiness, Goal Directedness, and Extrinsic Reward Expectancy", *Review of Public Personnel Administration*, 32: 382-406.
- Choi, S. and Whitford, A. B. (2013), "Merit-based Pay and Employee Motivation in Federal Agencies", *Issues in Federal Agencies*, 63: 1-10.
- Cowley, E. and Smith, S. (2013), *Motivation and Mission in the Public Sector: Evidence from the World Values Survey*, Working Paper No. 13/299, The Centre for Market and Public Organization.
- Çakal, Ö. vd. (2011), "Özel ve Kamu Hastane Yöneticilerinin Motivasyon Düzeylerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 14, Sayı 25: 157-175.
- Ellickson, M. C. and Logsdon, K. (2001), "Determinants of Job Satisfaction of Municipal Government Employees", *State and Local Government Review* Vol. 33, No. 3: 173-184.
- Emmert, M. A. and Taher, W. A. (1992). "Public Sector Professionals: The Effects of Public Sector Jobs on Motivation, Job Satisfaction, and Work Involvement", *American Review of Public Administration*, 22: 37-49.
- Eren, E. (2010), *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2008), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Frank, S. A. and Lewis, G. B. (2004), "Government Employees: Working Hard or Hardly Working?", *American Review of Public Administration*, 34(1): 36-51.
- Görmüş, A. Ş. ve Kahya, V. (2014), "Hizmet İçi Eğitim Programlarının Kamu Çalışanlarının Motivasyonuna Etkisi: Eti Maden İşletmelerinde Bir Uygulama", *Optimum Journal of Economics and Management Sciences*, Vo1. 1, No. 1: 37-50.

- Güler, B.A. (2005), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Güney, S. (2004), *Açıklamalı Yönetim-Organizasyon ve Örgütsel Davranış Terimler Sözlüğü*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Güney, S. (2011), *Örgütsel Davranış*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Herzberg, F. (1968), "One More Time: How do You Motivate Employees?", *Harvard Business Review*, Vol. 46, No. 1: 53-62.
- Jurkiewics, C. L., Massey, T. K. and Brown, R. G. (1998), "Motivation in Public and Private Organizations", *Public Productivity & Management Review*, 21(3): 230-250.
- Kamdron, T. (2005), "Work Motivation and Job Satisfaction of Estonian Higher Officials", *International Journal of Public Administration*, 28: 1211-1240.
- Kayar, N. (2015), *Kamu Personel Yönetimi*, Ekin Yayınları, Bursa.
- Keser, A. (2006), *Çalışma Yaşamında Motivasyon*, Alfa Akademi Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Khojasteh, M. (1993), "Motivating the Private vs Public Sector Managers", *Public Personnel Management*, 22(3): 391-401.
- Kılıç, R. ve Keklik, B. (2012), "Sağlık Çalışanlarında İş Yaşam Kalitesi ve Motivasyona Etkisi Üzerine Bir Araştırma", *Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi*, C. 14, s. 2: 147-161.
- Kılıçlar, A. vd. (2015), "Mülki İdarecilerin Astlarını Motive Etme Davranışlarını Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma", *İşl. Ar. Der.*, 7/2: 388-409.
- Koçel, T. (2011), *İşletme Yöneticiliği*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Liou, K. and Nyhan, R. C. (1994), "Dimensions of Organizational Commitment in the Public Sector: An Empirical Assessment", *Public Administration Quarterly*, 18(1): 99-118.
- Locke, E. A. ve Bryan, J. F. (1968), "Goal-Setting as a Determinant of the Effect of Knowledge of Score on Performance", *The American Journal of Psychology*, Vol. 81, No. 3: 398-406.
- Maslow, A. (1954), *Motivation and Personality*, New York: Harper & Row.
- Maslow, A. H. (1943), "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review*, Vol. 50, 370-396.
- McClelland, D. (1961), *The Achieving Society*, New York: The Free Press.

- Oran, F. Ç., Güler, S. B. ve Bilir, P. (2016), "İş Motivasyonunun Örgütsel Bağlılığa Olan Etkisinin İncelenmesi: Sultangazi/İstanbul İlköğretim Okullarında Bir Araştırma", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 35: 236-252.
- O'Riordan, J. (2013), *Public Service Motivation, State Of The Public Service Series*, Anforas Riaracháin Institute Of Public Administration.
- Ölçer, F. (2005), "Departmanlı Mağazalarda Motivasyon Üzerine Bir Araştırma", *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 25: 1-26.
- Öztürk, Z. (2013), "Kamu Kurumlarında Motivasyon", *Uzman Bakış, Maliye Uzmanları Derneği*: 32-41.
- Öztürk, Z., DüNDAR, H. (2003), "Örgütsel Motivasyon ve Kamu Çalışanlarını Motive Eden Faktörler", *C.Ü. İİBF Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2: 57-67.
- Perry, J. L. (2000), "Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 471-488.
- Perry, J. L. and Hondeghem, A. (2008), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford: Oxford University Press.
- Perry, J. L., Petrakis, B. A. and Miller, T. K. (1989), "Federal Merit Pay, Round II: An Analysis of the Performance Management and Recognition System", *Public Administration Review* 49(1): 29-37.
- Perry, J. L. and Porter, L. W. (1982), "Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations", *The Academy of Management Review*, Vol. 7: 89-98.
- Perry, J. L. and Wise, R. L. (1990), *The Motivational Bases of Public Service*, *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.
- Rainey, H. G. (1982), "Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic", *American Review of Public Administration*, 16(4): 288-302.
- Rainey, H. G. (1979), "Perceptions of Incentives in Business and Government: Implications for Civil Service Reform", *Public Administration Review*, 39:5: 440-448.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W. and Levine, C. H. (1976), "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, 36:2: 182-201.



- Rashid, S. and Rashid, U. (2012), "Work Motivation Differences between Public and Private Sector", *American International Journal of Social Science*, Vol. 1 No. 2: 24-33.
- Raudeli nien a, J. and Meidut -Kavaliauskien , I. (2014), "Analysis of Factors Motivating Human Resources in Public Sector", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 110: 719-726.
- Re'em, Y. (2010), *Motivating Public Sector Employees: An Application-Oriented Analysis of Possibilities and Practical Tools*, A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements for the Degree of Executive Master Public Management, Hertie School of Governance, Berlin.
- Robbins, S. P., (1996), *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, Applications*, Seventh Edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice, Hall International Inc.
- Skinner, B. F. (1953), *Science and Human Behavior*, New York: Macmillan .
- Şimşek, M. Ş. ve Çelik A. (2011), *Yönetim ve Organizasyon*, Eğitim Akademi Y. Yayınları, Konya.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer M. A. (2016), *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayınları, Ankara.
- Tozlu, A. (2015), "Kamu Görevlilerinin Performansa Dayalı Ödül Tercihleri", *Maliye Dergisi*, Sayı 168: 249-273.
- UNDP (2014), *Motivation of Public Service Officials: Insights for Practitioners*, UN Global Centre for Public Service Excellence.
- Vandenabeele, W., Brewer, G. A. and Ritz, A. (2014), "Past, Present, and Future of Public Service Motivation Research", *Public Administration*, 92(4): 779-789.
- Vural, Z. B. A. (2005), *Kurum Kültürü ve Örgütsel İletişim*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Wright, B. E. (2008), *Methodological Challenges Associated with Public Service Motivation Research*, In Perry J. and Hondeghem A. *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford: Oxford University Press.
- Wright, B. E. (2007), "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?", *Public Administration Review*, 67(1): 54-64.

- Wright, B. E. (2001), "Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model", J-PART II, 4: 559-586.
- Yeager, S. J., Rabin, J., Vocino, T. (1985), "Feedback and Administrative Behavior in the Public Sector", Public Administration Review, 45(5): 570-575.
- 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Rehabilitasyon Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun.
- 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu.
- 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.
- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu.
- 2330 sayılı Nakdi Tazminat Kanunu.
- 2547 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu.
- 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyeti Kanunu.
- 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu.
- 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu.
- 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında ... Kanun.
- 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu.
- 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu.
- 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu.
- 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.
- 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu.
- Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliği.
- Türk Silahlı Kuvvetleri İzin Yönetmeliği.