

## **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERSONEL GÜÇLENDİRME: SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

**M. Turan ÇUHADAR\***

### **ÖZET**

Bu çalışmanın amacı, son yıllarda özellikle işletmelerde uygulanan personel güçlendirme yaklaşımının Türk Kamu Yönetiminde uygulanabilirliğini araştırmak; öneriler geliştirmek ve böyle bir uygulamaya Türk Kamu Yönetiminde kavramsal zemin hazırlamaktır. Araştırmada ikincil veri yöntemi uygulanmıştır. Çalışmada personel güçlendirme kavramı açıklanmaya çalışılmış; Türk Kamu Yönetiminde personel güçlendirmenin uygulanabilirliği üzerinde durulmuştur. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü mevzuatı ve Sağlık Bakanlığı örgüt şeması -uygulamaya örnek olması bakımından- personel güçlendirme yaklaşımıyla incelenmiştir. Bu yaklaşımla kamu yönetiminde bürokratik işlemlerin azaltılması ve uygulanabilirliği irdelenmiştir. İşletmelerde olduğu gibi kamu organizasyonlarında da personel güçlendirme tekniğinin uygulanabileceği sonucuna varılmıştır. Türk Kamu Yönetimi açısından personel güçlendirmenin uygulanabilmesi için yapılması gereken mevzuat çalışmaları yapılması önerilmiştir.

**Anahtar Kavramlar:** Personel güçlendirme, kamu yönetimi, yetki devri, yetki, kamu personeli.

### **GİRİŞ**

Uluslararası rekabet, küreselleşme ve müşteri beklentilerindeki değişim gibi birçok gelişme; örgütler için insan kaynaklarının önemini giderek artırmaktadır. Bu gelişmeler karşısında örgütler, iş görenleri güçlü kılmamanın yollarını aramakta; bu sayede onların örgüt içi girişimcilik ve yaratıcılığında yararlanmaya çalışmaktadırlar. Personel güçlendirme anlayışı; örgütlerin yenilik ve esneklik ihtiyacı nedeniyle ortaya çıkmıştır. Küreselleşen dünyada yoğun rekabet koşulları, müşterilerin bilinçli hale gelmesi, tüketicinin korunması, ürün alternatiflerinin aşırı derecede artması örgütlerde, personelin inisiyatifini kullanmalarına izin veren ve değişken olaylar karşısında çok hızlı düşünüp karar

---

\* Doktorant, Aksaray Vali Yrd.

verme gibi çalışma şekilleri yönetimde personel güçlendirmeyi gündeme getirmiştir. Günümüz iş ortamında, karar verme mekanizması sadece yöneticilerin katıldığı bir organ olmaktan çıkmış, artık alt kademelerdeki iş görenlerin de katılımıyla homojen hale gelmektedir.

İçinde bulunduğumuz çağda, bilgi ön plana çıkmıştır. Bilişim (bilgisayar ve iletişim) teknolojilerindeki hızlı gelişmeyle birlikte bilgi ve bilgi paylaşımının öneminin artmasına rağmen, bilgi paylaşımı çoğunlukla yöneticiler tarafından ihmal edilmektedir. Yaptığı işin önemi hakkında yeterince bilgi sahibi olan bir iş görenin motivasyonu daha yüksek olacaktır. Çünkü ne iş yaptığını bilir. Ancak her gün önüne yığınla dosya konulan ve bunların ne işe yaradığı hakkında yeterli bilgiye sahip olmayan iş görenin motivasyonu zamanla körelir, verim azalır. Bunun yanı sıra, iş görenin olumlu ve olumsuz davranışlarının sonuçlarını bilmesi de önem arz etmektedir.

Personel güçlendirme anlayışı; örgütlerin yenilik ve esneklik ihtiyacı nedeniyle, ilk 1980'lerde dillendirilmeye başlanılmasına rağmen 1990'larda ortaya çıkmıştır (Sanjay, 2001:1). 1990 yılından sonra personel güçlendirmenin popülaritesinin çok artması dolayısıyla bazı yazarlar 90'lı yıllar için "güçlendirme çağı" terimini kullanmışlardır (Appelbaum vd., 1999:2). Lewchuk ve Robertson da personel güçlendirmenin ilk ortaya çıkışını, üretimdeki düşüşü önleme araştırmalarından veya işçilerin Fordizm kaynaklı sağlık ve sosyal problemlerinin çözümünden ziyade, üretimde etkinliği nasıl artırabiliriz tartışmasının sonucunda ortaya çıktığını ve geliştiğini iddia etmektedir (Appelbaum vd., 1999:3). Personel güçlendirme, global değişim ve rekabetin ortaya çıkardığı veya önemini artırdığı yeni bir yönetim kavramıdır.

İnceleme konusu, -adından da anlaşılacağı üzere- personel güçlendirmenin sadece Türk Kamu Yönetimi açısından irdelenmesinden ibarettir. Bu amaçla genel nitelikli mevzuat taraması yapılmış, özellikle personel güçlendirmenin uygulanmasını sağlayacak nitelikteki mevzuat hükümleri incelenmiş, sadece Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü açısından uygulama niteliğinde konu ayrıntılı olarak incelenmiştir. Burada daha çok literatüre dayalı ikincil veriler tekniği kullanılarak gereksinilen veriler elde edilmiş ve çalışmanın amaçları doğrultusunda kullanılmıştır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, personel güçlendirme kavramı üzerinde durulmuş ve personel güçlendirmenin tanımı, anlamı unsurları gibi hususlar açıklanmıştır. Bu bölümde, personel güçlendirme ile yakın ilişkili olan yetki devri ve motivasyon gibi konulara da değinilmiştir. İkinci bölümde, Türk Kamu Yönetiminde personel güçlendirmenin uygulanabilirliği, mevzuat durumu, yasal, örgütsel, kültürel, teknik ve yönetici engelleri üzerinde durulmuştur. Bu bölümde, uygulamaya örnek olması bakımından Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü mevzuatı incelenerek personel güçlendirme açısından bir değerlendirme yapılmıştır. Ayrıca Sağlık Bakanlığı örgüt şeması çıkarılarak personel güçlendirme açısından dikey hiyerarşik yapı incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, Türk Kamu Yönetimi ile ilgili genel nitelikli bir durum tespiti yapıldıktan sonra çözüm önerileri sunulmuştur. Son bölümde ise çalışma hakkında genel bir değerlendirme yapılmış ve Türk Kamu Yönetimi açısından personel güçlendirmenin uygulanabilirliği konusunda yapılması gereken mevzuat ve literatür çalışmaları sonuç olarak sunulmuştur.

Bu çalışmada anket uygulaması yapılmamıştır. Bu bir eksiklik olarak görülebilir. Bundan sonra yapılacak araştırmaların anketle, istatistiksel verilerle güçlendirilebilir. Diğer taraftan bu çalışmada sadece örgüt şeması olarak Sağlık Bakanlığını, mevzuat itibarıyla de Nüfus ve Vatandaşlık Genel Müdürlüğünü incelenmiştir. Yapılacak başka bir çalışmada da diğer kurumlar incelenebileceği gibi Türkiye Büyük Millet Meclisinin gündeminde bulunan Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Mahalli İdareler Kanunu çıktıktan sonra yeni gelişmeler ışığında personel güçlendirme konusu incelenebilir. Özel sektöre çok yakın özellikler taşıyan İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kurumları, hisselerinin çoğunluğu Devlete veya mahalli idarelere ait şirketler üzerinde bir araştırma yapılabilir. Yine özerk niteliği olan kamu bankaları da araştırmaya konu teşkil edebilir. Bu çalışmanın ana amacı kamuda yeniden yapılanmaya gidilmeye çalışılan şu günlerde, yönetim ve organizasyon açısından büyük önem arz eden kamu insan kaynakları yönetiminin personel güçlendirme açısından da düzenlenmesine ışık tutmaya çalışmaktır. Personel güçlendirmenin Türk Kamu Yönetiminde de yer edinmesine katkı sağlamaya çalışmaktır.

## **I. PERSONEL GÜÇLENDİRMENİN TANIMI VE ANLAMI**

Personel güçlendirme konusunda bakış açısına göre literatürde birçok tanım yapılmıştır. Bir tanıma göre personel güçlendirme “karar verme gücünün, bu güce sahip olmayanlara da verilmesidir” (Cunningham vd., 1996:2). Lashley, personel güçlendirmeyi “iyi düşünmenin prensipleri” ve iş gören ve işverenler açısından da “kazan, kazan” tekniği olarak değerlendirmektedir (Conrad, 1999:1-2; Claydon vd., 1996:1). Başka bir tanıma göre, “personelin kendisini güçlü hissetmesi ve belirli limitler dahilinde bu gücünü özgürce kullanabilmesidir” (Oudtshoorn and Thomas, 1995:1). Diğer bir tanıma göre ise, “kişisel becerilerin sosyal entegrasyonudur” (Osborne, 1994:2). Personel güçlendirme, örgüt ihtiyaçları ile işgören karakterinin uyumlulaştırılmasıdır ki, bunun sonucu olarak hem çalışanın memnuniyeti hem de üretkenliği ve verimliliği artar (Leslie and Holzhalb, 1998:1). Bir başka yazar da personel güçlendirmenin 3 düzeyinden bahsetmektedir. (Albertyn vd., 2001:1-2): Birinci düzey, kişisel güç düzeyi olan mikro düzeydir. Bu düzeyde kişi kendinin farkına varma, saygınlığını fark etme, yararlı olduğunu anlama, kendine güven, pozitif düşünme, liderlik, maharet ve kişisel sorumluluk üstlenme düzeyinde güçlendirme yapılabilir. İkinci düzeyde (ara düzey, kişiler arası güç düzeyi), personel olaylar karşısında ani karar verme, karşılıklı ilişki ve yardımseverlik, münazara edebilme, farklılıkları fark edebilme, sorun çözme ve karar verme düzeylerinde güçlendirme yapılabilir. Nihayet son

düzeyde (politik güç, makro düzey), olaylar karşısında kritik refleks gösterme ve nüansları fark edebilme nitelikli güçlendirme yapılabilir.

Bir yönetim kavramı olarak personel güçlendirme, işgörenlerin kendilerini motive olmuş hissettikleri, bilgi ve uzmanlıklarına olan güvenlerinin arttığı, inisiyatif kullanarak harekete geçmek arzusu duydukları, olayları kontrol edebileceklerine inandıkları ve örgütün amaçları doğrultusunda uygun ve anlamlı buldukları işleri yapmalarını sağlayan uygulamalar ve koşullardır. (London vd., 1999: 3-4). Örgütler, tahmin edilemeyen sorunlarla uğraşan işgörelere verdikleri gücü yeniden dağıtma yoluna gitmektedirler. Özellikle hizmet örgütlerinde işgörelere bu gücün verilmesi, müşterilere hizmetin verildiği ve tüketildiği anda önemli olmaktadır. Çünkü müşteriler hizmetin sunulduğu o anda, yapılan hatalardan ve karşılaştıkları uygulamalardan anında etkilenmektedirler. Personel güçlendirme hem örgüt hem de müşteri için önemli zaman tasarruflarına neden olabilmektedir. İşgörenlerin etkin bir biçimde oluşumuna ve uygulamasına katılmadığı hiç bir strateji uzun süre varlığını sürdüremez. Güçlendirme, örgütlerde bireylerin karar verme yetkilerini artırma ve kişisel gelişimi sağlamalarında destek olmaktadır (London vd., 1999: 3-4).

Müşteri ilişkilerinde de personel güçlendirme büyük önem taşımaktadır. Müşteriyle doğrudan ilişkide bulunan personelin anlık kararları verebilmesi için örgütün misyonu ve hedefleri doğrultusunda belli bir otonomiye sahip olması gerekmektedir. Çalışanlar, tek başlarına etkili karar verebilme becerileri üzerine eğitilerek, personel güçlendirme eğitim aracılığıyla da gerçekleştirilebilir. Çok yönlü bir eğitim ile çalışanların davranışlarından sorumlu oldukları bir otonomi de sağlanabilir.

Personel güçlendirme, işi yapan ile karar vereni yakınlaştırmakta, işlerin yapılma süresini kısaltmaktadır. Çalışanın öz-yeterlilik hissini geliştirebilecek her türlü yönetim şekli personel güçlendirmesini sağlar. Çalışanlar, işleri üzerinde kontrol ve sahiplenme hissettiklerinde personel güçlendirmesi gerçekleşir. Güçlendirilmiş bireyler, yaptıkları işlerin kendilerine ait olduğunu hissederler ve sonuçlarının da kendilerine ait olduğunu bildiklerinden daha fazla sorumluluk üstlenirler. İşlerin yapılmasında inisiyatif alırlar, işlerinden hoşlanırlar ve bunun sonucunda örgüt içindeki etkinlikleri artar.

Personel güçlendirme kavramı, yakından incelendiğinde katılım, yetki devri ve motivasyon ile yakından ilişkilidir. Katılım, kararlarda sorumlu rol oynayacak kişilerin oluşturduğu bir grup yönetim türüdür (Eren, 2001a: 439). Kararlara katılım, çalışanların karar verme sürecinde aktif rol almalarını ifade eder. Katılım sayesinde personelin güdülenmesi, kararın kalitesinin iyileştirilmesi, kişisel amaçlarla örgütsel amaçların dengelenmesi, verimliliğin artması, personel devir süratinin azalması, çatışma ve sürtüşmelerin önlenmesi sağlanır (Eren, 2001a:443-444). Katılımın artması ile çalışanların motivasyonları ve işlerine karşı olan olumlu tutumları da artar. Personel güçlendirmenin bir boyutu da, çalışanların mümkün olduğunca yönetime katılmalarını sağlamaktır.

Yetki devri ise, bir yöneticinin herhangi bir alanda kendisine verilmiş olan karar verme yetkisini, kendi isteği ile belirli şartlar altında astına devretmesidir. Ancak, yönetici gerekli gördüğünde bu hakkı tekrar geri alabilir. Personel güçlendirmenin de, yetki devri ile ilgili boyutu bulunmaktadır. Ancak buradaki anlayış, yetki devrinden farklıdır. Yetki devrinde, yönetici işin sonunda hâlâ sorumlu kişidir. Yetki devri yöneticinin gerekli gördüğü için ya da daha iyi sonuçlar elde edebileceğini düşündüğü için kendine ait olan bir hakkı geçici olarak astına devretmesidir. Güçlendirme kavramında ise, işi yapan kişinin, bu alanda uzman olduğu anlayışına dayanmaktadır. Kişi bu alanda uzman olduğundan, yaptığı işin sahibi gibidir ve doğal olarak iş hakkındaki fırsatları görüp karar vermesi kişinin inisiyatifine kalmıştır. Yetki, zaten işi yapmakta olan kişisindir.

Personel güçlendirme kavramı, motivasyon kavramıyla da yakından ilgili olmasına rağmen farklılıklar arz etmektedir. Motivasyon “bir veya birden çok insanı, belirli bir yöne (gaye veya amaca) doğru devamlı şekilde harekete geçirmek için yapılan çabaların toplamıdır (Eren, 2001a:492). Tanımdan da anlaşılacağı üzere, motivasyonun özünde çalışanın performansını yükseltmek için uygun şart ve ortamların yaratılması yatar. Çalışanın nasıl kontrol edileceği ve yönlendirileceği önem taşır. Güçlendirme kavramında kontrol çalışandadır ve işletmenin asıl amacı çalışanın kendini yetiştirmesi ve sonucunda işinde başarılı olabilmesi için gerekli kararları almasıdır. Çalışanları motive etmek için çeşitli özendirme araçlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Gelir, güvenlik, terfi, daha cazip iş, statü kazanma, kişisel güç ve otorite kazanma, kararlara katılma, adil olma ve devamlı disiplin gibi özendirme araçları insanları motive edebilmektedir(Eren, 2001b:507–517). Personel güçlendirmede yüksek derecede özgüven, kendini geliştirme ve ilerleme arzusu, risk alabilme ve değişime açık olabilme, kendinin farkında olabilme, bağımsız çalışabilme, kendini ifade edebilme gibi kişisel maharetler ön plana çıkmaktadır (Ataman, 2001:349). Sonuç olarak, motivasyonda zaafardan yararlanma ön plana çıkmakta iken, güçlendirmede ise üstün meziyetler ön plana çıkmaktadır. Motivasyon, kişilerin belirli amaçlar etrafında harekete geçirilmesine yönelik olup ihtiyaçların, dürtülerin ve güdülerin bir sonucu olarak ortaya çıkar (Ataman, 2001:433–434).

## **II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERSONEL GÜÇLENDİRME VE ÖNÜNDEKİ ENGELLER**

Kamu yönetimi, diğer örgüt yönetimlerine göre farklılık arz etmektedir. Kamu yönetiminde sunulacak her hizmetin yasal bir dayanağının olması zorunludur. Başka bir anlatımla, kamusal alandaki her aktivitenin bir hukuki dayanağı bulunmalıdır. Türk hukuk sisteminde personel güçlendirme konusunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak personel güçlendirmeyle ilişkili yetki devri, yetki genişliği, yerindelik gibi kavramlara rastlamak mümkündür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 123. Maddesi, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” 124 Maddesi de “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler” hükmünü getirmiştir. Yine 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanununun 37. maddesi “Bakanlıklar kanunla yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelgelerle düzenlemekle görevli ve yetkilidir.” 38. Maddesi de “Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla, yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak yetki devri yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz” hükmünü getirmiştir. Anayasa ve yasanın bu hükümleri çerçevesinde durumu değerlendirdiğimizde kamu yönetiminde her yeni kurum ve kuruluş ile bunlara tanınan yetki ve görevin mevzuatla düzenleneceği açıktır. Bu açık durum karşısında Türk Kamu Yönetiminde personel güçlendirme tekniğinin uygulanmasının zor olacağı sonucuna varılabilir. Ancak, yine Anayasasının 126. maddesi “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmünü getirmekle personel güçlendirme karşısında, özellikle taşra yönetimi açısından Anayasanın engel teşkil etmeyeceği görülmektedir. Üstelik yetki genişliği ilkesi personel güçlendirme tekniğine çok yakın özellikler arz eden bir terimdir. Ayrıca 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 3. Maddesi de illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağını belirtmiştir. İlçeler açısından ise aynı kanununun 31-A-Maddesi “Kaymakam, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşrini, ilanını ve uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir” hükmünü getirmiştir. İlçe idaresinden kaymakamdan sonra gelen birim başkanları ile ilgili olarak aynı kanununun 37. Maddesi “İlçe İdare Şube Başkanları, kendi şubelerine taalluk eden kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla kendi dairelerine tevdi edilmiş olan görevlerin sürat ve intizam dâhilinde görülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur. İlçe İdare Şube Başkanları, kaymakam tarafından verilen emirleri yerine getirmek ve tevzi edilen işler hakkında gereken tetkikleri yaparak mütalaalarını zamanında bildirmek ve istenilen her türlü malumatı vermekle mükellefler” biçiminde bir açıklama getirmiştir.

Devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzel kişiliğinin ve bazı tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine idari vesayet denmektedir (Günday, 1997:57). Yetki devri ve yetki genişliği konusunda Danıştay vermiş olduğu bir kararında [*Danıştay 5. Dairesi’nin 07.10.1985 gün ve 85/550 E., 85/2274 K. sayılı kararı*], valinin bulunduğu noktada hükümetin temsilcisi sıfatıyla kamu kudretini kullanmak

yetkisine sahip bulunmakta ve bakanlıkların taşra teşkilatının en yüksek ve en geniş yetkili ajanı olduğunu belirtmiştir. Yine Danıştay bir başka kararında [*Danıştay 5. Dairesinin 29.9.1992 gün ve 89/2595 E., 92/2375 K. sayılı kararı*], "1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 101. Maddesiyle belediye başkanına, kendi sorumluluk ve gözetimi altındaki görevlerinden bir kısmını adına idare edip sonuçlandırmak üzere yardımcılarına devretme yetkisi verilmiş bulunmakta..."; belediyeler açısından belediye başkanının birimin en yetkilisi olduğuna ve belediyelerle ilgili tüm kararları belediye başkanının verebileceğine karar vermiştir. Meri mevzuatı personel güçlendirme açısından değerlendirecek olursak, personel güçlendirmenin mümkün olduğunu görmekteyiz. Tüm bu yasal düzenleme ve mahkeme kararlarını birlikte değerlendirdiğimizde, Türk kamu yönetiminde personel güçlendirmenin mümkün olduğu görülmektedir. Her örgütte olduğu gibi insan unsurunun ön plana çıktığı kamu yönetiminde işin doğasından kaynaklanan birtakım sorunların olduğu da bir gerçektir. Personel güçlendirmenin unsurları ile kamu yönetiminin özelliklerini mukayese etmemiz, kamu yönetiminde güçlendirmenin mümkün olup olmadığı konusunda daha gerçekçi sonuçlara ulaşmamızı sağlayacaktır. Personel güçlendirmenin kamu yönetimi açısından mümkün olabilirliliğini yasal, örgütsel, kültürel, teknik ve yönetici engelleri açısından ele alıp incelemek, konunun daha iyi anlaşılmasına olanak verecektir.

## A. YASAL ENGELLER

Kamu yönetiminde personel güçlendirmeye engel teşkil edebilecek tüm mevzuat hükümlerini tek tek sıralamak yerine, ortak özelliklerini belirlemek ve bir kurum açısından örneklemek daha yerinde olacaktır. Zira on binlerce mevzuatın binlerce hükmünü incelemeye yer vermek, bu incelemenin kapsamını aşmaktadır.

Öncelikle mevzuatın durağan olması ve güncelliğini kaybetmesi, kamuda personel güçlendirme için önemli bir yasal engel oluşturmaktadır. Köy Kanunu 1924, İl Özel İdaresi Kanunu 1913 ve Belediye Kanunu 1930 tarihli olup, çıkartıldığı tarihte bir devrim niteliğindeydiler. Ancak, günümüzde gerçekten bazı hükümleri fiilen uygulanamaz hale gelmiştir. Köy Kanunu'nun 16. maddesinde köyün temel gelir kaynağı olan "salma"nın üst limitinin hala 20 TL olması mevzuatın durağanlığına en iyi örnektir.

Kamu yönetiminde personel güçlendirmenin kaynağı olabilecek mevzuat, aynı zamanda önündeki en büyük engeli de oluşturmaktadır. Anayasanın 123. maddesi "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü gereği idarenin her işlemi yasal düzenlemeler çerçevesinde olmak zorundadır. 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un 37. maddesi de "bakanlıklar kanunla yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelgelerle düzenlemekle görevli ve yetkilidir" hükmü gereği idarenin her türlü işlem ve eylemleri mevzuatla açık, önceden tüm sınırları tespit edilmiş bir şekilde belirlenmiştir. Zaman içerisinde

düzenleme yapma yetkisini elinde bulunduran merkezi idare, yapılan yasal düzenlemelerle yetkileri merkezileştirmiş, hatta yasal olarak taşranın yetkisinde olan bazı yetkiler, yasayla, yönetmelikle, genelgeyle vs. mevzuatla merkezileştirmiştir.

Yasal engel olarak kabul edilebilecek ve fakat taşradaki idarenin yetkisinde olması gereken bazı durumlara, *Nüfus Ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü* örnek alınarak irdelemek, kamudaki personel güçlendirmemin zorluğunu anlamak bakımından yararlı olacaktır. Yasal ve idari düzenlemeyle genel müdürlük tarafından kullanılan ve yine idari ve yasal düzenlemeyle taşraya (il ve ilçelere) devredilebilecek bazı yetki ve görevleri şöyle sıralanabilir:

1.Doğum tarihlerini miladi yıla çevirme ile ay ve gündeki eksiklerini tamamlama yetkisi **15.11.1984 tarih ve 3080 sayılı kanunla 1587 Sayılı Nüfus Kanununa eklenen geçici 3. maddesinde belirtilen yetki çerçevesinde** Genel Müdürlüğe aittir. Oysaki bu yetki Nüfus Müdürlükleri tarafından kullanılabilir.

2.Yurtdışındaki doğum, evlenme ve ölümlerle ilgili tutanaklar Dışişleri Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Valiliklerce onaylanması mümkündür.

3.Yabancıların ibraz ettikleri evlenme ehliyet belgelerinin geçerliliği konusunda tereddüde düşüldüğünde, evlendirme memurluklarının İçişleri Bakanlığı'na müracaat etmeleri genelge emridir. **403 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 5. maddesi gereğince evlenme ile Türk Vatandaşlığını kazanan kişilerle ilgili olarak, İçişleri Bakanlığınca (Nüfus Vat.İşl.Gn.Md.'lüğü) Valiliklere gönderilen 08.07.1994 gün ve 145.111(82)/55262 sayılı genelge.** Oysaki valiliğin kararına göre işlem yapmalarını sağlayacak şekilde genelge yeniden düzenlenebilir.

4.Türk ile evlenen yabancı kadının şartlarını taşıması durumunda Türk vatandaşlığını doğrudan kazanması ve nüfus kütüğüne tescili gerekirken [403 sayılı Vatandaşlık Kanunu Madde 5] yine Bakanlık Genelgesi [İçişleri Bakanlığı Nüfus Vat.İşl.Gn.Md.'lüğünün 08.07.1994 gün ve 145.111(82)/55262 sayılı genelgesi, Madde 5] ile bu durumda Bakanlık talimatını zorunlu kılmıştır.

5.Vatandaşlıktan çıkma ile ilgili tüm iş ve işlemler Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nce ikmal edilerek Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Tüm bilgi ve belgelerin illerden istendiği düşünüldüğünde, dosya ikmal işlemlerinin de valiliklere bırakılması daha yerinde olacaktır. Ayrıca Türk vatandaşlığından çıkma, kanunun belirlediği şartlarla, İçişleri Bakanın iznine bağlı hale getirilebilir.

Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere, kamusal tüm görev, yetki ve sorumlulukların mevzuatla düzenlenme zorunluluğu -kanun koyucunun amacını



aşar nitelikte- merkezi idarenin tasarruflarını genişletmiştir. Bu da taşrada bulunan yetki ve görevler merkezi idareye alınmasına sebep olmaktadır. Böyle bir durum da kamuda personel güçlendirme tekniğinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Taşrada görevli vatandaşa muhatap olan kamu personelinin görevi adeta posta memuru gibi evrakı toplayıp merkezi idareye göndermekten ibarettir. Bu da personel güçlendirmenin ruhuna aykırılık teşkil etmektedir.

## **B. ÖRGÜTSEL ENGELLER**

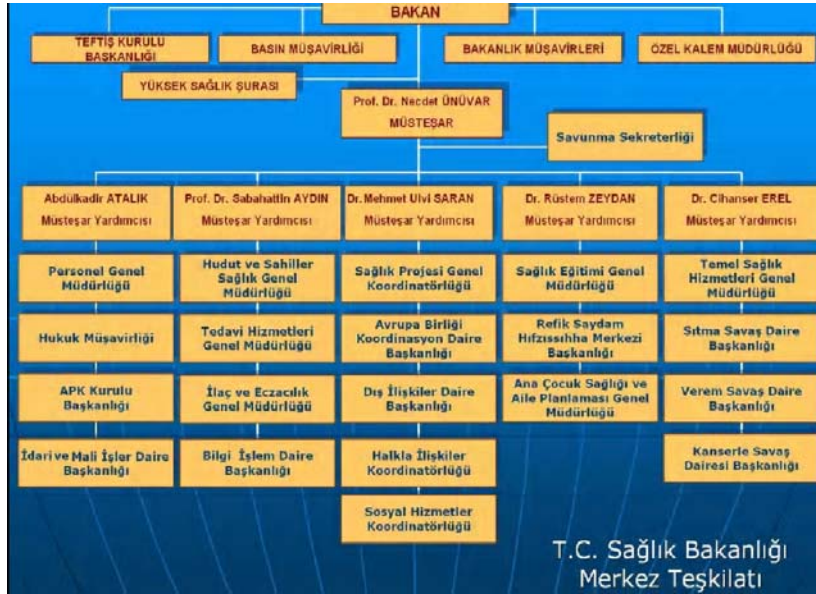
Kamu yönetimindeki örgütsel engellerin başında, kamusal örgütlerin statik yapılı olması, -başka bir anlatımla- esnek yapılı örgütlerin kamu yönetiminde bulunmaması gelmektedir. Zira Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde 123'e göre "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir". Anayasanın bu hükmü uyarınca kamuda yeni bir örgüt kanunla kurulabilir ve dolayısıyla örgütün yapısı ve görevleri de kanunla belirlenebilir. Bir yasa teklif ve tasarısının hazırlanması, meclis komisyonu ve genel kurulunda görüşülmesi, Cumhurbaşkanınca onaylanması, Resmi Gazetede yayınlanması ve yürürlüğe girmesi hem birçok prosedürü gerektirmekte, hem de uzun zaman almaktadır. Dolayısıyla, kamu yönetimindeki örgüt yapısı esnek değildir. Kamudaki her örgütün kuruluş ve görevlerinin kanun konusu olması, kamu yönetiminde personel güçlendirmeyi zorlaştırmaktadır. Personel güçlendirmede nitelikli ve yetmiş eleman bulamama, politika ve prosedür yetersizlikleri, rolün açık seçik olmaması gibi mazeretlerin arkasına sığınılabilir. Ancak, arkasına sığınılan bu mazeretler zaman içinde anılan mazeretlere de neden olabilecek durumlardır.

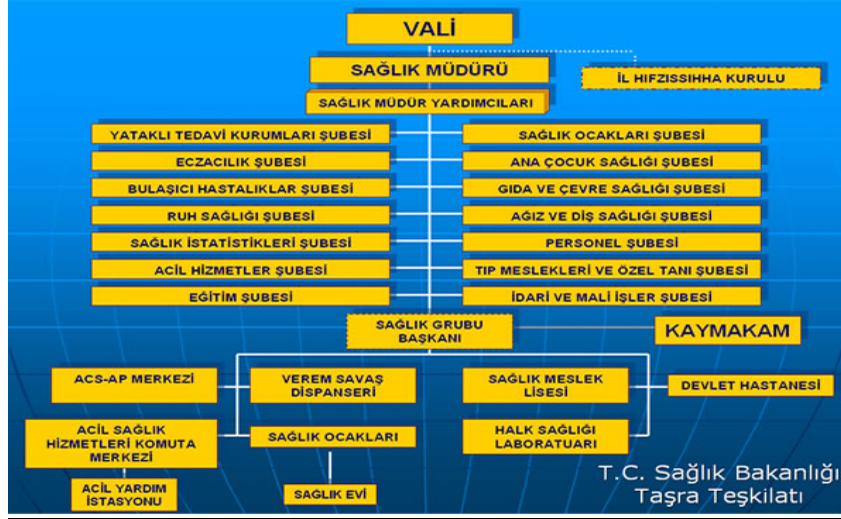
Kamu yönetiminde zamana bağlı ve riskli girişimlerin olmaması, aşırı rekabet baskılarının bulunmayışı, rolleri belirlenmiş ve yerleşik bürokratik ortamların gelenekselleşmiş olması, hiyerarşik kademelerin fazlalığı ve düşük iletişim ve sınırlı network sistemleri, aşırı merkezileştirilmiş kaynaklar ve yetkiler, kamuda personel güçlendirmenin önündeki örgütsel engelleri oluşturmaktadır.

Personel güçlendirmede iletişim kanallarının artırılması, yüz yüze iletişim için tüm engellerin ortadan kaldırılması gerekir (Ataman, 2001:350). Yöneticilerin başarısı ve örgütlerin etkinliğinde iletişimin rolü çok büyüktür. Bilgi çağında bilişim teknolojilerindeki gelişmeler bilginin paylaşımını önemli hale getirmiştir. Bilginin paylaşımı da ancak iletişimle olur. İş hayatı ile ilgili değişik kademelerde yapılan bir araştırma, yöneticilerin zamanlarının %75 ile %95'ini iletişim faaliyetlerine ayırmak durumunda olduğunu ortaya çıkarmıştır (Ertürk, 2001:160). Bu önem, personel güçlendirmede daha artmaktadır. Şekil 1'de görülen bir köy ebesinin rutin olan kademe ilerlemesinin sağlanmasına yönelik işlemler şu şekilde olmaktadır. Önce ebe dilekçe ile sağlık ocağı tabipliğine müracaat eder. Sağlık ocağı, sağlık grup başkanlığına yazar. Sağlık grup başkanlığı Kaymakamlık aracılığı ile valiliğe yazar. Valilik yazıyı Sağlık Müdürlüğüne havale eder. Sağlık Müdürlüğü ilgili şubesi olan Personel Şube Müdürlüğüne havale eder. Personel

Şube Müdürü de şefe, şef ilgili memura havale ederek Bakanlığa yazılacak yazının hazırlanmasını sağlar. Aynı yolu takip ederek ve ilgilileri tarafından yazı paraflanarak valiliğe gelir. Valilik ise yazıyı imzalayarak Sağlık Bakanlığına gönderir. Sağlık Müdürlüğünden daha karmaşık bir yazışma da bakanlıkta yapılır. Aynı yolları takip ederek yazı köy ebesine kadar intikal eder. Oysaki güçlendirmede hem iletişim kanalları artırılmak durumunda, hem de yüz yüze iletişim öngörülmektedir. Kamuda bu tür bir işlemin ikmalinde tek bir iletişim kanalı vardır, o da resmi yazışma ve postadır. E-Devlete henüz geçememiş olan ülkemizde e-posta, on-line müracaat, interaktif iletişim vs. yolları da açık değildir. Dolayısıyla iletişim kanalı tektir.

**Şekil 1:** Köy Ebesinin Bağlı Bulunduğu Sıralı Amirler ve Örgüt Yapısı





**Kaynak:** <http://www.saglik.gov.tr/extras/teskilat/teskilat.htm#>, Erişim Tarihi: 30.08.2005.

Yukarıdaki şekilde Sağlık Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatı organizasyon şemasının ana başlıkları yer almıştır. Bu şekil, bir köy ebesinin amirler hiyerarşisi açısından irdelendiğinde tablo daha net anlaşılacaktır. Başka bir anlatımla Sağlık Bakanlığı organizasyon şeması, köy ebesinin kademe/derece terfisi açısından yazışmalarda yer alan kâtipler hariç aldığı şekil aşağıdaki gibi olacaktır.

**Tablo 1:** Köy Ebesinin Kademe/Derece Terfisi Açısından Yazışmaya Katkı Sağlayan Bağlı Bulunduğu Sıralı Amirler ve Örgüt Yapısı

BİRİMİ	İLGİLİSİ	YAPTIĞI İŞLEM
Sağlık Evi	Köy Ebesi	Gerektiğinde dilekçe verir.
Sağlık Ocağı	Ocak Hekimi	Dilekçeyi kâtime havale eder.
	Kâtip	Yazıyı hazırlar hekime sunar.
	Ocak Hekimi	Yazıyı sağlık grup başkanlığına gönderir.
Sağlık Grup Başkanlığı	Sağlık Grup Başkanı	Yazıyı ilgili birime havale eder. (grup başkan yardımcısı, şef, kâtip gibi kademeleri olan başkanlıklarda her kademe yazışmaya katılır.)
	Kâtip	Yazıyı hazırlar başkana sunar.
	Başkan	Yazıyı paraflar Kaymakama sunar.

Kaymakamlık	Kaymakam	Yazıyı valiliğe (sağlık müdürlüğüne) gönderir.
Valilik	Vali/Vali Yrd.	Yazıyı sağlık müdürlüğüne havale eder.
Sağlık Müdürlüğü	Müdür	Yazıyı müdür yardımcısına havale eder.
	Müdür Yrd.	Yazıyı personel şube müdürüne havale eder.
	Şube Müdürü	Yazıyı şefe havale eder.
	Şef	Yazıyı kâtime havale eder.
	Kâtip	Üst yazıyı hazırlar şefe sunar.
	Şef	Paraflar.
	Şube Müdürü	Paraflar.
	Müdür Yrd.	Paraflar.
	Müdür	Paraflar.
Valilik	Vali/Vali Yrd.	Yazıyı imzalar. Sağlık müdürlüğüne iade eder. (yazıyı vali imzalarsa vali yardımcısı da paraflar)
Sağlık Müdürlüğü	Genel Evrak Birimi	Evrakı Sağlık Bakanlığına gönderir.
Sağlık Bakanlığı	Genel Evrak	Postayı açar. İlgili birimin kaşesini basar ve havale dosyasına koyar.
	Bakan	Yazıyı alt birimine havale eder.
	Müsteşar	Yazıyı alt birimine havale eder.
	Müsteşar Yrd.	Yazıyı alt birimine havale eder.
	Genel Müdür	Yazıyı alt birimine havale eder.
	Genel Müdür Yrd.	Yazıyı alt birimine havale eder.
	Daire Başkanı	Yazıyı alt birimine havale eder.
	Şube Müdürü	Yazıyı alt birimine havale eder.
	Şef	Yazıyı alt birimine havale eder.
	Kâtip	Terfi onayını hazırlar. Paraflar.

	Şef	Paraflar.
	Şube Müdürü	Paraflar.
	Daire Başkanı	Paraflar.
	Genel Müdür Yrd.	Paraflar.
	Genel Müdür	Teklif eder.
	Müsteşar Yrd.	Tensiplerine arz eder.
	Müsteşar	Uygun görüşle arz eder.
	Bakan	Onaylar.
	Kâtip	Valiliğe yazılan üst yazıyı hazırlar.
	Şef	Paraflar.
	Şube Müdürü	Paraflar.
	Daire Başkanı	Paraflar.
	Genel Müdür Yrd.	Paraflar.
	Genel Müdür	Paraflar.
	Müsteşar Yrd.	Paraflar.
	Müsteşar	Paraflar.
	Bakan	İmzalar.
	Genel Evrak	Yazıyı ilgili valiliğe gönderir.
Valilik	Vali/Vali Yrd.	Yazıyı sağlık müdürlüğüne havale eder.
Sağlık Müdürlüğü	Müdür	Yazıyı müdür yardımcısına havale eder.
	Müdür Yrd.	Yazıyı personel şube müdürüne havale eder.
	Şube Müdürü	Yazıyı şefe havale eder.
	Şef	Yazıyı kâtime havale eder.
	Kâtip	İlçeye gönderilecek üst yazıyı hazırlar.
	Şef	Paraflar.
	Şube Müdürü	Paraflar.
	Müdür Yrd.	Paraflar.

	Müdür	Paraflar.
Valilik	Vali/Vali Yrd.	Yazıyı imzalar. (yazıyı vali imzalarsa vali yardımcısı da paraflar)
Sağlık Müdürlüğü	Genel Evrak	Yazıyı ilçeye ve ilgili birimlere (maliye vs.) gönderir.
Kaymakamlık	Kaymakam	Yazıyı sağlık grup başkanlığına havale eder.
Sağlık Grup Başkanlığı	Sağlık Grup Başkanı	Yazıyı ilgili sağlık ocağına havale eder.
Sağlık Ocağı	Ocak Hekimi	Yazıyı havale eder
	Kâtip	İlgiliye tebligat yazısı hazırlar.
	Hekim	Tebliğ-tebellüğ yazısını imzalar. Gerekiyorsa üst birimlere bilgi verir.

Yukarıdaki tabloda görülen tüm işlemler, Resmi Yazışma Yönetmeliği uyarınca gerçekleşmektedir. Tabloda, yetki devrinin olmadığı durumlar dikkate alınmıştır. Yetki devri söz konusu olduğunda ise; işlemler biraz daha az imza, kırtasiye ve işlemle çözümlenebilmektedir.

Personel güçlendirmede hiyerarşik kademelerin mümkün olduğunca azaltılarak örgüt yapısının daha yalın hale getirilmesi gerekir (Ataman, 2001:349). Yukarıda incelediğimiz gibi Türk kamu yönetiminde idarenin, başka bir anlatımla örgütün kuruluşu, örgüt şemasının oluşumu vs. kanunla düzenleneceği Anayasa hükmüdür (Bkz. T.C. Anayasası, Madde 123). Bu açıdan baktığımızda örgüt yapısının yalın hale getirilmesi, gelişen ve değişen şartlar çerçevesinde kısa sürede örgüt yapısında bir değişiklik yapılması pek mümkün olmamaktadır. Mahalli idarelerde böyle bir durum mümkün olmakla birlikte özellikle merkezi idarenin taşra teşkilatlarında bu durum daha da güç olacaktır. Örneğin bir köy sağlık evinde görev yapan bir ebinin, hiyerarşik örgüt yapısı içindeki konumu yukarıdaki örgüt şemasına doğrultusunda incelendiğinde, köy ebesi açısından son derece karmaşık, dikey hiyerarşik yapı söz konusudur. Dolayısıyla örgüt yapısı yalın değildir. Kamu yönetimindeki yetki kullanma prosedürü bu şema ile birlikte değerlendirildiğinde iş daha da karmaşıklaşacaktır. Üst, daima yetkilidir. Dolayısıyla astın yaptığını üst daima bozma yetkisine sahiptir. Dolayısıyla köy ebesinin bağlı bulunduğu sağlık ocağı tabibi personelini güçlendirse bile daha sonra gelen sıralı amirler bunun tersine işlem yapabilir.

Personel güçlendirmede esnek iş dizaynı ve süreçlerin oluşturulması (Ataman, 2001:350) gerekir. Kamu yönetiminde esneklik istisnai bir durumdur. Asıl olan kuralların önceden belirlenmesi ve işlerin belirlenen kurallar doğrultusunda yapılmasıdır. Özellikle vatandaşla yüz yüze olan, hizmet sunumunda

nihai noktada bulunan alt kademe personelinin tüm rolleri önceden belirlenmiştir. Herkes yapacağı işi bilir. İş sahibine göre hareket etmesi pek istenmez.

Bugün gelinen noktada görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı açısından hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde karmaşık bir idari, mali ve hukuki yapı yaşanmaktadır. Kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik kaybolmuş, her şeyin Ankara'dan çözümlenmek istendiği katı merkezi bir yapı ortaya çıkmıştır (TODAİE, 1992:5-6). Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesi bir arada uygulanmakla birlikte, planlamadan karar vermeye, personel yönetiminden kaynak dağılımına kadar uzanan katı bir merkezîyetçi tutum bulunmaktadır (TOBB, 2000:44). Katı merkezîyetçi yapı, kamu kaynaklarının ve hizmetlerin dağıtımında adilane bir yapının oluşmasına engel olmuş, hizmetlerin ve kamu kaynakların dağıtımında israf had safhaya ulaşmıştır. Aşırı büyüyen merkezi bürokrasi hemen her hizmet için ayrı bir birim oluşturma yoluna gitmiştir. Merkezi idarenin tüm yetkileri elinde bulundurmasının sonucu olarak kamu bürokrasisinin alt kademeleri hiçbir iş yapamaz duruma gelmiş, merkezi idare memurları sürekli olarak evrak üretmekte, ancak hizmetlerde herhangi bir iyileştirme görülmemekte, otoritenin merkezde toplanması kırtasiyeciliği arttırmaktadır (Karatepe, 1995:165). Merkez tarafından hizmet götürülen birim sayısı arttıkça merkez ile taşra arasındaki iletişim sorunu da artmakta (TODAİE, 1992:10), bu durum taşranın gerçek ihtiyaçlarının karşılanmasından ziyade merkezin emir vermesi taşranın bu emri yerine getirmesi şeklindeki bir yapının oluşmasına neden olmuştur (TOBB, 2000:44). İhtiyaç duyulan kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak artması merkezdeki ve taşradaki örgütlerin de büyümesine neden olmuştur. Örgütler asıl vazifelerinden uzaklaşarak örgüt içi sorunların giderilmesi için çaba sarf etmektedirler. Tüm bu ve benzer durumlar kamuda personel güçlendirmenin önüne engel olarak çıkmaktadır. Merkez-taşra ikilemi, aynı mevzuatla aynı konuda birçok birime görev verilmesi (gıda denetiminde belediyeler, sağlık kuruluşları, tarım teşkilatı ve yetki genişliği ilkesinden kaynaklı valilik-kaymakamlığın görevli olması gibi), çalışmamanın bedelinin ihmal, çalışmaktan kaynaklanan hatanın bedelinin en hafifi ile görevi suiistimal olması, kurumların kurumsallaşamaması gibi nedenler kamuda personel güçlendirmeyi engellemektedir.

### C. KÜLTÜREL ENGELLER

Tebaanın kültürü ile devlet yönetimi arasında doğrudan ilişki olduğu açıktır. Millet nasılsa devlet de öyle yönetilmektedir. Demokratik ülkelerde toplumun kültürü devlet yönetimine daha bariz bir şekilde yansımaktadır. Latin tarzı yönetim modeli olarak tanımlanan ve ülkemizin de içinde yer aldığı yönetim modelinde; daha fazla devlet müdahalesi, daha fazla korumacılık, işletmelerin bürokratik yapılanma derecesinin fazla olması, sezgiye dayalı yönetimin daha ağırlıklı olarak görülmesi ve aile şirketlerinin sayısının çok fazla olması gibi temel özellikler yer almaktadır. Devletin özellikle yaptığı yatırımlarla ekonomik alanda

ağırlığını hissettirmiş olması bu ülkelerde gelişen yönetici tipini ve yönetim biçimini etkilemiştir. Özellikle kamu yöneticilerinin, hissedarların tatmini gibi kaygılardan bağımsız olarak daha az risk alma ve otokratik yönetim anlayışı üzerine kurulmuş bir yönetim felsefesi oluşturmalarına neden olmuştur (Ataman, 2001: 348).

Personel güçlendirmede en önemli unsurlardan birisi motivasyon ve ödüllendirme. Kamu yönetiminde ise her iki unsur verimsiz çalışmaktadır. Temelde, kamu hukuku astlara güvensizliğe ve dolayısıyla da denetime dayalı bir sistem öngördüğünden, sistem de motivasyon ve ödüllendirmeden ziyade denetim ve cezalandırmaya yönelik kurumsallaşmıştır. Kamu hukukunda terfi, maaşla ödüllendirme, takdirname ve teşekkürname öngörülmeyle birlikte, takdirname ve teşekkürname dışında çok nadir uygulamalar söz konusudur. Cezalandırma sistemi ise daha geniş düşünülmüş, uyarma, kınama, maaş kesimi, kademe ilerlemesinin durdurulması, memuriyetten ihraç ana cezalarının yanında alt görevlere atama, yer değişimi yanında idari, adli ve mali cezalar da öngörülmüştür. Ödüllendirmedeki düzensizlik (keyfi ödüllendirmeler), rekabete ve performansa dayalı ödüllerin olmayışı, yenilikçiliğe dayalı ödüllerin düşünülmemiş olması gibi etkenler kamuda personel güçlendirmenin önündeki kültürel engelleri oluşturmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminde görülen üste (amir, siyasi vs.) yaranma, “devlet baba daima haklıdır”, “devlete karşı gelinmez”, “kutsal devlet” gibi toplumsal kültür de kamu yönetimindeki personel güçlendirmenin önündeki engelleri oluşturmaktadır.

Personel güçlendirmede herkes için sürekli bir eğitim ve öğrenme ortamının yaratılması ve bilginin herkes tarafından paylaşılması (Ataman, 2001:350) esastır. Kamuda bir esas vardır. O da “herkes bilmesi gerektiği kadar bilmelidir” düsturudur. Ancak birçok kimse bilmesi gerekeni bile bilemez. Kamu yönetiminin alt kademelerinde yer alan, makam olarak terfi imkânı olmayan personel kendini yenilemek zorunda değildir. Asaleti tasdik edilen bir kamu personelinin memuriyetten ihracı son derece zor gerçekleşecek istisnai şartlara bağlanmıştır. İşi kaybetme, ücretini azaltma korkusu olmayan personel de değişen ve gelişen şartlara uyum için kendini zorlamamaktadır. Dolayısıyla bu yönü ile de kamuda personel güçlendirme tekniğinin uygulanması zor görünmektedir. Ayrıca yukarıda zikredildiği gibi iletişim ve bilginin paylaşımındaki zorluk da bu tekniğin uygulanmasını güçleştirmektedir

Örgütsel destek yöntemlerinin (ücretlendirme, performans değerlendirme, ödüllendirme vb.) güçlendirmeyi destekleyecek şekilde oluşturulması hususu önem kazanmaktadır (Ataman, 2001: 350). Kamuda, ücretleme de sabittir. İşe göre ücret artışı genelde fazla mesai yapılan veya döner sermayesi olan kurumlar dışında sabittir. Denetim ise, hukukilik denetimi esasına dayanmaktadır. Personelin hatasının cezalandırılması esastır, ödüllendirme ise istisnadır.

Sonuç olarak kamu hizmetlerinin sunumunda birlik ve bütünlük bozulmaya yüz tutmuştur. Kişisel uygulamalar ve subjektiflik ön plana her geçen gün biraz daha çıkmaktadır. İnançlar, duygular ve dünya görüşlerinin kamu hizmetlerine



yansıyor olması personel güçlendirmenin önündeki kültürel boyutlu psikolojik engellerdir.

#### **D. TEKNİK ENGELLER**

Kamu yönetiminde personel güçlendirmenin önündeki teknik engeller ise görülen işin ve verilen hizmetin mahiyetinden kaynaklanan engellerdir. İş tasarımının olmayışı, alt kademe personelin görev ve yetkilerinin çok belirgin ve inisiyatif kullanılmayacak derecede belirlenmiş olması, yetki genişliği ilkesine sahip üst düzeyin ise rolünün belirsizliği kamu hizmetlerinde teknik destek ve eğitim eksikliği, gerçekçi olmayan masa başında belirlenmiş hedefler, işe göre ihtiyaç duyulan uygun otorite eksikliği, düşük iş çeşitliliği ve sunulan hizmetlerde alternatiflerin yokluğu, iş performansı ile yakın ilişkisi olan kararlara, etkinliklere ve toplantılara düşük katılım veya göstermelik katılımlar, ihtiyaç duyulan alanlarda uygun ve gerekli miktar ve yeterlilikte kaynakların eksikliği, çok fazla kurallar ve bürokrasi, rutin işlerin fazlalığı, düşük ilerleme fırsatları, anlamsız hedefler ve bu hedeflere göre biçilmiş misyon ve görevler, üst yönetici ile sınırlı iletişim gibi hususlar kamu yönetiminde personel güçlendirmenin önündeki teknik engelleri oluşturmaktadır. Zaman içinde hızlı kentleşme ile artan alt yapı, çevre, ulaşım sorunları, gelir kaynaklarının yetersizliği, bürokrasi üzerindeki siyasi baskı gibi faktörler belediyelerin görevlerini olumsuz etkilemiş, şehir trafiğini yönetme, nüfus, çevre, toplu konut gibi yerel halkı ilgilendiren kimi hizmetler belediyenin kısmen veya tamamen sorumluluk alanı dışında tutulmuştur (Eryılmaz ve Şen, 1994: 27).

Kırsal yöreye hizmet vermekte görevli olan il özel idareleri kendilerine artık yerel yönetim denilemeyecek ölçüde merkezi yönetim hiyerarşisi içine girmiş merkezi yönetimin üstlendiği görevlerden çok sınırlı bir kesimini merkezden gönderilen mali kaynaklarla ve tümüyle merkezi yönetim personeli eliyle yürüten merkezi yönetim kuruluşu olmuştur. Bu noktada il özel idareleri her görevi yapabilir veya hiçbir görevi yapamaz tarzında garip bir hukuki ve fiziki durumun içine itilmiştir (Başsoy, 1995:393). Böyle bir yönetim düzeninde personel güçlendirmenin de ne kadar zor olacağı açıktır.

#### **E. YÖNETİCİ ENGELLERİ**

Örgütlerin yönetiminde tepe yöneticinin yönetim tarzı, tüm örgütün şekillenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Öğrenme, unutma, hatırlama, düşünme, fizyolojik özellikler, yetenekler, bilgiler, çatışma, heyecan, duygu, dikkat, görme, işitme, algılama vb. gibi benzeri faaliyet, duygu ve süreçler kişisel davranış ve güdülerde önemli bir yere sahiptir. İnsanlar arasındaki ortak özellikler ve farklılıkların da belirleyici ölçütü olmaktadır (Eren, 2001b: 97). Yöneticinin yönetim tarzına şekil veren bu özellikler özellikle alt yöneticilerinin

uygulamalarının da şekillenmesini sağlamaktadır. Özellikle otoriter (yüksek kontrol) bir yöneticinin gözetiminde çalışan personel kurallara daha fazla riayet edecek, iş ve işlemlerini yöneticinin tarzına uyarlayacaktır. Olumsuzluk (hatalar üzerinde odaklaşma) üzerine odaklanmış bir yöneticinin gözetiminde çalışanlar hata yapmamaya çalışacaktır. Davranış ve sonuçlar üzerinde nedensiz tavır ve davranışlar sergileyen bir yöneticinin gözetiminde çalışanlar adeta monotonlaşacak, robot gibi belli bir hareketi yaparak görevini tamamlayacaktır. Performansa dayalı yönetimi benimsemiş, cezalandırmadan çok ödüllendirme ve teşvik sağlayan bir yöneticinin mahiyeti konumundaki personel ise daha rahat hareket edecek ve sağlanacak güçlendirmeleri uygulayabilecektir. Yönetimsel engel şeklinde ortaya çıkacak personel güçlendirme engelleri bazı psikolojik, sosyolojik vs. nedenlere dayanabilir. Bunlar yönetimsel “rahatlık alanları”nı koruma, elemanların yetersizliği korkusu, her şeye kadir yönetici efsanesi, yöneticinin kendine güvensizliği, pasifize olma fobisi, kontrolü kaybetme korkusu, elemanın verilen görevi yapacak bilgi, beceri ve kapasiteye sahip olmaması şeklindeki mazeretler olabilir.

Görev, yetki ve sorumlulukların zamanla farklı farklı birimlere geçmesi, örneğin; köy idareleri için öngörülen hizmetlerin Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne de verilmiş olması, özellikle risk almaktan kaçınan yöneticiler için de bir sığınak niteliğindedir. Halkın oylarıyla belirlenen organların (il genel meclisi) merkezi yönetimin ataması ile gelen vali tarafından yönetilmesi, ülkemizdeki siyaset ile idare arasındaki farklılaşmanın gerçekleşmemesinin en büyük göstergesi olup (Eryılmaz ve Şen, 1994:21), yönetimde karar verme pozisyonunda olan il özel idaresinin hareket alanını sınırlamaktadır. Yerel halkın, finansmanını kendisinin sağladığı yerel hizmetlerin yerel yönetimler amacına uygun şekilde yerine getirilip getirilmediğini denetleyememesi yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde merkeze olan mali bağımlılık yerel yönetim sistemi içerisinde etkin bir halk denetiminin oluşumunu engellemektedir (Saran, 1996:21). Bu durum mahalli idarelerin merkezi idare tarafından kontrol ve yönlendirilmesini sağlamaktadır. Böyle bir yönetim tarzında da personel güçlendirme uygulamasının gerçekleşmesi mümkün olmayacaktır.

### **III. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Çözüm önerilerine geçmeden önce konunun daha iyi anlaşılabilmesi için bir durum tespiti yapmakta yarar vardır. Kamu yönetim alanında dünya, özellikle gelişmiş ülkeler hızla ilerlerken ülkemizde yönetim zihniyeti aynı düzeyde ilerleme sağlamakta zorlanmıştır. Kapalı sistem yaklaşımında olduğu gibi yönetim, içine kapalı, kendi sorunlarıyla meşgul, çevredeki değişme ve gelişmelere yeterince duyarlı olamamış, katılımcılık ve şeffaflık gibi unsurlarla teknolojik yeniliklere yeteri kadar kaynak ve zaman ayrılmada güçlükler bulunmaktadır. Her türlü düzenleme devletten halka doğru ve tek taraflıdır. Mevcut kamu yönetiminin yapısı, özellikle teftiş ve denetimler ileriye dönük planlamadan ziyade geçmişe

yönelimli, sorunları teşhis edip kökten çözüme yerine, anlık çözüm yönelimli, belirli bir hedefi gerçekleştirme, misyon ve vizyon belirleme yerine, çıkan sorunları bastırma yönelimli bir hal almıştır. Performans ve yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetimi yapılmakta, dolayısıyla ödül ve motivasyon yönelimli değil, ceza yönelimlidir. Anayasada yer alan yasama, yürütme ve yargı erklerinin etkisi giderek zayıflamaktadır. Ülkede 25.000 dolayında teftiş, denetim, kontrol vs. yetkili kamu personeli olmasına rağmen, yolsuzluk, usulsüzlük, hukuksuzluk gün geçtikçe artmaya devam etmektedir. Sorunlar her geçen gün biraz daha artmaktadır. Artan sorunları çözmek için yeni yeni kurumlar kurulmasına rağmen sorunların çözülmesinin yerine bu oluşum Devlette obezite, katılık, aşırı merkezîyetçiliğe sebep olmaktadır. Mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçların giderilmesine ilişkin kararlar merkezden verildikçe kamu personelinin de aynı oranda merkezde (Ankara) istihdamı zorunlu hale gelmiştir

Türkiye’de bürokratik işlemlerdeki fazlalığın, kırtasiyeciliğin artmasının ve sorunları çözmek ve iş takibi için başkente yoğun akımın temelinde merkezîyetçi yönetim anlayışı yatmaktadır. Yerel yönetimlere ve yerinden yönetimlere merkezi yönetim tarafından vesayet denetiminden öte, hareket alanının sınırlayacak kadar kontrol alanı oluşturması merkezîyetçilikten kaynaklı sorunları daha da artırmaktadır. Anayasada “mahalli müşterek mahiyetteki” ihtiyaçların “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” mahalli idarelerce karşılanması emredildiği halde, köy yollarından köy içme sularına kadar, köy imarından köy sulamasına varıncaya kadar birçok hizmet yakın zamana kadar merkezi idare olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmekteydi. Buna paralel olarak hala köy, kasaba, ilçe ve il halkının birçok mahalli müşterek ihtiyaçları merkezden planlanmakta ve çözülmeye çalışılmaktadır. Hatta birçok hizmet de mahallinde görüldüğü halde, onay için merkezi idareye gönderilmekte, onaydan gelmesi beklenmekte veya iş takibi suretiyle sonuç alınabilmektedir. Taşradaki en küçük bir iş dahi merkezi idare tarafından planlanıp uygulanır hale geldiğinden harcaması da merkezin usul ve esasları doğrultusunda yapılmaktadır. Zaman zaman yapılan işin maliyetinden çok merkezi idare ile iletişim ve yazışma maliyetleri oluşabilmektedir. Bu ve benzer uygulamalar sonucu oluşan mevcut durum şöyle sıralanabilir:

1. Kırtasiyeciliği artırmıştır.
2. Taşradaki uygulayıcıyı merkezi idarenin emir ve direktiflerini uygulamak durumunda olduğundan, fikir üretmez hale getirmiştir.
3. Yatırım ve hizmetin gecikmesine, maliyetinin artmasına ve israfa neden olmaktadır.
4. Yatırım ve hizmetin mahalline uygunluğunu önlemekte, yerindeliğini azaltmaktadır.

5. Halkın demokrasi bilinci gelişmemekte, katılımcılık, şeffaflık engellenmektedir.

6. Merkezi idarenin bulunduğu başkente 5 ana karayolundan, 2 demiryolundan ve 1 hava yolundan akın eden iş takipçileri dolayısıyla bürokratlar, kamu personeli ve siyasiler asli işlerini yapamaz hale gelmişleridir.

7. İş takipçiliği dolayısıyla ülkenin sorunlarıyla baş edemeyen yönetici ve bürokratlar, sorunları çözmeye adına yeni personel istihdamına, yeni bina inşasına başlamakta, biriken personel sorunları için yine personel istihdam etmekte, binaların birinin inşası bitmeden “ek bina” ihtiyacı doğmaktadır.

8. Tüm bu uygulamalar ve gelişmeler neticesinde taşradan merkeze göç hızla artmaktadır.

Mevcut durum çerçevesinde Türk kamu yönetiminde personel güçlendirmenin pek mümkün olmadığı açıktır. Kamu yönetiminde personel güçlendirmenin mümkün olabilmesi için hizmeti sunan ile hizmeti alanın karşılıklı etkileşim içinde olması, dünyadaki gelişmeler ve değişmelerin yönetimi etkilemesi, kısacası sistemin açık sistem olması gerekir. Bunun için de her şeyden önce gerek halkta gerek devleti yönetenlerde çağdaş yönetim tarzına uygun kültürel değişimin olması gerekir. Bu da ancak yasal düzenlemelerle mümkün olur. Çünkü kamusal alanın düzenlenmesi ancak yasalarla yapılabilmektedir. Mevcut durumu düzeltmeye yönelik her çalışma başarısızlığa mahkûmdur. Sistemi yeniden ele alacak, her şeyi yok sayıp devletin bekası için gerekli olan kurum, görev ve hizmetlerin yeniden düzenlenmesini sağlayacak bir düzenleme yapılmalıdır. Reorganizasyon değil reengineering şarttır. Bu şartlar altında kamu yönetiminde personel güçlendirmenin mümkün olması için yapılması gereken başlıca hususları şöyle sıralanabilir:

1. e-ülkeye (e-Devlet, e-iş, e-birey) bir an önce geçilerek, takdir yetkisinin kullanımına ihtiyaç duyulmayan hizmetlerin elektronik ortamdan sunulmasına olanak tanınmalıdır.

2. Kamu personeli istihdam şeklinin özel sektöre paralel hale getirilmesi, çağdaş insan kaynakları tekniklerinin uygulanması sağlanmalıdır. (insan gücü analizi ve personel planlaması, liyakat, kariyer planı, ödüllendirme ve cezalandırma, kısmi ve tam zamanlı çalışma, performans dayalı değerlendirme ve terfi vs.).

3. Kamu hizmetlerinde öz yetenek dışındaki hizmetler dışarıdan satın alınmalıdır. Modası geçmiş, gereksiz, tekrar ve ulusal değil de özel çıkarlara hizmet eden iş ve işlemler tasfiye edilmelidir.

4. Merkezi idare ile mahalli idare görev dağılımı yeniden belirlenerek merkezi idareye planlama, koordinasyon ve denetleme görevi

ile bölgesel ve ulusal nitelikli hizmetlerin sunumu verilmeli, diğer görevlerin tamamı mahalli idareye bırakılmalıdır.

5. Hiyerarşi kademelerinin azaltılarak, yatay ve yalın örgüt yapısı oluşturulmalıdır.

6. Ölçülebilir performans ölçütleri geliştirilmeli, müşteri memnuniyeti sürekli ölçülmeli, personel, kuralları yerine getirmekten sorumlu olmak yerine, sonuç almaktan sorumlu olmalıdır, iç ve dış müşteri tatminini elde esas olmalıdır.

7. Performansa dayalı hukuki ve mali denetimin yanı sıra iç denetim de esas alınmalıdır.

8. Mevzuatın azaltılması, kısaltılması, sadeleştirilmesi gerekir.

9. Yolsuzluk ve kaynak israfı önlenmeli, yatırımlarda değer mühendisliği tekniklerinden yararlanılmalıdır.

10. Yönetim aralığı, en az on beş çalışana bir yöneticiye yükseltilmelidir.

11. Şekle dayalı uygulamalar (mesai, mesai çizelgesi, kılık-kıyafet, törenler, festivaller, şöenler, makam şoförü vs) çağdaş normlarda olmalıdır.

Kısacası kamu yönetiminde personel güçlendirme tekniğini uygulayabilmek için; vizyon, misyon, strateji, politikalar, amaç ve hedefler, her bir hizmet için uygun örgüt yapısı, yeterli kaynak (para, bilgi) ve en önemlisi de uyumlu yetenek (insan) belirlenmeli, katılımcı, çok ortaklı, açık, alıcı odaklı, sürekli gelişen, esnek, kaliteli, rekabetçi, personeli güçlendiren ve yerindeliği olan bir yönetim sistemi benimsenmelidir.

## **DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Küreselleşen dünyada rekabetin hızla artması, hizmet sunumunda kalite ve standartların çok yükselmesi, iç ve dış müşteri memnuniyeti, alternatif ürün ve hizmetlerin aşırı denebilecek düzeyde artması, bilginin, bilgi paylaşımının ve iletişimin öneminin her gün biraz daha artmaktadır. Bu durum, her sektörde hizmeti sunan ile hizmeti alanın o anda gelişen ve değişen şartlara göre hareket kabiliyetinin gerekliliğini de artırmıştır. Artan rekabet ortamında müşteri isteklerine en kısa zamanda çözüm bulabilmek için, müşteri ile karşı karşıya olan personelin konumunun güçlü olması, inisiyatif kullanması, o anda karar vermesi ve uygulaması gibi zaruretler, yönetimde yeni bir teknik olan personel güçlendirmeyi gündeme getirmiştir. Güçlendirme, hem örgüte hem de çalışana birçok yarar

sağlamaktadır. Kendine güvenen ve kendini güvende hisseden bir personel, örgüte daha yararlı olur. Görev, yetki ve sorumluluk aynı personelde olunca, kendini geliştirecek, yetenek ve yaratıcılığı artacak, denetim mekanizmasına dahi gerek kalmadan kendi kendini kontrol edebilecek, dolayısıyla, hem işgören hem de işveren kazanacaktır. Enerjiler sinerjiye dönüşecektir. Örgütte ise kararlar hızlı verilecek, iş ve çalışmada esneklik artacak, iç ve dış müşteri memnuniyeti artacak, örgütte hantallık bitip hareketlilik başlayacak, örgüt dinamizm kazanacak, rekabet gücü artacak, alternatif ürün ve iş imkânları ortaya çıkacaktır. Yeni teknolojik imkânlardan yararlanma artacak, örtülü bilgiler açık hale gelecek, bilgi paylaşımı had safhaya çıkacak, bilişim teknolojilerinden yararlanılacak, değer mühendisliği sayesinde yararlı olmayan unsurlar elenecek, yararlı olanların ise fonksiyonelliği artırılarak rekabet gücü yükselecektir. Sonuç olarak güçlendirilmiş personelle çalışan örgütlerde hem örgüt kazanacak, hem personel kazanacak hem de hizmetten yararlanan kazanacaktır.

Bilişim teknolojilerinde meydana gelen hızlı değişimler sonucu yer kürenin tek bir pazar haline gelmeye başlamasının da etkisiyle, maliyet, zaman, kalite ve hizmet konularında örgüt faaliyetleri sürekli olarak etkilenmekte ve gelişmelere neden olmaktadır. Rekabetçi baskılar işletmeleri hammadde tedarikinden ürünün müşteriye teslimine kadar, hatta ürünün müşteri tarafından tüketilme safhasına kadar, değer zincirinin her aşamasında maliyet, kalite, fonksiyonellik, zaman kullanımı gibi konularda yeni yöntemler tasarlamaya ve arayışlara zorlamaktadır. Artık “ne üretirsen üret satılır” devri sona ermiş, “neyi kaça üreteceksin”, “ne işe yarar”, “başka ne iş yapar” gibi sorgulamalar ön plana çıkmıştır. Sadece bulunan mahaldeki ürünlerle yetinmek yerine, tüm dünyadaki ürünlerin özelliklerini, fonksiyonlarını, fiyatlarını, kalitesini inceleme, ölçme, sorgulama ve değerlendirme imkânı bulunmaktadır.

Günümüzün rekabetçi koşullarında varlıklarını sürdürmek isteyen işletmelerin, düşük maliyetli, yüksek kaliteli, çok fonksiyonlu ve tüketici taleplerine uygun nitelikli mal ve hizmet üretmek durumunda kalan işletmeler yeni bir yönetim tekniği olan personel güçlendirmeyi kullanmaya başlamışlardır. Kamu yönetiminde ise aynı duyarlılık söz konusu değildir. Yapılacak yasal bir düzenleme ile personel güçlendirme tekniğinin kamu yönetiminde de uygulanması sağlanmalıdır. Her ne kadar kamu hizmetlerinin ve kamu erkinin sunumunda rekabet ortamı gelişmemiş olsa da, hantallaşan bürokrasi Devletin varlık nedenini tehdit eder hale gelmektedir. Bu tehdidi ortadan kaldırmak için kamusal alanda da yönetimdeki yeni teknikleri, özellikle güçlendirme tekniğini uygulamakta yarar vardır.

## KAYNAKÇA

- ALBERTYN, R. M., C. A. KAPP and J. C. GROENEWALD (2001), "Patterns of Empowerment in Individuals Through The Course of A Life-Skills Programme In...", **Studies in the Education of Adults**, 33(2), pp. 21-180.
- APPELBAUM, S.H., D. HEBERT and S. LEROUX, (1999), "Empowerment: Power, Culture and Leadership A Strategy or Fad for The Millenium?", **Journal of Workplace Learning: Employee Counselling Today**, 11(7), pp. 233-254.
- ATAMAN, G. (2001), **İşletme Yönetimi, Temel Kavramlar ve Yeni Yaklaşımlar**, Türkmen Yayınları, İstanbul.
- BAŞSOY, A. (1995), "İl Özel İdarelerimiz", **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran, ss.390-397.
- CLAYDON, T. and M. DOYLE (1996), "Trusting Me, Trusting You? The Ethics of Employee Empowerment", **Personel Review**, 25(6) , pp.13-25.
- CONRAD, L. (1999), "Employee Empowerment in Services: A Framework for Analysis; Metropolitan University, Leeds", **UK Personnel Review**, 28(3), pp.169-191.
- CUNNINGHAM, J. H. and C. BALDRIG (1996), "Empowerment: The Power To Do What?", **Endustrial Relation Journal**, 27(2), pp.143-154.
- Danıştay 5. Dairesinin 07.10.1985 gün ve 85/550 E., 85/2274 K. sayılı kararı
- Danıştay 5. Dairesinin 29.9.1992 gün ve 89/2595 E., 92/2375 K. sayılı kararı
- EREN, E. (2001), **Yönetim ve Organizasyon**, Beta Yayınları, 5. baskı, İstanbul.
- EREN, E. (2001), **Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi**, Beta Yayınları, İstanbul.
- ERTÜRK, M. (2001), **İşletme Biliminin Temel İlkeleri**, Beta Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, B. ve M. ŞEN (1994), 2000'li Yıllara Doğru Yerel Yönetimler, **MUSİAD Araştırma Raporları**, Mart.
- GÜNDAY, M. (1997), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- KARATEPE, Ş. (1995), "Türkiye'nin Yönetim Sorunları", **Yeni Türkiye**, 1(4), Mayıs-Haziran, ss. 164-173.
- LESLIE, D. R. and C. M. HOLZHALB (1998), "Measuring Staff Empowerment: Development of A Worker Empowerment Scale", **Research on Social Work Practice**, 8(2), pp. 212-223.

- LEWCHUK, W. and D. ROBERTSON (1997), "Production Without Empowerment: Work Reorganization From The Perspective of Motor Vehicle Workers", **Capital and Class**, 63, pp.37 -65.
- LONDON, M., H. H. LARSEN and L. N. THISTED (1999), "Relationships Between Feedback and Self-Development", **Group and Organization Management**, Thousand oaks January-March 1999, 24(1), pp.5-23.
- OSBORNE, S. P. (1994), "The Language of Empowerment", **The International Journal of Public Sector Management**, Bradford, 7(3), pp.56-63.
- OUDTSHOOM, M. V. and L. THOMAS (1995), "A Management Synopsis of Empowerment", **Training for Quality**, Bradford, 3(3), pp 25-30.
- SANJAY, T. M. (2001), "Employee Empowerment: an Integrative Psychological Approach", **Applied Psychology**, 50(1).
- SARAN, U. (1996), "Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 5(4), Temmuz, ss.17-28.
- TOBB (2000), **Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması**, Ankara TOBB Yayınları.
- TODAİE (1992), **Kamu Yönetimi Araştırması. Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- 403 sayılı **Vatandaşlık Kanunu**.