

FAYOL VE GULICK'TEN GÜNÜMÜZE YÖNETİM FONKSİYONLARININ DÖNÜŞÜMÜ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

AN EVALUATION ON TRANSFORMATION OF THE FUNCTIONS OF MANAGEMENT FROM FAYOL AND GULICK TO PRESENT

Duygu Demirool Duyar*

ABSTRACT

The functions of management in the context of both private sectors and public administrations were first presented by Fayol and then developed with the thoughts of Gulick. These developed functions accepted as POSDCORB (Planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting) gained considerable importance in the literature of science of management and currently they can be stated as worth the research. The functions presented as an element of general theory of administration parallel to the years of welfare state and traditional public administration, are seen as political tool beyond being a function of administration currently. Planning and organizing functions can be expressed as the most significant examples of this. Therefore, both dominating state conceptions and politics, and practices that form and transform public administration have an effect on functions of management. Following the tracks of the points where this mentioned affect emerged, this study aims to find an answer to what extent to claim a transformation in functions of management. This article in which the national and international literature review is conducted by a qualitative perspective, concludes that it is possible to mention of an existence of transformation in the functions of management.

Keywords: Functions of management, welfare state, traditional public administration, neoliberal policies, new public understandings

ÖZET

Hem özel işletmeler hem kamu yönetimi bağlamında önce Fayol tarafından ortaya konan sonrasında Gulick'in değerlendirmeleriyle POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordinating, Reporting, Budgeting*) olarak yönetim bilimi literatürüne dahil olan yönetimin fonksiyonlarının, günümüzde de önemini koruyan ve araştırılmaya değer konular arasında olduğu ifade edilebilir. Refah devleti ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının hakim olduğu yıllara koşut genel bir idare teorisinin unsuru olarak sunulan fonksiyonlar bu yıllarda yönetim fonksiyonu olmanın ötesinde birer politika aracı olarak da işlev görmüştür. Planlama ve örgütlenme fonksiyonları bunun en bariz örnekleri olarak gösterilebilir. Dolayısıyla devlet işleyişini biçimlendiren anlayış ve politikaları ile kamu yönetimini şekillendiren ya da dönüştüren uygulamalar, yönetimin fonksiyonlarını da etkilemiştir. Bu makale ile amaçlanan da söz konusu bu etkinin fonksiyonlar üzerinde hangi noktalarda ortaya çıktığının izlerini sürerek yönetimin fonksiyonlarında bir dönüşümden bahsetmenin ne kadar mümkün olduğu sorusunu yanıtlamaya çalışmaktır. Nitel bir perspektifle ulusal ve uluslararası literatür taraması yoluyla ele alınan makalede ulaşılan sonuçlara göre yönetim-fonksiyon ilişkisinin doğal bir sonucu olarak fonksiyonların nitelik ve işlevinde bir dönüşümün olduğu söylenebilir.

Anahtar kelimeler: Yönetimin fonksiyonları, refah devleti, geleneksel kamu yönetimi, neoliberal politikalar, yeni kamu anlayışları

* Arş. Gör., Kafkas Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi, ddemirool@sakarya.edu.tr

Giriş

Yönetim olgusunun süreçlere ayrılarak incelenmesi fikri Henri Fayol öncülüğünde ortaya konmuş, yönetimin evrensel teorisi Fayol tarafından bu yolla oluşturulmaya çalışılmıştır. Fayol'un Fransızca olarak kaleme aldığı ve yönetimin fonksiyonlarına yer verdiği 1916 tarihli "Administration Industrielle et Generale" (Wren ve diğ., 2002: 906) isimli çalışması ile 1923 yılında İkinci Uluslararası İdare Bilimi Kongresi'nde yine Fransızca olarak sunduğu "La doctrine administrative dans l'etat" isimli çalışmaları bu teorinin temel kaynakları olarak görülebilir. Ancak belirtmek gerekir ki daha öncesi olan 1908 tarihli Fayol'un bir konuşma metni, 1916 tarihli çalışmasının öncüsü olarak gösterilmektedir (Peaucelle, 2003c: 189'dan aktaran Şengül, 2007:258). Fayol'un söz konusu bu eserlerinin İngilizceye çevrilmeleri ise sonraki yıllarda gerçekleşmiş ve böylece yönetimin süreçlere ayrılarak fonksiyonel bağlamda incelenmesi fikri giderek yaygınlaşmıştır (Smith ve Boyns, 2005: 1320). Gulick ve Urwick'in editörlüğünde 1937 yılında yayınlanan "*Papers on the Science of Administration*" isimli çalışmada, hem Gulick'in (1937) Fayol'dan esinlendiğini belirterek geliştirmiş olduğu POSDCORB fonksiyonlarını ele aldığı "Notes On The Theory Of Organization (Örgüt Üzerine Notlar)" isimli çalışması hem de 1923 yılında Fayol'un (1937) sunduğu az önce ifade edilen metnin Sarah Greer tarafından "*The administrative theory in the state*" başlığıyla yapılan İngilizce çevirisi yer almaktadır. 1916 tarihli "Administration Industrielle et Generale" çalışma özellikle Urwick'in çabalarıyla "*General and Industrial Management*" (Genel ve Endüstriyel Yönetim) ismiyle 1949 yılında ikinci kez İngilizceye çevrilmiştir (Smith ve Boyns, 2005: 1320-1321). Burada belirtmek gerekir ki ilgili eserin 1939 yılında Türkçe çevirisi de "Sinai ve Umumi İşlerde İdare" adıyla yapılmıştır (Öztaş, 2014: 109).

İfade edilen bu eserler, yönetimin fonksiyonlarının neler olduğu, nasıl açıklandığı ve arka planında Fayol ve Gulick'in fonksiyonları ortaya koyarken hangi bağlamlarda ele aldıklarını inceleyebilmemiz açısından oldukça önemlidir. Nitekim bu makalede de yönetimin fonksiyonları, Fayol (1937), Fayol (2008) ve Gulick (1937)'in üç temel eserinden hareketle incelenmiş, sonrasında ise POSDCORB olarak İngilizce kısaltmasıyla bilinen, Türkçe karşılığında ise planlama, örgütlenme, personel, yönlendirme, koordinasyon, raporlama ve bütçeleme¹ olarak çevirebileceğimiz yedi fonksiyonun refah devleti döneminde kamu yönetimi anlayışında nasıl konumlandığı, 1980li yıllar itibariyle neoliberal politikaların etkisine girerek özellikle yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla birlikte fonksiyonlara yüklenen işlev, anlam ve önemlerin niteliğinde yaşanan değişim örneklerden hareketle ifade

¹ Fişek (2012) tarafından yönetimin fonksiyonları Türkçe olarak PÖPAYED kısaltmasıyla (Planlama, Örgütlenme, Personel Alma, Yönlendirme, Eşgüdüm, Denetleme) da ele alınmıştır. Ancak bu makale temelde Gulick ve Fayol'un yaklaşımlarından hareketle fonksiyonları ve onların yaşadığı dönüşümü incelemekte olduğundan POSDCORB kısaltmasının kullanılması tercih edilmiştir.

edilmeye çalışılmaktadır. Burada üzerinde durulan nokta, yönetim-fonksiyon ilişkisinin varlığının kabul edilmesinin doğal bir sonucu olarak fonksiyonların dinamik niteliğini ortaya koyabilmektedir. Dinamik kelimesinin sözlük anlamı, “canlı, etkin, hareketli” (www.tdk.gov.tr) demektir. Yönetim fonksiyonlarının makalede öne sürülen kamu yönetiminin işleyişini etkileyen, şekillendiren anlayış, politika ve uygulamalar temelinde bunlardan etkilenerek işlev ve öneminde birtakım dönüşümlerin yaşandığını ifade etmesi bakımından dinamik kelimesi tercih edilmiştir. Ayrıca, fonksiyonların ortaya konduğu yıllarda kamu yönetimini etkisi altına almış olan geleneksel kamu yönetimi paradigmasının² bürokrasi odaklı yaklaşımının bir sonucu olarak örgütlerin birer makine olarak görülmesi söz konusu olmuştur. “Rasyonel, etkinlik sağlayan, hiyerarşik, bürokratik, mekanik yapılar” (Gareth Morgan’dan aktaran Öztaş, 2014:73) bürokrasinin özellikleriyle uyumlu olarak geleneksel kamu yönetimi mekanizmasının da bir niteliği olarak belirmiştir. Buradan hareketle geleneksel kamu yönetimi işleyişinde fonksiyonların niteliğinin de mekanik örgüt yapısıyla uyumlu olduğu ifade edilebilir. Ancak kamu yönetimi mekanizmasını şekillendiren anlayışlar değiştikçe daha önce ifade edildiği gibi yönetim-fonksiyon ilişkisinin bir gereği olarak fonksiyonların değişime uğraması da aslında bu alanın dinamikliğini göstermektedir. Dolayısıyla mekanikliğin aksine yönetimin fonksiyonları zamanla dinamik bir niteliğe bürünerek yeni kamu yönetimi reformlarının da önemli uygulama alanlarından olmuşlardır.

Türkçe literatürde kamu yönetimi bağlamında yönetimin fonksiyonlarını inceleyen çalışmalar mevcuttur. Bu çalışmalara Şengül (2007)’ün “Henri Fayol’un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar” isimli çalışması örnek gösterilebilir. Fişek (2012)’in “Yönetim” isimli çalışması bir başka örnek olarak verilebilir. İfade etmek gerekir ki işletme disiplini bağlamında da yönetimin fonksiyonları çalışılmaktadır. Ancak bu makale kamu yönetiminin işleyiş bağlamında fonksiyonları ele almaktadır. Kamu yönetimi ve POSDCORB fonksiyonlarının ilişkisi ise klasik Weberyen örgütlenme modeliyle şekillenen ve 1945-1970li yıllarda egemen olan refah devleti politikalarının yönetim süreçlerini belirlediği bir kamu yönetiminden 1980li yıllar itibariyle neoliberal politikalara ve yeni kamu işletmeciliğinin hakimiyetine doğru ilerleyerek reform sürecinin başladığı bir kamu yönetimi işleyişine geçişte POSDCORB fonksiyonlarının değişen işlev ve önemi üzerinden kurulmaktadır. Kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanmasında, diğer bir ifadesiyle hizmetlerin sunulmasında, örgüt, politika, mali kaynak, belirli kurallar ve kamu görevlilerin varlığı aslında doğrudan fonksiyonlar ile de ilişkilennemekte-

² Geleneksel kamu yönetimi anlayışında “kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı, hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar” (Genç, 2010: 148) öne çıkan hususlardandır. Weberyen örgütlenme modeline göre işleyen geleneksel kamu yönetiminde bürokrasiyi şekillendiren özellikler yasal, idari ve kurullarla çevrili yetki alanı, görev hiyerarşisi içinde astın üstün kontrolünde olduğu ast-üst sistemi, yazılı belgeler, uzmanlaşma, iş bölümü, memurluğun meslek olarak görülmesi, iş bölümü, merkezi örgütlenme, gizlilik, mekaniklik, tekellilik ve kamu yönetimini özel yönetimden ayrı tutma gibi unsurlar sayılabilir (Weber, 2016: 55-58; Al, 2002: 47-60).

dir. Örneğin hizmet sunma yönteminde ya da personel alma yönteminde meydana gelen bir değişim doğrudan örgütlenme ve personel fonksiyonlarını ilgilendirebilir. Weberyen bürokraside bu örgütlenme, hiyerarşik bir nitelikte olurken yeni kamu işletmeciliğinde daha esnek yapıda olabilmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin değişim ve dönüşümlerinde POSDCORB'un etkilenmesi de kaçınılmaz olarak görülebilir.

Bu makalede önce Fayol tarafından ortaya konan ardından Gulick'in POSDCORB olarak sunduğu yönetimin fonksiyonları genel olarak açıklanmakta ardından ise yukarıda ifade edilen kamu yönetimi bağlamında yaşanan dönüşümlerden hangi noktalarda etkilendiğinin izleri örneklerden hareketle ortaya konmaya çalışılmaktadır. Söz konusu örneklerin ele alındığı dönemler özellikle refah devleti politikaları ve geleneksel yönetim paradigması ile neoliberal politikalar ve yeni kamu işletmeciliği dönemleridir. Burada devletin işleyişini şekillendiren devlet biçimleri aynı zamanda devlet politikalarının uygulayıcı birimleri olarak kamu yönetimi mekanizmalarını da etkilediği için refah devleti ve neoliberal devlet politikaları olarak ayrıca belirtilmiş ancak bunlar kamu yönetimini etkileyen yönleriyle ele alınmışlardır. Diğer yandan yönetim paradigmaları ile devlet biçimlerinin girift bir nitelikte oldukları da ifade edilebilir. Neoliberal politikaların kamu yönetimine yansması olan yeni kamu işletmeciliği bunun en belirgin örneği şeklinde düşünülebilir.

1. Henri Fayol ve Gulick'in Yönetimde Fonksiyonları Ortaya Koyan Yaklaşımlarına Genel Bir Bakış

Fayol'un (1937) günümüze dek güncelliğini koruyacak fikirler destesi sunduğu eserinde idare teorisini kamu hizmetinin işleyişinde yüksek komuta yapısı, yönetim araçları, yönetimin rolü, yapı ve örgüt, devlet birimleri ve son olarak iyileştirme araçları olan konseyler başlıkları altında açıkladığı görülmektedir. Hem devlet yönetimi hem de özel yönetimler için "*iyi yönetimin*" önemine vurgu yaparak astların çalışma şekliinden ziyade yönetimin işleyişinin sonuçlar üzerinde daha fazla etkili olduğunu belirten Fayol, söz konusu işleyişin hazırlanması için ise planlama ve örgütlemenin gerekliliğine vurgu yaparak yüksek komutaya "*idari rol*" yüklemektedir (1937: 110-112).

Özetle ifade etmek gerekirse Fayol'un öne sürdüğü "İdare Teorisi"nin düşünce analitiği şöyle izah edilebilir. Bu teoride yönetim "bir süreç" olarak ele alınmaktadır. "Fonksiyon, araç, rol ve ilke" bağlamında önerilerin sıralandığı teoride, ayrıca yönetim süreci için gerekli olan farklı nüanslara da vurgu yapılmaktadır. Fayol, yönetimin fonksiyonlarını (planlama, örgütlenme, komuta etme, koordine etme, kontrol) "*idarenin rolü*" olarak değerlendirmekte ve bunu "*pratikteki işleyiş*" olarak sunmaktadır. Bu rolün işleyişi ya da gerçekleşmesi için ise yönetimin ayrıca "*yönetim araçlarına*" ihtiyaç duyacağından hareket eden Fayol, "*genel anket, faa-*

liyet planı, raporlar veya takibatlar, haftalık toplantı tutanakları ve örgüt/işletme şeması” şeklinde bugün de kullanılan yönetim araçlarını önermektedir. “*Sorumluluk bilinci ve yöneticiler arasında güven*” tesisi olduğu takdirde ise kamu hizmetlerindeki verimsizliğin ortadan kalkacağını savunan Fayol, örgütlerde iyileştirme ihtiyacına yönelik olarak da “*konsey tipi*” yapıları önermektedir (1937: 111-120).

Fayol (2008) yönetimin fonksiyonları dışında 14 yönetim ilkesi ve bir işletmede olması gereken temel işlemler üzerinde de durmaktadır. Fayol’un (2008: 23-49) ortaya koyduğu yönetim ilkeleri ise şunlardır; “İşbölümü, otorite, disiplin-gözetim, kumanda birliği, yürütme birliği, genel çıkarların özel çıkarlara tercih edilmesi, personel ücretleri, merkeziyet, hiyerarşi, düzen, hakkaniyet-eşitlik, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri, çalışanlar arasında birlik”. Ancak bu makalede esas olarak fonksiyonlar ele alındığından bunlara ayrıntılı olarak yer verilmemekte, yer yer fonksiyonların ilkelerle olan ilişkisine değinilmektedir. Bu ilkeler de Fayol’un bakış açısını yakalayabilmemiz adına önemlidir. Dikkat edilirse merkezi, hiyerarşik, tek merkez veya komuta kademesinin varlığı, sürekli memuriyet, genel çıkarlar gibi Weberyen bürokratik örgütlenme ile oldukça benzeşen ilkeler ortaya koyduğu ifade edilebilir. Söz konusu bu ilkelerin varlığını sürdürmesi ise Urwick’e göre (1937: 130) birer yönetim kuralı veya aracı olarak “personel gücünü artırma” ya da “çalışmayı kolaylaştırma” gibi belirli bir şeye hizmet etmesine bağlıdır. Dolayısıyla burada Urwick’in aslında ilkelerin ‘değişebilir’ niteliğine vurgu yaptığı satır aralarında görülebilir.

Fayol tarafından geliştirilen bu yaklaşımların bazı noktalarda eleştiri konusu yapıldığını da belirtmek gerekir. Bu eleştiriler arasında, çok fazla “*formal bir yapı*” öngörmesi, çalışanlar üzerinde yeterli incelemelerinin olmaması, kimi zaman “*yüzeysel ve netlikten uzak*” yaklaşımlarının olması, “*yönetimin öğretilebileceği ve aslında bunun gerekli bir husus olduğunu*” görmezden gelmesi, yönetim ilke ve fonksiyonlarını adalet veya yargısal bir işleyle ilişkilendirmeyerek “*pratik insan yanlılığına*” düştüğü gibi hususlar yer almaktadır (Rahman, 2012: 39; Urwick, 1937: 138). Bu eleştirilere fonksiyonların ‘dönüşebileceği’ öngörüsünde bulunulmamış olması da eklenebilir. Ancak bunlara rağmen yönetimde fonksiyonlar yaklaşımının, Fayol’u yönetim biliminde oldukça önemli bir noktaya getirdiği söylenebilir.

Diğer bir önemli isim Gulick’e geldiğimizde ise “işbölümü” kavramına verdiği önemle başlamamız gerekir. O’na göre örgütlerde işbirliği ya da iş bölümünün beraberinde getireceği önemli bir sonuç, kişilerin uzmanlaşarak birtakım beceriler kazanabilmesi böylece de kişiler arasında “*yaratılış, kapasite ve beceri*” farklılıkları olsa dahi işbölümünün sağlayacağı uzmanlaşmalardan faydalanma durumunun hasıl olacaktır. Dolayısıyla iş bölümü, bir kişinin örgütte aynı zamanda ayrı yerlerde olamayacağı, iki farklı işle uğraşamayacağı ve ancak sınırlı bilgi ve yeteneğe sahip olabileceği için bir zorunluluktur (Gulick, 1937: 2).

Fayol'da planlama ve örgütlenmenin gerekliliği ön plana çıkarken Gulick ise iş bölümü ve onun bir gereği olarak da koordinasyona önem vermektedir. İşbölümünün ancak "koordinasyon" yoluyla sağlanabileceğini ifade eden Gulick, koordinasyonun ise "*örgütlenme ve karar verme*" yoluyla gerçekleştirilmesi gerektiğini önermektedir. Bunun gerçekleşme şeklini de ikiye ayırmaktadır. İlki, "*örgütlenme*" olarak koordinasyon, ikincisi ise "*hakim fikrin hakimiyeti*" şeklinde gerçekleşen koordinasyon şeklindedir. Örgütlenme olarak koordinasyon şeklinde örgütün yukarıdan aşağıya örgütlenmesi yoluyla kendisi bir koordinasyon yöntemi haline gelmektedir ve burada öngörülen bir "*otorite sistemi*" yoluyla koordinasyondur. Dolayısıyla örgütün varlığı kendi başına bir tür koordinasyon olarak değerlendirilmektedir. İkinci koordinasyon yöntemi olarak ise sunulan hakim fikrin hakimiyetinde ise "tek otorite" yoluyla ortaya konan hakim fikrin diğer bir ifade ile de ortak amaca hizmet eden fikirlerin egemenliğinde gerçekleşen bir koordinasyon türüne işaret etmektedir. Bunların her ikisinin de işletme tarafından kullanılmasını gerekliliğini de vurgulamaktadır (Gulick, 1937: 1-7). Gulick'in genel yaklaşımını ortaya koyduktan sonra sistematik hale getirdiği fonksiyonları nasıl açıkladığına burada yer vermek gereklidir. Gulick, söz konusu fonksiyonları "Notes On The Theory Of Organization (Örgüt Üzerine Notlar)" isimli çalışmasında en üst yönetici ve yönetimin yerine getirmesi gereken fonksiyonlar olarak şeklinde sunmaktadır. Tam bu noktada Fayol'u hatırlayacak olduğumuzda onun da yönetimin rolü olarak fonksiyonları ele aldığını daha önce belirtmiştik. Bu anlamda benzeştikleri ifade edilebilir. Her ikisi de yönetim ve yöneticiyle veyahut yönetim kademesiyle fonksiyonları ilişkilendirmiştir. Ancak Gulick beş fonksiyona personel ve bütçeleme-yi de ekleyerek POSDCORB kısaltmasıyla daha sistematik bir yaklaşım ortaya koymuştur.

Buraya kadar anlatılanlar ile Fayol ve Gulick'in yönetim fonksiyonlarına dair yaklaşımları betimlenmiştir. Bir sonraki başlıkta ise makalede öne sürülen fonksiyonların dinamizmine dair örneklerden hareketle incelemede bulunmaktadır.

2. Yönetim Sürecinde POSDCORB Fonksiyonları

Planlama, örgütlenme, personel işleri, yönlendirme, koordinasyon, raporlama ve bütçeleme yönetim kademesinin yerine getirmesi gereken fonksiyonlar olarak doğrudan yönetim ve yönetici ile ilişkilendirilmiştir. Kamu yönetiminin işleyişinde de söz konusu fonksiyonlar kamu yöneticilerinin kamu politikaları ve hizmetlerinin oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde kamu yararını esas alarak etkin ve verimli bir yönetim süreci yürütmelerinin önemli unsurları olarak değerlendirilebilir. Ancak değişen ve dönüşen kamu yönetimi anlayışında kamu politikaları ve hizmetlerinin oluşturulması ve uygulanması süreçlerine sadece devletin müdahil olduğu dönemler ile sivil toplum, özel sektör, uluslararası kuruluşlar ve yönetilenler gibi birçok farklı tarafın birer aktör olarak dahil olduğu dönemler arasında POSDCORB fonksiyonlarına yüklenen anlamların boyutlandığını, farklılaştığını da ifade etmek mümkündür.

2.1. Planlama (Planning-P)

Planlama fonksiyonu hem Fayol hem Gulick için oldukça önemli olan, bir yönetim sürecinin ilk sırasında yer alan ve bu nedenle de bir yönetimin iyi işleyebilmesi için öncelikle 'plan yapılması'nın gerekli olduğunu gösteren POSDCORB fonksiyonlarının ilkidir. Sözlük anlamı olarak “*Hükümet tarafından ulaşılabilecek amaçları belirleyen, tarım, ulaşım, sanayi vb. kesimlerdeki artış ölçüsünü tespit eden ve uygulanması gerekli çareleri önceden gösteren ekonomik, sosyal programın belli süreler için hazırlanması işi*” (www.tdk.gov.tr, Erişim Tarihi: 07.05.2018) şeklinde tanımlanan planlamayı Fayol, “plan yapmak; geçmişin kesin ve tam bilgisinden, gelecek olasılıklarına dair çıkarımda bulunmaktır” (1937: 111) şeklinde açıklarken, planlama ile faaliyete geçileceği ve yönetimin önemli bir kısmını oluşturacağını belirtmektedir. İyi bir iş planında olması gereken özellikler arasında birlik, süreklilik, esneklik ve açıklığı sıralayan Fayol aynı zamanda planların kısa ve uzun vadeli olabileceğine, yıllık planların ise mutlaka yapılması gerektiğine vurgu yaparak planlama fonksiyonuna verdiği önemi göstermektedir. Ayrıca iyi bir iş planı hazırlama yöntemlerine, planı hazırlayacak yöneticinin dikkat etmesi gereken şart ve niteliklere, planlamanın ders konusu olarak okutulmasına, ulusal planlamaya varana kadar oldukça ayrıntılı bir şekilde planlama fonksiyonunu ele almaktadır (Fayol, 2008: 53-66). Gulick (1937: 14) ise planlamayı, “genel hatlarla yapılması gerekli olan şeyleri ve kuruluşun amacını gerçekleştirecek olan bunu yapma yöntemlerini belirlemek” şeklinde ifade etmektedir. Burada planlamanın örgütün amacına ulaşmasını sağlayacak bir araç olarak konumlandığı görülebilir.

Planlama fonksiyonunun kendi içerisinde de belli süreçlerden oluştuğunu, süreleri, türleri, uygulama şekilleri vb. açıdan birçok boyutu olduğunu da belirtmek gereklidir (Tortop ve diğerleri, 2016: 40-4; Parlak, 2011:146-159). Ancak burada her fonksiyon Fayol ve Gulick'in tanımları bağlamında ele alınarak onların önem ve işlevine yüklenen anlamlar incelenmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla her bir fonksiyonun ayrıntılı incelemesi yapılmamaktadır.

Fayol ve Gulick tarafından ortaya konduğu şekliyle genel geçer evrensel bir yönetim düşüncesinin ilk adımı olan planlama fonksiyonuna özellikle refah devleti³ anlayış ve uygulamaları ile geleneksel yönetim paradigmasının⁴ etkili olduğu

³ Refah devleti en genel anlamıyla asgari yaşam koşullarının devlet tarafından sağlanmasını garanti eden ve 1930lu yıllardan 1980li yıllara kadar süren ancak 1970li yıllar itibarıyla girdiği krizlere giderek yenilen ve yerini neoliberal politikalara bırakan dönemin geleneksel kamu yönetimi mekanizmasının işleyişini de şekillendiren hakim devlet anlayışı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kavramsal açıdan ise kendisine yüklenen farklı anlamlara istinaden çeşitli şekillerde isimlendirilmektedir. Bunlardan bazıları, “Sosyal Devlet”, “Keynesyen Refah Devleti”, “Sosyal Hizmet Devleti” şeklindedir (Ayman Güler, t.y; Sallan Gül, 2006; Tuncer ve Köseoğlu, 2015; Briggs, 2006).

⁴ Genel olarak ifade etmek gerekirse geleneksel kamu yönetiminde “kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı, hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar” (Genç, 2010:

1945-1970li yıllar arasında yüklenen anlam bir yönetim fonksiyonu olmanın ötesinde toplum ve ekonomik hayatı örgütlemeyi sağlayacak ölçüde, refah devleti gibi üretim ilişkilerinin merkezinde tüm gücü ve müdahale etme araçlarını elinde bulunduran devlette tek otoritenin kontrolünde topluma müdahale aracı olarak da kullanılabilir. Nitekim refah devleti uygulamalarının hakim olduğu özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında planlama tam da bu noktada elverişli bir araç haline dönüşmüş, gerek gelişmiş ülkeler gerekse az gelişmiş ülkelerde ekonomi başta olmak üzere birçok alanda hem planlama teşkilatları veya kurumları oluşturulmuş hem de kalkınma planları giderek önemli hale gelmiştir (Sezen, 1999: 44-52). Planlama fonksiyonunun refah devleti ve geleneksel bürokratik örgütlenme modelindeki işlevinin ekonomi-kalkınma ilişkisi temelinde “merkezi” planlama olarak ortaya çıktığını (Tuncer ve Köseoğlu, 2015: 85-87) ve bürokrasi aracılığıyla uygulandığını ifade etmek mümkündür. Planlamaya bu dönemde yüklenen merkezilik niteliği, aynı zamanda Fayol (2008: 23-49) tarafından ortaya konan 14 yönetim ilkesi içinde yer alan merkezilik ilkesi ile de ilişkilendirilebilir. Weberyen bürokrasi kuramı temelinde de kamu yönetiminin örgütsel işleyişinde planlama fonksiyonun rasyonel bürokrasinin özellikleri bağlamında esnek olmayan, zorlayıcı, geleneksel yönetim anlayışının bir gereği olan gizlilik esasına dayalı olarak katılıma açık olmayan, kamu örgütlerinin doğrudan mal ve hizmet sunumunda bulunması sebebiyle planlı ekonominin önemsendiği bir planlama anlayışının olabileceği çıkarımında bulunulabilir. Bürokratik yapılanmanın doğası da planlama yoluyla toplumsal alana müdahale amacıyla uyumludur. 1960lı yıllarda planlı kalkınma anlayışı beraberinde planlama teşkilatları, kurullarını da beraberinde getirmiştir. Türkiye’den örnek vermek gerekirse Devlet Planlama Teşkilatı 1960 yılında Türk kamu yönetimi mekanizmasına dahil edilmiştir.

1980li yıllar itibarıyla bir yandan neoliberal politikalarla gelen serbestleşme, piyasalaşma, yetki devri vb. unsurlar, diğer yandan yeni kamu işletmeciliğinin hakimiyetine girmeye başlayan kamu yönetimlerinin girdiği reform süreçleri beraberinde yönetişim, yeni koordinasyon şekilleri gibi birçok yeni unsurun yönetim biçimlerini şekillendirmeye başlamasıyla planlama fonksiyonuna yüklenen anlam, refah devleti döneminden farklılaşmıştır. 1980li yıllar itibarıyla Sezen’in (1999:39-40) de belirttiği gibi devlet doğrudan müdahale alanının dışında konumlandığında planlamanın niteliği daha sınırlı, yönlendiren ve teşvik eden boyutta ve de düzenleyici işlevini yerine getiren bir araç olarak ele alınabilir. Nitekim neoliberal poli-

148) öne çıkan hususlardandır. Devletin kamusal mal ve hizmet üretimine doğrudan müdahil olması gereği-ki bu refah devleti anlayışıyla da birebir örtüşmektedir- siyaset ve yönetimin ayrı ayrı ele alınması ve de kamu yönetiminin özel sektör mantığından, işleyişinden ayrı bir yönetim biçimi olarak değerlendirilmesi (Eryılmaz, 2016: 46-47) de yine geleneksel paradigmanın temel argümanları arasında yer almıştır. Ayrıca geleneksel kamu yönetimini şekillendiren Weberyen bürokrasi modeline temel özellikleri arasında da yasal, idari ve kurullarla çevrili yetki alanı, görev hiyerarşisi içinde astın üstün kontrolünde olduğu ast-üst sistemi, yazılı belgeler, uzmanlaşma, iş bölümü, memurluğun meslek olarak görülmesi, iş bölümü, merkezi örgütlenme, gizlilik, mekaniklik, tekelcilik ve kamu yönetimini özel yönetimden ayrı tutma gibi unsurlar sayılabilir (Weber, 2016: 55-58; Al, 2002: 47-60).

tikalar⁵ ve yeni kamu işletmeciliği akımının⁶ etkisiyle planlama fonksiyonunun da sözü edilen anlam farklılaşmasının yaşandığını söylemek mümkündür. Bunun en önemli örnekleri arasında ise kalkınmacı planlamadan stratejik planlamaya geçiş (Övgün, 2010), planların hazırlanışında sadece bürokrasinin değil ilgili tarafların tümünün sürece dahil edilmesi, kamu yöneticileri için stratejik planların önemli birer yönetim aracı haline dönüşmesi, yerel idarelerde hazırlanacak planların ulusal planlar ile uyumlu olması, yine yeni kamu işletmeciliğinin önelediği performans ve çıktı odaklılıkla paralel olarak performans planlarının hazırlanması gibi birçok boyutun planlama fonksiyonu bağlamında ortaya çıktığı ifade edilebilir.

2.2. Örgütlenme (Organization-O)

POSDCORB fonksiyonlarının ikincisi örgütlenmedir. Örgütlenme, ilk fonksiyon olan planlamada öngörülenlerin uygulanmaya başlanması için gerekli olan sistemin oluşturulması anlamına gelmektedir (Parlak, 2011: 161). Fayol'a (1937: 111) göre örgütlenme, *"işletmenin amacına, gelecek planlarına, işleyişine dair işletmenin genel yapısını tanımlamak ve oluşturmaktır. Onu oluşturan tüm hizmetlerin yapılarını, her birinin özel görevine göre oluşturmaktır. Bütününe ve her detayına yer vermek, çerçeveyi oluşturmak ve içeriğini doldurmaktır. İşletmeyi gerekli görülen faaliyetlerle donatarak idari işlerin tam olarak paylaşılmasını sağlamaktır"*.

Örgütlenme fonksiyonuna Gulick'in (1937: 14) yüklediği anlam ise, *"resmi yönetim yapısının, belirlenen amaç için düzenlenmiş, tanımlanmış ve koordine edilmiş alt birimler vasıtasıyla kurulması"*, şeklindedir. Her iki tanımlamada da örgütlenme fonksiyonunun bir örgütün amaç ya da amaçlarına ulaşmasını sağlayacak unsurların harekete geçirilmesi olarak yorumlandığı görülebilir. Örgütlenmeyi malzemeden tesisata, sermayeden memur ve işçisine kadar "sosyal bir bünye" olarak ele

⁵ Neoliberalizm, 1971 Bretton Woods sisteminin çöküşü, 1973-79 petrol krizleri, işsizlik ve enflasyondaki artış, küresel rekabetin artması, refah devleti politikalarının getirdiği maliyetlerdeki artış, stagflasyon gibi yaşanan önemli sorunlar karşısında (Gümüş, 2018: 57-62) refah devletinin hareket kabiliyetini kaybetmesi sonucu devletin küçültülmesi ve piyasaya müdahalesinin sınırlanması (Al, 2002: 119) taleplerinin bir sonucu olarak gündeme gelmiştir. Neoliberalizm ve yeni sağ ideolojinin bu dönemdeki ortaklığı kamu yönetimini de etkisi altına alarak geniş çaplı reform hareketlerinin başlamasını beraberinde getirmiştir. Söz konusu hareketlerin temel bileşeni ise özel sektör işleyiş ve kurallarının kamu yönetiminde de kullanılabilir olacağı düşüncesidir. Bu düşüncenin giderek yaygınlaşması geleneksel kamu yönetimi paradigmasını da sorgulanır hale getirerek dönüşümüne zemin hazırlamıştır. Hantal, büyük, etkin ve verimlilikten uzaklaşmış bir bürokrasi/örgütlenme yerine daha küçük, etkin ve verimli işleyen kamu yönetimi mekanizması oluşturma düşüncesi, Yeni Kamu İşletmeciliği adı altında geniş bir uygulama alanına sahip olmuştur.

⁶ Yeni kamu işletmeciliği uygulamalarının dayanağını oluşturan görüşlerin en somut hali Hood'un eserinde (1991) görülebilir. O'na göre yeni kamu işletmeciliği bir "doktrin" olarak şu unsurları içerir (1991: 4-5): "Kamu sektöründe profesyonel yöneticilik, belirlenmiş performans standartları ve ölçümleri, çıktı odaklılık, kamu sektöründe birimlerin ayrışması, kamu sektöründe rekabet, özel sektör yönetim tarzının kamuda uygulanması, kaynak kullanımında disiplin ve tutumluluk".

alan Fayol, yönetim ilkelerinden kumanda birliği, hiyerarşi, memurlarda istikrar, memurlar birliği, hakkaniyet, otorite ile de örgütlemeyi ilişkilendirmektedir. Örneğin hiyerarşi ile yukarıdan aşağıya kurmay birimlerin varlığı ile kumanda birliği ilkesinin bağdaştırılması gerektiği üzerinde durmaktadır (Fayol, 2008: 86). Yine örgüt şemalarının oluşturulması yoluyla bir örgütün genel yapısının, iş bölümünün, hiyerarşinin net olarak gösterilebileceğini böylece kumanda birliğine uygun, sorumluların belli olduğu, görevlerin belli olduğu bir örgütlemenin gerçekleşeceğini vurgulamaktadır. Diğer yandan memur ve işçi seçiminde de farklılıklar olduğunu ifade eden Fayol (2008: 96-98) memur olarak görev yapacak kişilerin eğitilmiş olmaları gereği üzerinde durarak günümüzün liyakat ilkesine de önem vermektedir. Hakkaniyet ilkesine uygun olarak ise ücretlerin hakkaniyetle ödemesini salık vermektedir (Fayol, 2008: 67).

Fayol'un örgütlenme fonksiyonu altında değindiği memurlarda süreklilik, örgüt şemasında görevlerin, kuralların net olarak belirlenmesi gereği gibi hususların Weberyen bürokratik örgütlenmeyle de benzeştiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla örgütlenme fonksiyonunun bu dönemdeki işlevinin genel olarak kuralların ve emirlerin yukarıdan aşağı hiyerarşi içerisinde otorite yoluyla uygulanmasını sağlayacak gerekli tüm unsurların harekete geçirilmesi şeklinde ortaya çıktığı düşünülebilir. Örgütlenme biçimleri arasında yer alan dikey örgütlenme, fonksiyonel örgütlenme, kurmay örgütlenme, komite tipi örgütlenme, merkezi ve merkezi olmayan örgütlenme, formel ve informal örgütler (Parlak, 2011: 165-171) gibi birbirinden farklı örgütlenmelerin kamu yönetimi bağlamında önce Weberyen bürokratik örgütlenme anlayışına uygun olarak dikey, kurmay ve formel örgütlenme olarak şekillendiğini sonrasında ise yeni kamu işletmeciliğinin beraberinde getirdiği değişimle birlikte özel sektör örgütlenmelerine benzer olarak komite tipi, informal örgütlenme, merkezi olmayan örgütlenme şekillerinde ele alındığı söylenebilir.

Yeni kamu işletmeciliği reformları arasında örgütsel yapıda meydana gelen değişimlerin başında gelen kamu yönetimi mekanizmasının daha küçük örgütlere ayrılması, daha esnek örgütlenme, örgütlenmede yerleşme, katılımcı ve ortak yönetim anlayışı, çalışanları da güçlendirme (Al, 2002: 171-189) örgütlenme fonksiyonunun da yeni boyutları arasında sayılabilir.

2.3. Personel İşleri (Staffing-S)

Fayol'un ortaya koyduğu beş fonksiyona Gulick tarafından eklenen üçüncü fonksiyon olarak personel işleri, "*sürdürülebilir iş koşulları, personel eğitimi ve işe alma gibi bütün bir personel fonksiyonu*" şeklinde Gulick tarafından (1937: 13) ifade edilmektedir. Dolayısıyla personel fonksiyonu bir yönetim sürecini yürütecek olan personelle ilgili eğitimden, personel politikasına, işe alınma koşullarına, iş koşullarına değin her türlü politika ve uygulamayı içermektedir. Fayol'un yaklaşımında ayrı bir fonksiyon olarak yer almasa da daha önce ifade edildiği gibi

memurların sürekliliği, ücret hakkaniyeti, liyakatla memur seçiminin yapılması, işçilere karşı yöneticilerin nasıl davranılması gerektiği gibi örgütlenme fonksiyonu altında ele alınanlar (2008:66, 97, 111) aslında personel işleri fonksiyonu ile de yakından ilgilidir. Diğer yandan yönetim ilkeleri arasında yer alan hiyerarşi, işbölümü, disiplin gibi personel ile doğrudan ilişkili unsurlar aslında Fayol'un çalışanlarla ilgili belirli bir bakış açısı geliştirdiğini göstermektedir.

Weberyen örgütlenme modelinde memurun hiyerarşik bir düzende ayrıntılı kuralara göre belirlenmiş yetki alanında denetim ve disiplin içerisinde görevini yerine getirmesi, memurluğun bir kariyer mesleği olarak sürekliliğinin olması, memurluğa girişin serbest ve liyakata dayalı olması, memurun görevine dair mülkiyet hakkının olmaması (Weber, 2017: 60-61) aslında geleneksel yönetim paradigması dönemindeki personele dair politikaların niteliğine de ışık tutmaktadır.

Kamu yönetiminin Weberyen örgütlenme modeline dayandığı geleneksel yönetim paradigması dönemi ve refah devleti döneminin üretim ilişkileri açısından da aynı zamanda Fordist üretim tarzına uygun olarak basit, standart, aşamalara ayrılmış bir üretim sürecinde ayrıntılı planlamanın yapıldığı, her çalışanın tek bir işinin olması gibi (Al, 2002: 125) belirleyici birtakım özellikler personel fonksiyonunun şekillenmesinde etkili olmuştur. Fordizmin kitlesel üretime dayalı ekonomik sisteminin Keynesyen politikalarla destekleyen refah devleti de istihdam politikalarını Fordist üretim tarzının gereklerine göre belirlemiştir. Nitekim Fordist üretimden postfordist üretim tarzına geçişle birlikte ise esnek üretim sistemi, işçi ve yönetici ilişkilerinin değişmesi, ücret farklılaşmasını, esnek hizmet sunumu gibi (Bıçkıcı ve Sobacı, 2011: 223-224) yeni gelişmeler personel fonksiyonunun işlevi ve önemi üzerinde etkili olmuştur. Ayrıca bu dönemde taşeronlaşma, sözleşmeli personel gibi yeni istihdam biçimlerinin, yeni kamu işletmeciliği reformlarının özünü oluşturan özel sektör uygulamalarının kamuda geçerli olabilmesi anlayışının bir sonucu olarak da personel politikalarına dahil edildiği ifade edilebilir.

2.4. Yönlendirme (Directing-D)

POSDCORB fonksiyonlarının dördüncü sırasında yönlendirme yer almaktadır. Fayol'da ise örgütlenme fonksiyonundan sonra üçüncü sırada gelen ve *kumanda etme* olarak ifade edilen bu fonksiyon, "*işletme tarafından kurulan ve planlanan hizmetlerin gerçekleşmesini sağlamaktır. Bir emir verildiğinde ilgili tüm sınıflarda yetki ve sorumluluk, girişim ve disiplin içerisinde kendiliğinden harekete geçer*" (Fayol, 1937: 112) şeklinde açıklanmaktadır. Gulick ise *yönlendirme* kavramını kullanmakta ve, "*kuruluşun lideri olarak hizmet verme, özel ve genel emirlerle ve talimatlarla somutlaştırarak karar verme gibi sürekliliği olan bir iş*" şeklinde bu fonksiyona yer vermektedir. Fayol'un ifadesinde yer alan hizmetleri gerçekleştirme ve emir verme aslında Gulick'in e belirttiği gibi emir ve talimatlarla somut olarak karara varma ile aynı anlamda görülebilir. Fayol, kumanda etme fonksiyo-

nunun her bir yöneticinin sorumluluk alanında birden fazla yöneticiye paylaştırıldığını ve yöneticilerin bu fonksiyon ile memurların çalışması üzerinde en fazla verimi elde edebileceklerini ifade etmektedir. Kumanda edecek yöneticiler için memurlar hakkında bilgi edinme, yönetim birliğini aynı hedef doğrultusunda sağlama, nitelsiz çalışanı işten çıkarma, örgüt yapısını sürekli izleme, ayrıntılara boğulmama, çalışkanlık, sadakat ve girişim fikrini örgütte hakim kılma, memurların hukuki durumlarını bilme ve iyi örnek olma kurallarını sıralayarak (Fayol, 2008: 118-119) bu fonksiyonun işlevini nasıl yerine getireceğinin izlerini sunmaktadır. Yine yönetim ilkeleri arasında yer alan teşebbüs fikri, işbölümü, yürütme birliği ile de bu fonksiyonun ilişkili olduğu söylenebilir.

Yönlendirme fonksiyonu, yöneltme, yürütme-liderlik etme olarak da ifade edilmekte, birtakım ilke, unsur, araç ve yöntemleri bünyesinde barındırmaktadır (Parlak, 2011: 178). Bir yönetim fonksiyonu olarak yönetim ve yöneticinin sorumluluğunda olduğu görülen yönlendirme fonksiyonunun müdahaleci devleti yansıtan refah devleti ve geleneksel yönetim paradigmasında devletin ve kamunun liderliğinde, hiyerarşik olarak işlev gördüğü ifade edilebilir. Ancak 1980li yıllarla beraber sadece devlet veya kamu değil, özel sektör, sivil toplum, piyasa gibi yeni aktörlerin yönetim süreçlerine dahil olması, aktörler arasında işbirliklerinin gelişmesinin devletin ve kamunun tek, hakim liderlik etme konumunu aşındırdığı düşünülebilir. Kamu sektörünün kamu hizmeti üretme ve kamu yararını koruma gayesi sebebiyle öncülüğü devam etmekteyse de kararların alınması süreçlerinde birçok farklı boyutun ortaya çıktığı kısaca belirtilebilir.

2.5. Koordinasyon (Co-ordinating-CO)

Koordinasyon fonksiyonu, Fayol tarafından (1937: 111), *“Faaliyetlerinde uzmanlaşmış hizmetler arasında yakın irtibat kurmak, benzer genel hedeflere sahip olmaktır. Koordine etmek/Eşgüdüm; bir bütün içerisinde uyum ve dengeyi bir araya getirmektir. Şeyler ve eylemler için doğru orantıları vermektir. Birbiriyle ilgili olmayan çabaları birleştirmek, araçları uyumlu hale getirmek, onları homojenleştirmektir”* şeklinde ifade edilmiştir. Fayol bu tanımlarda koordinasyonu, bir örgüt veya işletmenin uyumlu çalışmasının bir unsuru olarak görmektedir. Yine örgüt içi bir yaklaşımla koordinasyonu ele aldığı ifade edilebilir. Gulick ise (1937: 14) koordinasyon fonksiyonuna, *“işin çeşitli bölümleri arasında ilişki kuran oldukça önemli bir görevdir”* anlamı yüklemektedir.

Koordinasyon fonksiyonunun Gulick tarafından ayrıca önem verilen iş bölümünün gerçekleştirilmesinde neyi ifade ettiğini daha önce belirtmiştik. Fayol da koordinasyon işlevini yerine getirecek en önemli araçların başında birim yöneticileri tarafından düzenlenecek olan haftalık toplantıların geldiğini ifade etmektedir (Fayol, 2008: 128). Bu toplantılar aynı zamanda daha önce ifade edilen Fayol’un ortaya koyduğu yönetim araçlarından biri olarak görülmektedir. Toplantılar yoluyla

işletmenin finans, lojistik, güvenlik vb birimlerinin çalışmaları arasında hem bilgi akışı sağlanması hem uyumun sağlanması, amaca uygun bir işleyişin gerçekleşmesi sağlanmaktadır (Fayol, 2008: 127). Fayol, yönetim fonksiyonu olarak örgüt içi koordinasyon üzerinde yoğunlaşmıştır. Buradan hareketle koordinasyon işlevinin koordinasyon türleri arasında yer alan, yöneticinin dolayısıyla da yönetimin amaçlarını gerçekleştirme ve her astın bir üstüne itaat etmesine dayalı *hiyerarşiye dayanan koordinasyon* (Parlak, 2011: 194) şeklinde gerçekleştiği düşünülebilir.

Komite yoluyla birden fazla görüşün alınabildiği koordinasyon biçimi, sadece örgüt içi değil örgütler arası koordinasyon biçimleri, benzer görev ve yetkilere sahip birimler arasında kurulan yatay koordinasyon biçimlerinin ve komiteler ya da kurullar şeklinde örgütlenen koordinasyon birimlerinin (Tortop ve diğ., 2016: 110-111) ise özellikle yeni kamu işletmeciliği reformları sonrası ön plana çıktığı, hatta yeni kamu işletmeciliği sonrasında yönetim, ağlar yoluyla işbirliği, kamu-özel ortaklıklarının artması gibi değişimlerin etkisiyle koordinasyon fonksiyonuna verilen önemin arttığı ifade edilebilir.

2.6.Raporlama (Reporting-R)

Raporlama, diğer bir ifadesiyle denetim POSDCORB fonksiyonlarının altıncı sırasında yer almaktadır. Fayol'un sıralamasında ise sonuncu fonksiyon olarak yer alan denetim, *“Sonuçların izlenmesidir. Kontrol etmek her zaman tüm faaliyetlerin/operasyonların kabul edilen plana uygun olarak verilen emirler ve belirlenen ilkeler doğrultusunda gerçekleşmesini sağlamaktır. Kontrol/denetim karşılaştırır, tartışır ve eleştirir; planlamayı teşvik etmek, işletmeyi basitleştirmek ve güçlendirmek, komuta etkinliğini artırmak ve koordinasyonu kolaylaştırmak eğilimindedir”* (1937: 112) şeklinde Fayol tarafından ifade edilmektedir. Denetimin diğer fonksiyonlarla olan ilişkisini de vurgulayan bu tanımdan hareketle aslında sonuncu sırada yer alsa da denetim fonksiyonunun diğer fonksiyonların sağlıklı işleminde oldukça önemli olduğu düşünülebilir. Gulick ise (1937: 13-14) *raporlama* kavramını kullanarak bunu, *“tepedeki yöneticinin, kayıtlar, araştırma ve inceleme aracılığıyla neler olduğu hakkında sorumlu olduğu kişileri, böylece kendini ve astlarını da bilgilendirmesidir”* şeklinde raporlama fonksiyonunu açıklamaktadır. Gulick'in tanımlamasını Fayol'a göre daha sınırlı kaldığını ifade etmek gerekir. Raporlamayı tepe yöneticinin görevi olarak ele alan ve bilgilendirme faaliyeti olarak yorumlayan Gulick'in daha ziyade iç denetime vurgu yaptığı söylenebilir.

Daha kapsamlı olarak, Fayol'a göre denetim sayesinde hatalar, yanlışlar bulunarak düzeltilebilir ve tekrarlanmaları önlenabilmektedir. Denetim, yöneticiler ve kontrol görevlileri aracılığıyla her birimde gerçekleşir en sonunda ise en üst amirin tüm işleri kontrol etmesiyle sonuçlanmaktadır. Bir örgütte finanstan güvenliğe muhasebeye teknik işlere değin her şeyin kontrol edilebileceğini ifade eden Fayol, günümüz anlamında iç ve dış denetim görevlilerine karşılık gelecek kontrolör ve

müfettişlerin de denetimle görevli olabileceklerini belirtmektedir. Ayrıca denetimin uzmanlıkla ve tarafsızlıkla yerine getirilmesinin de iyi bir denetimin şartı olduğu vurgusunu yapmaktadır (Fayol, 2008: 131-134). Denetimin işlevinin hata bulma, yanlış düzeltme olarak konumlandığı, yöneticiler, kontrolör ve müfettişler aracılığıyla yapıldığı, uzman ve tarafsızlıkla bu görevlilerin denetim işlevini yerine getirmesi gerektiği anlayışının Weberyen bürokrasi modeline göre örgütlenen geleneksel kamu yönetimi mekanizmasında, verilen emirlerin gerçekleşip gerçekleşmediğini üstün astı denetlemesi yoluyla ölçen bir işlev olarak konumlanmasını beraberinde getirmiştir. Fayol'un yaklaşımıyla da uyumlu olacak şekilde özellikle geleneksel yönetim anlayışının temel yaklaşımları ekseninde hukuki, rasyonel, norm ve kurallara uygun hareket etme sonucu kurallara uygunluğu denetleme, katı hiyerarşi içerisinde yukarıdan aşağı emirlerin uygulanması ve bunu en yakın üstün gerçekleştirmesi şeklinde işleyen, geçmişe dönük olarak kusur bulma ve cezalandırma odaklı hiyerarşik ve hukuksal denetim anlayışı (Al, 2002: 46-49; Eken, 2010: 41; Eren, 2006: 260) bu fonksiyonun yönetim ve yöneticiler elinde oldukça önemli hale getirmiştir.

Sonuç odaklılık, performans yönetimi, yerelleşmenin vurgulanması, esnek örgütlenme, kuralların azaltılması, amaç odaklılık gibi yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarının ise amaca uygunluk denetimi, vatandaşın denetimi, kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğu içerisinde hareket etmelerini sağlama, denetimde etkinlik ve verimlilik ile performans denetimi gibi çıktılar üzerinden onların geliştirilmesine yönelik (Demirel, 2006: 118; Akyel ve Köse, 2010:13; Eken, 2010: 43-44; Bilgiç, 2003: 359) bir denetim fonksiyonu öngördüğü söylenebilir. Burada kısaca ve genel olarak yer verilen bu değişimler ve POSDCORB fonksiyonları çok daha detaylı olarak değerlendirilebilir ancak bu bölümün sınırlarını aşacağı düşünüldüğünden genel bir betimleme ile yetinilmektedir.

2.7. Bütçeleme (Budgeting-B)

Bütçeleme fonksiyonu, Gulick'in, Fayol'dan farklı olarak personel işlerinden sonra geliştirdiği bir diğer fonksiyondur. POSDCORB'un sonuncu fonksiyonu olarak bütçeleme Gulick'e göre (1937: 14), "mali planlama, muhasebe ve denetim şeklinde bütçeyle ilgili her şeydir" şeklinde tanımlanmıştır. Bütçeleme, kamu harcamalarının kamu yararı temelinde yapılması ve kıt kaynakların etkin, verimli olarak kullanılmasının en önemli aracı olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla kamu malîyesinin temel dayanağı olan bütçe sistemlerinin özellikleri, hazırlanma süreçleri, amaçları, ilkeleri vb. birçok boyutun önemi de büyüktür. Burada eklemek gerekir ki personel işlerinde olduğu gibi bütçelemeye de aslında Fayol işletmeyle ilgili mali kısımlar hakkında açıklamalar yapmış ancak fonksiyonlar arasına bunu dahil etmemiştir.

Bütçeleme bir yönetim fonksiyonu olmanın ötesinde bütçe hakkı kapsamında parlamentonun yürütme üzerindeki denetim yetkisinde dayalı siyasi bir araç ola-

rak da konumlanabilmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 202). Nitekim Keynesyen ekonomik politikalarının hakimiyetinde harcama politikalarını belirleyen refah devletinin kalkınma esaslı ekonomi ve devlet müdahalesi olmak üzere iki temel politikasına uygun olarak, Al (2002: 268:267)'in da üzerinde durduğu gibi bütçeleme sistemi geleneksel bütçe sistemi olarak etkinlikten uzak, girdi ve harcama odaklı, harcama-üretim ilişkisini gözardı özellikte olmuş, bu anlamda bütçeleme fonksiyonu da politika aracı işlevini yerine getirmiştir.

Bütçe sistemleri arasında yer alan geleneksel bütçe, performans bütçe, program bütçe, planlama-programlama-bütçeleme, sıfır esaslı bütçeleme ve son olarak performans esaslı bütçeleme (Özen, 2008: 7-20) sistemlerinin geliştirilmesi, bu fonksiyonun işlev ve öneminde yaşanan değişimi açıklar niteliktedir. Örneğin yeni kamu işletmeciliğinin çıktığı odaklılığı ve esnek yönetim anlayışının bütçeleme fonksiyonuna etkisinin çıktığı esaslı esnek bütçe sisteminde geçilmesinde somut olarak görüldüğü ifade edilebilir. Toplam kalite, iyi yönetim, stratejik yönetim vb yeni anlayış ve uygulamaların da bütçe sistemini performans esaslı bütçeleme-ye geçişi etkilediği söylenebilir (Al, 2002: 267; Özen, 2008: 20).

Buraya kadar anlatılanlar ile Fayol ve Gulick'in geliştirdiği yönetim sürecini fonksiyonel bağlamda inceleme ve birtakım fonksiyonlara ayırma fikrinin sonuçları olarak ortaya çıkan POSDCORB fonksiyonları genel olarak açıklanmış ve önem ve işlevlerinde yaşanan değişimler ifade edilmeye çalışılmıştır.

Sonuç ve Değerlendirme

Devleti biçimlendiren hakim anlayış ne ise onun iş gördürme aracı kamu yönetimi mekanizmasıdır. Bu mekanizma içerisinde, “*halk*”ın konumu onun adına hizmetlerin, politikaların üretilmesi sebebiyle oldukça önemlidir. Hizmet ve politika üretimi için ise bir “*örgütü*”ün varlığı gerekir. İşte kamu kurumları, örgütleri veya birimleri kamu yönetimi mekanizmasının gözle görülür unsurlarıdır. Politikaların üretilmesi ise “*kamu politikası*”nı yine bu mekanizma içerisinde dahil etmektedir. Mekanizmanın ‘düzgün’ çalışması için ise ihtiyaç duyulan bir “*norma düzeni*” bulunur. Hizmetlerin üretilmesi ve yürütülmesi için ise gerekli olan unsur “*mali kaynak*”tır. Bu mekanizma içerisinde son olarak ise tüm bu unsurlara işleyiş kazandıran “*kamu görevlileri*” yer almaktadır (Eryılmaz, 2016:14-17). Örneğin planlama fonksiyonunun refah devleti anlayışındaki önemi aslında “*halk*” adına onun asgari yaşamı koşullarını sağlama adına yapılmaktadır. Dolayısıyla planlama fonksiyonu, “*halk*” ile doğrudan ilişkili olmuştur refah devleti anlayışında. Yine örgütlenme fonksiyonu ise kamu kurumlarının resmi yapısını, işleyişin bir fotoğrafını, hiyerarşik düzeni ifade ederek refah devletinde bu “*örgüt*”lemenin merkezi ve hiyerarşik niteliğini göstermektedir. “*Kamu görevlileri*” de aslında fonksiyonlar arasında yer alan personelle ilişkili olabileceği gibi denetim fonksiyonu ile de ilişkilidir. Yine “*mali kaynak*” fonksiyonlar arasında bütçeleme ile ilişkilidir. “*Norm*

düzeni” de yönlendirme fonksiyonundaki emir ve talimatlar yoluyla örgütü yönetmeyi açıklar niteliktedir. “Kamu politikası” unsuru da yönetimi fonksiyonlara ayırarak inceleme anlayışının tümüyle ilgilidir ki bu anlayış örgütlerin verimli bir şekilde politika ve hizmet üretimini kolaylaştırıcı niteliğine vurgu yapmaktadır. Dolayısıyla hakim devlet anlayışı ve kamu yönetimi paradigmalarının birbirine koşut gelişiminde POSDCORB fonksiyonları, kamu yönetimi mekanizmasının temel unsurlarıyla da yakın ilişkili olarak her yeni gelişimde farklı şekillerde konumlanmıştır.

Bu bölümde POSDCORB fonksiyonları, Fayol ve Gulick’in bakış açılarından hareketle ortaya konmuş ve kamu yönetimi bağlamında yaşanan değişim ve dönüşümlerde hangi etkiler altına girdikleri kısaca ifade edilmeye çalışılmıştır. Öncelikle belirtmek gerekir ki Fayol (1916) ve Gulick (1937), yönetim fonksiyonlarını ortaya koyarken, evrensel bir yönetim teorisi oluşturma gayesiyle genel geçer bir yaklaşım benimsemiş ve de daha ziyade yönetim ve yönetici odaklı olmuşlardır. Fonksiyonların refah devleti ve geleneksel kamu yönetimi paradigmaları altında bürokratik mekanizma ve müdahaleci devlet anlayışı paralelinde yönetim ve yönetici işlevini ya da rolünü sağlamanın ötesinde politika araçları olarak da kullanılabildiğinin örnekleri arasında özellikle planlama, örgütlenme ve denetim fonksiyonları gösterilebilir. Bu dönemde fonksiyonların devletin refah politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında kamu örgütlerinin işleyişini kolaylaştırma yanında merkezi, hiyerarşik, otorite yoluyla ve Weberyen bürokratik yapılanma ile uyumlu olarak var oldukları ifade edilebilir. Neoliberal politikalar ve yeni kamu işletmeciliği hakimiyetinin ortaya çıkmasıyla da fonksiyonların önemlerinde ve işlevlerinde bu dönemin anlayışlarına uygun olarak değişimler yaşanmaya başlamış ve fonksiyonlar daha ziyade yönetim araçları olarak kamu yönetiminin önemli reform alanlarını oluşturmuşlardır. Planlama anlayışında yaşanan değişim, denetim alanında da yönetimle birlikte gelişen işbirliği ve yeni koordinasyon mekanizmalarında, performans esaslı bütçelemeye geçişte, yatay ve esnek örgütlemelerin ön plana çıkmasında, yeni istihdam politikalarında da izlerini göstermiştir. Dolayısıyla POSDCORB fonksiyonları ortaya çıkışından günümüze değin önemi korumuş, dinamik bir nitelik arz etmiştir.

KAYNAKLAR

- Al, Hamza (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Akyel, Recai ve H. Ömer Köse (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*. Yıl:82, S. 466, Mart, s.9-23.
- Bıçkı, Doğan ve M. Zahid Sobacı (2011). “Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*. Cilt:9 Sayı:2, s.215-233.

- Bilgiç, Veysel (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. İçinde. (Ed.). Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.27-46.
- Breeze, John D. (1995). Henri Fayol's Centre for Administrative Studies. *Journal of Management History*, Vol.1 Issue. 3, pp.37-62.
- Briggs, Asa (2006). The Welfare State in Historical Perspective. İçinde. *The Welfare State Reader*. Second Edition, Eds. Christopher Pierson-Francis G. Castles. UK and USA: Polity Press.
- Demirel, Demokaaan (2006). Küresel Eksenden Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet. *Sayıştay Dergisi*. Sayı. 60, Ocak-Mart, s.105-128.
- Eken, Musa (2010). Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişim ve Denetime Yansımaları. *I. Ulusal Belediyeler Denetim ve Beklentiler*. Yay. Haz. Süleyman Hacıcaferoğlu. Marmara Belediyeler Birliği Sempozyum ve Paneller Dizisi. No.1, Şubat, s.40-45.
- Eren, Veysel (2006). Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler. *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Dergisi*. Yıl: 12, Cilt: 7, Sayı: 25. S.255-267.
- Eryılmaz, Bilal (2016). *Kamu Yönetimi*. Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 9. Baskı, Koçaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fayol, Henri (1937). "The Administrative Theory In The State". İçinde. *Papers On The Science of Administration*. Luther Gulick ve L. Urwick (Eds.). Institute Of Public Administration. New York. İçinde Thompson, Kenneth (Ed.) (2003). *The Early Sociology Of Management And Organizations*, Volume IV. London and Newyork: Routledge, 108-125.
- Fayol, Henri (2008). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*. 2. Baskı. Çev. M. Asım Çalıkoğlu. Ankara: Adres Yayınları.
- Fişek, Kurthan (2012). *Yönetim*. 4. Baskı. Ankara: Kilit Yayınları.
- Genç, F. Neval (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, s.145-159.
- Gulick, Luther (1937). "Notes On The Theory Of Organization". İçinde. *Papers On The Science of Administration*. Luther Gulick ve L. Urwick (Eds.). Institute Of Public Administration. New York. İçinde Thompson, Kenneth (Ed.) (2003). *The Early Sociology Of Management And Organizations*, Volume IV. London and Newyork: Routledge, s.1-50.
- Güler, Ayman, Birgül (t.y). Sosyal Devlet ve Yerelleşme. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/msy-2-2.pdf>, Erişim Tarihi: 02.03.2018)
- Gümüş, İskender (2016). Refah Devletin Gelişimi ve Dönüşümü. İçinde. *Yönetim Bilimi*. Aziz Tuncer, M. Fatih Bilal Alodalı, Sefa Usta (Ed.), Sakarya: Sakarya Yayıncılık
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*. Vol. 69 (1), p.3-19.
- Övgün, Barış (2010). Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi. *Basılmamış Doktora Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Öztaş, Nail (2014). *Yönetim*. Ankara: Otorite Yayınları.
- Özen, Ahmet (2008). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Basılmamış Doktora Tezi*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Parlak, Bekir (2011). *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*. İstanbul: Beta
- Rahman, Md. Hasebur (2012). "Henry Fayol and Frederick Winslow Taylor's Contribution to Management Thought: An Overview". *ABC Journal of Advanced Research*, Volume 1, No 2, s.32-41.
- Smith, Ian, Boyns, Trevor (2005). British management theory and practice: the impact of Fayol. *Management Decision*, Vol.43, Issues:10, pp. 1317-1334.
- Sallan Gül, Songül (2006). *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa!*. 2. Baskı, Ankara: eabil Yayıncılık.
- Sezen, Seriy (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını. Yayın No. 293.
http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/36fe5a63f0b55f7_ek.pdf, 21.06.2018.
- Şengül, Ramazan (2007). Henri Fayol'un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar. *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 14, Sayı 2, s.257-273.
- Tortop, Nuri, İsbir, G. Eyüp, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin ve M.Akif Özer (2016). *Yönetim Bilimi*. Gözden Geçirilmiş 10.Basım. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık
- Tuncer, Aziz-Köseoğlu, Özer (2015). Düzenlemenin Üç Hali: Refah Devletinden Düzenleyici Devlete Düzenleme Faaliyetinin Vazgeçilemezliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. C.20, S.1, s.85-100.
- Türk Dil Kurumu Sözlüğü, Planlama Kelimesi,
http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5bae2bad10e6d9.12267593 Erişim Tarihi: 07.05.2018.
- Türk Dil Kurumu Sözlüğü, Dinamik Kelimesi, http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5bae2bb6293f37.32044795, Erişim Tarihi: 26.09.2018.
- Urwick, L. (1937). The Function Of Administration With Special Reference To The Work Of Henri Fayol. İçinde. *Papers On The Science of Administration*. Luther Gulick ve L. Urwick (Eds.). Institute Of Public Administration. New York. İçinde Thompson, Kenneth (Ed.) (2003). *The Early Sociology Of Management And Organizations*, Volume IV. London and Newyork: Routledge, s.125-141.
- Weber, Max (2017). *Bürokrasi ve Otorite*. 8. Baskı. Yay. Haz. H. Bahadır Akın, Fransızca-dan Çeviren M. Asım Çalıköğü, Ankara: Adres Yayınları.
- Weber, Max (2016). *Bürokrasi*. İçinde. Shafritz, Jay M. ve Albert C. Hyde (2016). *Kamu Yönetimi Klasikleri*. Çev. Ed. Hüseyin Akdoğan ve Serkan Altıntop. Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları. s.55-65.
- Wren, Daniel A., Bedeian, Arthur G., Breeze, John D. (2002). The foundations of Henri Fayol's administrative theory. *Management Decision*, 40/9, s.906-918.
- Yılmaz, H. Hakan ve Mustafa Biçer (2010). Parlatmentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*. Sayı: 158, s.201-225.