

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı
Seminer Çalışmaları

**TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL POLİTİKASI;
Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine
Değerlendirme
Eren TOPRAK
No. 6
Kasım 2009**

Kaynak Gösterme: Toprak, Eren, *Türkiye'de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme*, YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 6, Kasım 2009, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/etoprak.pdf>

Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı (YBAD) Seminer Çalışmaları, Ankara Üniversitesi SBF Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı tarafından yürütülen lisansüstü programlarında öğrenciler tarafından ders ve seminer kapsamında yapılan akademik çalışmalardır. Bunlar, ders ve seminer öğretim üyeleri tarafından "başarılı" ve "Seminer Çalışmaları" dizisi kapsamında yayımlanmaya değer görülen makalelerdir.

Yazıların sorumluluğu yazarına aittir. Bu yazılar başka yerde yayımlanabilir; yayın hakkı yazarlarına aittir. YBAD Seminer Çalışmaları kapsamında yayımlanan yazılardan kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz.

YBAD Seminer Çalışmaları kapsamında yayımlanan makaleler hakkındaki görüş ve değerlendirmeler, yazara iletmek üzere, yonetim@politics.ankara.edu.tr adresine gönderilebilir.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Cemal Gürsel Bulvarı Cebeci 06590 Ankara
(312) 595 12 85, 595 14 31

<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr>

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL POLİTİKASI; Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme¹

Genel istenç nasıl yasa yoluyla dile geliyorsa, kamuoyu da censoredlukla dile gelir; kamuoyu uygulanması için censorun görevlendirdiği bir yasa türüdür. (...) Yani censoredluk makamı kamuoyunu yorumlamaz, onu yalnızca dile getirir ve kamuoyundan uzaklaştığı an kararları boş ve etkisiz hale gelir. J. J. Rousseau.²

I.

Giriş ve Sorular

Kamu politikası analizinin, son dönemde siyaset bilimi ve yönetim biliminde yeni bir kuramsal arayıştan ziyade, devlet eylemlerinin betimlenmesi ve gelecek politikaların şekillendirilmesi için bir araç olduğu söylenebilir. Devletin, kamusal mekanizmalardan bağımsız olarak, diğer sosyal ve siyasal aktörlerin kurduğu örgütler gibi değerlendirilmesi, yani bir bakıma sivil toplum kavramlarıyla devletin açıklanması çabası da bu tanımlamanın nedenlerinden birisidir. Toplum sözleşmesi kuramlarından bu yana uygar devletin aslında diğer doğal varlıklar gibi bir organizma olduğu ve hareketlerinin neden ve sonuçlarının bu şekilde kavranabileceği ifade edilmiştir. Günümüzde ise, bu organizmanın ne olduğuna yönelik bir betimleme, eylemlerinin nedenlerine yönelik açıklama ve sonuçlarına yönelik değerlendirme yapmak gereksinimi ortaya çıkmıştır. Özellikle devletin küçültülmesi tartışmaları sırasında liberalizmin rasyonel beklentiler kuramı çerçevesinde yeni bir iktisadi yapı çizmesi, beklentileri rasyonalize edebilmek için toplumdaki en büyük örgütlü birimin yani devletin eylemlerinin açıklanmasını zorunlu hale gelmiştir.

Kamu politikasının neyi amaçladığı konusundaki farklı görüşler bir arada değerlendirildiğinde (Anderson, 1994; 4-8), siyasal ve sosyal aktörlere bir öngörü çabasının öne çıktığı gözlemlenmektedir. Devletin neyi yaptığı (veya yapmadığı), neden yaptığı, yapılanların ne gibi sonuç ve etkiler ortaya çıkardığı sorularının yanıtları, yurttaşlara, siyasetçilere, yöneticilere ve doğal olarak piyasaya rasyonel bilgi sunma amacına hizmet etmektedir. Kimi görüşler, burada ifade edilen durumun daha çok siyasal neden olduğunu, kamu politikasının bilimsel ve mesleki nedenlerle de çalışılabileceğini ifade etse de (Ranney, 1968), bu iki nedenin de nihai olarak aynı işlevselliğe hizmet ettiğini değerlendirmek mümkündür.

Bu kısa tespitten hareketle, kamu politikası analizinin, devlet eylemlerini açıklamak adına etkili bir araç olduğu ve modern devletin, bütçe, vergi, harcama, idari yapı, personel, sosyal politika gibi alanlarda ne yaptığının betimlenmesi ve sonuçların değerlendirilmesi için kullanılabileceği açıktır. Ancak, herhangi kamu politikasının, kapitalist üretim biçimi çerçevesinde, bu sistemde bulunan bütün ülkelerde aynı sonucunu doğurduğunu iddia etmek yanlış olacaktır. Hatta, kapitalizmin merkez ve çevre unsurlarının kendi içinde bile politika farklılıkları oluşacağını kabul etmek gerekmektedir. Yani ülkelerin kendi özgül dinamikleri de politika belirlenmesi ve uygulanmasında önemlidir. Onun için analizin kapsam bakımından sınırları çizilirken konusunu ve ölçeğini açık biçimde belirlemek gerekmektedir.

Bu çalışmanın ölçeğini oluşturan Türkiye bakımından ele alındığında ise, kamu politikası analizinin akademide çalışıldığı (Çevik-Demirci, 2008; 28-32), uygulama aşamasında ise pek kullanılmadığı görülmektedir. Ancak, çeşitli alanlarda bu analizi yapmak,

¹ Bu çalışma, Birgül A. Güler'in Kamu Politikası Analizi adlı doktora dersi için hazırlanmıştır.

² J. J. Rousseau, (1999), *Toplum Sözleşmesi*, Çev: Alpagut Erenuluğ, Ankara, Öteki Yayınevi, Sf. 192

son 30 yılda piyasa ekonomisinin yerleşmesi ve bu ekonominin mekanizmalarının sağlıklı çalışması için önemli çaba harcayan Türkiye'nin kamu politikalarını, bu analizin araçlarıyla yeniden betimleyecektir. Bu çalışmada, söz konusu betimleme çabası çerçevesinde, devletin kamu hizmetiyle hukuka bağının somut görünümü olan kamu personeline yönelik politikanın analizi yapılmaya çalışılacaktır. Çalışmanın amacı, kendi özgül siyasal ve sosyal özellikleri olan Türkiye'nin kapitalist üretim biçimi çerçevesinde, liberal nitelikli kamu personel politikasının son 20 yıllık süreçteki genel bir çerçevesini çizmektir.

Türkiye'de kamu personeline ilişkin politika tartışmaları 1980'lere kadar daha çok özlük hakları ve diğer sosyal haklar çerçevesinde ilerlemiştir (Tutum, 1990). Ancak, bu tarihten sonra tartışmalar daha farklı noktalara gelmiştir. Bu değişikliğe yönelik çeşitli açıklama biçimleri tercih edilmiştir. Örneğin, fordist devlet yapısından post fordist devlet yapısına geçildiği, dolayısıyla yeni sistemde kamu personelinin yeniden konumlandırılması gereği Marksist bir bakış açısından değişimi ifade etmektedir (Aslan, 2005; 306-309). Bu tartışmalara girmeden, kamu personeli özelinde değişime bakıldığında, kamu hizmeti anlayışındaki değişimin önemli bir parametre olduğu karşımıza çıkmaktadır.

Kamu hizmetinin değişimi üzerine üç nokta saptamak mümkündür. İlk olarak, birincil kamu hizmetleri olarak nitelendirilen savunma ve adalet gibi alanlar bir yana bırakılırsa kamu hizmetinin yürütüm esası kural olarak imtiyaz-ihale yöntemi haline gelmiştir. İkinci olarak, kamu hizmetinin piyasaya açılması önemlidir. Böylelikle geleneksel olarak genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak için kullanılan kamusal ayrıcalıklar yerini rekabet alanlarına bırakmıştır. Üçüncü olarak, kamu hizmetindeki değişim devletin küçültülmesine aracılık etmiştir. Yeni sağ politikaların en önemli amacı, devlet örgütlenmesinin fazla hantal olduğu, bu nedenle ekonominin bütünü için fazlalık oluşturduğudur. Onun için devletin olabildiğince küçülüp, elindeki alanları piyasaya bırakması kamu hizmetinin özelleşmesiyle mümkün olacaktır. Dikkat edileceği üzere, bu üç noktanın hepsi de, kamu hizmetinin somut sunucusu olan personelinin konumunu doğrudan etkileyecektir. O nedenle, bu çalışmada kamu hizmetinin değişimi sürecinde kamu personeline yönelik politikaların analizi yapılacaktır.

Burada kullanıldığı biçimiyle, kamu personel politikası, kamu hizmetinin görülmesi için, ülke yurttaşlarının işgücünün, örgütlere, coğrafyaya, zamana göre planlanması ve buna uygun hukuksal yapının oluşturulmasıdır. Tanımda öne çıkan noktalara kısaca değinmek gerekirse, daha önce de ifade edildiği gibi, ilk olarak kamu hizmetinin görülmesinden söz edilmelidir. Devlet, biçimlendirdiği kamu personel politikasıyla kamu hizmetinin nasıl görüleceğine yönelik tercihinin de beyan etmektedir. İkinci olarak, işgücü planlaması önemlidir. Hangi toplumsal gruplardan hangi esaslara göre kamu personeli istihdam edileceği, bunların örgütlere, coğrafyaya ve zamana göre planlanması gerekmektedir. Örgüte göre planlama, işgücünün kamu örgütlenmesinin hangi dalında kullanılacağını; coğrafi planlama, devletin merkez veya taşra teşkilatlarında veya yerel yönetimlerde yapılacak istihdamını ve zamansal planlama ise, kamu personelinin çalışma sürelerini ifade etmektedir. Örneğin sürekli iş gücüne dayanan bir politika ile iş güvencesi olmayan sözleşmeli çalışma biçimi, kamu personelinin yararlanma süresi bakımından farklı tercihlerdir. Kamu personel politikası tanımındaki üçüncü nokta, kamu hizmetinin görülmesi için planlanan iş gücü için gerekli hukuki yapının oluşturulmasıdır.³ Böylelikle kamu politikası tercihinin yönelik üst yapının kurumsallaşması sağlanmaktadır.

³ Politikanın bu unsuru, personelin işe alınması, yetiştirilmesi, değerlendirilmesi ve yükselmesi gibi kavramları içermektedir. Ancak bu durum yukarıda açıklanan bir planlamanın sonucunda oluşturulmaktadır. Kamu personel politikasının bu unsurları için bkz. Birgül Güler, (1988), "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme; Türkiye'de Temel Personel Politikalarının Evrimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 2, Sf. 63-83

Yapılan bu tanım çerçevesinde Türkiye özeline bakıldığında, kamu personel politikasına yönelik açıklanmış bir politika ifadesi bulunmamaktadır. Stratejik planlarda, çalışmanın içinde de atıf yapılan bazı niyet mektuplarında bu politikanın izini sürmek mümkün olmakla birlikte, son 30 yıllık süreçte izlenen somut politikaların teorik bir tanım ortaya çıkardığını ifade etmek gerekmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, kamu hizmetinin değişimi sürecinde kamu personeline yönelik politikaları analiz etme iddiası bulunan bu çalışma, Türkiye’de kamu personel politikasının ilan edilmemiş/açıklanmamış tanımı üzerinden yürüyecektir.

Türkiye’de, bu çalışmanın kapsamına giren zaman dilimindeki kamu personel politikası, kamu hizmetinin görülmesinde emanet usulünden, piyasa esaslı usule geçiş sürecinde, kadro sistemin ilkelerine göre örgütlenmiş, personel harcamalarını azaltmayı amaçlayan, özel sektörün istihdam hukukunu benimseyen ve kamusal istihdamın sosyal boyutunu önemsemeyen eylemleri içeren bir yapı sergilemektedir. Tanımın unsurları, bu politikanın, kamu yönetimi reformu sürecinde, personel boyutunun durumunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle, çalışma, Türkiye’de kamu yönetimi reformunun, kamu personelinin etkilediği alanları da içermektedir.

Dolayısıyla, kamu politikası analizi yapmak, ne yapmaktır sorusundan hareketle (Güler, 2008; 9), yukarıda tanımlanan personel politikasının ayrıntılarının betimlenmesi; devletin bağımlı değişken olarak tanımlanmasıyla, politikanın neden kurgulandığı ve devleti bağımsız değişken olarak tanımlanmasıyla politikaların yurttaşlar üzerindeki etkilerinin ne olduğu bu çalışmanın üç önemli bileşenidir. İşlevsel bir analiz sonucunda, kamu personel politikasının ne olduğu, kamu hizmetinin değişimi sürecinde politikaya kimin karar verdiği (hangi aktörlerin etki yaptığı), bu politikanın çıktılarının ve sonuçlarının⁴ ne olduğu sorularına yanıt verilmeye çalışılacaktır.

II.

Kamu Personelinin Tanımlanması

A) Tarihsel Süreç

Türkiye’de modern anlamda kamu personelinin⁵ ortaya çıkışı, modern devletin kuruluş süreciyle koşuttur. Bu anlamda, her ne kadar daha önce de devlet memuru sıfatında kişiler bulunsa da, II. Mahmut döneminde 27.03.1838 tarihli kararnameyle memurlara maaş bağlanmasına yönelik düzenleme modern kamu personelinin doğuran ilk adımdır.⁶ Bu adımdan sonra günümüze kadar olan süreçte Türkiye’de kamu personelinin konumunu üç dönemde incelemek mümkündür. Bu üçlü ayırım literatürde kabul görmüşse de ayırımı çeşitli biçimlerde adlandırmak mümkündür. Dönemleri biçimlendiren mevzuat temel alındığında, ilk olarak Osmanlı dönemi, ikinci olarak Memurin Kanunu dönemi ve üçüncü olarak da Devlet Memurları Kanunu dönemi ayırımı yapılabilir. İlk dönem, Osmanlı’nın personel düzenlemeleri, ikinci dönem erken cumhuriyetin personel yapılanması ve son dönem de 1961 Anayasası ve onun dönemi çerçevesinde, kariyer sistemini benimseyen bir dönem olarak adlandırılabilir.

⁴ Çıktı ve sonuç kavramları kamu politikası analizi literatüründe sıklıkla kullanılmaktadır. Politika çıktıları, politikanın birinci elden ne gibi unsurlara yol açtığını, sonuçları ise, politikanın toplum üzerinde doğurduğu etkileri ortaya koymaktadır. Ayrıntı için bkz. Thomas R. Dye, (2002), *Understanding Public Policy*, London, Prentice Hall, pp. 351

⁵ Modern anlamda kamu personeli lafzından, bir kamu hizmetini sunmak üzere çalışan, bu çalışması karşısında kamusal bir kaynaktan para alan ve hukuki açıdan kamu tüzel kişiliğine bağlı olan kişiler kastedilmektedir.

⁶ Osmanlı döneminde devlet memuriyetiyle ilgili genel bilgi için bkz. Carter Findley, (1996), *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, Çev: Gül Ç. Güven, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Ancak ilerde de ifade edileceği üzere, genelde devlette ve özelde kamu hizmetindeki dönüşüm çerçevesinde dördüncü bir döneme doğru gidildiği yorumunu yapmak da mümkündür.

Osmanlı döneminin personel yapılanmasını düzenleyen üç önemli mevzuat bulunmaktadır. Bunlardan ilki, maaş rejimine ilişkin düzenlemeleri içeren 27.04.1880 tarihli Maaşat Kararnamesidir. Bu kararnamede yer alan bir hükümden kaynaklı olarak da diğer iki mevzuat düzenlenmiştir. 08.09.1881 tarihli Memurini Mülkiyye Terakki ve Tekaid Kararnamesi, devlet memurlarının ilerleme, sicil ve emeklilik gibi haklarını düzenlemiş, 23.12.1896 tarihli Memurini Mülkiyye Komisyonu Nizamnamesi ise memurların sicil, özlük gibi dosyalarının tutulması için merkezi bir örgüt kurulması için yapılmıştır. Böylelikle o yıllarda İngiltere’de bulunan örneğine yakın bir sistem oluşturulmuştur.

Bu sistem cumhuriyetin ilk yıllarına kadar yürürlükte kalmış, ancak yeni devlet 1926 yılında kendi devlet memuriyet rejimini kurmak için çalışmalarına başlamıştır. 788 sayılı Memurin Kanunu Türkiye Cumhuriyetinin ilk kamu personeli düzenlemesidir. Bunun ardından 1929 yılında Maaş Kanunu ve 1929 yılında 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu üç düzenlemenin getirdiği sisteme bakıldığında, iki temel personel kategorisinin bulunduğu, bunların memur ve müstahdem olduğu anlaşılmaktadır. Memurlar, “*kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicili mahsusuna mukayyet olarak, umumi ya da hususi bütçeden maaş alan kimse*” olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla memurların bir kamu hizmet görmesi, kadro kaydına tabi olması ve bütçeden maaş alması gibi üç önemli özelliği bulunmaktadır. Öte yandan ikinci kategori olan müstahdemler için, “*müstahdemlere mukaveleleri mucibince muamele olunur*” denilerek sözleşmeli statü benimsenmiştir. Buradan hareketle, mevzuatın asli hizmet ve yardımcı hizmet gibi ikili bir ayırım üzerine inşa edildiği anlaşılmaktadır. Nitekim bu ayırım kendisini memurlara maaş, müstahdemlere ücret ödenmesi şeklinde de göstermektedir.

İkinci dünya savaşının sona ermesi, çok partili sisteme geçilmesi gibi unsurlar 20’li ve 30’lu yılların kamu personel rejiminin yenilenmesi gereği üzerine konuşulması sonucunu doğurmuştur. Özellikle ülkenin batı kapitalizmine entegrasyonu düşüncesi çerçevesinde kamu yönetiminde idari reform düşüncesi yaygınlaşmış (Güler, 2005a), çeşitli yabancı uzman raporlarıyla kamu personel sisteminin yenilenmesi çabaları ortaya çıkmıştır. Bu çabalar, esas olarak kadro-kariyer sistemi tartışmaları üzerinden yürümektedir. Modern devletin personeli kadro ya da kariyer sistemine göre tasnif edilmektedir. Kadro sistemi Amerika kaynaklı ve iş odaklı iken kariyer sistemi, Avrupa kaynaklı ve kişi odaklıdır. Kariyer sistemi iş güvencesine dayanırken kadro sisteminde bu yoktur ve işin varlığı, kadronun varlığına bağlıdır.⁷

Bu tartışmalar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ortaya çıkmasıyla kariyer sistemi lehine sonuçlanmış ve böylece yeni bir dönem başlamıştır. Kanun, iş güvencesine dayanan, liyakati ve eşitliği önemli bir ilke kabul eden biçimde kurgulanmıştır. 1970 yılında Kanunda yapılan değişikliklerden sonra hizmet esasına göre sınıflandırma kabul edilmiş ve bugün de uygulanan sistem yürürlüğe girmiştir. Kariyer sistemi üzerine kurgulanan bu sistem, yıllar içinde farklı biçimde müdahalelere uğramıştır. Bugün, Kanunun çok sayıda maddesi değiştirilmiştir. Ancak, sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri halen varlığını korumaktadır.

⁷ Her iki sistemde de sınıflandırma ve kadro kavramının içerikleri önemlidir. Kariyer sisteminde kadro, personeli hizmete bağlayan bir araç, sınıflandırma ise hizmet alanlarını belirleyen bir kavramdır. Kadro sisteminde ise kadronun nitelikleri önceden bellidir ve personel ona göre belirlenmektedir. Ancak her iki sistemde açıklık ve liyakat belirgin özelliklerdir. Kavramların ayrıntısı için bkz. Birgül A. Güler, (2005b), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, Sf. 189-209

Sistemin, bu değişikliklerle birlikte, dördüncü bir döneme ayrıldığını iddia etmek de mümkündür. Daha önce de ifade edildiği gibi, konuyu Marksist bir epistemolojiyle ele alan Onur Ender Aslan, 1980 sonrası fordist rejimin parçalandığını ve esnek post-fordist kamu personel rejiminin inşa edildiğini ifade etmektedir (2005; 306). Özelleştirmeler, sözleşmeliliğin yaygınlaştırılması gibi durumları da bu geçiş için örnek olarak sunmaktadır. Bu tespitlerden de hareketle, 1980 sonrasında piyasa yapısındaki zorunluluklardan hareketle, kamu sektörün özel sektörle birleşmesi eğilimleri kamu hizmeti kavramında da bazı değişiklikler ortaya çıkarmış ve kamu personel rejiminin de şu anda içinde bulunulan bir değişim süreci ortaya çıkmıştır.

B) *Kamu Personeli Kimdir?*

1982 Anayasasında devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin asli ve sürekli işlerini yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri kamu personeli olarak tanımlanmaktadır.⁸ Dolayısıyla Anayasanın kamu personelini ayırt etmek için üç temel ölçüt kullandığı anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki genel idare esaslarına göre yönetimdir. Kamusal yetki ve usullerle ve kamu yararına yönelik faaliyetleri ifade etmektedir. İkinci ölçüt, araya başka kimse girmeden işin yapılmasını ifade eden aslilik ve kesintiye uğramamayı ifade eden sürekliliktir. Son ölçüt ise memurlar ve diğer kamu personeli statüsündeki kişilerin iş yapmasıdır. Ancak burada değinilmesi gereken bir diğer nokta memur ve diğer kamu personelinden neyin kastedildiğidir. Konuyla ilgili farklı tartışmalar bulunmakla birlikte, siyasal ve toplumsal bağlam içinde memurdan idari personelin; diğer kamu personelinden de, adli, akademik ve askeri personelin anlaşıldığı fikri kabul edilmelidir (Özkal, 2009).

Öte yandan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, dört tür kamu personeli kategorisi tanımlanmıştır.⁹ Bunlardan, memurluk esas kamu görevliliği iken özel uzmanlık gerektiren alanlarda sözleşmeli personel istihdamı öngörülmüştür. Geçici personel ise bir yıldan az süreli veya mevsimlik işlerde Bakanlar Kurulu kararı ile çalıştırılan personeli ifade etmektedir. İşçi kategorisi ise devletin İş Hukuku hükümlerine göre istihdam ettiği personel olarak tanımlanmaktadır.

Hukuki tanımın yanı sıra, bu çalışmanın da kapsamını açıklığa kavuşturmak adına, yönetim bilimi çerçevesinden de kamu görevlisi tanımı yapılmalıdır. Yukarıda ifade edildiği gibi, kamu personeli, esas olarak, kamu hizmeti sunan devletin somut hukuki görünümüdür. Bunun için de kamu personelinin ilk ayırt edici özelliğinin kamu hizmeti görmesi olduğu vurgulanmalıdır. İkinci olarak, kişinin hizmetle bir idari işlemde veya bir kamu hukuku ya da özel hukuk sözleşmesinden kaynaklanan bağı olması gerekmektedir. Burada kastedilen idari işlem, atama işlemi; sözleşmeler ise; hizmet sözleşmeleri ya da kamu ihale sözleşmeleridir. Son olarak, kişinin sadece bu hizmeti görmesinden kaynaklanan bir ücret almasını da kamu personelinin ayırt edici özelliği olarak vurgulamak gereklidir. Dolayısıyla bu bakış açısından, üç tür kamu personeli olduğu değerlendirilebilir. Bunların ilki bir kadroya bağlı çalışanlardır. Klasik anlamda Devlet Memurları Kanunundaki personel bu sınıftadır. İkincisi, bir hizmet sözleşmesine ya da iş sözleşmesine bağlı olarak kamu hizmeti gören kişilerdir. Özel uzmanlık sahibi kişiler ve kamu işçileri bu kapsamdadır.

⁸ **Anayasa- Madde 128** – Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür

⁹ **Madde 4 – (Değişik:30/5/1974 - KHK-12; Değiştirilerek kabul: 15/5/1975 - 1897/1 md.)** Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.

Üçüncü olarak, devlet ile bir özel hukuk kişisi arasında imzalanan kamu ihale sözleşmesi sonucunda istihdam edilen kişileri de kamu personeli sınıflandırmasının içine katmak gerekmektedir.¹⁰ Bu kişilerin devletle doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Çünkü hukuki ilişki, kendileri ile yüklenici arasında imzalanan iş sözleşmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak günümüzde giderek artan biçimde hizmet alımı ihaleleri yoluyla personel çalıştırılması yapılmaktadır. Örneğin 657 sayılı Kanunun 36. maddesine göre yardımcı hizmetler ve sağlık hizmetleri sınıfı için hizmet satın alınması yolu mümkündür. Bu nedenle kamu ihale sözleşmesiyle çalışan kişileri de geniş anlamda kamu personeli tanımının içine almak gerekir.

Öte yandan, yasa koyucu bu yolla kamu hizmeti gördüğünü kabul etmekle birlikte devletin bu kişilerle hukuki ilişkisini olabildiğince gevşek kurma eğilimindedir. İlerde ifade edileceği üzere, kamunun personel politikası iş güvencesi içeren kadrolu istihdamdan özel hukuk alanı ve piyasa koşullarına göre istihdama kaydığı için, 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesine¹¹ 2006 yılında eklenen bir fıkrayla ihale yoluyla çalışan kişilerin hiçbir şekilde kadroya geçemeyecekleri hüküm altına alınmıştır. Bu durum da kamu hizmetinin personel politikası açısından dikkate değerdir.

C) Kamu Personelinin Sayısal Görünümü

Kamu politikası analizi çerçevesinde, analiz nesnesini betimlerken, nesnenin niceliksel yapısını da incelemeye katmak gerekmektedir. Özellikle kamu hizmetinin dönüşümü sürecinde, kamu istihdamının sayısal olarak çok fazlaştığı sıklıkla dile getirilmiş ve bu durum reform gereksinimlerinin en önemli nedenlerinden birisi olarak sunulmuştur. Bu amaçla öncelikli olarak Türkiye’de çalışılan alanlar itibariyle toplam kamu personeli incelenmelidir.

¹⁰ Literatürde bu gruba taşeron işçisi denmektedir. Ancak bu çalışmada bu terim kullanılmayacaktır. Çünkü, yapılan çalışmalarda bu terim daha çok yardımcı hizmetleri ifade etmek için seçilmektedir. Oysa ki günümüzde, hizmet alımı ihaleleri yoluyla kimi asli hizmet alanları da bu şekilde kurgulanmaktadır. Konuyla daha ayrıntılı bilgi için Eren Toprak, (2009), “*Kamu İhale Sözleşmesiyle Görülen Kamu Hizmetlerine İlişkin Değerlendirme*”, Ankara, Yayınlanmamış Taslak Çalışma

¹¹ 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde, “*Sekizinci fıkrada belirtilen işyerlerinde yükleniciler dışında kalan işverenler tarafından çalıştırılanlar ile bu işyerlerinin tâbi oldukları ihale mevzuatı çerçevesinde kendi nam ve hesabına sözleşme yaparak üstlendiği ihale konusu işte doğrudan kendileri çalışanlar da aynı hükümlere tâbidir. Sekizinci fıkrada belirtilen kurum, kuruluş veya ortaklıkların sermayesine katıldıkları ortaklıkların kadro veya pozisyonlarında çalışan işçilerin, ortak durumundaki kamu kurum, kuruluş veya ortaklıkların kadro veya pozisyonlarına atanma ya da bu kurum, kuruluş veya ortaklıklarda geçerli olan malî haklar ile sosyal yardımlardan yararlanma talepleri hakkında da sekizinci fıkra hükümleri uygulanır. Hizmet alımına dayanak teşkil edecek sözleşme ve şartnamelere; a) İşe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisinin kamu kurum, kuruluşları ve ortaklıklarına bırakılması; b) Hizmet alım sözleşmeleri çerçevesinde ya da geçici işçi olarak aynı iş yerinde daha önce çalışmış olanların çalıştırılmasına devam olunması yönünde hükümler konulamaz.*” hükmüne yer verilmiştir. Anılan Kanun hükümlerinin çerçevesinde yapılan hizmet alımları neticesinde yükleniciler tarafından istihdam edilenlerin, hizmet alımını yapan kamu kurum ve kuruluşları ile ortaklarının, kendilerinin asıl işvereni olduğunu iddia ederek bu kurumların asli kadrolarına atanmayı talep etmekte veya bu kurumlarda uygulanmakta olan toplu iş sözleşmesi ya da personel kanunundan yararlandırılma talebinde buldukları, yapılan düzenlemeyle, kamu kurum ve kuruluşları ile bunların ortaklarının, hizmet alımı amacıyla sözleşme yaptıkları yükleniciler veya işverenler tarafından istihdam edilenlerin asli işvereni olmadıkları hususuna açıklık getirildiği ifade edilmiştir.

	BÜTÇE TÜRÜ	Kadro lu	Sözleşmel i	İşçi		Geçici Pers.	Diğer	TOPLAM
				Sürekli	Geçici			
I.	GENEL BÜTÇE	1.740.811	119.647	73.074	422	18.411	110.000	2.062.365
	ÜNİVERSİTELER	160.524	6.030	3.157	729	41	0	170.481
	ÖZEL BÜTÇE	32.132	8.427	12.226	2.359	37	0	55.181
	DDK	2.979	2.574	0	0	0	0	5.553
	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI	25.988	142	204	0	0	0	26.334
	DÖN. SER. ve KEF. SAN.	7.827	33.905	10.030	1.482	0	0	53.244
	DİĞER KAMU İDARELERİ	3.417	521	723	114	0	0	4.775
		1.973.678	171.246	99.414	5.106	18.489	110.000	2.377.933
II.	K.İ.T.LER	5.257	70.263	72.449	1.371	0	0	149.340
	ÖZELLEŞTİRME KAP. KUR.	1.307	10.876	38.034	1.608	0	0	51.825
	KAMU BANKALARI	0	722	34.341	942	0	0	36.005
	ÖZEL KANUNLU KUR.	6.387	736	510	409	0	0	8.042
		12.951	82.597	145.334	4.330	0	0	245.212
III.	İL ÖZEL İDARELERİ	9.063	821	31.984	2.445	0	35	44.348
	BELEDİYELER	81.807	7.828	126.184	43.900	0	619	260.338
	B.İ.T.LER	8.982	120	4.367	281	0	6.880	20.630
		99.852	8.769	162.535	46.626	0	7.534	325.316
	GENEL TOPLAM	2.086.481	262.612	407.283	56.062	18.489	117.534	2.948.461

Mart 2009

Tablo 1: Türkiye’de Çalışılan İdareler Bazında Kamu Personeli Sayıları¹² (Kaynak: BÜMKO)

Tablodan anlaşılacağı üzere 2009 yılının Mart ayı itibariyle toplam kamu personeli sayısı, 2.948.461’dir. Öte yandan TÜİK verilerine göre aynı tarihte ülke nüfusu, 70.517.100; toplam işgücü 23.582.000; işgücünün çalışan kısmı 19.979.000’dir. Dolayısıyla söz konusu veriler ışığında Türkiye’de kamu çalışanlarının toplam nüfusa oranı yüzde 4.18; toplam işgücüne oranı yüzde 12.50; çalışan nüfusa oranı yüzde 14.75 düzeyindedir.

Aşağıda ifade edileceği üzere, kamu personel politikasındaki en önemli değişikliklerden bir tanesi sözleşmeli çalışmanın yaygınlaştırılmak istenmesidir. Böylelikle

¹² Fiili (dolu) kadro sayılarıdır. Genel bütçe, Maliye Bakanlığı, KİT’ler Hazine Müşterliği ve yerel yönetimler İçişleri Bakanlığı verileri esas alınarak doldurulmuştur. Sözleşmeli personel sayılarına, kadro karşılığı sözleşmeli personel sayıları dahil olup söz konusu personel kadrolu personel bilgilerinde de gösterilmiştir. Bu kapsamda çalışan personel sayısı 11.213’tür

devlet bir piyasa aktörü gibi hareket etme şansı bulacaktır. 2009 yılının Mart ayı itibariyle Türkiye’de 11.213’ü kadro karşılığı sözleşmeli olmak üzere 120.771 tane sözleşmeli personel bulunmaktadır.

	657 4/B	KADRO KARŞILIĞI	SANATÇI	YABANCI UYRUKLU	DİĞER SÖZLEŞMELİ	TOPLAM
Genel Bütçe	51.020	8.797	1.549	0	22.613	83.979
YÖK ve Üniversiteler	469	0	324	596	0	1.389
Özel Bütçeli Diğer İdareler	309	1.417	4.148	0	3.669	9.543
DDK	0	3.075	0	0	670	3.745
SGK	364	0	0	0	0	364
Döner Sermaye	21.294	2	0	0	0	21.296
Diğer	8	252	0	0	195	455
Toplam	73.464	13.543	6.021	596	27.147	120.771

Mart 2009

Tablo-2: Sözleşmeli Personel Sayıları (Kaynak: BÜMKO)

Yukarıda yapılan kamu personeli sınıflandırmasında memur, sözleşmeliler yanında kamu ihale sözleşmesi sonucunda da kamu hizmeti gören kişiler bulunduğu tespiti yapılmıştır. Bu kişilerin sayısı konusunda herhangi bir resmi istatistik bulunmamaktadır. Aşağıda yapılan ve belli varsayımlara dayanan bir hesaplama sonucunda kamu ihale sözleşmeleri sonucunda Türkiye’de yaklaşık 1.500.000 kişinin istihdam edildiği tahmin edilmektedir.

4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihale sayıları

2008: 40.468; 2007: 40.163; 2006: 46733; 2005: 29.200; 2004: 23.202 (Kaynak: KİK)

Son Beş Yılda Yapılan Hizmet Alımı İhalelerinin Ortalaması: 35.953

Ortalama İstisna Oranı¹³: % 16 ise 5.752 tane istisna hizmet alımı ihalesi yapılmakta.

Bu durumda; yılda yapılan ortalama hizmet alımı ihale sayısı toplamı: 41.704

Yapılan örneklem üzerinden; incelenen 46 ihalede 1.715 kişi çalışmış. Bu durumda 1 ihale başına 37.28 kişi çalışmakta.

¹³ Bu oran, 2002-2006 yılları arasında yapılan hizmet alımı ihaleleri ile istisna kapsamında yapılan ihalelerin ortalamasıdır.

Buradan hareketle; (bir ihalede çalışan tahmini kişi sayısı) x (ortalama ihale sayısı)= kamu ihale sözleşmesiyle istihdam edilen kişilerin tahmini sayısı;

37,28 x 41.704= 1.554.725,12 Yani sektörde yaklaşık 1.500.000 kişi istihdam edilmektedir.

Kutu-1: Kamu İhale Sözleşmesi Sonucunda İstihdam Edilen Kişilere Yönelik Tahmini Hesap

Türkiye'deki rakamlar bu şekilde olmakla birlikte bu rakamların anlamlı olabilmesi için uluslararası örneklerle karşılaştırılması gerekmektedir.

	Kamu İstihdamı (I)	Kamu İstihdamı/Nüfus (II)	Kamu İstihdamı/Toplam İstihdam (III)
Avusturalya	1.466.000	7.6	15.2
Belçika	85.227	0.8	-
Kanada	2.524.790	8.1	15.8
Fransa	4.704.087	7.6	18.3
Almanya	4.433.600	5.3	11.0
Macaristan	799.722	7.8	19.5
Hollanda	846.257	5.3	10.4
İsveç	227.000	2.7	-
Türkiye	2.197.152	3.2	10.0
ABD	19.859.558	7.0	14.1

2000

Tablo-3: Dünyadan Örnek Bazı Ülkelerin Toplam Personel Sayıları¹⁴ (Kaynak: OECD, 2003)

Rakamlardan anlaşılacağı üzere, Türkiye seçilen OECD ülkeleri arasında kamu istihdamının toplam nüfusa oranında oldukça gerilerdedir. Yine, buna koşul olarak kamu istihdamının toplam istihdama oranı da oldukça düşüktür. Buradan hareketle, kamu istihdamının şişkinliği önermesi, en azından Türkiye ölçeğinde çok da geçerli değildir.

Kamu istihdamı sayılarına değinirken, bu istihdam biçiminin sadece hukuki ya da yönetsel sonuçlarının olmayacağından da söz edilmelidir. Devletin personel istihdam etmesi,

¹⁴ I. ve III. sütun verileri 2000 yılına ilişkindir. Sayılar, askeri, adli kolluk, akademik personel ve KİT personelini kapsamamaktadır. II. sütun verileri 2000 yılı ülke nüfuslarına oranlama yoluyla hesaplanmıştır.

kamu hizmeti sunumundan kaynaklanan olguların yanı sıra aynı zamanda bir sosyal politika aracıdır. Hiçbir özel hukuk kişinin sağlayamayacağı ölçüde büyük işgücü devlet tarafından sağlanmaktadır. Dolayısıyla yukarıda ikinci sütunda görülen istihdam oranları, ülkelerin sosyal devlet olma fonksiyonlarını ne derece yerine getirdikleri konusunda da bir gösterge sayılabilir. Bu bakış açısından da kamu istihdamının şişkinliği önermesine eleştirel yaklaşılması gerekmektedir.

III.

Kamu Personel Politikasında Değişim Sürecinin Analizi

A) Politika Değişiminin Nedenleri

Personel politikasındaki değişimin genelde devlet ve özelde kamu hizmetindeki değişimden kaynaklandığı bu çalışmanın kullandığı esas eksendir. Ancak söz konusu durum üzerine farklı çevrelerden farklı değerlendirmeler gelmektedir. Bu değerlendirmeler genelde siyasal ya da akademik amaçlarla yapılmaktadır. Siyasal iktidar politika değişiklikleri için gerekçe ararken, akademi değişimin ne olduğunu anlamaya çalışmaktadır. Bu nedenle bakılan perspektife bağlı olarak değişimin nedenleri farklılaşmaktadır.

Değişime olumlu yaklaşan görüşlere bakıldığında, dünyada, ekonomide, yönetim teorisinde ve özel sektörün yapılanmasında değişiklikler olduğu ve devletin buna ayak uydurmasının kamu hizmetine yönelik politika değişikliği doğurduğundan söz edilmektedir (Başbakanlık, 2003; 68). Bu ifadeler Türkiye’de yasalaşma sürecini tamamlayamayan Kamu Yönetimi Temel Kanununun genel gerekçesinden alınmıştır. Aynı gerekçede kamu sektörü için, kapalı, hiyerarşik, yüksek maliyetle çalışan, pasif, müşteri odaklı olmayan, tutucu, kısa vadeli öncelikleri olan, piyasayla işbirliği yapmayan ve karmaşık mevzuatla çalışan örgüt nitelermeleri yapılmıştır. Dolayısıyla bu bakış açısından geleneksel personel sistemi, liyakate bağlı çalışmayan, performansı önemsemeyen, haksız ücret farklılıkları bulunan, verimsiz, aşırı niceliksel büyüme, eğitime önem verilmemesi ve aşırı ve karmaşık mevzuatı olan bir sistem olarak tanımlanmış ve krizde olduğu vurgulanmıştır.

Bu nedenler kamu yönetimi reformu üzerine yapılan bütün çalışmalarda reform gerekçeleri arasında gösterilmektedir. Ancak sorun daha yapısal bakış açısından ele alındığında personel politikasındaki değişimi iktisadi, siyasal-yönetimsel ve örgütsel boyut olarak üç başlıkta ele almak mümkün olacaktır.

İktisadi neden çerçevesinde, kapitalist üretimin keynesyen devletten neoliberal devlete geçişinden söz etmek gerekmektedir. Keynesyen devlet, esas olarak 1929 krizi sonrası ortaya çıkmıştır. Bu krizde piyasanın kendi kendine işleyebileceğine yönelik inanç sarsılmış, özel sermaye birikimi yerine kamusal sermaye birikiminin gerekli olduğu ifade edilmiş, bunun için de devletin ekonomiye etkin biçimde müdahale etmesi gerektiği savunulmuştur. Tarihsel süreç bir yana, Bob Jessop tarafından bu devlet yapılanmasının dört önemli ayırt edici özelliği olduğu değerlendirilmiştir (2002; 58-71). Buna göre keynesyen devlette, iktisat politikaları, tam istihdam, talep yönetimi ve yığın üretim ve tüketime yönelik alt yapı oluşturulması; sosyal politikalar, toplu pazarlık, toplu tüketimin yaygınlaşması için devlet yardımları ve sosyal refah harcamalarının artması gibi unsurları içermektedir. Bu anlamda sistemin birincil ölçüğü, üretimin ulusal bazda ve merkezden planlanarak yapılmasıdır. Karma iktisadi sistemde, piyasa başarısızlıklarını devletin aşması beklenmektedir. Jessop’un özellikle bu son tespitinden hareketle Keynesyen devlette, kamu hizmetinin piyasa risklerini taşımayan bir üretim alanı olduğu yorumu yapılabilir. Bu da kavramı devlet toplum ilişkilerinde önemli bir konuma getirmektedir.

1929 krizi ile ortaya çıkan bu yapılanma, 1971 petrol krizi ile birlikte düşüşe geçmiştir. Devletin talep yönlü politikaları enflasyon sorununu ortaya çıkarmış, bu durum arz şoklarından kaynaklanan durgunlukla birleşince refah devleti uygulamaları sorgulanmaya başlanmıştır. Söz konusu sorgulama yeni sağ politikalar aracılığıyla yapılmış ve 1980'den sonra hız kazanmıştır. Bu dönemde etkin bir devletten, savunma gibi birkaç alana sıkışmış iktisadi ve sosyal herhangi nitelikli eyleme girmeyen bunun sonucu olarak da özelleştirmeler, yetki ve görev devirleri, devletten ziyade hükümetin güçlenmesi gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Keynesyen refah devleti uygulamaları terk edilmeye başlanmış ve devlet örgütlenmesi yüzyıl başındaki klasik ödevlerine dönme yolunda değişimlere uğramıştır. Bu dönemin asıl getirmek istediği, kaybolduğu düşünülen serbest rekabeti yeniden inşa etmek ve ekonomik-sosyal bir yeniden üretim öngörmektedir. Bunun için arz yönlü bir ekonomik sisteme adapte olmak için talep dalgalanmalarını kontrol etmekten ziyade iktisadi büyümeyi gerçekleştirmek hedef olmakta ve bunun için de üretimi arttırmak, pazarları serbestleştirmek, ulusal ekonomilerin ulus ötesi rekabetçiliğe adapte olmasını sağlamak hedefleri öne çıkmaktadır. Tam da bu noktada, ifade edilen bu hedefler, Keynesyen refah devletinin tam istihdam ve yurtiçi düzen kavramlarıyla net bir kırılma içine girmektedir

Yukarıda Keynesyen devleti açıklarken atıf yapılan Jessop, bu dönemdeki değişimi yine dörtlü bir kavram setiyle ifade etmektedir (2002; 250-254). Keynesyen devletten farklı olarak yeni dönemde, iktisat politikalarında, arz yönlü açık ekonomiler teşvik edilmiş, rekabet ve yaratıcılık önemli hale gelmiştir. Sosyal politikalarda ise, sosyal ücret ilkesi yerine bireysel ücretler ön plana çıkmış, sosyal politikalar iktisat politikasının amaçlarıyla ikame edilmiştir. Sistemin birincil ölçeği üretimin ulusötesi boyutlara taşınması ve küreselleşmenin ortaya çıkmasıdır. Ancak bu durum piyasa başarısızlıklarında yine devletten görev beklemektedir. Dolayısıyla yeni sistemde de devlet ve piyasa farklı şekilde de olsa ilişki içersindedir. Bu ilişki, özel sektörün sermaye birikiminde yeni alanlara ulaşmak istemesiyle, Jessop'un deyimiyle, piyasa risklerinden arınmış bir alan olan kamu hizmetinin özel sektöre açılması sonucunu doğurmuştur. İşte bu nedenle keynesyen devlette kamu hizmetinin alanı olan kamu personeli tarafından yapılan alan küçülmüş, bu da kamu personelinin hareket alanını daraltmıştır.

Örsan Akbulut (2005; 73), devletle piyasa ilişkisinin iki temel varsayıma dayandığından ve bunların da piyasanın kaynak dağılımını daha iyi yapması ve rasyonel iş örgütlenmesi kurması olduğundan söz etmektedir. Gerçekten de, yukarıda ifade edilen değişim sürecinde, kamu sektörünün yavaş ve yüksek maliyetli çalışması olgusunun ancak piyasa tarzı örgütlenmeyle aşılacağı sıklıkla vurgulanmıştır. Akbulut aynı çalışmada, piyasanın devlete açılmasının yeni kurumsalcılığın, işlem maliyetlerinin azaltılması kavramı çerçevesinde açıklanabileceği, bu azaltma için de idari hizmet sözleşmesi, kamu ihale sözleşmesi ve üstkurullaşma gibi üç aracın bulunduğunu vurgulamaktadır. Dikkat edileceği üzere bu üç unsur da doğrudan kamu personel politikasıyla ilgili olan ve onu etkileyen öğelerdir.

Kamu personel politikasındaki değişimin iktisadi nedenlerinin yanı sıra, bu nedenlerden bağımsız olmayan, siyasal-yönetimsel nedenlerden de söz edilmelidir. Aslında bu durum daha önce de değinilen devlette yapısal değişimden kaynaklanmaktadır. Bu değişimin kamu personeli alanına yansması ise insan sermayesi yaklaşımıdır (Güler, 2005b; 35-43). Bu yaklaşımın amacı, personelin tüm kapasitesini sonuna kadar kullanmaktır. Kişiler örgütlerin yeni durumlarına göre esnek hale getirilmişlerdir. Toplam kalite yönetimi gibi kavramlar bu görüşe dayanmaktadır. 2000'li yıllarda ise entelektüel sermaye kullanımı yaygınlaşmıştır. Kara dönüşebilecek beşeri sermaye kastedilmektedir. Nitekim son zamanlarda devletin sadece uzman istihdam etmesi görüşleri bu yaklaşıma dayanmaktadır.

İnsan sermayesi yaklaşımına dayanan görüşler, kamu sektöründe çok az ya da hiç rekabet olmamasını, durağan bir yapı sergilenmesini, piyasayla ilgilenilmemesini, bireye önem verilmemesini, birim iş bazında yüksek maliyetle çalışılmasını ve yavaş karar alma usullerini eleştirmekte ve geleneksel yapıdan kopuş sürecinde bu sorunların düzeleceğini iddia etmektedir (Demmke, 2004; 56).

Bu siyasal ve yönetsel nedenler bir arada değerlendirildiğinde aslında sorunun tam olarak kamu istihdamından değil, diğer makro değişimlerden kaynaklandığı nedeni yapılabilir. Piyasa risklerinden arınmış piyasa alanını özel sektöre açma düşüncesi bütün bu nedenlerin kökeninde yatan ana unsurdur.

Ancak bu iki başlıkta yapılan değerlendirmelerden hareketle, Türkiye’de keynesyen devlet çerçevesinde kurgulanan kamu personel sisteminin iyi işlediğini, sorunun sadece küresel kapitalizmin pazar yaratma kaygısı ve bunun türevlerinden kaynaklandığını iddia etmek olanaksızdır. Türkiye’deki kamu personel sisteminin kendi örgütsel yapısından kaynaklanan sorunları da bulunmaktadır. Örneğin, kamu sektörünün özel sektöre göre hantal olduğu ve kariyer sisteminin iş güvencesinin bazı durumlarda kötüye kullanıldığı kabul edilmesi gereken bir gerçektir.

Bu sorunları, Eren ve Eken (2007; 175-176) kamu personel sisteminin kronik sorunları olarak adlandırmaktadır. Bunlar, kamu personelinin kapsamının belirlenememesi, dolayısıyla eşitlikçi bir sistemin oturtulamaması, insan gücü planlaması yapılmadan istihdam politikası güdülmesi, kamu personeli mevzuatının aşırı derecede karmaşık olması, sınıflandırma sorunlarının bulunması, atamalarda liyakat ve kariyer ilkelerini hayata geçirecek güvencelerin bulunmaması, ücret sisteminin sağlıklı işlememesi ve personel eğitimindeki yetersizlikler olarak tespit edilmiştir.

B) Kamu Personel Politikasında Değişime Karar Veren Aktörler

Değişim üzerine değerlendirme yapılırken, bu durumun dünya konjonktürüyle ilgili olduğu, dolayısıyla küresel ölçekte bir değişimin bazı yansımalarının bulunduğu tespiti yapılmıştır. Bu nedenle, ulus ötesi ölçekteki bu yapısal değişimin de ulus ötesi aktörlerinin olması doğaldır. Öte yandan söz konusu değerlendirmeleri sadece bu ölçekte değerlendirmek ve ülkenin kendi siyasal ve yönetsel durumunu göz ardı etmek de mümkün değildir. Bu nedenle sistemde değişime karar veren aktörleri, ulusal ve ulus ötesi ölçek olmak üzere iki başlıkta ele almak mümkündür.

Ulus ötesi aktörler, Türkiye’nin son 30 yıllık tarihinde siyasal ve yönetsel açıdan çeşitli etkileşimlere girdiği unsurlardır. Bunların içinde en önemli üç tanesi Avrupa Birliği ve Dünya Bankası-Uluslararası Para Fonu ikilisidir. Avrupa Birliği, iktisadi gücünün yanında önemli bir siyasal proje olup kamu istihdamına yönelik önemli bir mevzuatı bulunmaktadır.

Demmke, (2004; 35-40), kamu personelindeki değişim öğelerinden bir tanesinin Avrupalılaşıma olduğundan ve bunun en önemli aktörünün AB olduğundan söz etmektedir. Brüksel’deki karar alma süreçlerinin takibi için ülkelerin kamu personelinin AB mevzuatı ve dili konusunda eğitim alması, kamu hizmetinin bütün AB vatandaşlarına açılması ve hizmetin sunumunda eşitlik ilkesine uygun davranılması, e-devlet uygulamaları, sosyal diyalog ve etik kodlarının yaygınlaştırılması gibi unsurlar AB’nin personel politikasının ön plana çıkan noktalarıdır. Bu uygulamalar genellikle direktifler aracılığıyla kendisini göstermektedir. Direktiflerde, kamu hizmetinin eşitliği, çalışma koşulları ve saatleri ile kamu hizmet ihaleleri konuyla ilgili önemli metinlerdir. Aslında bu metinlerin birçoğunda doğrudan kamu personeliyle ilgili düzenlemeler bulunmamaktadır. Ancak kamu hizmetinin sunumunun özel

hukuk kişilerine açılması sürecinin direktiflerde sıklıkla yer bulduğu ve bu durumun da kamu personel politikasını da ilgilendirdiği açıktır. Öte yandan AB hukukunda kamu hizmeti gören kişilerin istihdamının kamu hukuku değil özel hukuk kurallarını göre yapılması ve istihdama ilişkin hukuki yapının tekleştirilmesi son dönemlerde öne çıkan bir konudur (Demmke, 2004; 81). Bu durum kamu istihdamının piyasa kurallarıyla yapılması sonucunu doğuracaktır. Böylelikle de kariyer sisteminden kadro sistemine geçişte önemli bir adım atılmış olacaktır.

Türkiye’de kamu istihdamının özel hukuk kurallarına göre yapılmaya çalışılması AB hukukunun yukarıda ifade edilen kuralının uygulanmasıyla ilişkilidir. Nitekim daha önce aktarılan sayılarda kamu hizmetinin görülmesi için yaklaşık 4.500.000 kişinin çalıştığı ve bunların yaklaşık 2.200.000 tanesinin özel hukuk ilişkisi içerisinde olduğu¹⁵ göz önüne alındığında toplam sayının yarıya yakını AB’nin öngördüğü şekilde istihdam edilmektedir. Öte yandan, 2003 yılında kabul edilen, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında kısa ve orta vadede devlet memurları mevzuatının AB’nin öngördüğü ölçütlere uygun hale getirileceğinden söz edilmektedir.

AB’nin daha çok siyasi bir proje olmasından ötürü, bu örgütün kamu personeliyle ilgili etkileri kamu hizmetinin niteliğiyle bağlantılıdır. Ancak IMF ve DB’nin Türkiye ile ilişkisine bakıldığında iktisadi ilişkilerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu anlamda IMF’ye verilen niyet mektuplarında ve DB ile yapılan kredi anlaşmalarındaki kamu personeli düzenlemeleri önemlidir. Son yıllarda söz konusu iki kurumla ilişkilere bakıldığında ön plana çıkan noktalar, kamu istihdamının aşırı derecede şişkin olduğu, bütçedeki personel harcamalarının çok fazla yer tuttuğu, ücret mekanizmasının sağlıklı işlemediği unsurlardır.

Dünya Bankasının, kamu yönetimine yönelik doğrudan politika aktörü olması finansal sektör ve kamu sektörü yapısal uyarlama kredileri ile başlamıştır.¹⁶ Bu programlarda merkezi yönetim personeli için kapsamlı bir reform yapılması ve KİT personeli sayısının aşamalı olarak azaltılması sıklıkla geçmektedir.

IMF’nin kamu personel politikalarıyla ilgili rolünü ise niyet mektupları aracılığıyla takip etmek mümkündür. Son on yılda çeşitli nedenlerle alınan krediler sonucunda Başbakanlık tarafından IMF Başkanı’na hitaben yazılan ve Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı ve Merkez Bankası Başkanı tarafından imzalanan mektuplarda kamu maliyesi ve dolayısıyla personel politikasına ilişkin önemli ipuçları bulunmaktadır. Bu mektupların sayısı oldukça fazla olmakla birlikte doğrudan kamu personeliyle ilgili taahhütler içeren bazılarına değinilebilir.

27 Nisan 2005 tarihli mektubun¹⁷ 17. paragrafında;

(...) Personel giderleri, temel harcamalar içerisinde Avrupa Birliği ülkelerinde olduğundan çok daha büyük bir pay almaktadır. Ayrıca kamu istihdam politikaları; çok karmaşık maaş ve ücret sınıflandırmaları, dar bir yelpazedeki ücret farklılıkları ve orta vadeli planlamayı engelleyen sözleşmelere dayanmaktadır. Bu sorunların ele alınabilmesi için, kamu sektörü ücret ve istihdam yapısının kapsamlı gözden

¹⁵ Yukarıda yapılan hesaplamalardan hareketle iş sözleşmesi ve kamu ihale sözleşmesi sonucunda çalışan kişilerin toplam sayısı yaklaşık 2.200.000’dir.

¹⁶ Bu kredinin kısa adı PFPSAL (Programatic Financial and Public Sector Adjustment Loan) olup 2001 ve 2002 yıllarında iki kere kullanılmıştır. Kredilerin yüzde 50’sinden fazlası doğrudan kamu yönetimiyle ilgilidir. Maliyetleri düşürmek ve personel sayısının azaltılması sıklıkla işlenen boyuttur. Dünya Bankası kredilerinin personel politikalarıyla ilgili boyutu için bkz. Birgül A. Güler, (2003), “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 36, Sayı: 4.

¹⁷ TC. Başbakanlık, (2005), *IMF Başkanı Rodrigo De Rato’ya Yazılmış 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu*, Sf. 8.

geçirilmesi çalışması başlatılmıştır ve bu çalışma yıl sonuna kadar tamamlanacaktır (Yapısal Kriter). Kamu İktisadi Teşebbüslerine yeni personel alımını kat'i şekilde kısıtlayan politikamız da sürdürülecektir. Atıl istihdamın giderilmesinde belirlenen hedefleri aşan işletmeler ile uzman kadrolara ilişkin sınırlı istisnalar hariç her bir işletmede bir önceki yılda işten ayrılanların en fazla %10'u kadar yeni personel alımı yapılabilecektir (Yapısal Kriter).

ifadeleri geçmektedir. Dolayısıyla kamu personel sayısının azaltılması, ücret sisteminin değiştirilmesi yapısal kriterleri taahhüt edilmektedir. Bir sonraki yıl yazılan 7 Temmuz 2006 tarihli mektupta¹⁸ ise KİT personelinin sayıca azaltılacağı ve işten ayrılanların ancak yüzde 10'u kadar yeni alım yapılacağı yer almaktadır.

27 Ekim 2006 tarihli mektupta¹⁹ ise kapsamlı bir reform taahhüdünde bulunulmuş, yeni personel istihdamının azalacağı, ücret yapısının değiştirileceği, artışların bütçe ile koşul olacağı, performans ödemesine geçileceği ve eşit işe eşit ücret anlayışının yerleştirileceği belirtilmiştir. Ayrıca çeşitli sivil toplum örgütleriyle görüşülmesinin ardından reformun 2008 yılında başlayacağından söz edilmiştir. Aynı mektubun yeni kamu görevlisi istihdamına ilişkin yapısal kriter başlıklı 25. paragrafındaki şu ifadeler önemlidir;

2007 Bütçe Kanununda ayrılan personelin yerine atama ve nakil yoluyla yeni işe almaya ilişkin olarak yer alan % 50 üst sınırının izlenmesi için üçer aylık kriterler kullanılacaktır. Bu oran 2007'de her bir çeyrekteki kümülatif yeni işe giriş sayısının 2006 yılındaki toplam işten ayrılış sayısına bölünmesiyle hesaplanacaktır. İşten ayrılmalar emeklilik, ölüm, istifa ve diğer kurumlara transferleri içermekte olup, işe girişler ise atamalar ve diğer kuruluşlardan nakillerden oluşmaktadır. Bu veriler tüm memurlar için temin edilecek olup aşağıdaki sınıfları içerecektir: genel yönetim, eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, teknik hizmetler ve diğer pozisyonlar. Bu veriler Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) tarafından üçer aylık dönemler itibariyle hazırlanacak ve ilgili dönemin sonundan itibaren altı hafta içinde Fon'a raporlanacaktır.

Öte yandan 1 Mayıs 2007 tarihli mektupta²⁰ KİT personeliyle ilgili daha önce taahhüt edilen kriterin yerine getirildiği belirtilmiş yukarıda aktarılan yeni istihdama ilişkin taahhüt yinelenmiştir. Dolayısıyla aktarılan bu düzenlemeler aşağıda belirtilen kamu personel sistemindeki değişimin unsurları için oldukça belirleyici olmuştur.

AB, IMF ve DB değişime yönelik kamu personel politikasının ulus ötesi aktörleri olmakla birlikte bu değişimin sadece bu unsurlardan beslendiğini ifade etmek olanaksızdır. Her ne kadar küresel ölçekteki gelişmelerden etkilenseler de çeşitli ulusal unsurlardan da söz etmek gerekmektedir. Örneğin Türkiye'de değişim süreci olarak adlandırılan 1980'den sonraki dönemde sürekli olarak neoliberal iktisat politikalarına destek veren yeni-sağ eğilimli siyasal iktidarlar ülkeyi yönetmiştir.²¹ Anavatan Partisi, Doğru Yol Partisi, Refah Partisi ve son olarak Adalet ve Kalkınma Partisi personel politikaları konusunda hep aynı çizginin temsilcileri olmuşlar, personel sayısının azaltılması, reel ücretlerin aşağıya çekilmesi,

¹⁸ TC. Başbakanlık, (2006), *IMF Başkanı Rodrigo De Rato'ya Yazılmış 7 Temmuz 2006 tarihli Niyet Mektubu*, Ek. B

¹⁹ TC. Başbakanlık, (2006), *IMF Başkanı Rodrigo De Rato'ya Yazılmış 27 Ekim 2006 tarihli Niyet Mektubu*, Sf. 14.

²⁰ TC. Başbakanlık, (2007), *IMF Başkanı Rodrigo De Rato'ya Yazılmış 1 Mayıs 2007 tarihli Niyet Mektubu*, Sf. 2, 20 ve Ek B.

²¹ 90'ların başında ve sonunda iki tane sosyal demokrat partinin koalisyon ortağı olmaları bu genel duruma istisna teşkil etse de personel politikası anlamında bu partilerin diğer ortaklarıyla yapısal anlamda farklı eylemlerde bulunduğunu söylemek güçtür.

özelleştirmeler sonucunda kamu hizmetlerinin piyasaya açılması ve özel hukuka dayanan istihdamın yaygınlaştırılması bu iktidarlar döneminde olmuştur.

Örneğin 1980 öncesinde olduğu gibi 90'lı yıllarda da önemli bir figür olan Süleyman Demirel'in siyasal söylemleri, özellikle de Cumhurbaşkanı olduktan sonra önemli ölçüde yeni sağın ideolojik çizgisine kaymıştır. Türk anayasal düzeninde Cumhurbaşkanlığı görevinin nispeten pasif olarak düzenlenmesine karşın, sıklıkla güncel siyasal konularda fikir beyan eden Demirel'in, özellikle meclis açış konuşmaları dikkate değerdir.²² Öncelikle belirtmek gerekir ki Demirel'in bu dönemdeki siyasal söylemlerinde sosyal refaktan ziyade küreselleşme ve neoliberalizm söylemleri ön plandadır. Demirel konuşmalarında, serbest piyasa ekonomisinin bütün dünyayı saran rekabetçi yapısının tesis edilmesi gerektiğinden, Türkiye'nin halen bu gelişmeye yönelik yeterli altyapıyı kuramadığından, devletin iktisadi sistemi kontrol ettiği ve iktisadi teşebbüsleri olduğu sürece de kurulamayacağını vurgulamıştır. Başbakanlık yaptığı dönemin aksine devletin ekonomiden elini çekmesi gerektiğini söyleyen Demirel, devletin sadece temel fonksiyonlarını yerine getirmesi gerektiğinden söz etmiştir.

Benzeri örnekler Turgut Özal ve Necmettin Erbakan iktidarlarından da bulunabilir ancak günümüzün daha iyi anlaşılabilmesi için AKP iktidarının kamu yönetimi alanındaki politikalarının önemli bir ismi olan ve 2009 yılında kabineye giren Ömer Dinçer ve yine aynı dönemde kabine üyesi olan Cevdet Yılmaz'ın Başbakanlık tarafından hazırlanan Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma yayın dizisinin ilk kitabında ifade ettikleri düşünceler dikkat çekicidir. Dinçer ve Yılmaz (2003), günümüzde kamu yönetiminin dört temel açığı bulunduğunu, bunların stratejik açık, performans açığı, mali ve güven açıkları olduğunu ifade etmektedirler. Yazarlar, stratejik açığın kurumların vizyon ve misyon eksikliklerinden kaynaklandığını, performans açığının sunulan hizmetler ile yurttaş beklentileri arasındaki fark olduğunu, mali açığın rasyonel kaynak tahsisi eksikliğinden kaynaklandığını ve güven açığının ise yurttaşların devlete güvenmemesi olduğunu belirtmektedirler. Bu açıkların kapatılması için yönetimde değişime gerektiğini söyleyen Dinçer ve Yılmaz, bu değişim için sayılan altı nedenden bir tanesinin kamu personel rejiminin krizi olduğunu vurgulamaktadırlar. Bu rejimi, liyakat sistemin olmaması, performansa dayanmaması, ücretlerin dengesiz olması, aşırı büyük sayıların olması, hizmet içi eğitime önem verilmemesi ve aşırı karmaşık mevzuatın bulunması noktalarından eleştirmektedirler.²³ Dikkat edileceği üzere yazarların bu değerlendirmeleri değişimin ulus ötesi aktörlerinin söylemleriyle önemli ölçüde benzerdir.

Buradaki düşünceler, kamu yönetimi ile piyasanın piyasa kuralları çerçevesinde kaynaşmasının gerekçelerinden birisini oluşturmaktadır. Nitekim Adalet ve Kalkınma Partisinin kendisine ideolojik kimlik olarak seçtiği muhafazakar demokrasinin, özel mülkiyetin korunması ve güçlenmesi, özgürlükler alanının genişletilmesi, dengeli ve küçük bütçe, serbest ticaret politikaları yani serbest pazar kurulması gibi fikirlere dayandığı bizzat 2000'li yılların iktidar partisi tarafından yapılan kongrelerde dile getirilmiştir (Rowley, 2004).

²² Bu konuşmalar için Süleyman Demirel, (2002), *Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in Söylev ve Demeçleri*, Ankara, Cumhurbaşkanlık Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi.

²³ Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz'ın yukarıda alıntılanan kitaplarında kullanılan ifadeler hiçbir değişiklik içermeden, 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının genel gerekçesini oluşturmaktadır. Karş. Ömer Dinçer-Cevdet Yılmaz, (2003), *Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Dizisi No: 1, Ankara, Başbakanlık Yayını ve TC Başbakanlık, (2003), *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Dizisi No: 2, Ankara, Başbakanlık Yayını, Sf. 65-92

Kamu personel politikasında değişime karar veren aktörler başlığı altında son olarak çeşitli baskı gruplarının da adını anmak gerekmektedir. Örneğin TÜSİAD ve TİSK, 2000'li yılların başında ülkenin kamu yönetimi sistemi için çeşitli raporlar hazırlamışlardır. Bu raporlarda, kamu personel reformunun yapılması başlığı altında, personel harcamalarının azaltılması, küçük ve etkin devlete geçilmesi, ülkedeki genel istihdam esnek biçimde kurgulanması gereğinden söz edilmektedir (Güler, 2003). Dolayısıyla değişim sürecinde ulusal ölçekte siyasal iktidarın yanı sıra çeşitli iktidar dışı güçlü grupların da etkili olduğu ve kamu personel politikalarını etkilediği belirtilmelidir.

C) Kamu Personel Politikasında Değişim Unsurları

Daha önce söz edildiği üzere, personel politikası çerçevesinde şu anda bir geçiş süreci yaşandığı ifade edilebilir. Yani sistemin hukuki yapısını halen 60'lı yıllarda yapılan Devlet Memurlar Kanunu çizmektedir. Ancak yukarıda ifade edilen nedenlerin etkisi ve aktörlerin eylemleriyle sistemde değişim süreci başlamış ve devam etmektedir. Bu değişim unsurları başlığında belirtilen noktaların esas olarak, devletin değişimi sürecinde, kamunun, kamusal yetki ve usullerle, anayasal üstünlüğünden kaynaklanan hareket etme biçiminin değiştirilip, kamu hizmetinin piyasa koşullarına açılıp özel hukuk kurallarına dayanan kamu yönetimi düşüncesine dayandığı tespiti yapılmalıdır.

Bu tespit çerçevesinde Türkiye'de siyasal iktidarın ulaşmak istediği personel sistemine yönelik politikalardan söz edilebilir. İlk olarak hukuki yapıda değişim söz konusudur. Memuriyetin klasik istihdam biçimi olan bir kadroya dayalı, iş güvencesi olan ve kamusal haklardan yararlanan sistem, özel hukuk kuralları çerçevesinde, sınırlı ya da sınırsız süreli iş sözleşmesine dayanan, dolayısıyla da hukuki iş güvencesi olmayan bir duruma doğru değişmektedir. Bu sayede devlet de bir piyasa aktörü gibi davranacak ve buna göre istihdam sağlayacaktır. Nitekim hizmet sözleşmesi veya kamu ihale sözleşmesi aracılığıyla personel istihdamı bu düşüncenin sonucudur.

İkinci olarak memur sayılarının azaltılmasından söz edilmelidir. Daha önce değinildiği üzere değişim nedeni olarak kamu istihdamının şişkinliği ve verimsizliği sıklıkla dile getirilmiştir. Değişime karar veren aktörler ise kamu istihdamının azaltılması konusunda mutabıktırlar. Devletin yaptığı istihdamın sosyal boyutu bir tarafa bırakılarak, kamu örgütünün daha rasyonel çalışmasının piyasa kurallarına dayanması gerektiği düşüncesi, günümüzde bir kişinin birden fazla personelin yaptığı işi yapması sonucuna ulaşmaya çalışmaktadır. Personel sayısının azaltılması olgusu, aynı zamanda birim zamanda yapılan iş sayısının artırılması yani esnek çalışmanın kamu sektörüne sokulmasını da içermektedir. 2009 yılının ilk yarısında ulusal basına yansıyan kamu personel reformu başlıklı haberler bu duruma vurgu yapmış, devletin artık birden fazla iş tanımını bir kişide toplayan bir sistemde uzman personel istihdam edeceğini yani kural olarak kariyer meslek gruplarına yönelim olacağı yazılmıştır.²⁴ Böylelikle önümüzde yıllarda sistemde önemli değişiklikler olacağı anlaşılmaktadır.

Üçüncü olarak kamu personel politikasının ücret sistemini değiştirmesi önemlidir. Geleneksel sistemde sosyal ücret ilkesi gereği, kamu hizmeti gören personel bağlı bulunduğu derece ve kademe çerçevesinde ücret almaktadır. Değişim sürecinde ise eşit işe eşit ücret anlayışı ön plana çıkmaktadır. Ancak bu ifadedeki eşitlik özel sektör ölçüğünde olmakta yani kamunun görece daha yüksek (ve sosyal) olan ücret düzeyleri özel iş ilişkileri için belirlenen asgari ücret düzeyine çekilmektedir. Nitekim, kamu ihale sözleşmesiyle istihdam edilen

²⁴ NTVMSNBC, (2009), *Kamu Personel Sistemi Değişiyor*, 4 Mayıs 2009, <http://www.ntvmsnbc.com/id/24963253/> (22.05.2009)

yardımcı kamu hizmetlerinde çoğunlukla asgari ücret üzerinden ödeme yapıldığı gözlemlenmektedir. Oysaki aynı işi yapan kadrolu personel daha yüksek ücretle çalışmaktadır. Bu durum yeni sistemin istihdamın sosyal boyutunu önemsemediğini ve amacının kamusal maliyetleri aşağıya çekmek olduğunu göstermektedir.

Bunların yanı sıra geleneksel sistem yani keynesyen devletin kamu personel sistemi ile değişimden sonraki sistem yani neoliberal devletin kamu personel sisteminin unsurları üzerine yapılan çalışmalardan hareketle (Demmke, 2004; 81, Eren-Eken, 2007; 181, Güler, 2005b; 190-202) aşağıdaki gibi bir karşılaştırma yapılabilir;

Keynesyen Devletin Kamu Personeli

- Kariyer sistemi yaygındır
- Kamu hukukuna tabi olarak çalışır ve kamusal yetki ve usullerle iş yapar.
- Hiyerarşik bir örgüt yapısı içinde konumlanır.
- Merkezi bir personel birimi düzenleme yapar ve kayıt tutar.
- Kişiyeye bağlı kamu hizmeti görülmesi söz konusudur. Personel hizmete sıkı sıkıya bağlıdır. Onun için bir kadro bağı aranır.
- İş güvencesi vardır. Kamu hizmeti bitmeyeceği için personelin de işten çıkmaması kuraldır.
- Liyakate göre ödeme yapılır.
- Kolektif hareket etmek önemlidir. Örgüt için birey teorisi baskındır.
- Kamuya özel sosyal güvenlik ve emeklilik sistemine sahiptir. Çünkü personel en temelde yurttaşını temsil eden iş yapar.
- Ulus devlet ölçeğinde çalışılır.
- Gizlilik ve güvenirlilik esastır.

Neoliberal Devletin Kamu Personeli

- Kadro sisteminin unsurlarından faydalanır.
- Kural olarak özel hukuk kurallarına göre istihdam söz konusudur.
- İş güvencesi uzun çalışma süresi sonunda alınır.
- Yatay örgütlenmeler baskındır. Uzmanlaşma önemsenir. Birden fazla işi bir kişinin yapması önemlidir. Kamu istihdamının pozitif dışsallığı önemsenmez.
- Kişiyeye değil hizmete dayalı bir sistem önemlidir. Onun için norm kadro tanımları yapılması beklenmektedir.
- Performansa göre ödeme yapılması kuraldır.
- Sosyal güvenlik ve emeklilik diğer istihdam biçimleriyle aynıdır.
- Şeffaflık ve hesapverebilirlik ön plana çıkmıştır.
- Esnek ve proje bazlı çalışma vardır.
- Küresel ölçekte çalışılır. Yurttaşın çalışması önemsizdir.

Kutu-2: Keynesyen Devlet ve Neoliberal Devlet Personel Sistemi Karşılaştırması

Geleneksel sistemden kopuş sürecinde devletin entelektüel sermaye önem vermeye başladığı, onun için uzman personeline yönelik kadrolu istihdam yarattığı ancak bunun haricindeki alanlarda yapılacak kamu hizmeti için özel sektör kurallarıyla istihdam yapacağı sonucunu göstermektedir.

IV.

Kamu Personel Politikasındaki Değişimin Değerlendirilmesi

Anderson (1994; 238-244), bir kamu politikasının iyi ya da kötü oluşu, maliyetinin hesaplanması ve amaçlara uygunluğunun denetlenmesi için değerlendirilebileceğinden söz etmektedir. Bu değerlendirme için de çıktı ve sonuç gibi iki kavram farklılığına vurgu yapmaktadır. Politika çıktıları, idarenin bir politika takip etmesi sonucunda yapılan eylemlerdir. Politika sonuçları ise, toplumsal, siyasal ve yönetsel anlamda ortaya çıkan beklenen ya da beklenmeyen unsurlardır. Bu anlamda politika değerlendirmesi, çıktı ve sonuç analizinin bileşimidir.

Kamu personel politikasındaki değişimin çıktıları, esas olarak yukarıda ifade edilen neoliberal politika unsurlarının hayata geçmesi olarak kendisini göstermektedir. İlk olarak kamu istihdamında sözleşmeliliğin yaygınlaştığını ifade etmek mümkündür. Günümüzde, eğitim öğretim gibi temel kamu hizmetleri için bile sözleşmeli öğretmen istihdamı kullanılmaktadır. Öte yandan daha önce de ifade edildiği üzere, sözleşmelilik kavramı sadece idari sözleşmeleri değil aynı zamanda kamu ihale sözleşmelerini de içermektedir. Türkiye’de 1988 yılında 318 sayılı KHK’nın 1. maddesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesindeki yardımcı hizmetler sınıfı bölümüne bir fıkra eklenmiş ve bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesinin mümkün olduğu düzenlenmiştir. Daha sonra 2004 yılında benzeri bir düzenleme sağlık hizmetleri için de yapılmış ve buna ilişkin ihale sözleşmesi yapılmasının önü açılmıştır. Dikkat edileceği üzere, bu işlemlerin hepsi geleneksel anlamda kadrolu personel eliyle yapılan işi özel hukuk sözleşmesi aracılığıyla çalışan kişilere bırakılması anlamına gelmektedir.

İkinci olarak bu değişimin reel ücretlerde düşüşe yol açtığı değerlendirilmesi yapılabilir. OECD verilerine göre (2003), ülkeler bazında son on yıllık süreçte reel ücretlerde düşüş gözlemlenmiştir. Öte yandan istatistik verilerinin yanı sıra yeni sistemde kamusal ücret mekanizmasının yerini özel hukuk ilişkilerinin belirlediği ücretler aldığı için görece yüksek olan devlet işçisi maaşları yerine asgari ücret ödemeleri yaygınlaşmıştır.

Bu çıktıların yanı sıra neoliberal sistemin performans kavramını yaygınlaştırmasının, her ne kadar fiilen yürürlükte olsa da, geleneksel sistemin sicil ve disiplin sistemini işlevsiz hale getirdiği dile getirilmelidir. Yani mevcut durumda disiplin cezaları gerektiği gibi uygulanmamakta sivil değerlendirmesi ise önemsenmemektedir. Bu durum da sistemin performansa dayanmadığı için eleştirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Oysa ki norm kadro tanımlaması ve performans değerlendirmesi ölçütlerinin geleneksel sicil sisteminden hangi ölçülerde farklılaştığı hiçbir kaynakta değinilmeyen bir durumdur.

Politika çıktıları değerlendirilirken, beklenen çıktılar yanı sıra beklenmeyen bazı çıktılarından da söz edilmelidir. Konuyla ilgili ilk sonuç kamu istihdamında herhangi bir daralmanın gözlemlenmemesidir. Türkiye’de 90’lı yılların sonunda sürekli yükselen kamu istihdamının toplam istihdama oranı günümüzde yüzde 14 civarındadır (OECD, 2003; 15). Bu durum politika taahhütlerine fazla uyulmadığını göstermektedir. Öte yandan bütçe verilerine bakıldığında personel harcamalarını düşürme amacına da ulaşamadığı anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloya göre personel harcamalarının GSMH oranı düzenli olmasa da artış göstermiştir.

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Harcama Rakamları	3.871.005	6.911.928	9.978.784	15.211.894	23.089.184	30.209.473
GSMH Oranları	7,2	8,8	7,9	8,6	8,4	8,5

Tablo-4: Türkiye’de Yıllar İtibariyle Kamu Personel Harcamaları ve GSMH’ye Oranı (Kaynak: BÜMKO)

Son olarak, değişimin kamu sektöründe verimlilik artışına yol açacağı beklentisinin de henüz ölçülebilir düzeyde olumlu bir sonuç doğurmadığının belirtilmesi gerekmektedir. Bu da beklenmeyen bir politika çıktısı olarak değerlendirilmelidir.

Kamu personel politikasının çıktılarının yanı sıra sonuçlarından da söz edilmesi gerekmektedir. Buraya kadar yapılan açıklamalar bir arada değerlendirildiğinde dört önemli politika sonucu tespit edilmiştir. Bunlar siyasal, sosyal ve iktisadi unsurlar barındırmaktadır.

İlk olarak, olgusal bir sonuçtan söz edilmelidir. Kamusal görevlerin özel kesime devredilmesi ve hizmetin kadrolu memur eliyle değil özel hukuk sözleşmesi ilişkisiyle çalışan kişiler tarafından yapılması, modern devletin egemenlik yetkisi kullanması kuralıyla bağdaşmayan bir uygulama olmuş ve böylelikle devletin faaliyet alanının küçültülmesi politikasının sadece iktisadi işletmelerin özelleştirilmesi yoluyla değil aynı zamanda kamu hizmetinin de özelleştirilmesiyle sağlandığı ortaya çıkmıştır. Böylelikle kamu hizmetlerinin toplumsal faydasından feragat edilmekte ve kişisel fayda ön plana çıkmaktadır. Devlet yeni sistemde kamu hizmetini gören personel üzerine olabildiğince az tasarruf yetkisine sahip olmaktadır. Örneğin daha önce aktarılan 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde 2006 yılında yapılan değişikliklerle hizmet alımı ihalesi yapan idarelerin çalışacak personeli seçme yetkileri kaldırılmıştır.

İkinci olarak iktisadi sonuçlardan söz edilmelidir. Devlet, geleneksel olarak kamu hizmetinin görülmesi için kamu parası harcamaktadır. Bu eylem bugün de değişmemiştir. Yani keynesyen devletin kamu istihdamı yaratarak gördüğü kamu hizmetleri, hizmet sözleşmeleri ya da kamu ihale sözleşmeleri aracılığıyla özel sektör tarafından yapıldığında da kamu harcaması olmaktadır. Ancak, özellikle yardımcı hizmetler ve sağlık hizmetleri gibi alanlarda, eski durumda doğrudan emek kullanana para ödenirken yeni durumda sözleşme ilişkisindeki muhataba para ödenmektedir. Yani her kamu harcamasının belli toplumsal kesimleri desteklediği açık olduğuna göre emanet usulü görülen işlerde kamu personeli desteklenirken özel kesime yaptırılan işlerde sermayeyi elinde bulunduran kişiler desteklenmektedir. Bu durum anayasal olarak tanımlanmış sosyal devlet ilkesinden de bir ölçüde feragat edildiğinin ve bölüşüm ilişkilerinin yeniden düzenlendiğinin göstergesidir.

Üçüncü olarak iktisadi sonucun bir uzantısı olan sosyal sonuçlardan söz edilmelidir. Yeni sistemde kamu istihdamı yerini iş sözleşmelerine dayalı özel hukuk istihdamına bıraktığında, bunun en birincil sonucu, kamunun iş güvencesi içeren ve asgari yaşam koşullarını değil sosyal yaşam koşullarını gözetken ücret politikası olan istihdam biçimlerinin yerine kamu ihale sözleşmesi imzalayan özel hukuk kişinin o işi görmeye devam ettiği sürece çalışılan ve büyük oranda asgari ücrete dayanan bir istihdam biçimini doğurmasıdır. Böylelikle, her ne kadar kamu parasının daha rasyonel ve piyasa koşullarına uygun harcandığı iddia edilse de, kamu istihdamının sosyal boyutunun ortadan kalktığı da açıktır. Daha önce de

ifade edildiği gibi kamu personel politikası sadece kamu hizmeti görmek için yapılan bir iş olmayıp aynı zamanda da bir sosyal politika aracıdır. Devlet, bu sayede toplumdaki en önemli işveren konumuna gelmekte ve sosyal açıdan emeğiyle geçinen kesimi desteklemektedir. Ancak kamudaki sosyal ücret ilkesinin kalkması devletin bu fonksiyonunu da sona erdirmiştir.

Son olarak yeni sistemde çalışan personelin kamu hizmetinin tarafsızlık ilkesinin hayata geçiremeyeceğinden söz edilmelidir. Hizmet sözleşmesinin kurulmasının ya da bozulmasının en temelde siyasal iktidarın elinde olduğu düşünüldüğünde, iktidar kendi görüşünde olmayan kişilerin sözleşmesini feshedebilecek, bu sayede de kamu görevliliği sadece bir çeşit dünya görüşüne sahip kişilerin tekeline girecektir. Bu da tarafsızlık ilkesini ortadan kaldırdığı gibi her siyasal iktidarla değişen personel, hizmetin sürekliliğini de etkileyecektir.

V.

Sonuç

Bu çalışmada Türkiye’de kamu personel politikasının son otuz yıllık süreçteki değişimi işlevsel bir analiz biçimiyle değerlendirilmiştir. Öncelikli olarak kamu personeli tanımlanmış, değişimin nesnesi ele alınmıştır. Daha sonra süreç analizi yoluyla değişim sürecinin nedenleri, karar veren aktörler ve değişim değerlendirmesi yapılmıştır. Çeşitli politika söylem ve eylemlerinin neden sonuç ilişkileri niceliksel verilerle desteklenerek kurulmaya çalışılmıştır.

Sonuç olarak Türkiye’de kamu personel politikasındaki değişimin, devlette değişimin araçlarından birisi olan kamu hizmetinin değişimiyle koşut olduğu, kapitalist üretim biçiminde liberal devletin, risklerden arınmış bir alan olan kamu sektörünü piyasaya açmak istemesinin kamu personel sistemindeki değişimi ortaya çıkardığı, bu nedenle de süreçte batı kapitalizminin çeşitli aktörlerinin ve yeni sağ iktidarlarının etkin rol oynadığı, piyasaya açılma konusunda somut eylemlerde bulunulduğu, özel hukuk istihdamının yaygınlaştığı, ücretlerin azaldığı ortaya çıkmıştır. Ancak bu politikaların kamu istihdamının daraltmadığı, personel harcamalarını azaltmadığı da görülmektedir. Her ne kadar sistemde çeşitli sorunlar bulunsun da, bunun köklü bir reform ihtiyacına gerek duyacak düzeyde olmadığı, sistemin kendi dinamikleriyle de sorunlarını çözebileceği de yapılan değerlendirmeler sonucunda ortaya çıkmıştır.

Kaynakça

- AKBULUT Örsan, (2005), “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, **Mülkiye Dergisi**, Sayı: 254, Sf. 73-86
- ANDERSON James, (1994), *Public Policy Making: An Introduction*, New York, Houghton Mifflin Company.
- ASLAN Onur Ender, (2005), *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, Ankara, TODAİE Yayınları
- ÇEVİK Hasan Hüseyin-DEMİRCİ Süleyman, (2008), *Kamu Politikası; Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Ankara, Seçkin Yayınları
- DEMİREL Süleyman, (2002), *Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel’in Söylev ve Demeçleri*, Ankara, Cumhurbaşkanlık Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi
- DEMMKE Christoph, (2004), *European Civil Services Between Tradition and Reform*, Maastricht, European Institute of Public Administration
- DİNÇER Ömer – YILMAZ Cevdet , (2003), *Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Dizisi No: 1, Ankara, Başbakanlık Yayını
- DYE Thomas R., (2002), *Understanding Public Policy*, London, Prentice Hall
- EREN Veysel- EKEN Musa, (2007), “Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları: Bürokratik Başarı İlkeleri ve İşletmeci Ücretlendirme Bağlamında Bir Değerlendirme”, **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar** (içinde) Der., Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Sf. 173-195
- FINDLEY Carter, (1996), *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, Çev: Gül Ç. Güven, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları
- GÜLER Birgül, (1988), “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme; Türkiye’de Temel Personel Politikalarının Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 2, Sf. 63-83
- GÜLER Birgül A., (2003), “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 36, Sayı: 4., Sf. 17-34
- GÜLER Birgül A., (2005a), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları.
- GÜLER Birgül A., (2005b), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları
- GÜLER. Birgül A., (2008), *Kamu Politikası Analizi Dersi Tanıtım Malığı*, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/kamupolitikasi08.pdf>
- JESSOP Bob, (2002), *The Future of Capitalist State*, Cambridge, Polity Press
- NTVMSNBC, (2009), *Kamu Personel Sistemi Değişiyor*, 4 Mayıs 2009, <http://www.ntvmsnbc.com/id/24963253/>
- OECD, (2003), *Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends*, Paris, PUMA-HRM

- ÖZKAL SAYAN İpek, (2009), “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 64, Sayı: 1, Sf. 201-245
- RANNEY Austin, (1968), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham Publications
- ROUSSEAU J. J., (1999), *Toplum Sözleşmesi*, Çev: Alpagut Erenuluğ, Ankara, Öteki Yayınevi
- ROWLEY Charles, (2004), “Muhafazakarlık ve Ekonomi”, **Uluslararası Muhafazakarlık ve Demokrasi Sempozyumu Bildirileri**, İstanbul, Adalet ve Kalkınma Partisi Yayınları., Sf. 90-103
- TC Başbakanlık, (2003), *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Dizisi No: 2, Ankara, Başbakanlık Yayını
- TC. Başbakanlık, (2005), *IMF Başkanı Rodrigo De Rato’ya Yazılmış 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu*
- TC. Başbakanlık, (2006), *IMF Başkanı Rodrigo De Rato’ya Yazılmış 7 Temmuz 2006 tarihli Niyet Mektubu*
- TC. Başbakanlık, (2006), *IMF Başkanı Rodrigo De Rato’ya Yazılmış 27 Ekim 2006 tarihli Niyet Mektubu*
- TC. Başbakanlık, (2007), *IMF Başkanı Rodrigo De Rato’ya Yazılmış 1 Mayıs 2007 tarihli Niyet Mektubu*
- TOPRAK Eren, (2009), *Kamu İhale Sözleşmesiyle Görülen Kamu Hizmetlerine İlişkin Değerlendirme*, Ankara, Yayımlanmamış Taslak Çalışma
- TUTUM Cahit, (1990), “Kamu Personeli Sorunu”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Bildirileri**, Ankara, Danıştay Yayınları, Sf. 567-581