

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

**TEMEL KAMUSAL HİZMETLERDE
AVRUPA BİRLİĞİ – TÜRKİYE
İSTİHDAM KARŞILAŞTIRMASI**

Yüksek Lisans Tezi

Ahmet TAN

Ankara - 2018

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

**TEMEL KAMUSAL HİZMETLERDE
AVRUPA BİRLİĞİ – TÜRKİYE
İSTİHDAM KARŞILAŞTIRMASI**

Yüksek Lisans Tezi

Ahmet TAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Sanem BAYKAL

Ankara - 2018

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AHMET TAN

TEMEL KAMUSAL HİZMETLERDE
AVRUPA BİRLİĞİ – TÜRKİYE
İSTİHDAM KARŞILAŞTIRMASI

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Sanem BAYKAL

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Tez Sınavı Tarihi

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../2018)

Ahmet TAN

ÖNSÖZ

Avrupa Birliği, yaşayan bir yapı olması nedeniyle, üzerine çalışılması zorluklar barındıran bir alandır. Dün geçerli olan bir mevzuat, uygulama veya bilgi bugün geçersiz olabilmektedir. Bu nedenle kaynaklarınız güncel olmak zorundadır. Aksi halde bilgi hatasına düşülebilir. Bununla beraber AB'nin dinamik yapısı, aynı zamanda keyifli bir çalışma imkânı da sunmaktadır. Bugün alıştığınız konularla ilgili akşam haberlerinde bir gelişmeye rastlayabilmektesiniz. Hatta yanlış kullanılan bazı kavramları yakalayıarak alanınızda geldiğiniz noktanın keyifle farkına varabilmektesiniz. Bu nedenle alan, zorluğu ve kolaylığu iç içe sunmaktadır.

Öte yandan, insan doğası gereği, bu çalışmanın eksikleri olabilir. Yeter ki bunlar esasa ilişkin olmasın ve asgari düzeyde kalmış olsun. Ancak şu husus huzur vermektedir ki bu tez, etik çerçeveye bağlı kalma gayreti ile emek verilmiş bir çalışmanın ürünüdür.

Bu çalışmada destek aldığım birçok kişi oldu. Başta danışmanım olmak üzere tüm hocalarıma, aileme ve yazarken kendilerine danıřtđđım arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Elbette bu çalışmanın eksikleri de vardır. Bir nedenden okumak zorunda kalır ve bundan sonrası için katkıda bulunmak isterseniz her türlü görüş ve önerilerinizi ahmettan76@yahoo.com adresine iletebilirsiniz.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR	iv
TABLolar DİZİNİ	vi
GİRİŞ	7

I. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ, AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE	12
1.1. KAMU YÖNETİMİ VE KAMUSAL HİZMETLER.....	12
1.1.1. KAMU YÖNETİMİ.....	12
1.1.2. KAMUSAL HİZMETLER	14
1.1.3. KAMUSAL HİZMETLERİN SUNUM ŞEKİLLERİ.....	19
1.2. AVRUPA BİRLİĞİ VE KAMU YÖNETİMİ.....	22
1.2.1. AVRUPA BİRLİĞİNİN YETKİ ALANI	22
1.2.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI.....	26
1.2.3. AVRUPA BİRLİĞİNDE KAMU HİZMETİ ANLAYIŞI	31
1.3. KAMU HİZMETLERİNİN AJANI OLARAK KAMU GÖREVLİLERİ	35
1.3.1. TÜRKİYEDE KAMU GÖREVLİLERİ	38
1.3.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE KAMU GÖREVLİLERİ.....	44
1.3.2.1. Fransa.....	46
1.3.2.2. Almanya.....	48
1.3.2.3. İngiltere.....	49
1.3.2.4. Finlandiya	50
1.3.2.5. Polonya	51
1.3.2.6. İtalya	52

II. BÖLÜM

TEMEL KAMUSAL HİZMETLER	55
2.1. NEDEN ADALET, EĞİTİM, SAĞLIK VE GÜVENLİK	56
2.2. ADALET.....	62
2.3. EĞİTİM.....	68
2.4. SAĞLIK	75
2.5. GÜVENLİK	78

III. BÖLÜM

KAMU İSTİHDAM KARŞILAŞTIRMASI	85
3.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE VE TÜRKİYEDEN GENEL İSTİHDAM VERİSİ	86
3.3. EĞİTİM ALANINDA İSTİHDAM VERİSİ ANALİZİ.....	88
3.4. SAĞLIK ALANINDA İSTİHDAM VERİSİ ANALİZİ	92
3.5. ADALET ALANINDA İSTİHDAM VERİSİ ANALİZİ.....	95
3.6. GÜVENLİK ALANINDA İSTİHDAM VERİSİ ANALİZİ	98
3.7. TEMEL KAMUSAL HİZMETLERDE İLAVE İSTİHDAM PROJEKSİYONU	100
SONUÇ	104
KAYNAKÇA	110
ÖZET	114
ABSTRACT	116



KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
ABIHA	Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİA	Avrupa İdari Alanı
a.g.a.	adı geçen antlaşma
a.g.e.	adı geçen eser
a.g.e.a.s.	adı geçen elektronik ağ sayfası
a.g.m.	adı geçen makale
a.g.r.	adı geçen rapor
a.g.t.	adı geçen tebliğ
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKY	Açık Koordinasyon Yöntemi
AMB	Avrupa Merkez Bankası
AP	Avrupa Parlamentosu
BM	Birleşmiş Milletler
bkz.	bakınız
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğu
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPB	Devlet Personel Başkanlığı

EHEA	Avrupa Yükseköğrenim Alanı (European Higher Education Area)
EUROPOL	Avrupa Polis Bürosu (European Police Office)
EUROSTAT	Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (Statistical Office of The European Union)
GSYH	Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
IDB	Inter-Amerikan Kalkınma Bankası (Inter-American Development Bank)
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Cooperation and Development)
PISA	Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı
SIGMA	Merkezi ve Doğru Avrupa Ülkelerinde İdare ve Yönetimde Gelişimin Desteklenmesi (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries)
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TUİK	Türkiye İstatistik Kurumu
USAID	Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Kurumu (United States Agency for International Development)
WHO	Dünya Sağlık Örgütü (World Health Organisation)
YÖK	Yüksek Öğretim Kurumu
vb.	ve benzeri
yy.	yüzyıl

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Türk İdari Yapısı İçinde Kamu Görevlilerinin Tasnifi	42
Tablo 2. AB Ülkelerinde İdari Gelenek	45
Tablo 3. Yıllara Göre AB’de ve Türkiye’de Çalışan Sayısı ve Oranları	86
Tablo 4. AB ve Türkiye’de Öğrenci Sayısı ve Öğretmen İstihdam Karşılaştırması..	89
Tablo 5. AB ve Türkiye’de Sağlık Çalışanı İstihdam Karşılaştırması	93
Tablo 6. AB ve Türkiye’de Hâkim İstihdamı Karşılaştırması	95
Tablo 7. AB ve Türkiye’de Savcı İstihdam Karşılaştırması	96
Tablo 8. AB ve Türkiye’de Emniyet Görevlisi İstihdam Karşılaştırması	98
Tablo 9. Meslek Gruplarına Göre İlave Kamu Personeli İstihdamı Gereği.....	100
Tablo 10. AB Düzeyinin Türkiye’de Kamu İstihdamına Olası Etkisi	102

GİRİŞ

Türkiye'nin Avrupa Birliği¹ (AB) macerası, 1959 yılında, o dönemki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) yapmış olduğu ortaklık başvurusu ile başlamıştır. Bu süreç; kimi zaman yerinde saymış, kimi zaman askıya alınmış kimi zaman müthiş bir ivme kazanmıştır. Ancak şurası bir gerçek ki AB – Türkiye ilişkileri bugüne kadar hiç kopmamıştır. Bu çalışmanın kaleme alındığı dönem itibarıyla da, Geri Kabul Antlaşması gibi sadece AB veya Türkiye için değil başta Suriyeliler olmak üzere milyonlarca mülteciyi de etkileyen bir işbirliği hayata geçirilmiştir.

Yarım yüzyılı aşan bu ortaklık, doğal olarak iki taraf için de önemli ve derin bağlar oluşturmuştur. Bununla birlikte Türkiye, AB müktesebatını iç hukuku ile uyumlu hale getirme gerekliliği nedeniyle daha çok etkilenen taraftır. Ayrıca gümrük birliği sayesinde, karşılıklı olarak, önemli ticarî partner haline gelmiştir.

İki taraf arasında iktisadî etkileşim söz konusudur. 2016 itibarıyla, Türkiye'nin kişi başına Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla (GSYH) 10.863 \$ düzeyindeyken AB28 ortalaması 32.250 \$² seviyesindedir. Bunun anlamı, Türkiye'nin AB ortalamasını yakalayabilmek için mevcut kişi başına gelirini yaklaşık 2 kat daha artırmalıdır. AB perspektifiyle, Türkiye'de oluşabilecek böyle bir gelir artışının şüphesiz istihdama

¹ Ulusüstü bu yapı, ilk kez Avrupa Birliği adını 1991 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile kazanmıştır. Ancak Avrupa Toplulukları da varlığını, 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'na kadar sürdürmüştür. Çalışma kapsamında, tarihsel gelişim içerisinde; üç topluluktan en bilineni olan Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Toplulukları ifadeleri de kullanılmıştır. Ancak genel olarak "Avrupa Birliği" veya kısaca "Birlik" ifadesi yeğlenmiştir. Ne var ki Birliğin tarihsel sürecindeki bir kesitten özel olarak bahsedilirken gerek görülmesi halinde o dönemki adı tercih edilmiştir.

² Dünya Bankası Elektronik Ağ Sayfası, (erişim tarihi: 26.04.2018)
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2016&start=2000>

da etkisi olacaktır. Bu bağlamda da temel kamusal hizmetleri sunan personel sayısında da artış olması doğaldır. Sonuç olarak, AB'nin etkilerinin Türk kamu yönetimi üzerinde de görüldüğü ve görülmeye devam edeceği söylenebilir. Bu çalışmanın çıkış noktası da tam bu tespit ile başlamaktadır. Öngörülen etkilerden biri, kamudaki istihdam yapısı üzerindedir.

Çalışma kapsamındaki ön savlardan biri; Türkiye'de kamu istihdam düzeyinin, karşılaştırmalı verilere göre yüksek olmadığı ancak Türk kamuoyunda bunun tam tersi bir algının yerleştiği, bunun nedeninin ise kamu istihdamının kurumlar arasında dengeli dağılmamasından kaynaklı olduğudur. Yani mevcut kamu çalışanları iş yüküne göre dengeli bir dağılıma tabii tutulsa hantal imajın ortadan kalkacağı düşünülmektedir. Ayrıca bu çalışma kapsamında; kamunun, aslî görevlerinden olan bazı hizmetleri ki bunlar temel kamusal hizmetler olarak değerlendirilmiştir, yerine getirmek için yeterince personel istihdam etmediği eğer yeterli istihdam sağlanmış olsa Türkiye'de genel kamu istihdam düzeyinin yükseleceği, AB ülkeleri arasındaki yerinin yukarı çıkacağı iddia edilmektedir.

Yukarıdaki savlar çerçevesinde, kamu istihdamına yönelik AB ile oransal karşılaştırma yapılmıştır. Ancak öncesinde kavramsal çerçeve üzerinde durulmuştur. Bu nedenle çalışmanın ilk bölümü kamu hizmetleri üzerine kurulmuştur. Kamu hizmetleri, asıl olarak, devlet ve diğer kamu organları tarafından sunulmaktadır. Devlet, bu hizmetleri bir yetki dâhilinde sunmaktadır. Bu anlamda en geniş kavram ise *iktidardır*. Ancak çalışmaya bakan yönüyle daha daraltılmış biçimi *toplumsal iktidardır*.

Toplumsal iktidar kısaca, ayrıcalıklı insanların diğerlerini kendi istedikleri yönde biçimlendirmesi³ olarak tanımlanabilir. Poggi, ayrıcalıklıların diğer insanları, davranış biçimlerine bir sınır getirmek için kullandıkları imkânlar üzerinden toplumsal iktidarı üç şekilde sınıflandırır: Ekonomik İktidar, Kuralcı İktidar ve Siyasal İktidar. Siyasal iktidar, fiziksel şiddet uygulama aracı olarak kullanılabilen imkânlara sahiplik üzerine kuruludur ve buna *zor kullanıcı iktidar* da denebilir.

Siyasal iktidarın, *en ağır ve önemli modern açılımı*⁴ ise devlettir. Siyasal iktidarın kurumsallaştırılması gibi çok daha kapsamlı bir olgunun yalnızca bir yönünü⁵ devlet aygıtı oluşturmaktadır. Bu aygıtın en önemli farkı, meşru zor kullanma yetkisinin bulunmasıdır.

Devlet olgusu üzerine, Antik Yunan'dan günümüze pek çok düşünürün farklı tanımlaması olmuştur. Kimine göre devlet; tüm kötülüklerin anası, kimilerine göre uğruna can verilecek kutsal bir yapı, kimilerine göre ise sadece birlikte yaşayabilmenin araçsal aygıtıdır. Georg Jellinek'e ait üç unsur (insan, toprak ve egemenlik) üzerinden devlet, 'belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olan belirli bir insan topluluğunun oluşturduğu varlık'⁶ olarak tanımlanabilir.

Devlet denilen aygıtın fonksiyonları ise ayrı bir tartışma alanıdır. İşlevlerinden bahsedince ilk akla gelen, devletin tüm işlevlerin tek bir kişiye bağlı, örgütlenme veya yapı eliyle yürütülmesi olabilir. Ancak modern ulus devlette işlevler; yasama, yürütme ve yargı erklerine ayrılmıştır. Yani demokratik bir anayasaya sahip

³ G.Poggi, (çeviren) A. Babacan, **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, 2014, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s.4.

⁴ G.Poggi, a.g.e. s.24.

⁵ G.Poggi, a.g.e. s.24.

⁶ K. Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, 2007, Ekin Kitabevi Yayınları, s.4.

devletlerde ‘kuvvetler ayrılığı’ ilkesi benimsenmiştir. Ulus devlet yapısıyla birlikte kamu yönetimi ve kamusal hizmetler ortaya çıkmıştır. Bunun sonucu olarak, bu hizmetleri sunan ve düzenli çalışan ve bunun karşılığında nakdi maaş alan kamu personeli istihdam edilmeye başlanmıştır.

Bu çalışmada, kamu personel yapıları üzerinden genel bir değerlendirme yapılmış olmakla birlikte esas olarak seçilmiş olan dört kamusal hizmet alanı ile konu daraltılmıştır. AB – Türkiye karşılaştırması yapılırken AB kurumları değil, üye ülkeler esas alınmıştır. Ancak tek tek üye devletler incelenmemiş, bu ülkelerin verisinden oluşan ve AB’yi temsil eden ortalama alınarak Türkiye verisi ile karşılaştırılmıştır. Bu nedenle AB – Türkiye karşılaştırmasından kasıt, aksi belirtilmedikçe, Birlik üyesi ülkelere ait verilerin ortalaması ile Türkiye verisinin kıyaslanmasıdır.

Yukarıda belirtilen kavramlar çerçevesinde ilk iki bölüm teşkil edilmiştir. Literatür tartışmalarını da içeren bu bölümlerin ardından ampirik çalışmaların yer aldığı üçüncü bölüm sunulmuştur. Bu bölümde öncelikle genel olarak kamu istihdam verisi ve özel sektörün de dâhil olduğu genel istihdama oranları, AB ve Türkiye verisi bakımında karşılaştırmalı olarak masaya yatırılmıştır. Sonrasında, bahsi geçen 4 temel kamusal hizmet alanıyla ilgili Türkiye’deki istihdam düzeyleri kamu ve varsa özel sektör dâhil edilerek global olarak tespit edilmiş ve bunların genel istihdama oranları incelenmiştir. Benzer bir çalışma AB üyesi ülkeler için de gerçekleştirilmiş ve AB’yi genel olarak temsil eden ortalama oranlar elde edilmiştir. Sonrasında ise, Türkiye ve AB için çıkan oranlar tablolar yardımıyla karşılaştırılmıştır. Bir sonraki adım olarak, 4 kamu hizmeti bağlamında, Türkiye’nin, AB ortalamasından daha düşük istihdam oranlarına sahip olduğu hizmetler tespit

edilmiş ve aradaki oransal farklılıklara bakılarak projeksiyon yapılmıştır. İlgili alanlarda, Türkiye'nin AB düzeyini yakalaması için ne kadar ilave personel istihdamına ihtiyacı olduğu ve bu istihdamın kamu tarafından sağlanması halinde genel kamu istihdamının nasıl bir seviyeye ve genel istihdam içinde orana ulaşacağı ortaya konulmuştur. Yapılan analizler ile tez kapsamında sunulan varsayımlar karşılaştırılmıştır.

Son olarak, çıkan bu sonuçların, çalışma kapsamındaki ön savlar ile karşılaştırmalı yorumu yapılmıştır. Ayrıca kamu istihdamının bulunduğu nokta ile olması gereken nokta tartışılmıştır. Genel değerlendirmeler ile sonuç bölümü tamamlanmıştır.

I. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ, AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE

1.1. KAMU YÖNETİMİ VE KAMUSAL HİZMETLER

1.1.1. KAMU YÖNETİMİ

Kamu yönetimi, adından da anlaşılacağı üzere kamunun yönetimidir. Türk Dil Kurumu (TDK), kamu sözcüğü için; “bir ülkedeki halkın bütünü, amme” ve “halk hizmeti gören devlet organlarının tümü”⁷ tanımlarını vermiştir. Çalışma açısından ikinci tanım daha yerinde durmaktadır. Ayrıca *devlet* ve *kamu* kavramlarının iç içe geçmişliği de dikkat çekmektedir. Kamu ifadesi, eski Türkçe’de; kamag, kamug veya kamagi şeklindeki kullanımları ile bütün, tüm, toplum, genel gibi anlamlarda kullanılmıştır.⁸ Kamu yönetimi (amme idaresi) denilince ise hem yönetme edimini ve usulünü hem de bu işi yapan kurumsal yapının kendisini içermesi bakımından geçişken bir anlam söz konusudur.⁹

Bilici ise, kamu kavramı ile; *devlet ve diğer kamu hizmeti veren kurum ve kuruluşların* kastedildiğini ifade ederek; kamunun, devleti de kuşatan daha geniş bir

⁷Türk Dil Kurumu Elektronik Ağ Sayfası,

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.57e96e8b7d0594.01751667 (erişim tarihi: 26.09.2016).

⁸ İ. Z. Eyüboğlu, **Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü**’nden aktaran B. Ayman Güler, **Türkiye’nin Yönetimi, Yapı**, 2003, Seçkin Yayınları, s.77.

⁹ B. Ayman Güler, a.g.e., s.78.

kavram olduğunu belirtmiştir.¹⁰ Bu çalışmada üzerinde durulan hizmetlerden eğitim ve sağlık, aslen devlet tarafından sunulmaktadır. Ancak özel sektöre ait okul veya hastaneler de mevcuttur. İki kavram arasındaki farka, sunulan hizmetin hem devlet hem de özel hukuk kişisi tarafından gerçekleştirilmesi yönünden bakılınca tanımlamanın yerindeliği daha belirgin olmaktadır.

Ulus devlet temelinde örgütlenmiş modern toplumlarda kamu yönetimi, anayasacı bakış açısıyla daha dar, sınırlandırılmış bir alan olarak tanımlanmıştır. Değindiği üzere, demokratik anayasal düzene göre devlet, üç erkten oluşur. Kamu yönetimi ise bu üç kuvvetten yürütme ile ilintilidir. Bu bakış açısına göre kamu yönetimi, yürütme fonksiyonuna bağlı idare veya bürokrasi kavramlarıyla özdeş kılınmıştır.¹¹

Eryılmaz'a göre ise, kamu yönetimi; devlet ve toplum düzeninin kesintisiz işlemesi, kanunların uygulanması ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin sisteme verilen isimdir.¹² Bu tanıma göre kamu; bir yandan *devletin görünen yüzü*, *çalışan eli*, diğer yandan ise *halk veya toplum* olduğu ifade edilebilir.

Kamu yönetiminin anlaşılmasını sağlayacak bir başka husus ise, onun elemanlarıdır. Eryılmaz'a göre; halk, örgüt, kamu politikası, norm düzeni, mali kaynak ve tabii ki kamu görevlileri kamu yönetiminin elemanlarını oluşturmaktadır.¹³ Nitekim bu çalışma, kamu yönetiminin elemanlarından olan kamu görevlileri üzerine inşa edilmiştir.

¹⁰ N. Bilici ve A. Bilici, **Kamu Maliyesi**, 2015, Savaş Yayınevi, s. 3.

¹¹ B. Ayman Güler, a.g.e., s.80.

¹² B. Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 2014, Umuttepe Yayınları, s. 14.

¹³ B. Eryılmaz, a.g.e., s.s. 14 – 15.

Sonuç olarak, devlet ve kamu kavramları aynı kavramlar olmamakla birlikte, dönem dönem örtüşebilen kavramlardır. Kamu için, devleti de kapsayan daha geniş kavram veya devletin halkın hayatına dokunan yönü denilebilir. Zaten kamu yönetiminin ilk ve temel unsuru olarak, değinilen diğerk elemanların yanında, halk gelmektedir. Vatandaşlık bağı ile devlete bağılı halk, demokratik anayasalar ile birlikte haklar yönünden kazanımlar elde etmiştir. Ayrıca kamu yönetimi, bir disiplin olarak ulus devletin tarih sahnesinde yerini almaya başlaması sonrasında, 19 yy.da ortaya çıkmış ve 20. yy.da bağımsız bir disiplin olarak yerini almaya başlamıştır.

Öte yandan, kamu yönetimi denilince asıl akla gelen unsur yürütme organıdır. Ne var ki tez kapsamında, adalet hizmetleri de incelenmiştir. Ancak malumdur ki, bu hizmet yargı erki tarafından bağımsız mahkemelerce yürütölmektedir. Öte yandan adalet bakanlıklarının da adalet hizmetlerinde önemli görevleri bulunmaktadır.

1.1.2. KAMUSAL HİZMETLER

Devletin, totaliter veya demokratik olmasından bağımsız, yerine getirmesi gereken görevleri bulunmaktadır. Elbette totaliter bir devletin ‘bahşederek’ yerine getirdiğı görevler, bunların kapsamı, yerindeliğı, yeterliliğı, hizmet ettiği çıkar grupları vb. yönlerden eleştiriye açıktır. Ancak olgu olarak ortada ifa edilen görevler demeti söz konusudur.

Öte yandan, görece yeni bir kavram ve disiplin olan kamu yönetimi bağlamında sunulan kamu hizmetlerinin temel süjesi ise birey, yani vatandaştır. Bu nedenle devlet ve birey arasında anayasal bir vatandaşlık bağıının varlığı gereklidir.

Dolayısıyla çağdaş anlamda kamu hizmetinden bahsedebilmek için modern ulus devletinin varlığı bir ön koşuldur.

Öte yandan, tarihsel süreçte değişim yaşansa da, genel olarak bir devletin asıl görevinin negatif olduğu iddia edilebilir. Yani bu görevler, toplum, ülke veya devlet için zararlı olabilecek şeylere engel olmak, iç düzeni ve dış güvenliği sağlamaktır.¹⁴ Ancak modern devlet ve ona bağlı olarak kamu için ilave görevler de ortaya çıkmıştır. Bu yeni görevler, kadim görevlerden farklı olarak genellikle pozitif ve ekonomi ile ilgilidir.

Kamu kesiminin sunması gereken hizmetler konusunda, farklı ideolojiler farklı cevaplar vermiştir. Kamu kesimi veya özel sektör arasında sarkaç gibi en azdan en çoğa doğru bir hizmet yelpazesi ortaya çıkmıştır. Bu sorulara cevap arayabilmek için öncelikle kamu hizmeti kavramı üzerinde durulmalıdır.

Duguit, devletin kurucu unsuru olarak gücü değil, toplumsal dayanışmadan kaynaklanan kamu hizmetlerini esas almaktadır. Ona göre, devlet bir güç, bir egemenlik değil, yönetenler tarafından örgütlenen ve kontrol edilen kamu hizmetleri birliğidir.¹⁵ Bu tanımın birey, vatandaş ve toplum odaklı olduğu söylenebilir. Ayrıca kamu hizmetleri üzerinden bir devlet tanımı ile kamu hizmetlerinin bir yönüyle devletin varlık nedeni olduğunu vurgulamaktadır.

Kamu hizmeti, literatürde farklı disiplinler tarafından farklı yorumlanmıştır. Kamu hizmeti; siyaset bilimi açısından, devletin işlevleri veya görevleri; kamu maliyesi açısından ise kamu kesimi ve kamu malı bağlamında inceleme nesnesi

¹⁴ B. Eryılmaz, a.g.e., s.s. 24 - 25.

¹⁵ O. Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, 2002, Turhan Kitabevi Yayınları, s. 9.

olmuştur. İdare hukuku açısından ise genellikle kavram; devlet sistemleri temelinde, liberalizm, sosyalizm ve üçüncü yol açısından ele alınmıştır.¹⁶ Üretim araçlarının tamamının veya çoğunluğunun devlet elinde olması gerektiğini savunan sosyalizm ile özel teşebbüse önem veren liberal görüş ve bunlar arasında bir denge bulmaya çalışan üçüncü yol arasında, üretim araçları sahiplik yapısı bir o yana bir bu yana gidip gelmiştir. Nitekim bahsi geçen devlet sistemlerinin kendi içlerinde de çeşitlilik gösteren düşünsel bir yelpaze bulunmaktadır. Böyle olunca da birçok farklı yaklaşım ortaya çıkmıştır.

İdeolojik yaklaşımların haricinde, idare hukuku bakımından *kamu hizmetleri, esas olarak devletin işlevleri*¹⁷ şeklinde görülmüştür. Bu tanım, devlet ve kamu kavramlarının iç içe geçmişliğiyle de uyumlu düşmektedir. Bilici ise, kamu hizmetlerini kısaca kamu ekonomisinde üretilen mal ve hizmetler olarak tanımlamış ve kamu hizmetlerini alt grupları üzerinden açıklamıştır.¹⁸

Uygulamada ise bireyin günlük hayatında karşılaştığı toplumsal hizmetler, kamusal hizmetlerdir. Ancak kamusal hizmetler sadece devlet tüzel kişiliği tarafından değil, diğer kamu tüzel kişileri eliyle de sunulabilmektedir. Hatta yeri geldiği zaman, belli şartlar dâhilinde, özel hukuk kişisi tarafından sunulan kamusal hizmetler de bulunmaktadır.

Kamu hizmeti ile kamusal hizmet arasındaki ince fark da burada kendisini göstermektedir. Kamu hizmetinde, hizmeti sunan özne ön plana çıkmakta ve kamu tarafından sunulması vurgulanmaktadır. Kamusal hizmette ise hizmet ön plana

¹⁶ O. Karahanoğulları, a.g.e., s.31.

¹⁷ O. Karahanoğulları, a.g.e., s.17.

¹⁸ N. Bilici ve A. Bilici, a.g.e., s. 4.

çıkmakta ve sunulan hizmetin niteliği vurgulanmaktadır. Nitekim bir hizmet kamusal olmakla birlikte özel kişi tarafından da ifa edilebilmektedir.

Sunulan veya üretilen mal ve hizmetler, yapısına göre altı gruba ayrılır. Bunlar; tam kamusal, yarı kamusal, özel, erdemli, kulüp ve global mal ve hizmetlerden¹⁹ oluşmaktadır.

Tam kamusal mal veya hizmetler yalnızca devletin üretebildiği kolektif çıktılardır. Üretim veya tüketiminde rekabet bulunmamaktadır. Faydası bölünemez ve dolayısıyla fiyatlandırılmaz. Ülke savunması, diplomasi ile bu çalışmanın kapsamında yer alan, genel güvenlik hizmetleri tam kamusal mal ve hizmetlerin örneklerindedir.²⁰ Kolluk kuvveti tarafından sağlanan genel iç güvenlik de bu kapsamda sayılabilir. Ancak bir vatandaşın yaşamış olduğu bir olay nedeniyle kolluk kuvvetlerinden yardım istemesi, yani somut bir olay durumunda, yarı kamusal hizmete dönüşür. Ayrıca, genel adalet hizmeti de tam kamusal maldır. Ancak, yine bir vatandaşın, bir mahkemeye başvurarak adaletin tecelli etmesini talep etmesi ve bu doğrultuda mahkemelerce verilecek hizmetin de yarı kamusal hizmet özelliği taşıdığı düşünülmektedir.

Bir önceki paragrafta kısmen değinilen yarı kamusal mal ve hizmetlerin farkı, faydasının bölünebilir yani fiyatlandırılabilir olmasıdır. Buna bağlı olarak tüketiminde rekabet söz konusudur. Tezin üzerinde durduğu hizmetlerden olan, eğitim ve sağlık bu kategoriye girmektedir.²¹ Bu tür mal ve hizmetlerin bir özelliği de sadece kamu tarafından üretilmemesidir. Bunlar, kamunun yanında özel teşebbüs

¹⁹ N. Bilici ve A. Bilici, a.g.e., s.s. 4 – 8.

²⁰ N. Bilici ve A. Bilici, a.g.e., s. 4.

²¹ N. Bilici ve A. Bilici, a.g.e., s.5.

tarafından da sunulabilmektedir. Örneğin sağlık hizmetleri hem kamu sağlık birimleri eliyle hem de özel hastaneler tarafından sunulmaktadır. Ancak kamunun özel izinleri ve yoğun denetimi söz konusudur. Özel maldan farklı olarak, hizmetin tüm şartları piyasa tarafından belirlenmemektedir.

Özel mal ve hizmetler, isminden de anlaşılacağı üzere, gerek özel sektör gerekse kamu kesimi tarafından üretilebilen ve fiyatlandırılabilen mal ve hizmetlerdir. Erdemli mal ve hizmetler ise, devletin sosyal görevlerinin bir yansımasıdır. Bedel ödemedi veya maliyetine göre düşük bedelle bireylerin yararlanabildiği mal veya hizmetlerdir. Son olarak kulüp mal ve hizmetler ile global mal ve hizmetler yer almaktadır. Tenis kulübü, tüketim veya yapı kooperatifi gibi yalnızca üyelerinin yararlanabildiği ve onlara piyasaya göre daha ucuza sunulan ürünler, kulüp mal ve hizmetler olarak adlandırılır. Öte yandan, gelişen, liberalleşen ve küreselleşen ekonomik hayat ile birlikte ortaya çıkan son tür ise global mal ve hizmetlerdir. Bunlar; küresel ölçekte ortaya çıkan sorunlar için, Birleşmiş Milletler (BM), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşların finansman sağladığı, hizmetlerin ulusötesi bir hal kazandığı mal ve hizmetlerdir. Küresel ısınma, çevre ve sağlık bunlara örnek olarak verilebilir.²² Bu noktada ulusüstü bir yapıya sahip olması nedeniyle, AB açısından global bir mal ve hizmet üretiminin söz konusu olup olmadığı ise başka bir çalışmanın kapsamını oluşturabilir.

Sonuç olarak mal ve hizmetler çeşitli kriterlere göre tasnif edilmiştir. Kamu hizmetlerinin alt bölümleri incelendiğinde, bu çalışma kapsamında seçilen dört

²² N. Bilici ve A. Bilici, a.g.e., s.8.

hizmetin tam kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmetlerden olduğu dolayısıyla da temel kamusal hizmetler olduğu anlaşılmaktadır.

1.1.3. KAMUSAL HİZMETLERİN SUNUM ŞEKİLLERİ

Kamusal hizmetlerinin sunum şeklinden kasıt, bu mal veya hizmetlerin kim tarafından ve hangi şartlarda sunulduğudur. Asıl olan, kamusal mal ve hizmetlerin yine kamu tarafından sunulmasıdır. Ancak siyasal tercihler, modern toplum yapısının gereği veya ekonomik şartlar nedeniyle kamu tarafından sunul(a)mayan mal ve hizmetler de bulunmaktadır.

Yukarıda da bahsedildiği üzere, kamu hizmetlerinin devlet veya diğer kamu tüzel kişilikleri tarafından sunulması esastır. Eğer bunlardan bir tanesi, doğrudan kendi personel, para, araç ve gereçleri ile hizmeti görüyorsa buna emanet usulü denilmektedir. Bakanlıkların veya belediyelerin faaliyetleri bu kapsamda değerlendirilebilir. Vergi dairesinde veya tapu müdürlüğünde sunulan hizmet, emanet usulüyle görülen hizmetlere örnektir. Bu hukuki rejim içerisinde hizmeti görenler kamu görevlisidir ve yapılan işlemler tek taraflı idari işlem veya idari sözleşmedir.²³

Yayla'ya göre emanet usulünde de bir ayırım söz konusudur. Bazı hizmetler yalnızca devlet tüzel kişiliği tarafından yürütülebilir. Devletin tüzel kişiliği dışındaki diğer kamu idareleri veya kuruluşları dahi bu hizmetleri yürütemezler. Örneğin;

²³ A. Ş. Gözübüyük ve T. Tan, **İdare Hukuku**, 2010, Turan Kitapevi, s. 706.

silahlı kuvvetlerin, yargının, dışişlerinin veya maliye teşkilatının faaliyetleri, bu kapsama girmektedir.²⁴

Şaşırtıcı olmamakla birlikte, tezin kapsamında incelenen hizmetlerden adaletin, doğrudan devlet tüzel kişiliği tarafından sunulması gereken hizmetler arasında sayılmış olması önemlidir. İç güvenlik hizmetlerinin yani kolluk faaliyetlerinin sayılmamış olması belki ilk bakışta bir eksiklik olarak görülebilir. Ancak dikkatlerden kaçmaması gerekir ki, federatif idari sistemlerinde kolluk hizmetleri federe devlet yapılanması içerisinde yer alabilir. Bazen de bu hizmet belediye tarafından sunulabilir. Zaten bahsedilen uygulamayla dahi hizmet, kamu tarafından emanet usulü ile sunulmaktadır. Öte yandan; Türkiye açısından genel güvenlik hizmeti, belediyelere bağlı zabıta hariç, devlet tüzel kişiliği tarafından verilmektedir.

Doğrudan kamu tarafından sunulmayan kamusal hizmet şekillerinin ilki ‘imtiyaz’ usulüdür. Hizmet, idare tarafından sunulabilecekken özel kişi tarafından yerine getirilir. Bunun karşılığında da bu hizmeti icra eden kişiye bazı imtiyazlar verilir. Büyük ekonomik yatırım gerektiren bazı hizmetler için bu usul tercih edilebilmektedir. Güncel örneğini Yavuz Sultan Selim ve Osman Gazi köprüleri oluşturmaktadır. Yapı firması tarafından köprüler inşa edilerek hizmete sunulmuştur. Bunun karşılığında, imtiyaz olarak belli bir süreliğine bu köprülerin işletimi ve geçiş ücret gelirleri yüklenici firmalara bırakılmıştır.

Bir başka usul ise, ‘müşterek emanet’dir. Kamu hizmetlerinin idare nam ve hesabına özel kişi tarafından görülmesidir. Özel kişinin kazancı, gelirden alacağı

²⁴ Y. Yayla, **İdare Hukuku**, 2009, Beta Yayıncılık, s. 88.

paydır; kar veya zarar idareye aittir. İmtiyazda kar veya zarar ile gelir özel kişiye ait iken müşterek emanette idareye aittir.²⁵

İltizam usulü, bir diğer hizmet gördürme yöntemidir. Mevcut bir hizmetin kamuya ait tesislerden yararlanmak suretiyle özel kişi tarafından üstlenilmesidir. Özel kişi, bu hizmet karşılığında bir ücret alır. Elde ettiği gelirden sözleşme gereği idareye belli bir miktar ödeme yapar. Kar ve zarar mültezime aittir.²⁶

Son olarak, farklı tanımlama ve sınıflamanın yapılabildiği izin (ruhsat) sistemi gelmektedir. Kamu hizmetinin izin sistemi ile görülmesi; 'virtüel' kamu hizmeti, yani kamu hizmetine dönüşmeye yatkın hizmetler için idarece verilecek izin için geçerlidir. Özel kişiye verilen ruhsat, kamu hizmeti yükümlülüklerine uyma koşulu ile sağlanmaktadır. Özel öğretim kurumları, toplu taşımacılık ve özel televizyonlar bu kapsamda değerlendirilebilir.²⁷ Bu çalışmanın üzerinde durduğu hizmet türlerinden eğitim ve sağlık da bu kısım altında değerlendirilebilir. Bu tür hizmetler idare tarafından sunulmakla birlikte, özel izinler yoluyla, özel sektör tarafından da yerine getirilebilmektedir. Ancak burada önemli nokta, bu tür hizmetlerin sunumunda, kamu hizmetleri yükümlülüklerine uyma zorunluluğunun bulunması ve bu konuda ayrıca bir kamusal denetime tabii olunmasıdır. Ayrıca gerekli şartların taşınmaması veya kaybedilmesi halinde, verilen ruhsat veya izin kamu otoritesi tarafından iptal edilebilmektedir.

Özetle, kamunun kendisinin gördüğü veya gördürdüğü çeşitli mal ve hizmet sunma biçimleri bulunmaktadır. Adalet ve genel güvenlik hizmetleri sadece devlet

²⁵ Y. Yayla, a.g.e., s. 90.

²⁶ Y. Yayla, a.g.e., s. 90.

²⁷ A. Ş. Gözübüyük ve T. Tan a.g.e., s. 710.

tüzel kişiliği tarafından emanet usulü ile görülmektedir. Öte yandan, sağlık ve eğitim alanındaki hizmetler ise asıl olarak kamu tarafından sunulmaktadır. Ancak bu hizmetler, ruhsat usulü ile özel kişiler tarafından da yerine getirilebilmektedir. Ne var ki, bu tür hizmetlerin sunulabilmesi için özel izinlerin alınmış olması ve hizmetlerin kamudaki muhatabı idare tarafından konulan yönetsel tedbirlere uyulması gerekmektedir.

1.2. AVRUPA BİRLİĞİ VE KAMU YÖNETİMİ

Avrupa Birliği nezdinde kamu yönetimi ve kamusal hizmetleri anlayabilmek için öncelikle Birliğin yetki alanını bilmek gerekir. Zira Birliğin yetki alanı sınırlandırılmıştır. Ayrıca yetkili olduğu alanların bazılarında üye ülkeler ile arasında yetki geçişkenliği söz konusudur. Bu nedenle öncelikle AB'nin yetki alanı üzerinde durulacaktır. Sonrasında ise Birliğin kamu yönetimi ve kamusal hizmetlere bakışına değinilecektir.

1.2.1. AVRUPA BİRLİĞİNİN YETKİ ALANI

Avrupa Birliği'nde kamusal hizmetlerin durumunu analiz edebilmek için öncelikle AB'nin yetkileri ile bunların düzeyine ve icracı kurumlarına bakılması yerinde olacaktır. AB Kurucu Antlaşmaları ile üye devletler, bazı egemenlik yetkilerini Birliğe devretmiştir. Bu yetkiler ve AB kurumları incelendiğinde, hangi hizmetlerin Birlik tarafından ve ne seviyede sunulduğu anlaşılabilir. Ancak daha başlangıç aşamasında, kamu hizmetlerinin aslen üye devletlerin yetki alanında

olduğu belirtilebilir. Ancak alışma kapsamında üzerinde durulan hizmet alanları açısından durum biraz farklıdır.

Avrupa Birliği'nin yetkileri, sınırları ve bu yetkilerin nasıl kullanılacağı, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'da (ABİHA) düzenlenmiştir. Daha önce uygulanan üç sütunlu yapı, Lizbon Antlaşması ile sona ermiştir. Öte yandan 1960'lardan itibaren, özellikle Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) içtihatları neticesinde, Birliğin yetki alanında bir genişleme yaşanmıştır. Bazı ye devletlerin bundan rahatsız olması nedeniyle yine Lizbon Antlaşması ile "...ancak ye devletler tarafından Antlaşmalar'da kendisine verilen yetkilerin sınırları dâhilinde hareket edebileceği"²⁸ yani, kendisine açıkça verilmeyen yetkileri kullanamayacağı kayıt altına alınmıştır. Bu bağlamda, Birliğin dört çeşit yetkisi bulunmaktadır: *Münhasır yetkili olduğu alan*, *paylaşımlı yetkisinin olduğu alan*, *koordinasyon yetkisi* bulunan alan, ye devletleri desteklediği ve tamamladığı alan.²⁹

ABİHA'nın 3'üncü maddesinde, Birliğin münhasır yetkiye sahip olduğu alanlar sıralanmıştır. Münhasır yetki ile kastedilen, o alanda sadece AB'nin yasama faaliyetinde bulunabileceğidir. ye devletler, ancak Birlik tarafından yetkilendirilmeleri veya Birlik tasarruflarının uygulaması üzerine düzenlemede bulunabilirler.³⁰ Münhasır yetki alanları; gümrük birliği, iç pazar için rekabet kuralları tesisi, Avro Alanı için para politikası, ortak balıkcılık politikası çerçevesinde biyolojik deniz kaynaklarının korunması, ortak ticaret politikası ile

²⁸ Official Journal of The European Union, **Consolidated Version Of The Treaty On European Union**, C 326/13, 26.10.2012, madde 5.

²⁹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS), **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma**, Ankara, 2011, ABİHA madde 3 – 6.

³⁰ ABGS, a.g.e., ABİHA, madde 2.

yasama tasarrufunda öngörülen veya yetkisini kullanabilmesi için gereken uluslararası anlaşma akdedilmesidir.³¹

AB'nin ikinci yetki türü, paylaşımlı yetkidir. O alanda, Birlik ile üye devletler düzenleme yapma yetkisini paylaşmaktadır. Ancak üye devletler yetkilerini, Birlik kullanmadığı ölçüde kullanabilmektedir.³² Bunun anlamı, AB'nin bu alanda önceliğinin olduğu ve kalan boşluğun üye devletlerce yapılacak düzenlemeler ile doldurulabileceğidir. Bu yetki başlıca şu alanları kapsamaktadır: İç Pazar, ABİHA kapsamındaki sosyal politika, ekonomik ve yerel uyum, münhasır yetki dışındaki tarım ve balıkçılık, çevre, tüketicinin korunması, taşımacılık, trans-Avrupa ağları, enerji, özgürlük, güvenlik ve adalet alanları ile ABİHA kapsamındaki halk sağlığı bakımından ortak güvenlik meseleleri. Bunlara ek olarak; araştırma, teknolojik gelişme ve uzay ile kalkınma için işbirliği ve insani yardım alanlarında ise tedbir alma yetkisi AB'ye verilmekle birlikte üye devletlerin de bu alanlarda yetkilerini kullanmaları sorun oluşturmamaktadır.³³ Yani hem Birlik hem de üye devletler birbirine engel teşkil etmeden bu iki alanda düzenleme yapabilmektedir. Bu çalışma açısından güvenlik ve adalet alanının bu bölümde sayılmış olması önemlidir.

Üçüncü, Birliğin koordinasyon yetkisidir. AB kurumlarından beklenen, ilgili politika alanlarını yönlendirici ilkeler belirlemek suretiyle koordinasyonu sağlamasıdır. Ekonomi politikaları, istihdam politikaları ve sosyal politikalar bu alana girmektedir.³⁴

AB'nin dördüncü ve son olarak, üye devletleri desteklediği ve tamamladığı yetki türü gelmektedir. Bu alanlarda asıl yetki üye devletlerde olmakla birlikte AB,

³¹ ABGS, a.g.e., ABİHA, madde 3.

³² ABGS, a.g.e., ABİHA, madde 2.

³³ ABGS, a.g.e., ABİHA, madde 4.

³⁴ ABGS, a.g.e., ABİHA, madde 5.

üyelerin eylemlerini desteklemek, koordine etmek veya tamamlamak amacıyla düzenleme yapabilmektedir. Bunlar; insan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi, sanayi, kültür, turizm, örgün ve mesleki eğitim, gençlik, spor, sivil savunma ve idari işbirliği alanlarıdır.³⁵ Bu çalışmanın ilgi alanına giren eğitim ile sağlığın bir kısmı bu yetki türünde ele alınmıştır. Ayrıca kamu hizmetlerinin genel olarak sunumunu içeren ‘idari işbirliği’ de kendisine bu kısımda yer bulmuştur.

Sonuç olarak, Birliğin dört yetki türü ve hangi alanların veya politikaların bu kapsamlarda sayıldığı yukarıda belirtilmiştir. Bu çalışma bakımından önemi, Birliğin yapısının tahlili ve bir devlet benzeri unsur olarak kullanmış olduğu yetkileri değerlendirilmiştir. Üye devletlerin bazı egemenlik yetkilerini Kurucu Antlaşmalar yoluyla Birliğe devretmiştir. Ancak tüm yetkiler devredilmediği gibi bazı yetkilerinde kısmen veya paylaşımlı olarak devredildiği görülmektedir.

Bahsi geçen yetkilerin nasıl icra edildiği de önemlidir. Birliğin yetkilerini kullanması genel olarak ilgili alanda düzenleme yapması şeklinde kendisini göstermektedir. Bu nedenle yetki kullanılsa dahi, bu durum, ilgili alandaki kamu hizmetlerinin doğrudan AB kurumları tarafından sunulduğu anlamına da gelmemektedir. Bazen sadece mevzuat ortaya konularak, üye devletlerin nasıl hizmet sunacağına çerçevesi çizilmiştir. Son olarak tez kapsamındaki hiçbir hizmet türü, münhasır yetki alanında yer almamakla birlikte; güvenlik ve adalet paylaşımlı yetki alanında, eğitim ve sağlık ise üye ülkelerin desteklendiği ve tamamlandığı yetki alanında sayılmıştır.

³⁵ ABGS, a.g.e., ABİHA, madde 6.

1.2.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Bu bölümde Birlik düzeyinde kamu yönetimi üzerinde durulmuştur. Üye ülkelerin yaklaşımı kapsam dışında bırakılmıştır. Avrupa Birliği'nin kamu yönetimine yaklaşımı, doğal olarak neo-liberal perspektiftendir. Bunun sonucu olarak kamu da tıpkı özel kesim gibi 'sektör' olarak görülmektedir. Yönetişim, paydaş, verimlilik, 'management'³⁶ gibi kavramlar çoklukla karşımıza çıkabilmektedir. Yine bir başka dikkat çeken husus ise kamu yönetimine ekonomi temelli bakılmasıdır. Kamu yönetiminden beklenen ekonominin gelişimine olumsuz etki yapmaması ve mümkün olan alanlarda pozitif katkı sunmasıdır. Örneğin kamu yönetimi, Avrupa'nın rekabet edebilirliğinin önemli faktörlerinden biri olarak görülmektedir. *Modern, yenilikçi ve etkin kamu yönetimlerinin; ekonomideki yeşeren iyileşmeyi kalıcı hale getirecek ve Avrupa'nın büyüme potansiyeli önündeki engelleri kaldıracak*³⁷ şekilde hareket etmesi beklenmektedir.

Ekonomi temelli bakış açısının iki nedeni olduğu söylenebilir. Uzun vadeli olanı, Birliğin kuruluş felsefesine dayanmaktadır. Birlik; Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) ile başlamış sonra AET ile devam etmiş, ekonomik ve onu takip eden siyasi temelli bir oluşumdur. Ekonomi, daima Birliğin derinleşme ve genişleme çabalarında katalizör rol oynamıştır. İkinci neden ise küresel mali krizin, Avrupa Birliği'ni ve üye ülkeleri derinden etkilemesidir. Aradan geçen 8 – 9 yıla rağmen krizin tüm üye ülkelerde ve/veya tam olarak atlatıldığı söylenemez. Durum böyle

³⁶ İngilizce'de 'Public Administration' ve 'Public Management' kavramları Türkçe'de 'kamu yönetimi' olarak aynı terimle ifade edilmektedir. 'Management' kelimesi, daha çok özel sektör odaklı bir anlayışın yansımasını ifade etmektedir.

³⁷ Avrupa Komisyonu, **Member States' Competitiveness Report 2014 - Public Administration Scoreboard**, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/7162/attachments/1/translations>, s. 52, (erişim tarihi: 06.04.2017).

olunca da kalıcı ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin yakalanması tüm AB'nin beklentisi haline gelmiştir.

AB'nin Kurucu Antlaşmaları, üye devletler için ortak bir kamu yönetim sistemi modeli öngörmemiştir. Ne var ki, kamu yönetimi veya İdare Hukuku alanında vazedilmiş bir Birlik Hukuku bulunmamakla birlikte; AB'nin, üye devletlere dolaylı olarak etkisinden³⁸ bahsedilebilir. Ayrıca, AB organları tarafından verilmiş olan idari kararların yargısal denetimi veya AB'nin idari kararlarının makul gerekçesinin bulunması zorunluluğu gibi hususlar, Antlaşmalara dercedilmiştir. Bunun yanında; AB Ombudsmanı, AB kurumları için 'İyi İdari Davranış Prensipleri' belgesini 2001 yılında yayımlamıştır. Bunlara ek olarak; üye devletler arasında Avrupa idari yaklaşması, Birlik hedeflerine ulaşmak için hem bir ana unsur hem de bir kriter olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda idare üzerine, Beyaz Kitaplar ve ABAD kararları ile başta iyi yönetim, idari işbirliği, yetkin idari kapasite, katmanlı yetki ve orantılılık ilkeleri teşvik edilmektedir.³⁹ Bahsi geçen unsurlar sayesinde, AB kurumlarının ve üye ülkelerin kamu yönetimi anlayışında yaklaşma yaşanmaktadır. Ayrıca AB düzeyinde karar alınırken katmanlı yetki ve orantılılık ilkelerine dikkat edilmesi de ilkelere verilen değer açısından önemlidir.

Bu alandaki en önemli çalışmalardan bir tanesi OECD ile AB işbirliğinde oluşturulan SIGMA (Merkezi ve Doğru Avrupa Ülkelerinde İdare ve Yönetimde Gelişimin Desteklenmesi) programı çerçevesinde hazırlanmıştır. "Kamu Yönetimi için Avrupa İlkeleri" isimli SIGMA'nın 27 no.lu raporunda, özelde AB üyeliğine

³⁸ Spanou, 1998'den aktaran, A.A. Akdoğan, **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği**, 2008, TODAİE Yayınları, s. 21.

³⁹ A. E. Cioclea, Principles of The European Administrative Space and Their Impact on Performance in Public Organizations, **CES Working Papers**, http://ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2012_IV3_CIO.pdf, (erişim tarihi: 07.04.2017).

hazırlanan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine, genelde ise tüm AB üyesi ve aday ülkeleri ilgilendiren prensipler ortaya konulmuştur. Raporda öncelikle İdare Hukukuna ve temel ilkelerine (güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik ile verimlilik ve etkililik) atıfta bulunulmuştur. Sonrasında ise bu ilkeler temel alınarak inşa edilmek istenen Avrupa İdari Alanı (AİA) üzerinde durulmuştur.⁴⁰

AB müktesebatının, Birliğin tamamında eşit standartlarda ve güvenilir bir şekilde uygulanabilmesi ve geliştirilebilmesi idari açıdan önem taşımaktadır. Bu amaçla, üye ülke kamu görevlileri ile Komisyon çalışanları arasındaki sürekli irtibatın tesisine ve buna bağlı olarak ulusal idareler arasında, Avrupa geneli idari adalet ve paylaşılan kamu yönetimi değer ve ilkelerinin yakınlaşmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda da AİA ortaya çıkmıştır. Ancak AİA resmi bir AB oluşumu değildir. Ayrıca bu amaca yönelik olarak kurulmuş bir yapı veya supranasyonel bir hukuki düzenleme de bulunmamaktadır. Ne var ki ayrı ayrı sektörel bazlı AB idari mevzuatının varlığı, idari anlamda formülize edilmemiş bir müktesebatın ortaya çıkmasını sağlamıştır.⁴¹

Bazı farklılıklar gösterse de AİA ilkeleri, İdare Hukuku ilkelerine dayanmaktadır. Demir bunları; açıklık ve şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkenlik⁴² olarak sıralamıştır. Bouckeart'a göre ise bunlar; hukuka güven, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik ve son olarak etkinlik ve etkililik ilkeleridir⁴³. Sonuç

⁴⁰ OECD, **European Principles For Public Administration**, SIGMA Pappers: No. 27, Paris, 1999, s.s. 6 – 13., elektronik versiyon, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h-en.pdf?expires=1491747729&id=id&accname=guest&checksum=3B27FBBAADFA292AE4B1B7D6B040F70B>, (erişim tarihi: 07.04.2017).

⁴¹ OECD, **European Principles For Public Administration**, a.g.e., s.s. 14 – 16.

⁴² F. Demir, “Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 42, Sayı 4, Aralık 2009, s.s. 80 – 87.

⁴³ Bouckeart, 2002'den aktaran, A. A. Akdoğan, **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği**, a.g.e., s. 31.

olarak, yönetim ve daha önce değinilen İdare Hukukunun ilkeleriyle bir örtüşme söz konusudur. Bu ilkelerden açıklık ve şeffaflık ile katılımcılık sivil toplum boyutuyla, ABİHA'nın 15. maddesinde kendilerine yer bulmuştur.

“1. Birlik kurum, organ, ofis veya ajansları, iyi yönetimi desteklemek ve sivil toplum katılımını sağlamak amacıyla, çalışmalarını açıklık ilkesini mümkün olduğunca gözeterek yürütürler.

... Her kurum, organ, ofis veya ajans, bu paragrafın ikinci alt paragrafında belirtilen tüzüklere uygun olarak, işlemlerinin şeffaflığını sağlar ve iç tüzüklerinde kendi belgelerine erişim konusunda özel hükümlere yer verir.”

Maddenin diğer fıkralarında, bu ilkeye getirilen istisnalar sayılmıştır. Yönetim kavramının da bu maddede zikredilmiş olması ayrıca dikkat çeken bir durumdur. Zaman içerisinde gerek ABAD kararları gerekse Komisyon, üye devletler ve kamu çalışanları arasındaki iletişim ve işbirliği sayesinde AİA bağlamında bir yaklaşmanın olduğu iddia edilebilir. Ne var ki; ilkelerin her ülke için aynı anlaşılabilirliği, bu ilkelerin nasıl hayata geçirileceğiyle ilgili AB düzeyinde bir hukuk normunun bulunmaması veya bu ilkeleri iç hukuklarında yeterince benimsemeyen üye devlete nasıl bir yaptırım uygulanacağını belirsizliği gibi nedenlerle AİA'nın soyut bir niyet, temenni veya hedef olarak kaldığı eleştirisi yapılabilir.

Öte yandan, AİA konusunda bu tartışmalar yaşanırken küresel mali kriz birçok alanı olduğu gibi kamu yönetimi anlayışlarını da derinden sarsmıştır. Bu bağlamda, krize veya durağanlığa giren AB ekonomilerinin canlandırılabilmesi için kamudan beklenen öncelikler de değişmiştir. Bunun AİA'yı etkilemesi de olasıdır.

Özetle, AB düzeyinde bir idari alandan veya daha somut anlamda bir AİA'dan doğrudan söz etmek olanaklı değildir. Ancak Avrupa düzeyinde bir yaklaşımdan

bahsedilebilir. Yukarıda da değinilenler temelinde bazı unsurların bu yakınlaşmayı sağladığı veya yardımcı olduğu iddia edilebilir.

Bu unsurların başında, AB yasama ve yürütme organlarının faaliyetleri gelmektedir. AB tüzük ve direktifleri üye ülkeler için bağlayıcıdır. Ayrıca üye ülkelerin bazı idari işlemleri Komisyon tarafından izlenmektedir. Diğer AB kurumlarının çalışmaları da üye devletlerin idareleri arasında yakınsama ve yakınlaşmaya yol açmaktadır.⁴⁴

Diğer bir temel unsur ise ABAD'ın karar ve içtihatlarıdır. ABAD, bir yargı organı olarak gerek AB kurumlarının gerekse üye ülkelerin hukuk sistemlerinin bir parçasıdır. Bu nedenle Divan tarafından verilmiş olan kararlar bağlayıcıdır ve bu kararların tüm AB kurumları ve üye devletler üzerinde etkisi vardır. Ayrıca ABAD içtihatları ile devlet sorumluluğu, yasal koruma, orantılılık, eşitlik ve savunma hakkı gibi önemli genel ilkeler kabul edilmiştir. Birlik hukukun geçerli olduğu hallerde üye ülkelerin bu ilkelere uyması zorunludur. ABAD, üye devletlerde geçerli *Genel İdare Hukuku İlkelerine* dayanarak içtihatlarını oluşturmaktadır. Divan, tüm üyelerde, Birlik hukuku uygulanmasında dikkat edilecek genel idari ilkeleri belirlemektedir.⁴⁵

Yukarıda değinilenlerin dışında bir başka önemli unsur ise Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY)'dir. Her şeyden önce bu yöntem, Birlik eylemlerine bir alternatif değil, onları tamamlayıcı bir metot olarak ihdas edilmiştir. AKY; işbirliğini teşvik eden, iyi uygulamaların değişimi ile üye devletler için ortak hedefler ve rehberler üzerinde mutabakat sağlayan bir metottur. Belirlenen hedeflere ulaşma yolunda ilerlemeyi takip edebilmek için düzenli izlemeye dayanmaktadır. Bu süreçte üye

⁴⁴ A. A. Akdoğan, a.g.e., s.s. 31 - 32.

⁴⁵ A. A. Akdoğan, a.g.e., s.s. 36 - 39.

ülkeler, kendi çalışmalarını paylaşmakta ve diğer üyelerin tecrübelerinden yararlanmaktadır.⁴⁶

Bu yöntem ile; eşgüdüm ve ikame ilkeleri çerçevesinde katılımcı bir yapı içinde yeni bir yönetim modeli enstrümanı olarak sorunlara çözüm aranmaktadır. AKY sayesinde, Birlik düzeyindeki demokrasi açığının, karar alma süreçlerine sosyal paydaşların dahil edilmesi ile kısmen de olsa giderilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca üye ülkelerin kamu yönetimleri arasında Birlik amaçları doğrultusunda yakınsamayı sağlamanın ve iyi uygulama örneklerini paylaşmanın aracı olarak kabul edilmiştir.⁴⁷

Son olarak, kamu yönetimi üzerine Birlik düzeyinde yayımlanan belgelerin idari yakınlaşma üzerinde katkısı bulunmaktadır. Özellikle Komisyon tarafından 2001 yılında hazırlanmış Yönetişim Beyaz Kitabı, bu alandaki temel belgelerdendir. 1999 yılında patlak veren Komisyon yolsuzluğu sonrasında, yönetim ilkelerinin belirlenmesinin gerekliliği üzerine böyle bir rapor hazırlanmıştır. Bunun haricinde, daha önce değinilen SIGMA kapsamında hazırlanmış birçok rapor bulunmaktadır. Bu belgelerin temel özelliği, yazılı bir başvuru kaynağı olması ve yönetim temelinde önemli idari ilkeler üzerinde durmasıdır.

1.2.3. AVRUPA BİRLİĞİNDE KAMU HİZMETİ ANLAYIŞI

Üzerinde durulan kamu yönetimi yaklaşımı kapsamında, Birliğin kamu hizmeti anlayışı şekillenmektedir. AB düzeyinde kamu hizmeti anlayışında; kökenlerine Aglo – Sakson siyasette rastlanan; ticarileştirme, serbestleştirme ve

⁴⁶ Avrupa Komisyonu, **European Governance: A White Paper**, COM (2001) 428, Brüksel, 25.07.2001, s. 21.

⁴⁷ A. A. Akdoğan, a.g.e., s.s. 52 – 53.

özelleştirme ön plana çıkmıştır. Nitekim kamu kesimi tarafından üretilen faaliyetlerin rekabete açılması için Komisyon tarafından geliştirilen uygulamaların kaynağına, Ada hukukunda rastlanmaktadır.⁴⁸

Bu temel çerçeve bağlamında, Birliğin kamu yönetimi yaklaşımından anlaşılması gereken, *AB yapılanmasının geliştirdiği ve sınırları içinde, kamu hizmeti faaliyetlerine uygulanmasını istediği hukuki çerçevedir.*⁴⁹ Bahsi geçen hukuki çerçeveyi iki yönüyle anlamak mümkündür. Öncelikle, geliştirilen bu çerçevenin bizzat AB kurumları tarafından sunulan hizmetlerde gözetilmesi; sonrasında ise AB üyesi devletler tarafından bu çerçevenin tatbik edilmesidir. Başta Avrupa Komisyonu ve ona bağlı genel müdürlükler olmak üzere, AB kurumlarınca sunulan hizmetlerde, temel bir kamu hizmeti anlayışının benimsenmiş olması beklenir.

AB'nin yargı organı **ABAD**'a; bireyler, şirketler veya üye devletler tarafından iptal başvuruları yapılabilmektedir.⁵⁰ Bunun anlamı, usulünce başvurularda Divan'ın, AB vatandaşları için doğrudan kamusal hizmet sunan bir kurum olmasıdır.

Bir diğer önemli yapı olan **Avrupa Ombudsmanı**, AB'den gerçek ve tüzel kişilerce kendisine iletilen şikâyetleri soruşturmakla görevlidir. AB kurumları ve organlarındaki kötü idari uygulamaların ortaya çıkarılmasına yardımcı olmaktadır. Bu yönüyle Ombudsmanlık da doğrudan tüzel ve gerçek kişilere hizmet sunmaktadır.

Ayrıca; AMB, Avrupa Sayıştay, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Veri Koruma Denetmeni, Avrupa Kamu Yönetimi Okulu, Avrupa Personel Seçme

⁴⁸ O. Karahanoğulları, a.g.e., s. 140.

⁴⁹ O. Karahanoğulları, a.g.e., s. 140.

⁵⁰ Avrupa Komisyonu İletişim Yayınları Genel Müdürlüğü, **Avrupa Birliği Nasıl Çalışır**, 2013, Avrupa Birliği Yayınlar Ofisi, s. 24.

Bürosu, Yayınlar Bürosu ile AB Ajansları (Yerinden Yönetimli Ajanslar, Euroatom Ajansları ve Kuruluşları ile Yürütme Ajansları) diğer Birlik düzeyinde hizmet sunan yapıların başında gelmektedir.

Öte yandan, Kurucu Antlaşmalarda, kamu hizmetinin ele alındığını ifade etmek abartı olur. Ancak ABİHA'nın 14. maddesinde “**iktisadî kamu yararî hizmetleri**” üzerinde durulmuştur. Kısaca belirtilen hizmetlerin, daha önce değinilen ilke ve koşullar çerçevesinde Kurucu Antlaşmalara uygun biçimde yerine getirilmesinin önemi belirtilmiş; bu konuda Avrupa Parlamento (AP) ve Konsey (tüzük hazırlama) ile üye devletlere düşen sorumluluklar (gözetim) hatırlatılmıştır. Bunun haricinde doğrudan kamu hizmetlerine değinilmemiştir. Tek istisnası; ABİHA'nın “Taşımacılık” ana başlığı altında, 93. maddede, bu alanla ilgili istisnai bir uygulamadan bahsederken kamu hizmetine dolaylı olarak değinilmiştir.

Öte yandan, kamu hizmetleri hukuki metinlerde olumsuz açıdan ele alınmıştır. Kurucu Antlaşmalarda; “uyrukluks esasına dayalı ayrımcılık yasağı, rekabeti engelleyen, piyasaların işleyişini bozan şirketler arası anlaşma yasağı, hâkim durumun kötüye kullanılması yasağı, rekabeti bozucu devlet yardımları yasağı”⁵¹ üzerinde durulmuştur. Konunun başında da değinildiği üzere, gerek ülke içi gerekse üye devletler arasında, serbestleştirme ve ticarileştirme temel ilkelere dendir. Bu bağlamda, kamusal hizmetlerin gerek doğrudan kamu tarafından gerekse imtiyaz sözleşmesi ile dolaylı olarak ifa edilmesinde yasaklar söz konusudur. Serbestleştirilmesi ve ticarileştirilmesi mümkün olan hizmetlerin, serbest piyasa koşullarına göre sunulması benimsenmiştir.

⁵¹ O. Karahanoğulları, a.g.e., s. 142.

Özetle, Kurucu Antlaşmaların kamu hizmeti bakışı, maddi yani fonksiyonel⁵² bir yaklaşımdır. Bu nedenle hizmetin kimin eliyle görüldüğünden ziyade niteliği önem taşımaktadır. Öte yandan, Türk ve Fransız hukuku açısından kamu hizmetinin belirlenmesinde, yasa koyucunun iradesi ölçütü esastır.⁵³ Nitekim kamu hizmetine değinilen önceki bölümlerde, daha detaylı tanım yapılmıştır. Bu yönüyle AB'nin kamu hizmetine yaklaşımı ile üye devletlerin bazılarının ve Türkiye'nin yaklaşımı arasında fark olduğu ifade edilebilir.

AB açısından amaç, mümkün olan her türlü iktisadî faaliyetin serbest rekabete açık olmasıdır. Bu bakımdan da teşebbüs yani işletme kavramı ve nelerin bu kavram dâhilinde değerlendirileceği önem kazanmaktadır. Nitekim Divanın yerleşik içtihatları, teşebbüs ve kamu teşebbüsü kavramlarını belirginleştirmiştir. Teşebbüs, iktisadî faaliyette bulunan her türlü yapıdır. Kamu teşebbüsü ise pazar koşullarına göre faaliyet yürüten ve kamu gücünden kaynaklı baskın bir etkisi olan teşebbüstür.⁵⁴

Teşebbüsün, iktisadî faaliyet ile tanımlanması nedeniyle bu kavram da önem kazanmış ve Divan içtihatlarıyla yerleşmiştir. Örneğin British Telecom, Poucet (soyal güvenlik hizmeti) ve Eurcontrol (hava trafiği kontrolü) davalarında olduğu gibi Divan, devletin egemenlik yetkileri ve kamu gücü ile yürüttüğü faaliyetin 'iktisadî' olmadığına ve teşebbüs sayılamayacaklarına karar vermiştir.⁵⁵

Sonuç olarak; AB düzenlemelerinde kamu hizmetleri çok sınırlı şekilde kendisine yer bulmuştur. Ne var ki kavrama, dolaylı bir şekilde olumsuz yönüyle sınırlılıkları içinde değinilmiştir. Öte yandan, devletlerin egemenlik yetkisi ve kamu

⁵² O. Karahanoğulları, a.g.e., s. 143.

⁵³ O. Karahanoğulları, a.g.e., s. 143.

⁵⁴ O. Karahanoğulları, a.g.e., s. 143.

⁵⁵ O. Karahanoğulları, a.g.e., s.s. 143 – 144.

gücüne dayalı sunduğu hizmetler iktisadî faaliyet kapsamında değerlendirilmemiştir. Bunun haricindekiler ise iktisadî faaliyet olarak tespit edilmiş ve bunların serbest piyasa koşullarına uygun şekilde sunulması gerektiği kabul edilmiştir.

1.3. KAMU HİZMETLERİNİN AJANI OLARAK KAMU GÖREVLİLERİ

Kamu hizmetlerinin sunum şekilleri içinde asıl olan, bunların doğrudan kamu tarafından sunulmasıdır. Kamu tarafından sunulmasını temin edecek ajanlara, yani insan unsuruna ihtiyaç vardır. İşte bunlara, geniş anlamda kamu ajanları veya kamusal ajanlar denilmektedir. Ancak genel olarak kamu görevlileri tanımlaması bu çalışma bakımından daha yerinde olacaktır.

Hobbes, “Kamu görevlisi kimdir?” sorusunu ortaya atmış ve cevap olarak, belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etme yetkisi ile egemen tarafından istihdam edilen kişi olduğunu belirtmiştir. Tanımlamanın ardından kamu görevlilerini sınıflandırmış ve öncelikle *genel yönetimden sorumlu kamu görevlileri* üzerinde durulmuştur.⁵⁶ Günümüzde sınıflara ayrılan kamu çalışanlarının yer aldığı en büyük sınıflardan biri, genel idari hizmetlerdir.

İkinci sınıf olarak, *özel yönetim* görevlilerini tanımlamıştır. Ekonomiden sorumlu kamu görevlileri ile iç ve dış güvenliği sağlayan komutan veya idareci rütbesindeki görevlileri bu kısımda saymıştır. Tez kapsamında üzerinde durulan, güvenlik hizmetlerinin de kısmen bu sınıflama kapsamı ile uyumlu olduğu

⁵⁶ T. Hobbes, (çeviren) S. Lim, **Leviathan**, 2014, Yapı Kredi Yayınları, s. 174.

söylenbilir. Halkın eğitimini de ayrı bir başlık altında ele almıştır. Bugünkü anlamda örgün eğitimden bahsetmemekle birlikte, bu çalışma kapsamında üzerinde durulan bir hizmet alanının da Hobbes tarafından 17. yy'da dikkate değer bulunarak ayrı bir sınıfta ele alındığı görülmüştür. Son olarak ise kendisine yargı yetkisi verilen kamu görevlilerinden bahsedilmektedir.⁵⁷ Bu sınıflama da çalışma ile paralellik göstermektedir. Bu tez kapsamında, incelemeye alınan ancak Leviathan'da üzerinde durulmayan tek hizmet alanı ise sağlıktır. Bunun sebebini, belki de o dönemin koşullarında ve sağlık hizmeti anlayışında aramak gerekebilir.

Günümüzdeki durum irdelenecek olursa; kamu personeli; nakdi maaş alması, kariyer olanaklarının bulunması, çoğunluk itibarıyla ayrı bir hukuki norma tabi olması vb. yönleriyle modern devlet anlayışı sayesinde, bugünkü anlam ve yapısına kavuşmuştur.

Aslan'a göre, kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve bireylere sunulmasında bir şekilde katkısı olan bütün gerçek kişileri kapsar. Kamu hizmetleri, tek tip görevli eliyle değil, farklı türden görevliler aracılığıyla yürütülür.⁵⁸ Kamu görevlilerini, sunulan hizmetin kapsamı bağlamında bir çerçeve çizerek oldukça geniş anlamda tanımlamayı yeğlemiştir. Ayrıca farklı türleri üzerinde durmak suretiyle parçadan bütüne doğru bir gidiş ortaya koymuştur.

Öte yandan, kamu personeli, literatürde ve uygulamada tartışmalı bir kavramdır. Cahit Tutum'a göre kamu personeli sorunu; teknik, siyasi ve hukuki yönleri bulunan evrensel bir sorundur. En belirgin özelliği ise devamlı güncel

⁵⁷ T. Hobbes, a.g.e., s.s. 174 – 175.

⁵⁸ O. E. Aslan, **Kamu Personel Hukuku**, 2012, Anadolu Üniversitesi Yayınları, s.3.

oluşudur⁵⁹. Yani, gelişmiş veya gelişmekte olan ülke fark etmeksizin, hemen her dönem toplumsal tartışma gündemlerinin üst sıralarında yer almaktadır. En somut örneklerinden biri, küresel mali kriz sonrasında, AB üyesi Yunanistan'da yaşanmıştır. Türkiye'de güncel tartışma ise, kamuda taşeron olarak çalışan personelin durumu üzerine yapılmıştır.

Bu sorunsal alan, en yalın haliyle, “devlet”, “vatandaş” ve “kamu personeli” üçgeninde şekillenmektedir. Vatandaş açısından, devletin ete kemiğe bürünmüş halinin, kamu personeli olduğu söylenebilir.⁶⁰ Bu nedenle de, devletle ilgili bir sorunu olan vatandaş gözünde kamu personeli, sorunun dolaylı olarak da devletin somutlaşmış halidir.

Kamu personeli sorununun bir yönü de istihdamla ilgilidir. Bu durum, genel personel istihdam düzeyi üzerinden yorumlanabileceği gibi, kamu personelinin kurumlar arası dağılımı, yani kurumlara göre kadro tahsisi olarak da değerlendirilebilir. Elbette bu konulardaki tercihlerin; siyasi, hukuki ve teknik boyutları bulunmaktadır. Öte yandan, sorunun bir de kamu çalışanları yönü bulunmaktadır. Onlar açısından; iş güvencesinin erozyona uğraması, bazı kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi ve burada çalışanların özlük haklarıyla ilgili yaşanan gerileme, genel maaş düzeyinin düşüklüğü vd. hususlar sorunlu kabul edilebilir.

Daha önce değinildiği üzere, tez kapsamındaki ön savlardan biri de; Türkiye'de kamu istihdam düzeyinin oransal olarak görece; OECD ve AB ülkelerine kıyasla; düşük olduğu; ancak bunun tam tersi bir algının bulunduğu; bunun sebebinin ise kamudaki personel istihdamının kurumlar arası dengeli olmadığıdır. Bu bağlamda

⁵⁹ C. Tutum, “Kamu Personeli Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1990, 23 (3), s. 31.

⁶⁰ C. Tutum, a.g.e., s. 31.

kamunun, aslî görevlerinden olan bazı temel hizmetleri yerine getirmek için yeterince personel istihdam etmediği, eğer yeterli istihdam sağlanmış olsa Türkiye’de genel kamu istihdam oranının yükseleceğidir. Bu yönüyle de temel kamusal hizmetlerdeki eksik istihdam nedeniyle kamu istihdam oranının gelişmiş ülkelere göre düşük olduğudur.

Öte yandan, kamu görevlilerinin tanımlanması ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Ülkenin yönetim yapısına göre ve sunulan hizmet yelpazesine göre tanımda da değişim görülebilir. Bu nedenle çalışma kapsamına giren AB ülkeleri ve Türkiye ayrı başlıklar altında ele alınmıştır. Ne var ki; tez kapsamındaki temel hizmetler açısından ülkelerin farklı yaklaşımlarının hesaplamalara etki etmesine izin verilmemiştir. Bahsi geçen hizmetler kapsamındaki verisi, seçilen meslekler için istihdam şeklinden bağımsız olarak derlenmiştir.

1.3.1. TÜRKİYEDE KAMU GÖREVLİLERİ

Eylül 2017 itibarıyla, Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Başkanlığı (DPB) verisine göre Türkiye’de yaklaşık 3,35 milyon⁶¹ kamu personeli istihdam edilmektedir. Maliye Bakanlığına bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne (BÜMKO) göre ise kamu sektörü istihdamı yaklaşık 3,57 milyon⁶² kişidir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 128. maddesinde, “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler,*

⁶¹ Devlet Personel Başkanlığı, resmi elektronik ağ sayfası, (erişim tarihi: 28.12.2017), <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/gorusler/kamu-personeli-istatistikleri>

⁶² BÜMKO, elektronik ağ sayfası, erişim tarihi: (28.12.2017), <http://www.bumko.gov.tr/TR,908/kadro-istatistikleri.html>

memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür.” ifadesi yer almaktadır. Burada kamu görevlisi veya memurun tanımı yapılmamaktadır. Ancak hangi tür işlerin kamu görevlileri eliyle yürütüleceğinin belirtilmesi yoluyla dolaylı bir tanım çıkarılabilir. Metinde üzerinde durulması gereken kavramlar, *genel idare esasları* ve *aslî ve sürekli görevler*dir. Genel idareden maksat, kamusal yönetim biçimidir. Yani, kamunun kendisine verilmiş güç ve yetki ile sunduğu kamusal hizmetler ön plana çıkarılmıştır. Bunlar, özel hukukun değil de kamu hukukunun alanı içinde sunulan hizmetlerdir. Bu kavramın alternatifi olan özel idare, özel kişiler tarafından sunulan mal ve hizmetleri kapsamaktadır. Bazen devletin veya diğer kamu tüzel kişiliklerinin de özel idare esasları çerçevesine girmekle beraber sunduğu mal ve hizmetler bulunabilmektedir.

Bir diğer kavram olan aslî ve sürekli işler ise, kamunun yapmakla yükümlü olduğu ve belirli bir süre ile kayıtlı olmayan mütemadiyen yapmak durumunda olduğu faaliyetlerdir. Değinilen ve açıklanan kavramların kamu görevlisi ile ilintisi ise, hangi hizmetlerin bu kapsama girdiği noktasında önem kazanmaktadır. Zira hukuki metne göre, bu hizmetleri yerine getirenlerin de asıl olarak kamu görevlisi olması beklenmektedir.

Öte yandan, Anayasa’da değinilen maddenin düzenleme şekli ile karışıklığa yol açıldığını düşünenler de bulunmaktadır. Memurların yanına diğer kamu görevlileri kavramı eklenmiştir. Bunun yanında, kamu iktisadi teşebbüsleri kapsam içine alınmıştır. Dolayısıyla “kamu ajanları” arasında, “memur nedir?” sorusu henüz tam çözülmemişken, yeni dâhil edilen kavramlar ile büyük bir karışıklığa ve belirsizliğe

yol açıldığı iddia edilmiştir.⁶³ Burada bahsi geçen “kamu ajanları” tanımının; “kamu görevlileri” veya ondan da geniş anlamda kamu adına görev yapan kişileri kuşatan kavram olduğu söylenebilir.

Devlet tüzel kişiliği altında, örneğin bir bakanlık teşkilatında çalışan memur için statüsü genellikle çok açık iken, “atipik” kurum ve kuruluşlar olarak adlandırılan ve kamu tüzel kişiliğini haiz bazı kurumlarda çalışanlar bakımından, durum bu kadar da açık olmayabilir; örneğin bir kamu bankası olan Ziraat Bankası gişe memuru veya bir ildeki noter. Özelleştirilen ve doğal tekel olması bakımından özel denetim mekanizmaları bulunan, Türk Telekom veya elektrik dağıtım şirketlerinin sundukları hizmet bakımından kamusal olduğu değerlendirilir ise çalışanlarının statüsü ne olmalıdır? Bu çalışmanın konusu bakımından ise, özel sektör eliyle yürütülen sağlık ve eğitim hizmetlerini sunan görevlilerin, örneğin, doktor, hemşire ve öğretmenlerin statüleri de benzer sorulara muhataptır.

Öte yandan bir AB üyesi ülke olan İtalya’da da benzer tartışmaların olduğu anlaşılmaktadır. “Kamu görevlisi” ve “kamu hizmeti yapmakla görevli olan kimse” ayrımı kanun yoluyla çözüme kavuşturulamamış ve idare hukuku disiplinine ve yargı içtihatlarına bırakılmıştır.⁶⁴

Kamu görevlisinin tanımlanmasında, kavrama hangi referanstan bakıldığı önemlidir. Örneğin, ceza hukuku, kamu görevlisine daha geniş bir yorum getirmiştir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 6. maddesinde kamu

⁶³ L. Duran, **Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni** ve T. Akıllıoğlu, **Karar İncelemesi**’nden aktaran, Z. Aslan, **657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Suç ve Cezaları**, 2001, Alfa Yayınları, s. 3.

⁶⁴ D. Soyaslan, **Ceza Muhakemeleri Usulü Hukuku**, 2000, den aktaran, M. Özen ve Ö. Tozman, “Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 42, Sayı 4, Aralık 2009, s.37.

görevlisi, “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi”⁶⁵ şeklinde tanımlanmıştır. Süreli ve geçici faaliyetleri de kuşatan, Anayasa’dan daha geniş bir tanım benimsenmiştir. Ceza hukuku bakımından, bu şekilde tanımlama, ilgili disipline özgü ve yerinde bir tutumdur. Yine bu tanıma göre, Ceza Hukuku açısından, özel kesim eliyle yürütülen hastanede çalışan doktor ve hemşire veya özel okulda çalışan öğretmen kamu görevlisi sayılabilmektedir.

Ancak çalışma kapsamında konu esasen, cezai değil de idari yönden ele alınmıştır. Türk İdare Hukukunda, dar ve geniş olmak üzere çeşitli kamu görevlisi tanımlaması bulunmaktadır. Dar anlamda; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) kapsamındaki personel ile yine DMK’da, kendi özel kanunlarına tâbi oldukları sayılmış; hâkim ve savcılar, yükseköğretim personeli ile Türk silahlı kuvvetleri personeli kamu görevlileri kapsamında değerlendirilmiştir. Nitekim Anayasa mahkemesi, hâkimlerin memur olmadığını ancak ‘kamu hizmeti görevlisi’⁶⁶ olduğunu kabul etmiştir.

DMK’nın, istihdam şekilleri başlıklı 4. maddesinde, “*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.*”⁶⁷ denildikten sonra istihdam şekilleri tanımlanmıştır. Memurun; “*mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler*” olduğu tespit edilmiştir. Sözleşmeli personel ise, mali yılla sınırlı olarak sözleşme

⁶⁵ Türk Ceza Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf> (erişim tarihi: 15.10.2016).

⁶⁶ Anayasa Mahkemesinin, 27/11/1969 tarih ve E.968/44 – K.969/68 sayılı kararından aktaran, T. Tan, **İdare Hukuku**, 2014, Turhan Kitabevi, s. 491.

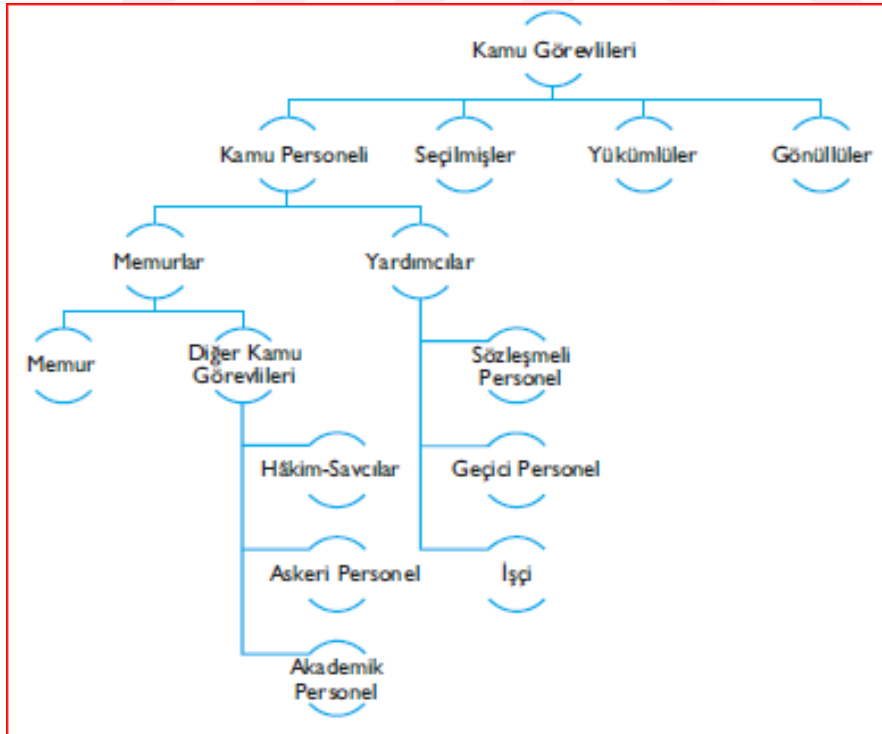
⁶⁷ DMK, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> (erişim tarihi: 15.10.2016).

ile çalıştırılmasına karar verilen ancak işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. Geçici personel ise, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet kapsamındaki görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir. Son olarak işçiler; sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile belirli şartlar çerçevesinde belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir.⁶⁸

Öte yandan, kavramla ilgili, Aslan'ın sınıflaması yeğlenmiştir. Buna göre Türk İdari Sistemindeki kamu görevlileri; kamu personeli, seçilmişler, yükümlüler ve gönüllüler olmak üzere dört ana başlık altında istihdam edilmiştir. (bkz. Tablo 1)

Kaynak: O. E. Aslan, **Kamu Personel Hukuku**, 2012, Anadolu Üniversitesi Yayınları, s.3.

Tablo 1. Türk İdari Yapısı İçinde Kamu Görevlilerinin Tasnifi



⁶⁸ DMK. a.g.k.

Tablo 1’de, çatı kavram olarak, genel bakışla da uyumlu biçimde ‘kamu görevlileri’ tercih edilmiştir. DMK kapsamında çalışan memurlar ile daha önce değinilen kendine özgü kanunu ile çalışan; hâkim – savcılar, askeri personel ile akademik personel, Anayasada ifade edilen diğer kamu görevlileri olarak tanımlanmıştır. Ancak literatürde, diğer kamu görevlileri olarak DMK’da memur haricinde sayılan; sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerin anlaşılması gerektiği de savunulmaktadır. Yine bu tabloya göre, memur ve diğer kamu görevlilerin hepsine birden “memurlar” tanımlaması uygun görülmüştür.

Öte yandan, DMK’da memur dışında sayılan istihdam şekilleri ise tabloda, yardımcılar adıyla bir arada gruplandırılmıştır. Memurlar ve yardımcılardan oluşan topluluğa ise “kamu personeli” denilmiştir. Kamu personeli istihdam şeklinin en belirgin özelliği, genel idare esaslarına göre kamu hizmeti sunmalarıdır. Kamu idaresi açısından, dar anlamda, kamu ajanlarının tanımlanmasının “kamu personeli” ifadesi ve altındaki sınıflama ile ortaya konulduğu söylenebilir. Aslan’a göre kamu görevlilerinin ana gövdesini yine bunlar oluşturmaktadır.⁶⁹

Tablo 1’deki bir başka nokta ise, seçilmişler, yükümlüler ve gönüllüler şeklinde, daha önce değinilmemiş diğer kamu görevlileri çeşitlerinin kavramsallaştırılmasıdır. Seçilmişler, “fahri ajanlar” olarak adlandırılabilirler. Bunlar, vatandaşların veya bir kamu organının seçtiği ve gönüllük esasına dayalı olarak kamu hizmetine dâhil olan kişilerdir. Memurlardan farklı olarak hizmet süreleri sınırlıdır. Yükümlüler ise, yasama hükümleri çerçevesinde, idare tarafından tek yanlı zora dayalı olarak belirli bir süre için kamu hizmetlerine katılan bireylerdir. En tipik örneği askerlik

⁶⁹ O. E. Aslan, a.g.e., s.4.

hizmetidir. Gönüllüler ise, yükümlülerin aksine kendi rızaları ile herhangi bir karşılık almaksızın kamu hizmetine katılan kişilerdir. En bilinen örneği fahri trafik müfettişliğidir.⁷⁰

Çalışma kapsamında değerlendirilen dört meslek türünün, kamu görevlileri bakımından statülerine bakıldığında ise; hâkim ve savcıların memur olmadıkları halde, “kamu hizmeti görevlisi” olarak adlandırılan statüleri daha önce belirtilmiştir. Aslan’a göre ise, diğer kamu görevlisi sınıfında memurlar arasındadır. Eğitim, sağlık ve güvenlik alanlarında kamuda çalışan; öğretmen, doktor, hemşire ve polisler ise farklı bir görüş olmaksızın devlet memuru statüsündedir.

Öte yandan, yukarıda belirtilen meslekler kapsamında özel sektörde çalışan kişiler bu statüye dâhil değildir. Zaten bunlar, esas olarak kamu görevlisi de değildir. Ancak ceza hukuku bakımından bazı hallerde kamu görevlisiymiş gibi kabul edilmişlerdir. Bunun yanında, özel hukuk kişisi tarafından istihdam olunmalarına rağmen, yerine getirdikleri hizmet bakımından, en geniş anlamıyla yorumlanması halinde “kamusal ajan” olarak değerlendirilmeleri mümkündür.

1.3.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE KAMU GÖREVLİLERİ

Türkiye’de kamu görevlilerinin durumu sonrasında bu bölümde öncelikle kamusal hizmet üreten AB kurumları ve bu kurumlarda çalışan personel üzerinde durulacaktır. Sonrasında ise seçilmiş bazı AB üyesi ülkedeki duruma değinilecektir.

AB’nin kamu personeli diyebileceğimiz ‘eurokrat’ların çoğunluğu **Avrupa Komisyon** bünyesinde çalışmaktadır. Komisyon bünyesinde, 01 Ocak 2017

⁷⁰ O. E. Aslan, a.g.e., s.s. 5 – 9.

itibarıyla 32.546 personel çalışmaktadır.⁷¹ İdari olarak, genel müdürlükler ve servisler şeklinde yönetim birimleri bulunmaktadır. Genel Müdürlüklerin, ulusal hükümetlerdeki bakanlıklara denk geldiği iddia edilebilir.⁷² AB tarafından sunulan kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı da bu organ tarafından üretilmektedir. Ancak yetkisi dâhilindeki birçok konuda, doğrudan kişilere yönelik hizmet sunmak yerine üye devletlerin sunduğu hizmetleri yönlendirdiği söylenebilir. Komisyon haricinde kamusal hizmet üreten diğer bazı kurumlara daha önce değinilmiştir.

Birlik organlarının yanında, karşılaştırmanın yapıldığı Birliğe üye ülkeler açısından, kamu görevlilerinin statülerine değinilmesi yerinde olacaktır. Ne var ki 28 ülkenin tamamının kamu personel rejimine değinilmesi hem çalışma kapsamını açacaktır hem de benzer sistemleri bulunan ülkeler açısından tekrara neden olacaktır. Bu nedenle sınırlandırmaya gidilmiştir. Bunu yaparken de Tablo 2'den yararlanılmıştır.

Tablo 2. AB Ülkelerinde İdari Gelenek

GELENEK	ÜLKE
Anglo – Sakson	İngiltere, İrlanda, GKRY, Malta
Kıta Avrupası	Belçika, Almanya, Fransa, Lüksemburg, Hollanda, Avusturya, Slovenya
Akdeniz	Yunanistan, İspanya, İtalya, Portekiz
İskandinav	Danimarka, Estonya, Finlandiya, İsveç
Doğu Avrupa	Çekya, Hırvatistan, Litvanya, Letonya, Macaristan, Polonya, Slovakya
Balkan	Bulgaristan, Romanya

Kaynak: EUROSTAT, **Civil Cervants in The EU Member States**, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Civil_servants_in_the_EU_member_states

⁷¹ Avrupa Komisyonu, **HR Key Figures**, http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hr_key_figures_en.pdf, (erişim tarihi: 06.04.2017)

⁷² A. A. Bilgin, “Avrupa Komisyonu”, (Editörler B. Akçay ve İ. Göçmen), **Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 245.

Tablo 2’de 28 AB ülkesinin idari gelenekleri sınıflandırılmıştır. Buna göre altı farklı yaklaşım ön plana çıkmaktadır. Kıta Avrupası’nın en büyük iki ülkesi Almanya ve Fransa temsilen incelenmiştir. Her ne kadar Brexit süreci başlamış olsa da, Anglo – Sakson ekolünün önemli temsilcisi İngiltere değerlendirmeye alınmıştır. Bunların yanında, eski doğu bloku ülkesi ve Varşova Paktının isim babası Polonya ise, Doğu Avrupa geleneği adına örnek olarak incelenmiştir. İskandinav ekolü adına Finlandiya’ya, Akdeniz ekolü adına ise kurucu üye İtalya’ya çalışmada yer verilmiştir. Öte yandan, iki Balkan ülkesinin de eski Doğu Bloku üyesi olması nedeniyle Polonya yeterli görülmüştür.

1.3.2.1. Fransa

Fransa gerek kamu yönetimi biliminin ortaya çıkışı gerekse devlet örgütlenmesinde Napolyon dönemi ile kıta Avrupası açısından önemli bir yere sahiptir. Nitekim Osmanlı Devleti’nde, Tanzimat sonrası başlayan ve Türkiye Cumhuriyeti ile devam eden batılılaşma hareketinde, birçok alanda örnek alınan ülke Fransa olmuştur. O dönem itibarıyla, gerek devlet teşkilatlanmasında gerekse idare hukukunda, Fransa, en çok ilham alınan ülkedir.

Günümüz Fransa’sında kamu personeli; devlet, yerel yönetimler ve hastaneler olarak üçe ayrılan kamu tüzel kişiliğinde, ücretli bir görev üstlenen ve kamu hukuku statüsüne tabi olan kişileri ifade etmektedir. Hâkimler ve savcılar ile askerler ayrı hukuki statüye sahiptir.⁷³ Hemen dikkat çeken bir nokta, hastanelerin üç ana kamu tüzel kişiliği arasında sayılması, onlara ayrıcalıklı bir konum verilmesidir. Bu

⁷³ Fransa Kamu Personeli ve Devlet Reformu Bakanlığı Elektronik Ağ Sayfasından aktaran O. Karahanoğulları, “Fransa” (Editör) N. E. Keskin, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 2004, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, s. 49.

yönüyle sağlığa verilen önemden ve sağlık hizmetlerinin asıl olarak kamu tarafından sunulması gereken bir kamusal hizmet olduğu düşüncesinden söz edilebilir. Öte yandan, hâkimler ve savcılar ile silahlı kuvvetler personelinin ayrı hukuki statüye sahip olmaları, Türk idari sistemi ile benzeşmektedir.

Türk idari yapısı ile benzerlik gösteren bir başka husus ise, kamu çalışanlarıyla ilgili kavramlardır. Fransız sisteminde, '*fonction publique*' kamu görevlileri olarak çevrilebilir ancak kapsamı konusunda bazen farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Kamu personeli, yukarıda verilen tanımlama ile uyumlu olarak; devlet kamu personeli, ülkesel yönetimler kamu personeli ve sağlık kamu personeli şeklinde üç gruba ayrılmıştır. Personelin hak ve yetkilerini düzenleyen genel bir hukuki rejim ve buna ek olarak belirtilen üç gruba ait özel hukuki düzenlemeler mevcuttur.⁷⁴ Türkiye yapısındaki 657 sayılı DMK'nın genel düzenlemeleri ile benzerlik söz konusudur. Ancak farklı statüler için ilave bir hukuki düzenleme Türk sisteminde bulunmamaktadır.

Fransız sisteminde biraz karmaşık bir yapı olduğu söylenebilir. Zira bu kamu personel grupları da hiyerarşik üç kategoriye ayrılmış ve her kategori altında çok sayıda sınıf bulunmaktadır. 2001 verilerine göre, yaklaşık 4.8 milyon kamu personeli bulunmaktadır. Bunların yaklaşık %90'ı kadrolu geri kalanları ise akdi yani sözleşmeli çalışandır.⁷⁵

⁷⁴ O. Karahanoğulları, (Editör) N. E. Keskin, a.g.e. s. 50.

⁷⁵ O. Karahanoğulları, (Editör) N. E. Keskin, a.g.e. s. 50.

1.3.2.2. Almanya

Almanya, Kıta Avrupası geleneğinin önemli temsilcilerindedir. Kamu yönetimi disiplinine öncülük eden kameralizm, o dönemki Prusya’da doğup gelişmiştir. Bugünün Almanyası’nda, 16 eyaletten oluşan federal bir yapı söz konusudur. Bu yönüyle de hem federal hükümet hem de eyalet hükümetleri tarafından istihdam edilen kamu çalışanları bulunmaktadır. Bunun yanı sıra yerel yönetimler tarafından istihdam edilen çalışanlar da doğal olarak söz konusudur.

Max Weber’in ülkesi Almanya’da, kamu personelinin güçlü bir rejimi ve geleneksel bir yapısı bulunmaktadır. Yüksek düzeyde uzmanlaşma ve yönetsel kalıplarda süreklilik öne çıkan yönlerindedir. Ülkedeki kamu personeli; memurlar, yardımcı hizmetlerdeki sözleşmeli çalışanlar ve işçilerden oluşmaktadır. Kamu personelinin çekirdeği ve aslî işlerin ajanı, memurlardır. Memurların statüleri kamu hukuku ile düzenlenmiştir. Öte yandan, sözleşmeliler ve işçiler ise özel hukuka dayalı sözleşme yoluyla istihdam edilmektedir. Genel olarak devletin gücünü kullanma yetkisi sadece memurlara verilmiştir. Alman Anayasasında memurlar için çeşitli güvenceler söz konusudur. Ayrıca yine Anayasa, kamu hizmetlerinin düzenli biçimde yürütülmesini memurlara emanet etmiştir. Memurların; maaş, emeklilik ve diğer hakları federal düzeyde kanun ile düzenlenmiştir. 2007 yılı itibariyle toplam kamu personeli sayısı 4.5 milyonun biraz üzerindedir.⁷⁶

⁷⁶ S. Çapar, “Almanya’da Kamu Personel Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, Mart 2010, sayı 466, s.s. 51 – 52.

1.3.2.3. İngiltere

Anglo – Sakson geleneğin en önemli temsilcilerinden olan İngiltere’de kamu personelinin yapısı, şaşılmayacak şekilde kıta Avrupası’ndan farklılık göstermektedir. Resmi adı Birleşik Krallık olan adalar ülkesinin, 4 farklı yapının bir araya gelerek krallığı oluşturması da devlet yapısı bakımından bir diğer farkını ortaya koymaktadır. Her şeyden önce ülkenin idari yapılanmasında, memur kavramı ve memur rejimi bulunmamaktadır. Kıta Avrupası’nda Fransa ve Almanya’nın öncülüğünde idare hukuku disiplini çok gelişmiş iken İngiltere bundan mahrumdur.

Buna bağlı olarak kamu görevlisi veya kamu personeli için kesin bir tanımlama yapmak zordur. Zira kamu görevlisi kavramının yasal bir tanımı bulunmamaktadır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin ayrı bir statüsü yoktur. Ancak içtihatların önemli bir ağırlığı olan Anglo – Sakson Hukukunda, gelenekselleşmiş uygulamalar üzerinden bazı tanımlar geliştirilmiştir. Bununla birlikte, kamu çalışanları; sürekli kamu görevlileri ve diğer kamu görevlileri olmak üzere temel iki kategoriye ayrılmıştır. Diğer kamu görevlileri de; birini, parlamento üyeleri ve doğrudan parlamento için görev yapan kurumlarda çalışanların oluşturduğu, diğerini ise, *quangos* denilen ve kamu işletmeleri, ordu ve yerel yönetim personelinin oluşturduğu iki alt kategoriye ayrılmıştır.⁷⁷ Diğer kamu görevlilerinin çoğunluğu çeşitli nedenlerle kamu personeli olarak değerlendirilmemektedir.

İngiltere’de refah devleti uygulamalarının son bulduğu ve minimal devlet anlayışının hayata geçtiği Theacher dönemi öncesinde 7.4 milyona kadar çıkan kamu

⁷⁷ K. Karasu, (Editör) N. E. Keskin, a.g.e. s.s. 126 – 128.

personeli sayısı zamanla azalma göstermiştir. 2003 yılı itibariyle kamu kesimi çalışan sayısı 6 milyon civarına inmiştir.⁷⁸

1.3.2.4. Finlandiya

Finlandiya parlamenter sistemle yönetilen üniter bir devlettir. Özellikle son yıllarda, eğitim alanındaki başarıları ile ön plana çıkmış bir İskandinav ülkesidir. Kamuda kadrolu ve sözleşmeli olmak üzere iki farklı istihdam sistemi uygulanmaktadır. Memurlar, Memurlar Kanununa; sözleşmeli kamu personeli ise Hizmet Akdi Kanununa tabi şekilde istihdam edilmektedir. Toplam kamu personelinin %83'ünü memurlar, %17'sini ise kamu personeli oluşturmaktadır. Dışişleri ve askeriye hariç, kamu personel sisteminde kariyer modeli uygulanmamaktadır.⁷⁹

2016 yılı itibarıyla, toplam kamu istihdamı 657.000 kişidir. Bunun 528.000 gibi önemli bir bölümü yerel yönetimlerde 129.000'i ise merkezi hükümette çalışmaktadır.⁸⁰ Bu yönüyle, güçlü bir yerel yönetim yapısının varlığı göze çarpmaktadır. Ayrıca küçük de olsa halen kamu tarafından işletilen iktisadi teşebbüste çalışanlar da bulunmaktadır.

Finlandiya aynı zamanda, dünyada rüşvet oranının en düşük olduğu ülkelerden biridir. Kamu personeli; tarafsız, bağımsız ve yansız davranmak zorundadır. 2001 yılında; eşitlik, güven, sorumluluk, sonuç odaklılık, güçlü uzmanlık gibi etik içerikli,

⁷⁸ K. Karasu, (Editör) N. E. Keskin, a.g.e. s. 128.

⁷⁹ EUROSTAT, **Public Employment - Finland**, (erişim tarihi: 03.01.2018) http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public_employment_-_Finland

⁸⁰ Finlandiya İstatistik Ofisi, **Labour Force Survey**, (erişim tarihi: 3.01.2018) <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/sq/ad011d60-0721-4600-bfb0-ea64143e56be>

devlet için ortak değerler belirlenmiştir. 2005 yılında ise ‘Günlük İşlerde Değerler El Kitabı’ yayımlanmıştır.⁸¹

1.3.2.5. Polonya

Şu ana kadar ki örnekler, soğuk savaş döneminde batı bloğunda yer almış ülkelerden olmuştur. Ayrıca bu ülkelerden Fransa ve Almanya, Birliğin kurucu üyelerindedir. İngiltere ise ilk genişleme süreciyle birlikte, 1974 yılında AB’ye dâhil olmuştur. Yani, Finlandiya hariç, uzun süredir bu yapının içindedir. Bu yönleriyle, Birliğin eski üyeleri arasında benzerliklerin bulunması veya yaklaşmanın olması doğaldır. Ancak özellikle 90’lı yıllarda Doğu Blokunun dağılması ile birlikte AB ile yakınlaşmaya başlayan ve 2000’li yıllarda Birliğe tam üye olan hem görece yeni hem de farklı bir siyasal sistem tecrübesi olan üyeleri de incelemekte yarar bulunmaktadır. Bu amaçla, incelenen ülke örneklerine Doğu Avrupa ekolünden Polonya da dâhil edilmiştir.

Varşova Paketi’nin dağılma dönemine denk gelen 1989 yılında, Polonya’da çeşitli alanlarda olduğu gibi, kamu personeli konusunda da reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu çalışmaların iki önemli yansıması olmuştur. Bir yandan kamu işletmeleri özelleştirilmeye başlanmış; öte yandan, kamu yönetimi yerelleştirilmeye çalışılmıştır.⁸² Şüphesiz ki yerelleştirmeden kasıt; başta belediye olmak üzere, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yani kamusal hizmetlerin sunumunda yerele doğru bir geçişin sağlanmasıdır. Bu iki yöntem ile Sosyalist döneme ait merkezi planlamadan uzaklaşmaya çalışılmıştır. Ayrıca yerelleştirme çalışmaları AB’nin

⁸¹ EUROSTAT, **Public Employment – Finland**, a.g.e.a.s.

⁸² T. Çınar, (Editör) N. E. Keskin, a.g.e. s. 318.

yetki ikamesi ilkesi ile de örtüşmektedir. Bahsi geçen iki gelişme doğrultusunda, merkeze bağlı çalışan personelin de bir bölümü yerel yönetimlerin uhdesinde çalışmaya başlamıştır.

Çalışanların yarıdan fazlasını oluşturan yerel yönetim çalışanları için, 1990 yılında Yerel Yönetim Personel Kanunu düzenlenmiştir. Bu kanun ile yerel yönetim personelinin işe alınma biçimleri de belirlenmiştir. Belediye başkanı ve onunla birlikte gelenleri kapsayan *seçim tipi*; yerel yönetimlerin idari hizmetlerini görenler için *atama tipi*; makam sekreterliği gibi spesifik pozisyonlar için *ihale tipi*, ve bunların hiçbirine uymayan personel için ise, *iş akdi tipi* istihdam tesis edilmiştir.⁸³ Bu şekliyle, günümüz Polonya’ında 4 farklı istihdam çeşidi uygulanmaktadır.

Özetle, Polonya’da, daha önceki merkezi idarenin yoğun istihdamı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile kamu personelinin bu yönetimler altında ağırlıklı olarak istihdam edilmesi ile ikame edilmiştir. Ayrıca özelleştirme ile kamu istihdamında azalma yaşanmıştır.

1.3.2.6. İtalya

İtalya, Birliğin kurucu üyelerinden ve Avrupa federalizminin savunucularındandır. Ülke, iki dereceli parlamentoya sahip bir cumhuriyettir. 2001 yılında İtalyan Anayasasında yapılan düzenlemeler sonrasında yerel ve bölgesel idarelerin gücü artmış, adeta adı konulmamış bir federatif yapıya⁸⁴ kavuşmuştur.

⁸³ T. Çınar, (Editör) N. E. Keskin, a.g.e. s.s. 318 – 319.

⁸⁴ Ministry of The Presidency, Technical Secretariat General, **Public Employment in European Union Member States** (elektronik versiyon), 2010, Madrid, s. 121, (erişim tarihi: 01.03.2018)

Kamu personeli, 2001 tarihli *Kamu Çalışanlarının İşlerini Yöneten Genel Kurallar* isimli kanun çerçevesinde istihdam edilmektedir. Ancak bu kanun, yaşanan küresel mali kriz döneminde 2009 yılında çıkarılan kanun hükmünde kararname ile tadil edilmiştir. Öte yandan kamu personeline yönelik reform çalışmaları, 1993 tarihli kamu hizmeti reformu ile başlamıştır. Buna göre kamu personeli ile kamu idaresi arasında, sözleşme temelli iş ilişkisi tesis edilmiştir. Bu düzenleme, kamu istihdamının özelleştirilmesi olarak adlandırılmıştır. Amacı ise, kamu personelinin sahip olduğu ayrıcalıkları sonlandırmak ve özel sektör çalışanlarıyla aynı statüye getirmek olmuştur. Ancak yine aynı kanunda, bu duruma istisna getirilmiştir. Memurlar özel iş kanunlarına tabi iken kamu personeli olarak adlandırılan hâkimler, savcılar, akademisyenler, askeri personel, polisler, diplomatlar ve üst düzey bürokratlar; kendilerine özgü idari düzenleme ile çalıştırılmaktadır. Bu mesleklerin kamu güvencesinde kalmalarındaki amaç, bağımsız çalışabilmelerini teminat altına almaktır.⁸⁵ Çalışma açısından, temel kamusal hizmet sunan mesleklerden kabul edilen hâkim, savcı ve polislerin idareye özgü statülerinin halen korunuyor olması önem taşımaktadır.

2008 verisine göre, 3,4 milyon kamu çalışanı bulunmaktadır. Bunların %85'ini memurlar, %15'ini ise kamu personeli oluşturmaktadır.⁸⁶ 2014 datasına göre ise, 3,39 milyon kamu çalışanı bulunmaktadır.⁸⁷ Küresel mali krizin de etkisiyle kamu istihdamında bir miktar gerileme söz konusudur.

⁸⁵ Ministry of The Presidency, Technical Secretariat General, a.g.e., s. s. 124 – 125.

⁸⁶ Ministry of The Presidency, Technical Secretariat General, a.g.e., s. 125.

⁸⁷ Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), istatistik internet sayfası, www.ilo.org/ilostat, (erişim tarihi: 02.03.2018).



II. BÖLÜM

TEMEL KAMUSAL HİZMETLER

Önceki bölümde yeri geldikçe adalet, eğitim, sağlık ve güvenlik hizmetlerine değinilmiştir. Ancak bu bölümde tanımlanmaları ile bu tez açısından taşıdıkları önem ve temel kamusal hizmetlerle ilgili çalışma kapsamında yapılan sınırlandırmalar üzerinde daha detaylı durulacaktır.

Belirtilen dört hizmet, temel kamusal hizmet olarak varsayılmıştır. Temel kamusal hizmetten kasıt, öncelikle hizmetin yapısı gereği kamusal bir yönünün bulunmasıdır. Sonrasında ise aslen kamu tarafından sunulmasının gerekliliği veya en azından kamunun özel gözetimine ihtiyaç duyulmasıdır. Öte yandan temel kamusal hizmetlerin alanı, farklı yaklaşımlara göre daraltılabilir veya genişletilebilir. Ancak çalışma, bahsi geçen hizmetler bağlamında sınırlandırılmıştır.

Ancak bahsi geçen dört hizmet türüne ayrı ayrı değinilmeden önce, neden temel hizmetlerden kabul edildiği, neden bu hizmetlerin seçildiği, ayrıca seçilen hizmetlerin neden karşılaştırmaya değer bulunduğu ve neden diğerlerinin dışlandığı önemlidir.

2.1. NEDEN ADALET, EĞİTİM, SAĞLIK VE GÜVENLİK

Fransız hukuku temelli “Anayasal Kamu Hizmetleri” terimi belki seçilen hizmetler için ortaya atılan soruyla ilgili bir temel oluşturabilir. Doktrinde Anayasal kamu hizmetlerinin en temel özelliği, özel sektöre devredilmemesi gerekliliği yani bu hizmetlerin kamu veya idare hukuku terminolojisiyle, *idare* tarafından sunulmasıdır.

Yine Fransız bakış açısına göre, anayasal kamu hizmetlerinin iki kaynağı vardır. Bunlar; ulusal egemenliğin kullanıldığı hizmetler ve Anayasadaki ‘isteme’ haklarıdır. Devletin egemenliği kapsamındaki hizmetler olarak; milli savunma, dış ilişkiler, adalet ve iç güvenlik sayılabilir. Anayasal ‘isteme’ hakları bağlamında ise; eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri yer almaktadır. Öte yandan, Türk hukuk sistemi ve anayasası incelendiğinde, 1982 Anayasasına göre neredeyse her türlü faaliyetin kamu hizmeti olarak değerlendirilebilmesi nedeniyle, anayasal kamu hizmetlerinin somut bir ayrımının yapılması olanaklı görünmemektedir.⁸⁸

Özetle, Anayasal kamu hizmetleri doktrinine göre konu ele alındığında; adalet ve iç güvenlik, bir *devletin egemenliği* kapsamındaki hizmetler arasındadır. Eğitim ve sağlık ise *isteme hakları* kapsamındaki hizmetler arasında yer almaktadır. Bu yönleriyle 4 hizmetin de kamusal hizmetler oldukları; ilk ikisinin kesinlikle kamu tarafından diğer ikisinin ise asıl olarak kamu eliyle görülmesi gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle, seçilen hizmetlerin, kamunun olmazsa olmaz hizmetleri

⁸⁸ O. Karahanoğulları, a.g.e., s.s. 261 - 262.

olduğu, bu nedenle de bunların ifası değerlendirilirken, kıyaslama ölçütü olarak, kamu personeli istihdamı yönünden analize tabi tutulmalarının yerinde olacağı düşünölmüştür.

Bir başka nokta ise; daha önceki bölümlerde değinildiği üzere, seçilen hizmetlerin ya tam kamusal mal ve hizmetler sınıfında olması veya yarı kamusal mal ve hizmetler olmasıdır. Bunun anlamı, yine ilk iki hizmetin mutlaka kamu tarafından sunulması zorunluluğu, diğer iki hizmetin ise asıl olarak kamu tarafından yürütölmesi gerekliliğidir. Bu yönüyle de seçilen hizmetlerin; esasen kamunun uhdesinde olduğu, kamunun aslı olarak sunması gereken hizmetler arasında bulunduğudur. Doğal olarak, bu hizmetlerdeki kamu istihdam seviyesi de verilen hizmetin düzeyini ve yapısını doğrudan etkileyecektir. Bu açıdan da, bahsi geçen dört hizmet türünün kamu istihdamı içindeki yerinin incelenmesi ve AB ile karşılaştırılması bilimsel merakı tetiklemiştir.

Öte yandan, bugün BM üyesi 193 devlet bulunmaktadır. Devlet otoritesinin kaybolduğu ölkeler dışarıda bırakılacak olursa; ölkelerde farklı devlet sistemleri, farklı idari teşkilatlanma veya hükümet yapıları bulunmaktadır. Kimisinde hemen bütün hizmetler devlet veya kamu tarafından görölmektedir. Kimi devletlerde ise minimal devlet anlayışının bir yansıması olarak kamunun, mal ve hizmet sunumunda olabildiğince az yer aldığı, bunların olabildiğince özel sektöre bırakıldığı bir yapı bulunmaktadır.

Yukarıda bahsi geçen geniş hizmet yelpazesine rağmen, hemen bütün ölkelerde; adalet ve güvenlik hizmetleri devlet tarafından yerine getirilmektedir. Zira yukarıda da değinildiği gibi bu hizmetler aynı zamanda egemenliğin birer göstergesi,

sembolüdür. Bunun ek olarak, eğitim ve sağlık hizmetlerinin de ya tamamen kamu tarafından sunulduğu veya kısmen kamu kısmen de özel sektör tarafından sunulduğu söylenebilir. Bu hizmetlerin tamamen özel kesime bırakıldığı devlet ya yoktur veya çok marjinal bir ülkedir. Ayrıca yine bu hizmetler, kısmen özel sektör eline bırakılmış olsa bile, bunlar üzerinde devletin özel kontrolünün devam ettiği söylenebilir. Özet olarak, günümüzde ülkelerin uygulamalarına bakıldığında da bahsedilen hizmetler aslen kamuya atfedilmiştir.

1990'lı yıllarda Latin Amerika ülkelerinde, eğitim ve kısmen sağlık hizmetlerinde yerelleştirme ve özelleştirme çalışmaları üzerine projeler uygulanmıştır. Ancak 2000'li yıllara gelindiğinde, yaşanan bazı olumsuzluklar nedeniyle, hizmetlerin bazı alanlarında tekrar merkezileştirme ve kamulaştırma yönünde adımlar atılmak zorunda kalınmıştır.⁸⁹ Bu örnek de, bahsi geçen hizmetlerde kamunun dahlinin ve etkinliğinin önemini ortaya koymaktadır.

Kamu bütçesinde işgal ettikleri önemli yer de araştırmaya değer kılan bir başka nedendir. Kamu personel istihdamının devlet bütçesine gider olarak bir yansıması bulunmaktadır. Türkiye açısından bu giderler, bütçede önemli bir büyüklüğe sahiptir. Örneğin 2015 yılı bütçesinin %20'si personel giderlerine⁹⁰ harcanmıştır. Personel giderleri içerisinde de; tez kapsamındaki hizmetlerin, adalet hariç, %68 gibi kayda değer yer tuttukları⁹¹; bu yönüyle de bu hizmet alanlarında yapılacak

⁸⁹ M.R. Kubal, **The Politics of Education Decentralization in Latin America: Rhetoric and Reality in Chile, Mexico, Argentina, and Nicaragua**, Latin Amerika Çalışmaları Derneğinin 27 – 29 Mart 2003 tarihli Dallas / Teksas toplantısında sunulan tebliği, elektronik versiyonu <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.586.2689&rep=rep1&type=pdf>, (erişim tarihi 02.11.2016).

⁹⁰ Muhasebat Genel Müdürlüğü, Elektronik Ağ Sayfası, (erişim tarihi 02.01.2017), <https://www.muhasabat.gov.tr/content/duyuru/merkezi-yonetim-butce-giderleri-gerceklesmeleri-ekofonk/174485>

⁹¹ Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e.a.s.

düzenlemelerin önem taşıdığı söylenebilir. Yapılacak istihdam politikası değişikliğinin bütçede kayda değer revizyona neden olacağı açıktır. Bütçedeki payı ve projeksiyonların olası etkisi yönüyle de araştırmaya değer bir husustur.

Bir diğer nokta ise, teknik boyuttur. Değınilen hizmetleri sunan kamu personelinin oransal olarak karşılaştırmaya tabi tutulması, tamamen olmasa da genel olarak anlamlıdır. Örneğın, Türkiye ve Lüksemburg'daki doktor sayılarının karşılaştırılması, iki ülke arasındaki büyük nüfus farkı nedeniyle anlamlı değildir. Ancak doktor başına düşen hasta sayısının karşılaştırılması anlamlı bir analiz olur. Nitekim uluslararası kuruluşların benzer çalışmaları bulunmaktadır. Seçilen diğer meslekler için de benzer durum söz konusudur. Bu yönüyle de hem oransal karşılaştırma yapılması hem de seçilen meslek grupları karşılaştırmaya uygun ve sonuçları da anlamlıdır.

Bu konuda, Kalkınma Bakanlığının sosyo-ekonomik gelişmişlik üzerine bir raporunda, 8 kategoride çeşitli göstergeler tespit edilmiş ve bu göstergelere göre bölgeler ve iller sıralamaya tabi tutulmuştur. Sağlık ve eğitim belirtilen 8 ana kategori arasındadır. Sağlık ile ilgili alt göstergelerden bir tanesi de, “on bin kişiye düşen hekim sayısı”dır.⁹² Kalkınma Bakanlığı bu tür göstergeleri kullanırken, diğer ülkeler ile uyumlu olması için, OECD gibi üyesi olduğu veya AB gibi adayı bulunduğu ulusötesi oluşumların kriterlerini esas almıştır. Bu nedenle bahsi geçen kriter, uluslararası geçerliliği olan bir karşılaştırma yöntemidir.

Öte yandan, kamuda görevli mühendis başına düşen vatandaş sayısı veya Avrupa Birliği Bakanlığında görevli uzman başına düşen vatandaş sayısının oransal

⁹² Kalkınma Bakanlığı, **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE – 2011)**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2013, s.30.

olarak bulunması ve benzer statüdeki başka ülke personeli ile karşılaştırılması pek anlamlı olmayacaktır. Belki diğer ülkelerde benzer statüdeki kamu personelinin görev tanımı, görev alanı ve kapsamı çok farklı olacaktır. Böyle olmasa dahi, yapılacak olan kıyaslama sonucunda ortaya çıkacak istatistiksel verinin ne kadar anlamlı olacağı ve bilimsel açıklayıcılığı şüphelidir.

Ne var ki, bu tez kapsamında seçilen meslekler için yapılacak oransal karşılaştırmanın da açıklayıcılığının %100 olmayacağı da baştan kabul edilmektedir. Zira her ülkenin kendine özgü koşulları bulunmaktadır. Buna bağlı olarak bahsi geçen meslek personeline ihtiyaç düzeyi, bu özgül koşullar nedeniyle kimi ülkelerde görece farklılık gösterebilir. Örneğin bir ülkede suç oranları görece çok yüksek ise; polis, doktor, hâkim – savcı hatta öğretmen ihtiyacının nispeten daha yüksek olacağı iddia edilebilir. Zira suçları önlemek, suçluları yakalamak veya yakalanan suçlularla ilgili bürokratik işlemleri takip etmek için daha çok kolluk kuvveti istihdamı gerekli olabilir. Suçlara bağlı olarak, bu suçlardan etkilenen bireylerin daha çok fiziksel yardıma veya psikolojik desteğe ihtiyacı olabilir. Bu daha çok hekim çalıştırılması anlamına gelebilir. Yine bu suçların adli birer vaka olması nedeniyle yargıya intikali beklenir. Buna bağlı olarak hâkim ve savcılarının iş yükü artacak belki yeni meslek mensuplarının istihdamı gerekecektir. Doğal olarak, birçok konuda olduğu gibi, bu tür bir durumda da suçun önlenmesi için eğitimin önemi gündeme gelecek ve ilave öğretmen istihdamı konuşulacaktır. Türkiye ele alındığında, trafik kazaları görece yüksektir; belki bir Avrupa ülkesinde de kanser vakalarının sayısı veya oranı yüksek olabilir; veya bir ülkede okullaşma oranı görece düşük olabilir. Okul örneği gibi, fiziki şartlar da istihdam üzerinde doğrudan etkili olabilir.

Özetle, benzer veya farklı nedenlerle, herhangi bir ülkenin kendine özgü yapısı veya sorunları nedeniyle farklı kamu istihdam düzeyi ihtiyacı, *optimal düzey*, söz konusu olabilir. Ne var ki, bu durum ülkeler arası karşılaştırma için engel değildir. Zira bahsi geçen farklılıkların, özellikle de yakın sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine sahip ülkeler bakımından, önemli bir farklılığa neden olmayacağı, olsa bile ihmal edilebileceği düşünülmektedir. Aksi halde, uluslararası kuruluşların bunu bir gösterge olarak kullanmaları beklenmezdi.

Öte yandan, Türkiye ile Birlik üyesi ülkeler arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi farkı bulunduğu itirazı yapılabilir. Ancak unutulmamalıdır ki, Türkiye, AB adayı bir ülkedir. Gerek müktesebat bakımından gerekse ekonomik açıdan bir uyum ve yakınlaşma süreci yaşanmaktadır. Bundan dolayı, tez kapsamında, bahsi geçen hizmetler bakımından AB ortalaması ideal düzey olarak kabul edilmiştir. Zaten Türkiye'nin bu ideal düzeye ulaşabilmesi için gereken ilave istihdam düzeyi ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Doğal olarak bahsi geçen ilave istihdamın diğer tüm unsurlardan bağımsız olarak bir seferde gerçekleştirilmesi olanaksızdır. Bu ancak sosyo-ekonomik açıdan gelişmeyle paralel bir şekilde gerçekleştirilebilecek bir süreçtir.

Sonuç olarak, tüm değinilen nedenler bağlamında, ülkelere özgü muhtemel farkların ayrımında olunarak, bunlar ihmal edilmiş ve hizmetler eşdeğer kabul edilerek aralarında karşılaştırma yapılmıştır. Çalışma çerçevesinde, ülkeler arası karşılaştırılması görece anlamlı olan kamusal meslekler seçilmiş, diğer kamusal meslek veya statüler kapsam dışı bırakılmıştır. Bu meslekler AB üyesi ülkelerin ortalaması bir tarafta, Türkiye bir tarafta olacak şekilde oransal açıdan kıyaslanmıştır.

Son olarak, kamudaki tüm hizmet türlerinin ve bunları sunan kamu ajanlarının, teknik olarak sayısal ve oransal yönden karşılaştırılabilmesi mümkün ve anlamlı olsaydı bile bu çalışmanın kapsamını fazlasıyla aşmaktadır. Bu nedenle, hizmet türleri ve kamu görevlileri açısından kapsam daraltmasına gidilmiştir. Yukarıda sayılan gerekçeler ile 4 kamusal hizmet türü tercih edilmiş ve onlarla ilgili literatür araştırması ve istihdam veri karşılaştırması yapılmıştır.

Günümüz modern kamu politikası kapsamındaki kamu hizmeti uygulamalarında da sayılan hizmetlerin ya tamamen kamu tarafından yerine getirildiği veya kısmen özel kesime bırakılmakla birlikte, kamu denetimi altında tutulduğu söylenebilir. Bu yönüyle de hem kamu hizmetleri içindeki yerinin irdelenmesinin önemli olduğu hem de ülkeler arası karşılaştırmaya uygun ve bunun anlamlı olduğu iddia edilebilir.

Seçilen kamu hizmet alanları, bunların tercih edilme gerekçeleri ve bunlarla ilgili kısıtlara değinilmiştir. Ancak bahsi geçen kamusal hizmetlerin daha yakından incelenmesi yerinde olacaktır. Bir sonraki alt bölümde kamusal hizmetlere bölümler halinde daha detaylı yer verilmiştir.

2.2. ADALET

Adalet nedir? Belki de başka hiçbir soru, bu kadar tutkulu bir şekilde tartışılmamış; başka hiçbir soru Eflatun'dan Kant'a en ünlü düşünürlerin yoğun

ilgisine sebep olmamıştır. Ancak başka hiçbir soru bugün, diğer zamanlarda olmadığı kadar da cevapsız kalmamıştır.⁹³

Hukuk felsefesinde adalet kavramı, eski Yunan'a kadar geri gitmektedir. Başta İslam ve Hıristiyanlık olmak üzere dinler tarafından da bu kavram üzerinde durulmuştur. Doğal hukuk, pozitif hukuk, varoluşçu hukuk vd. de bu kavram üzerine görüşler ortaya koymuştur. Ne var ki, adalet kavramının göreceli ve bilinemez olduğu iddiaları yer almaktadır. Çeçen'e göre, adalet kavramının belirsizliği bir yönüyle de onun değişkenliğinden kaynaklanmaktadır.⁹⁴ Belki de bu nedenle, bazen tanımlama yapılırken zıddı üzerinden yani adaletsizlik üzerinden gidilerek, *adaletsizliğin olmadığı durum* olarak da açıklayanlar olmuştur.

Leviathan'da Hobbes da adaleti, adaletsizlik kavramı yoluyla açıklamayı tercih etmiştir. Hak ve özgürlük sonrasında üçüncü doğa yasası olarak adaleti belirtmiştir. İnsanlar arasında yapılmış ahitler üzerinden adaletsizliğin, *ahdin ifa edilmemesinden başka bir şey olmadığını* söylemiştir. Sonuç olarak da *adaletsiz olmayan her şey de adildir*. Yine O'na göre, *adalet ve mülkiyet, devletin kuruluşuyla başlar*.⁹⁵ Bu yönüyle bakılınca, adalet hizmeti de devletin varlığına sıkı sıkıya bağlı bir kavram ve hizmettir. Bu nedenle de devlet tarafından sunulması oldukça doğal hatta zorunludur.

Sözlük anlamı ile TDK'da; *yasalarla sahip olunan hakların herkes tarafından kullanılmasının sağlanması, türe; hak ve hukuka uygunluk, hakkı gözetme; bu işi uygulayan, yerine getiren devlet kuruluşları*⁹⁶ anlamlarıyla tanımlanmıştır.

⁹³ H. Kelsen, "Adalet Nedir?", **TBB Dergisi**, 2013, s.s. 431 – 432.

⁹⁴ A. Çeçen, **Adalet Kavramı**, 1993, Gündoğan Yayınları, s. 11.

⁹⁵ T. Hobbes, a.g.e., s.s. 96 – 106.

⁹⁶ Türk Dil Kurumu, Elektronik Ağ sayfası,

Kelsen'e göre öncelikle adalet, insan ilişkilerini karşılıklı olarak düzenleyen toplumsal düzenin mümkün, ama zorunlu olmayan bir halidir. O, ancak tali olarak insanın bir erdemidir. Zira insan, eğer davranışı adil olarak kabul edilen toplumsal bir düzenin normlarına uyuyorsa adildir. Ancak, toplumsal bir düzenin adil olduğu nasıl anlaşılabilir? Eğer toplumsal düzen, insan davranışlarını herkesi tatmin edecek şekilde düzenlemişse, yani herkes, o düzende mutluluğu bulabiliyorsa bu durum mümkündür. Adalet arzusu, insanın mutluluk için duyduğu ebedi arzudur. O, insanın yalıtılmış bir şekilde, yani yalnız başına bulamayacağı, bu nedenle bir toplum içinde aradığı bir mutluluktur. Yani adalet, toplumsal mutluluktur.⁹⁷

Hukuktan veya modern devletteki somutlaşmış haliyle yargıdan beklenen düzeni ve güvenliği sağlamasıdır. Ancak düzen ve güvenliğin en sert istibdat tedbirleri ile de sağlanması mümkündür. Hukuk devletinde, temel fark, adil kurallar eliyle toplumsal güvenliğin sağlanmasıdır. Bu bağlamda, yargıdan beklenen beş toplumsal işlev bulunmaktadır: Uyuşmazlıkların giderilmesi, davranışların yönlendirilmesi, toplumsal egemenliğin meşrulaştırılması, yaşam koşullarının biçimlendirilmesi ve hukuki içtihatır.⁹⁸

Hukukun temel amacı adaletin tesisidir. Somut olarak vatandaşların hayatına yansıyan yönü ile adalet hizmetlerinden beklenen öncelik ise uyuşmazlıkların giderilmesidir. Hukuk devleti normlarında bunun temini ile adaletin tecellisi umulmaktadır. Bu şekilde somut olarak toplumsal mutluluk için önemli bir adım atılmış olabilir.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.57f2a5c96bc320.42001781 (erişim tarihi: 03/10/2016).

⁹⁷ H. Kelsen, a.g.m., s.432.

⁹⁸ M. T. Yücel, **Hukuk Felsefesi**, 2003, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi, s.s. 15 – 18.

Modern hukuk devleti, hukuk kurallarının oluşturulması yanında bunları uygulamakla görevli yapıyı oluşturmak, geliştirmek ve işleyişini sağlamakla yükümlüdür. Adalet hizmetleri, kamu düzeni kurallarının çiğnenmesi anlamına gelen suçluların cezalandırılması ve kişilerin kendi aralarındaki ilişkileri düzenleyen özel hukuk kuralları konusundaki anlaşmazlıkların çözümlenmesi hizmetlerini kapsar. Bu amaçla yapılan hizmetlerin tümüne adalet hizmetleri denir.⁹⁹

Bunun yanı sıra, davranışların yönlendirilmesi de bir diğer önemli işlemdir. Bu şekilde, toplum içinde düzenin sağlanması mümkündür. Ayrıca toplum düzenine riayet edilmesini sağlayıcı ve suçları önleyici yönde bireyleri güdülemesi beklenebilir. Bu şekliyle de genel adaletin ve dolayısıyla da güvenliğin sağlanması söz konusu olabilir. Bu açıdan bakılınca, adalet ile genel güvenlik hizmetleri arasında da bir bağ bulunmaktadır. Eğer adil toplum oluşturulabilmiş ise genel güvenlik hizmetinin de dolaylı olarak yerine getirildiği savunulabilir. Zira kanunların caydırıcılığı nedeniyle suçun önlenmesi sağlanırsa, toplum genelinde iç güvenliğin tesis edilmesine önemli katkı sağlanmış olur. Belki de gerçek anlamda herkesin polisinin kendi vicdanı olduğu bir toplumda, ne iç güvenlik hizmetlerinin ajanı kolluk teşkilatlarına ne de özel güvenlik şirketlerine gerek kalmayacaktır.

Hukuk devletine göre, adalet hizmetinin sunumu, yargı erki tarafından yerine getirilmekte, yani bağımsız mahkemeler eliyle yürütülmektedir. Bu mahkemelere atanan doğal hâkimler tarafından önlerine gelen dava dosyaları incelenmekte ve yargı kararları verilmektedir. Birçok yargı merciinde ayrıca savcılar görev almaktadır. Savcılar, dosyanın soruşturma aşamasını yürüterek iddianame

⁹⁹ H. Arslaner ve D. Şekerci, “Türkiye’de Adalet Hizmetlerinin Niteliği ve Bu Hizmetlerin Bütçe Üzerindeki Yüğü”, **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, s.s. 31 – 48.

hazırlamaktan sorumludur. Bazı ülkelerde, bir takım dava türleri için, hükmün verilmesinde jüri müessesesi de yer almaktadır. Ancak Türk yargı sisteminde jüri uygulaması bulunmamaktadır.

Türk hukuk sistemi içerisinde hâkim ve savcılar, yargı mensupları olarak adlandırılmaktadırlar. Onların dışında, genellikle idari işleri yürüten farklı nam ve unvanında kamu çalışanları da bulunmaktadır. Hukuk devletinin olmazsa olmaz unsurlarından biri de elbette avukatlardır. Gördükleri iş bakımından kamusal bir hizmet sunuyor olmalarına karşın kendileri kamu personeli değildir. Bu çalışma kapsamında sadece yargı mensupları, yani hâkim ve savcılar üzerinde durularak karşılaştırma yapılmıştır. Diğer unsurlar, kapsama alınmamıştır.

Yargı mensuplarının karşılaştırılmasında, yargı mensubu başına düşen dava dosyası veya daha detaylı veri elde edilebilmesi halinde hâkimler için ayrı, savcılar için ayrı dava dosya sayılarının oranlarının bulunması ve bunların karşılaştırılması yerinde olurdu. Ancak bu veriye istenilen düzeyde, tüm AB ülkeleri için ulaşılamaması nedeniyle ülke nüfusu üzerinden bir kıyaslamaya gidilmiştir.

Bir diğer husus ise, ilk derece ve üst derece yargı makamlarının varlığıdır. Ülkelere göre farklılık gösterebilen sistemler nedeniyle dava dosya sayısında veya ihtiyaç duyulan hâkim savcı sayısında farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle yargı makamlarının derece farkları dikkate alınarak ilk derece yargı mensubu sayısı üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır.

Başka bir nokta ise, Anayasa mahkemesi ve burada görevli yargı mensuplarının durumudur. Statüsü, yapısı ve bireysel başvuru hakkı nedeniyle, Mahkemenin farklı bir konumu bulunmaktadır. Bazen, diğer yargı yolları

tüketilmeden doğrudan vatandaşlar tarafından başvuru yapılabilmektedir. Ülkeler arasında uygulama farklılıkları da bulunabilmektedir. Ayrıca yargı mensubu sayısı bakımından da görece küçük bir yer tutmaktadır. Olası ülke farklılıkları ve dava sayısına veya ülke nüfusuna oranlarının az olmaları nedeniyle, Anayasa yargısı da çalışma kapsamının dışında bırakılmıştır. Benzer şekilde Adalet Bakanlığında idari görev yapan hâkim ve savcılar da ihmal edilmiştir.

Avrupa Birliği'nde adalet işleri, ABAD bünyesinde görülmektedir. Kendi bünyesinde, üye ülke hâkim ve savcılarında oluşan birimleri bulunmaktadır. Bazı alanlarda doğrudan, çoğu konuda ise üye ülke mahkemeleri tarafından iletilen dava dosyaları üzerinden çalışmalarını yapmaktadır. Ne var ki, Divan'da çalışan yargı mensupları ile bir karşılaştırma yapılmamıştır. Baktığı davalar, statüsü vb. nedenlerle karşılaştırma anlamlı olmayacaktır. Ayrıca, AB'de yaşayan nüfusa göre oranları, görece fazlasıyla düşük kalacaktır. Onun yerine, üye ülkelerdeki yargı mensuplarının nüfusa oranı üzerinden AB ortalamasına ulaşılmış ve Türkiye verisi ile kıyaslanmıştır.

Sonuç olarak, bu bölümde adalet kavramı ve adalet hizmeti üzerine bir tartışma ortaya konulmuştur. Sonrasında ise, adalet hizmetiyle ilgili, üçüncü bölümde yapılacak olan karşılaştırmalarda dikkate alınan ve dışarıda bırakılan unsurlar gerekçeleriyle birlikte tespit edilmiştir. Üçüncü bölümdeki karşılaştırmalar incelenirken bu kavramsal çerçeve ve kısıtlar dikkate alınarak değerlendirilmelidir.

2.3. EĞİTİM

Tez kapsamında değerlendirilen temel kamusal hizmetlerden biri de eğitimidir. Çoğu yaklaşımda eğitim, temel insan hakları arasında değerlendirilmektedir. Dinamik ve kapsamlı bir olgu olması nedeniyle eğitim üzerine, çok çeşitli yaklaşım ve tanıma rastlamak olanaklıdır. TDK'ya göre eğitim; *çocukların ve gençlerin toplum yaşayışında yerlerini almaları için gerekli bilgi, beceri ve anlayışları elde etmelerine, kişiliklerini geliştirmelerine okul içinde veya dışında, doğrudan veya dolaylı yardım etme, terbiye*¹⁰⁰ olarak tanımlanmıştır.

Eğitimi, *önceden saptanmış esaslara göre insanların davranışlarında belli gelişmeler sağlamaya yarayan planlı etkide bulunma süreci*¹⁰¹ olarak tanımlamak da mümkündür. Ancak bu, daha çok örgün eğitim temelli bir yaklaşımdır. Onu; *kişinin fiziksel, bilişsel, duygusal, toplumsal yeteneklerinin, davranışlarının istenilen doğrultuda geliştirilmesi ya da ona birtakım amaçlara dönük yeni yetenekler, davranışlar, bilgiler kazandırılması yolundaki çalışmaların tümü*¹⁰² şeklinde daha geniş bir perspektif ile tanımlamak da olasıdır. Daha özet başka bir tanımda, *bireyin davranışlarında kendi yaşantısı yoluyla kasıtlı olarak istendik değişme meydana getirme süreci*¹⁰³ olarak tarif edilmiştir. Yukarıdakilere benzer veya farklı daha birçok eğitim tanımı ortaya konulabilir. Ancak ortak nokta, eğitim yoluyla bireyin tutum ve davranışlarında değişim yaşanmasıdır.

¹⁰⁰ Türk Dil Kurumu, Elektronik Ağ Sayfası, (erişim tarihi: 03.07.2017), http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.59773336b4f246.17760565

¹⁰¹ G. Özgür, M. Saran, F. Vatan, L. Khorshid, (editor, G. Özgür), **Eğitim Hizmetlerinde Kalite**, 2013, Eğitim Yayınevi, s. 22.

¹⁰² G. Özgür vd., a.g.e. s. 22.

¹⁰³ G. Özgür vd., a.g.e. s. 22.

Hem toplum hem de eğitilen açısından iki yönlü bir yaklaşım sergileyen Özgener'e göre eğitim;¹⁰⁴

bir toplumun sahip olduğu insan kaynağını yeniden inşa ederek geleceğini kontrol etme girişimi ve geleceğini gelişim odaklı şekillendirme, başka bir ifade ile geleceğini değiştirme çabalarının temelidir. Birey açısından bakıldığında ise eğitim, bireyin edindiği bilgiyi nerede, ne zaman ve niçin kullanacağını farkına varabilmesidir.

Bu tanım daha çok iş hayatı odaklı bir yaklaşımdır. Ayrıca eğitim alan birey yönünden kavramı değerlendirmiş olması farklı bir boyut katmıştır. Geleneksel bakış açısına göre ise eğitim, *kültürel birikimin kuşaktan kuşağa aktarımıdır*.¹⁰⁵ Bu bakış açısında bir önceki birey yönünden değerlendirmenin tersine *kültürel sürekliliğin sağlanması* amacıyla birey için değil toplum için eğitim ön plandadır.¹⁰⁶ Şişman ve Turan'a göre, bireysel farklılıkları göz ardı ederek ortak bir eğitim içeriği sunulması ve eğitim alanlardan aynı ölçüde kazanım beklenmesi söz konusudur. Önceden belirlenmiş amaçlar doğrultusunda birey davranışında değişiklik beklenmesi ancak eğitim alanın beklenti ve taleplerinin yok sayılması nedeniyle klasik eğitim anlayışına eleştirel bakış ortaya koymuştur.¹⁰⁷

Tanımlarda dikkat çeken bir husus da, özellikle ön planda tutulan eğitim türüne göre ifadelerin değişebildiğidir. Eğitimin; örgün, yaygın ve sargın olmak üzere 3 çeşidi bulunmaktadır. Örgün veya formal eğitim; önceden belirlenmiş bir müfredat etrafında ve sürede belirli yaş gruplarına ve benzer seviyedeki bireylere okullarda

¹⁰⁴ Ş. Özgener, "Bilgi Toplumunda Öğrenen Okul ve Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi", **Verimlilik Dergisi**, 1998, sayı 1, 'den aktaran G. Özgür vd., a.g.e. s. 21.

¹⁰⁵ G. Özgür vd., a.g.e. s. 21.

¹⁰⁶ G. Özgür vd., a.g.e. s. 21.

¹⁰⁷ Şişman ve Turan, 2002'den aktaran G. Özgür vd., a.g.e. s. 21.

verilen düzenli eğitimidir.¹⁰⁸ Genellikle okul öncesi, ilköğretim, orta öğretim ve yüksek öğretim kurumlarını kapsamaktadır. Nitekim bu çalışma kapsamında değerlendirmeye alınan ve karşılaştırma yapılan analizler bu eğitim kapsamındadır. Çalışmada orta öğretim; ortaokul ve lise olarak detaylandırılmış şekilde hesaplanmıştır. Okul öncesi, ilköğretim ve orta öğretimde eğitim öğretmenler tarafından verilmektedir. Yükseköğretimde ise öğretmenlerin unvanı akademik personel (bkz. Tablo 1) veya öğretim görevlileri olarak değişmektedir. Onlar da öğretim üyeleri, araştırma görevlileri ve okutmanlardan oluşmaktadır.

Yaygın veya non-formal eğitim ise örgün eğitimin dışında kalmakla birlikte belirli bir plan ve süre dâhilinde bireyin gelişimini amaçlayan, gerek örgün eğitim içindeki gerekse örgün eğitimden ayrılmış her yaştan bireye hitap edebilen eğitim türüdür. Sargın veya informal eğitim ise hayatın her anında ve ortamında belli bir amaca bağlı olmaksızın kendiliğinden gerçekleşen eğitim türüdür. Kendiliğinden olması nedeniyle rastsal eğitim olarak da adlandırılabilir. Toplumsal etkileşimin bulunduğu her ortamda görülmesi mümkündür.¹⁰⁹

Bir hak olarak görülmesi gerekliliğini bazen önemseyerek bazen de umarsızca, ideolojilerin birçoğu da eğitime özel önem vermiştir. Onlar için eğitim, kendi ütopyalarındaki nesillerin inşası için bir araç olabilmıştır. Öte yandan daha reel dünyaya dönük uygulamalarda ise eğitimin, ekonomi üzerinde de önemli etkileri olduğu saptanmıştır. Sektörün istediği alanlarda ve donanımda yetişmiş iş gücü sayesinde verimlilik artışı ile hem kurum ve kuruluşların nitelikli insan kaynağı ihtiyacının karşılanması hem de genel ekonomide gelir adaletsizliğinin azaltılması

¹⁰⁸ G. Özgür vd., a.g.e. s. 22.

¹⁰⁹ G. Özgür vd., a.g.e. s. 23.

için önemli bir girdi olmuştur. Bu nedenlerle eğitim politikasının nasıl kurgulandığı büyük önem taşımaktadır.

Eğitim politikaları genellikle birbirine tezat gibi duran iki amaç etrafında şekillenmektedir. İlk olarak, devletlerin kendi ideal vatandaş tasavvurunu benimsetmek için bir araç olarak kullanılmıştır. Nitekim Türkiye'deki eğitim politikasının daha çok ortak bir ulusal kimliğin inşası üzerine yoğunlaştığı iddia edilebilir. İkinci olarak ise, işgücünün verimliliğini artırarak iktisadi büyüme potansiyelini yükseltmek için bir araç olarak görülmüştür.¹¹⁰ Eğitimde merkezileştirme, yerelleştirme veya özelleştirme gibi pek çok uygulamanın arkasında bahsi geçen temel eğitim politikası tercihlerinin bulunduğu söylenebilir.

Daha önce değinildiği üzere, ülke deneyimi olarak; Latin Amerika ülkelerinde başta eğitim ve sağlık olmak üzere sosyal hizmetlerin mali ve idari bakımdan yerelleşmesi ve özelleştirilmesi amacıyla 1990'lı yıllarda bir proje uygulanmıştır. Başta Dünya Bankası olmak üzere, Inter-Amerikan Kalkınma Bankası (IDB) ve Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Kurumu (USAID) tarafından bir proje önerilmiş ve desteklenmiştir. Özellikle de model seçilen Şili'de, eğitimin yerelleştirilmesi ve özelleştirilmesine yönelik politikalar, 1990'lı yıllar boyunca devam etmiştir. Ancak 2000'li yılların başına gelindiğinde uygulamada sorunlarla karşılaşıldığı anlaşılmış, istenilen sonuçlara tam olarak ulaşılamamış ve bu nedenle tekrar merkezileşme yönünde gelişmeler yaşanmıştır.¹¹¹

¹¹⁰ S. Wigley ve A. Akkoyunlu Wigley, "Türkiye'de Eğitim Politikalarının Gelişimi ve Sonuçları", (Derleyen) M. Yıldız ve M. Z. Sobacı, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, 2015, Adres Yayınları, s. 309.

¹¹¹ M.R. Kubal, a.g.t.

Türkiye’de eğitim konusunda politika belirleyici ana kurum Milli Eğitim Bakanlığıdır. Gerek personel sayısı gerekse Devlet Bütçesindeki yeri bakımından büyük ve önemli bir yere sahiptir (bkz. Tablo 2). Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK), Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, meslek örgütleri, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ile ilgili kamu kurum ve kuruluşları diğer paydaşlar olarak sayılabilir. 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Bakanlığın görevleri kısaca; okul öncesi, ilk ve orta öğretim çağındaki öğrenciler için eğitim ve öğretim programları tasarlamak ve uygulamak; eğitim ve öğretimin her kademesi için ulusal politika ve stratejileri belirlemek; eğitim sistemini tasarlamak ve geliştirmek; vatandaşın eğitime erişimini kolaylaştırmak; dezavantajlı kesimlerin eğitime katılımını yaygınlaştırmak¹¹² şeklindedir.

KHK ile Bakanlığa önemli ve geniş sorumluluklar yüklenmiştir. Ancak yükseköğretim alanında program tasarlamak YÖK ve üniversitelerin uhdesine bırakılmıştır. Vatandaşların eğitim fırsat ve imkânlarından eşit yararlanmasına yönelik bir görev konulması, eğitimin bir hak olması yaklaşımını desteklemektedir. Ayrıca eğitime erişimde dezavantajlı grupların sayılarak Bakanlığa sorumluluk yüklenmesi önemli bir husustur.

Eğitim, AB için de önemli bir alandır. Ancak kurucu antlaşmalar, bu konuda AB kurumlarına münhasır yetki vermemiştir. Eğitim sistemleri, üye devletlerin uhdesinde kalmıştır. Ancak Birlik, ortak hedefler belirleyerek ve iyi uygulama örneklerini paylaşarak üyelerine yardımcı olmaktadır.

¹¹² 652 sayılı KHK, (erişim tarihi: 26.07.2017),
http://mevzuat.meb.gov.tr/html/mebtesvegorevkhk_1/mebtesvegor_0.html

AB içinde eğitim, Komisyon uhdesinde *Eğitim ve Gençlik*¹¹³ başlığında ele alınmıştır. Bu amaçla, zaman içerisinde değişim geçirerek Erasmus+ adını alan bir program 30 yıldır uygulanmaktadır. 2014 – 2020 dönemi için, gençlerin yetkinliklerini ve istihdam edilebilirliğini geliştirerek genç işsizliği ile mücadeleye odaklanılarak Programa şekil verilmiştir.¹¹⁴ Eğitim ve gençlik bir arada değerlendirilmiş ve sektörel bir bakış açısı esas alınmıştır. Bunda, küresel mali kriz sonrasında AB’de, halen istenilen iktisadi büyüme ivmesinin yakalanamamış olmasının etkisi de bulunmaktadır.

Erasmus+ çatısı altındaki, Erasmus Yükseköğrenim öğretim görevlisi ve öğrenci değişim projelerinin giderek artan bir farkındalık ve etkisinin olduğu iddia edilebilir. Bu şekilde bireylerin bir veya 2 dönem farklı bir Avrupa ülkesinde eğitim görmesinin; yabancı dil geliştirme, kültürler arası öğrenme, eğitimine başka bir ülkede devam etme gibi birçok olumlu katkısı olmuştur. Bunların ötesinde, AB açısından, Birliğin genç bireylerin hayatlarına somut olarak dokunduğu bir program ve Avrupa vatandaşlığı inşasında (ideolojik yön) bir araç olmuştur.

Erasmus dışında, okul eğitimi ve mesleki eğitim projeleri sayesinde Erasmus+, eğitimin daha önceki aşamalarındaki öğretmen ve öğrencilerin, başta belirtilen amaçlar doğrultusunda olmak üzere kişisel gelişimlerine katkıda bulunmak için tasarlanmıştır.

¹¹³ İngilizce aslı, “Education, Training & Youth” şeklindedir. Türkçede hem ‘education’ hem de ‘training’ kavramları, eğitim kelimesiyle karşılanmıştır. Ancak burada ‘education’ için örgün eğitim, ‘training’ için ise yaygın eğitim kelimeleri daha uygun düşmektedir.

¹¹⁴ Avrupa Birliği resmi internet sayfası, https://europa.eu/european-union/topics/education-training-youth_en, (erişim tarihi: 27.07.2017).

Erasmus+ haricinde, çeşitli mekanizmalar ile eğitim alanında işbirliği teşvik edilmiştir. Bunlardan bir tanesi Bolonya sürecidir. 1999 yılında AB üyesi ülkelerin, yükseköğretimden sorumlu bakanlarının başlattığı uluslararası bir inisiyatif zamanla, 46 üyesi bulunan Avrupa Yükseköğretim Alanına (EHEA) dönüşmüştür. Asıl amaç, yükseköğretimde yaklaşmayı sağlarken ‘birlik içinde çokluk’ felsefesince farklılıkları da yok etmemektir. EHEA kapsamında; eğitim süreçlerinin karşılıklı olarak tanınmasının ve karşılaştırılabilir yetkinlikler ve yeknesak kalite standartlarının teşviki sayesinde Avrupa içinde eğitim sistemleri arasında geçişler kolaylaşmaktadır. Bir diğer mekanizma ise Kopenhag sürecidir. AB’nin özel önem verdiği (örgün ve yaygın) mesleki eğitim alanında; üye ülkeler, ticaret odaları ve işverenlerin bir araya gelerek kalitenin artırılmasına yönelik işbirliği yaptığı bir süreçtir.¹¹⁵

Sonuç olarak eğitim, okul öncesindeki çocuklardan başlayarak hayat boyu devam eden süreçte kişinin davranışlarında bilinçli değişime yol açmayı hedeflemektedir. Bu yönüyle eğitim, birey açısından bir hak, devlet açısından ise bir yükümlülüktür. Ayrıca yine hükümetler tarafından idealize edilen şekilde vatandaşlar oluşturmanın da bir aracı olarak görülebilmektedir. Ekonomik açıdan ise işgücünün ekonomiye yapacağı katkı bağlamında değerlendirilmiştir. Nitekim Türkiye’de eğitim her anlamda önemli bir yer tutmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığına önemli politika sorumlulukları verilmiştir. Öte yandan AB’de bir münhasır yetki alanı olmamakla birlikte çeşitli mekanizmalarla, gençlerin işsizliğini önleme temelinde eğitime dönük uygulamalar bulunmaktadır.

¹¹⁵ Avrupa Birliği, Resmi Elektronik Ağ Sayfası, https://europa.eu/european-union/topics/education-training-youth_en, (erişim tarihi: 27.07.2017).

2.4. SAĞLIK

Günümüzde ‘sağlık’ da, tıpkı eğitim gibi, bir hak olarak görülmektedir. Bu; bireyin, mümkün olan en yüksek bedensel ve ruhsal sağlık standardına sahip olma hakkıdır. Sahip olunan diğer haklarda olduğu gibi, sağlık hakkı da devlete sorumluluklar yüklemiştir.¹¹⁶ Sağlığın bir hak olması onun, bir kamusal hizmet olduğunu ve aslı sorumluluğun devlete ait olduğunu dolaylı olarak ifade etmektedir.

Hak olarak görülen sağlık, kavram olarak, tıpkı adalet gibi, olumsuz yönüyle tanımlanmış ve hastalığın olmayışı şeklinde tarif edilmiştir. Dünya Sağlık Örgütü (WHO) de *yalnızca hastalık veya sakatlığın olmayışı değil, bedence, ruhça ve sosyal yönden tam bir iyilik hali*¹¹⁷ olarak tanımlamıştır. WHO tanımlamasında ise sağlığın sadece hasta veya sakat olmamanın ötesinde güncel yaklaşımdaki yerine vurgu yapılmıştır. TDK’da ise WHO tanımlaması aynen alınmakla birlikte, ek olarak *vücut esenliği, esenlik, sıhhat, afiyet*¹¹⁸ tanımlamalarına yer verilmiştir.

Sağlık hizmeti ise, sağlığın korunması, hastalıkların tedavisi ve rehabilitasyon için yapılan çalışmaların tamamıdır.¹¹⁹ Tanıma bağlı olarak sağlık hizmetlerinin 3 ana bölümü olduğu anlaşılmaktadır. Bunlar; koruyucu, tedavi edici ve rehabilite edici sağlık hizmetleridir. Belki de bunlardan en önemlisi ancak bazen ihmal edilenei koruyucu sağlık hizmetleridir. Zira daha hastalık ortaya çıkmadan önlem alınması

¹¹⁶ N. Zengin, “Sağlık Hakkı ve Sağlık Hizmetlerinin Sunumu”, **Sağlıkta Performans ve Kalite Dergisi**, Ocak 2010, sayı 1, s. 44.

¹¹⁷ R. AKDUR, **Türkiye’de Sağlık Hizmetleri ve Avrupa Topluluğu Ülkeleri ile Kıyaslaması**, 1999, s. 5, www.recepakdur.com/upload/ab_turkiye_kiyaslama.pdf, (erişim tarihi: 11.03.2017)

¹¹⁸ Türk Dil Kurumu, Elektronik Ağ Sayfası, (erişim tarihi: 11.03.2017), http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.599ad4f8efab99.50182753

¹¹⁹ R. AKDUR, a.ge., s. 5.

her açıdan kolaylaştırıcı bir işlemdir. Hatta buna bağlı olarak sağlık personeli istihdamı ihtiyacının bile azalması söz konusu olabilir.

Koruyucu sağlık hizmetleri, çevreye yönelik ve insana yönelik koruyucu sağlık hizmetleri olarak ikiye ayrılır. Temiz su temini, atıkların zararsız hale getirilmesi ve hava kirliliğini azaltma çevreye yönelik koruyucu sağlık hizmetlerine örnektir. Aşılama, beslenmenin iyileştirilmesi, erken teşhis ve sağlık eğitimi ise insana yönelik koruyucu sağlık hizmetleri arasındadır.¹²⁰

İkincisi hizmet, tedavici edici sağlık hizmetleridir ve tamamı sağlık personeli ve kurumları tarafından verilmektedir. Bu yönüyle de sağlık personeli istihdamının büyük bölümünü oluşturmaktadır. Hastalanmış olan bireylerin yeniden sağlığına kavuşmaları için yapılan çalışmaların tamamı bu kapsama girmektedir. Kendi içinde birinci, ikinci, üçüncü basamak tedavi hizmetleri olarak üç aşamada uygulanmaktadır. Birinci basamakta ayakta tedavi, ikinci basamakta yataklı tedavi, üçüncü basamakta ise üst düzey uzmanlaşmış ve ileri teknoloji kullanılan tedavi hizmetleri verilmektedir.¹²¹

Sağlık hizmetlerinin son türü olan rehabilitasyonda, hastalık sonrasında sakatlık veya güçsüzlük gibi sebeplerle yeti veya gücünü kaybeden bireylere hizmet sunulmaktadır. Tıbbi ve sosyal olmak üzere iki alt türü bulunmaktadır.¹²²

Sayılan sağlık hizmetleri çeşitli unvanlara ve uzmanlıklara sahip sağlık çalışanları tarafından verilmekte veya destek sağlanmaktadır. En önemli personeli; hekim, tabip, tıp doktoru veya kısaca doktor unvanlı çalışanlar oluşturmaktadır.

¹²⁰ R. AKDUR, a.ge., s.s. 5 – 6.

¹²¹ R. AKDUR, a.ge., s. 6.

¹²² R. AKDUR, a.ge., s. 6.

Onlara hemşire, ebe ve hasta bakıcı gibi çeşitli unvandaki sağlık personeli destek vermektedir. Diş hekimi, eczacı, fizyoterapist ise diğer sağlık çalışanı unvanları arasındadır.

Türkiye’de sağlık hizmetleri esas olarak Sağlık Bakanlığı uhdesindedir. Bakanlık sağlık sistemi ve politikalarını belirleme kapsamında; strateji ve hedefleri belirleme, planlama yapma, düzenleme, koordinasyon ve işbirliği vd. sorumlulukları bulunmaktadır.¹²³ Öte yandan Sağlık Bakanlığı dışında da, sağlık hizmetlerinin parçası olan; üniversite ve özel sektöre bağlı hastaneler, klinikler, aile sağlık merkezleri, dispanserler, eczaneler, laboratuvarlar, tıbbi cihaz ve ilaç şirketleri gibi kurum ve kuruluşlar çeşitli seviyelerde sağlık hizmeti sunmaktadır. Ne var ki Bakanlık; birinci ve ikinci basamak sağlık hizmetlerinin ana sağlayıcısı, koruyucu sağlık hizmetlerinin ise tek sağlayıcısı konumundadır.¹²⁴

Öte yandan AB için de sağlık önemli bir konu olmakla birlikte ortak politika alanlarından değildir. Birlik, üye ülkelerin ulusal sağlık politikalarının tamamlayıcısı konumundadır. AB’nin sağlık politikası ‘Sağlık Stratejisi’ belgesi temelinde şekillenmiştir. Buna göre Halk sağlığı alanında AB politika ve eylemlerinin amacı insan sağlığını geliştirmek ve korumak ve Avrupa sağlık sisteminin modernizasyonunu desteklemektir.¹²⁵

Yine AB sağlık politikası; daha sağlıklı yaşam tarzlarının desteklenmesiyle hastalıkların önlenmesi; gelir, ırk, cinsiyet ayrımı gözetmeksizin herkes için iyi

¹²³ 663 sayılı KHK, (erişim tarihi: 23.07.2017), <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=4.5.663&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=4&Tertip=5&No=663>

¹²⁴ H. H. Yıldırım ve T. Yıldırım, **Türkiye Sağlık Reformları ve Politikaları**, (Derleyen) M. Yıldız ve M. Z. Sobacı, a.g.e., s.s. 354 – 355.

¹²⁵ AB Komisyonu, Resmi Elektronik Ağ Sayfası, http://ec.europa.eu/health/strategy/policy_en, (erişim tarihi: 24.07.2017).

sağlık ve sağlık hizmetine eşit erişim şansı sağlanması; insanların ileri yaşlarda bile sağlıklı tutulması; dinamik sağlık sistemlerinin ve yeni teknolojilerin desteklenmesi ile sağlığa yatırımın teşvik edilmesi gibi alanlara odaklanmıştır.¹²⁶

Bu amaçlara yönelik olarak, üye ülke sağlık politikalarını desteklemek amacıyla AB; ortak amaçlara ulaşılmasına yardım etmekte, kaynakları bir havuzda toplayarak ölçek ekonomisi üretmekte, pandemik hastalık, kronik rahatsızlık veya beklenen yaşam süresinin uzamasının sağlık sistemine etkileri gibi ortak sorunlarda üye ülkelere destek olmaktadır.¹²⁷

Sonuç olarak sağlık, Birliğin münhasır yetkisi altında değildir. Üye devletlerin sağlık politikalarını destekleri ile tamamlamaya ve bazı temel alanlarda uyumlaştırmaya çalışmaktadır. Konuya Amerika Birleşik Devletleri (ABD) kadar piyasa temelli yaklaşıma da özel sektör yatırımları desteklenmekte, sektörel yaklaşımlar görülebilmektedir. Ancak ülkelerin politikalarına doğrudan müdahale edilmemektedir.

2.5. GÜVENLİK

Değerlendirmeye alınan hizmet alanlarından sonuncusu güvenlidir. Birçok temel kavramda olduğu gibi güvenliğin de ortak bir tanımının yapılamamış olmasına karşın genel olarak tehdit ve tehlikelerden uzak olma haliyle koşut değerlendirildiği söylenebilir. Hobbes'a göre; güvenliği sağlayan ve refahı artıran devlet

¹²⁶ Avrupa Birliği, Resmi Elektronik Ağ Sayfası, https://europa.eu/european-union/topics/health_en, (erişim tarihi: 24.07.2017).

¹²⁷ Avrupa Birliği, a.g.e.a.s.

bulunmasaydı vatandaşların hayatları kısa ve sefil olurdu.¹²⁸ Buradan güvenliğin, toplumsal huzur için önemli bir hizmet olduğu ve devletle sıkı ilişki içerisinde bulunduğu yorumuna ulaşılabilir.

TDK kavramı; *toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu, emniyet*¹²⁹ şeklinde tanımlamıştır. Wolfers'a göre güvenlik; devletler için, elde ettikleri ve elinde bulundurdukları her türlü somut ve soyut değere yönelik tehdidin bulunmaması halidir. Tehdidin varlığı ise mutlak güvensizlik durumudur. Ullman'a göre ise, uğruna başka şeylerden vazgeçilebilen ve değeri kaybedilince veya tehdit edilince anlaşılan bir kavramdır.¹³⁰ Tanımlamalarda dikkat çeken husus, güvenliğin ülke içine ve dışına dönük yönünün bulunmasıdır. Bu durumda güvenliğin de dış güvenlik ve iç güvenlik olarak ikiye ayrılması mümkündür.

Dış güvenlikten kasıt, toprakların bir kısmında veya tamamında yaşayan vatandaşlara veya devletin kendisine karşı ülke dışından gelen tehdit ve tehlikelerden emin olma durumu iken iç güvenlikten anlaşılan ise ülke içinden gelen tehdit ve tehlikelerden emin olma durumudur. Tezin kapsamı iç güvenlik ile daraltılmıştır. Dış güvenlik yani ülke savunması, ordu veya silahlı kuvvetler ile sağlanmaktadır. Ancak tez kapsamında, ülkelerin silahlı kuvvet personel sayılarının karşılaştırması anlamlı bulunmadığından ihmal edilmiştir.

¹²⁸ T. Hobbes, a.g.e. s.82.

¹²⁹ Türk Dil Kurumu, Elektronik Ağ Sayfası, (erişim tarihi: 28.07.2017), http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.597b6cbd4face9.43757598

¹³⁰ Ö. Özkösedag İçin, "Değişen Güvenlik Anlayışının Uluslar arası Örgüt Örnekleri Üzerinden Analiz Edilmesi", **Güvenlik Stratejileri Dergisi**, Nisan 2017, yıl 13, sayı 25, s. 102.

Bunun nedeni dış güvenlik konusunda, ülkelere ait ordu büyüklüklerinin çok farklı dinamiklerden etkilenebilmesidir. Örneğin Alman ordusunun asker sayısı İkinci Dünya Savaşı sonrasında sınırlandırılmıştır. Bu durum, tamamen ülkenin isteğinin dışındaki faktörlerden ortaya çıkmıştır. Bu durumda Almanya ile yapılacak karşılaştırmalar anlamını yitirmektedir. Öte yandan İngiltere'nin ülke dışında birçok üssü ve askeri misyonunun bulunması askeri personel ihtiyacını artırabilmektedir. Nitekim ülkelerin sınır yapısı da, dış güvenliğin önemli bir kısmını oluşturan hudut güvenliği nedeniyle askeri yapıyı etkileyebilir. Bir ada ülkesi olan İrlanda ile bir kara ülkesi olan Macaristan'ın gereksinimleri farklılık gösterebilir. Ayrıca komşu ülkelere gelen askeri tehdit veya terör saldırıları da askeri personel yapısını etkileyecektir. Örneğin Baltık ülkeleri ile Rusya arasında zaman zaman gerginlik yaşanabilmektedir.

Öte yandan ülkeler arası askeri antlaşma ve paktların da önemi bulunmaktadır. Bir başka husus da ordunun profesyonel veya zorunlu askerlerden oluşmasıdır. Ayrıca modern veya konvansiyonel silah yapısı da ihtiyacı etkileyebilen başka noktadır. Belirtilen gerekçeler dâhilinde; nüfus, ülkenin yüzölçümü veya kara ve deniz sınır uzunluğu üzerinden ülkeler arası karşılaştırmaların anlamlı sonuç vermeme olasılığı nedeniyle dış güvenlik personeli çalışma kapsamına alınmamıştır.

Tez kapsamına dâhil edilen iç güvenlik hizmeti konusunda Cooper ve Condrey; bir ülke içerisinde bireylerin daha müreffeh, daha güvenilir şartlarda yaşamalarını temin eden, sivil toplum ile militarist toplum arasındaki en önemli ilişki tespitinde bulunur.¹³¹ Kuyasil ve Özer'e göre modern toplumun oluşturulması ve

¹³¹ H. Pekdoğan, "Yeni Kamu Yönetimi Çerçevesinde İç Güvenlik Hizmetlerinin Modernizasyonu:...", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Şubat 2017, cilt: 10, sayı: 48, s. 647.

bilgi toplumuna geçişte iç güvenlik hizmetleri, diğer tüm kamu hizmetlerinden fazla önem taşımaktadır. Nitekim güvenliğin güçlü bir şekilde tesis edilemediği toplumlarda, gerek kamuda gerekse sosyal hayatta dengeler bozulmaktadır.¹³² Gerçi tez kapsamında sayılan kamu hizmetlerinin sıralaması bilinçli olarak adalet ile başlamış ve güvenlik ile tamamlanmıştır. Bu durum iç güvenliğe önem verilmediğine değil, ancak adaletin görece daha önemli görülmesine bağlıdır.

İç güvenlik hizmeti personelinin temel görevi, adından da anlaşılacağı üzere ülke sınırları içinde güvenlik hizmetlerini sağlamaktadır. Geçmişte bu hizmeti daha çok askeri birlikler yerine getirmekteydi. Ancak günümüzde görece profesyonel ve sivil birimlerce yerine getirilmektedir. Toplum içinde kamu düzeni ve güvenliğinin temini ve sürekliliği için istihdam edilmiş ve sivil otoriteye bağlı genel idari kolluk birimleri kurulmuştur.¹³³

İdari kolluk, *bir idari makama kamu düzeninin sağlanması amacıyla icrai kararlar alma ve bunların uygulanması için gerekli maddi işlemleri yapma ayrıcalığı*¹³⁴ şeklinde tanımlanabilir. İdari kolluğun amacı olan kamu düzeni; güvenlik, esenlik ve sağlık olmak üzere üç unsurdan oluşmaktadır.

Türkiye’de iç güvenlik hizmetlerinin asıl muhatabı İçişleri Bakanlığıdır. Türkiye’de bu hizmeti sunan genel idari kolluk personeli ise; Emniyet, Jandarma, Gümrük ve Sahil Güvenlik kurumlarının teşkilat kanunlarının ilgili maddelerinde belirtilen güvenlik görevlileridir. Türkiye, iç güvenlik örgütlenmesinde, Tanzimat ile

¹³² Kuyasıl ve Özer’den aktaran, B. Tavas, “İç Güvenlik Hizmetleri Çalışanlarının Karşılaştıkları İş Güçlükleri: Ankara İl Emniyet Müdürlüğü Örneği”, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, 2016, sayı 68, s. 110.

¹³³ H. İ. Mil, “Türkiye’de İç Güvenlik Teşkilatları ve Özellikleri”, **Süleyman Demirel Vizyoner Dergisi**, yıl: 2014, cilt: 5, sayı: 11, s. 41.

¹³⁴ J. Castagne’den aktaran T. Tan, a.g.e., s. 390.

başlayan dönüşümle uyumlu şekilde Fransız modelini tercih etmiştir. Bu nedenle belediye sınırlarında polis, belediye dışında ve polisin hizmet vermediği yerlerde jandarma, denizlerde sahil güvenlik personeli ve gümrük kapılarında ise gümrük muhafaza memurları görevlendirilmiştir.¹³⁵ Bunların yanında, belediye zabıtası, turizm ve orman kolluğu gibi, kendi özel kanunu ile yetkilendirilmiş bazı özel idari kolluk makamları da bulunmaktadır.¹³⁶ Ne var ki, Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (EUROSTAT) verisinde esas alınan, doğrudan iç güvenlik için çalışan polis ve jandarma personeli, tez kapsamında da esas alınmış ve istihdam analizine tabi tutulmuştur.

Güvenlik AB'nin, 'Özgürlük, Güvenlik ve Adalet' alanı altında önem verdiği bir politika alanıdır. Resmi olarak Amsterdam Antlaşması ile üçüncü sütunda yer almıştır. Ancak çok daha öncesinden farklı yöntemlerle gelişmeye başlamış bir alandır. Bu başlığı oluşturan 6 ana konudan bir tanesi de polis ve gümrüklerde işbirliğidir.¹³⁷

AB'de güvenlik, paylaşımlı yetki alanında kalmaktadır. Yani hem Birlik hem de üye devletler bu alanda düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Hukukî statüsü düşük olmakla birlikte, 'İç Güvenlik Stratejisi' adlı AB belgesi, bu alandaki temel rehberlerdendir. Bu stratejinin şekillenmesinde halen Birliğin, serbest dolaşım bakımından önemli uygulaması Schengen Antlaşması esaslı yer tutmaktadır. Zira bu Antlaşmanın amacı, *iç sınır kontrollerinin kaldırılması, üçüncü ülkelere Schengen bölgesine gelebilecek göçmen akımına karşı sınır kontrollerinin güçlendirilmesi*

¹³⁵ H. İ. Mil, a.g.m., s.41.

¹³⁶ T. Tan, a.g.e., s.397.

¹³⁷ Avrupa Birliği Resmi Elektronik Ağ Sayfası, https://europa.eu/european-union/topics/justice-home-affairs_en, (erişim tarihi: 08.08.2017).

*hususlarında önlem*¹³⁸ alınmasıdır. Ayrıca bu antlaşma, polis teşkilatları arasında işbirliği konusunda da düzenleme içerir. Buna bağlı olarak başta sınır güvenliği ve polis teşkilatları arası işbirliği olmak üzere tehditlere karşı ortak tedbirler ile AB kurumları ve üye ülkelerin uyumlu çalışmaları önem kazanmıştır.

Shengen'in yanında; terörizm, organize ve siber suçlar, şiddet içeren radikalleşmeye karşı savaş, AB'nin içişleri politikasının odağını oluşturmaktadır. Dolayısıyla da iç güvenlik anlayışı bu politika bağlamında şekillenmiştir. Birlik iç güvenliğini; kanun güçleri, sınır güvenliği yönetimi, sivil koruma ve afet yönetimi alanlarında işbirliği ile geliştirmek istemektedir.¹³⁹

Güvenlik alanındaki bir diğer önemli kurum ise Avrupa Polis Bürosu (Europol)'dur. Her AB üyesi ülkenin kendi polis teşkilatı bulunmaktadır. Bunlardan ayrı olarak Europol kurulmuştur. 1995 yılında hükümetler arası bir antlaşma ile kurulmasına karşın 1999 yılında faaliyetlerine başlamıştır. 2010 yılında ise Europol sözleşmesinin yerini Konsey Kararının alması ile tüzel kişiliği bulunan AB ajansına¹⁴⁰ dönüşmüştür. Büro; terör ve suç örgütlerinin, birden çok ülkenin etkilendiği terörizm başta olmak üzere uluslararası suç faaliyetlerine karşı mücadele hedefiyle kurulmuştur. Amacı, Birlik üyesi ülkelerin güvenlik birimleri arasında etkinlik ve işbirliğini geliştirmektir.¹⁴¹

Europol'ün faaliyetleri başlıca; operasyonel koordinasyon ve destek sağlamak, network uygulaması ve suç veri tabanı ile güvenli bilgi değişimini sağlamak, karar

¹³⁸ A. Köktaş, "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı", (Editörler B. Akçay ve İ. Göçmen), **Avrupa Birliği Tarihi, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 497.

¹³⁹ Avrupa Birliği, a.g.e.a.s.

¹⁴⁰ Europol Resmi İnternet Sayfası, <https://www.europol.europa.eu/careers-procurement/why-europol>, (erişim tarihi: 08.08.2017).

¹⁴¹ D. Mathieu'dan aktaran M. Akalın, "Europol: Türkiye'nin Operasyonel İşbirliği Tartışması", **Türk İdare Dergisi**, sayı 428, Haziran 2016, s. 14.

vericilere yardımcı olmak amacıyla stratejik analizler üretmek, suça karşı en son teknolojik yenilikleri bünyesine alarak üye ülkelere teknik destek sağlamak şeklinde özetlenebilir.¹⁴² Halen bine yakın çalışanı bulunan Büro, çalışanlarını AB üyesi ülke vatandaşlarının başvurularından kendisi seçmektedir.¹⁴³ Ne var ki Europol, kolluk güçlerinin sahip olduğu suç soruşturma yetkisi bulunan bağımsız operasyonel bir güç değildir.¹⁴⁴ Diğer birçok AB kurumunda olduğu gibi üye ülkeler arasında işbirliğine yardımcı olmaktadır.

Sonuç olarak, güvenlik iç ve dış tehditlere karşı emin olma halidir. Tez kapsamında; iç güvenliğe odaklanılmış, ülke savunması olan dış güvenlik kapsam dışı bırakılmıştır. İç güvenlik kapsamında ise çeşitli güvenlik birimleri teşkilatlanmıştır. Türkiye’de genel idari kolluk olarak polis, jandarma, sahil güvenlik personeli ve gümrük muhafaza memurları görev yapmaktadır. Tez kapsamında aktif olarak iç güvenlik hizmetinde çalışan polis ve jandarma dikkate alınmıştır. AB’de iç güvenlik; adalet ve iç güvenlik konu başlığı altında değerlendirilmektedir. Bir yönden özgürlük, serbest dolaşım ve demokrasi gibi değerlerini koruyup geliştirirken diğer yandan güvenliğinde zafiyete yol açmamak da AB için kritik bir dengedir. Bu nedenle iç güvenlik alanındaki çalışmalar hassas müdahalelere dayanmaktadır. Europol, bu alanda işbirliği ve bilgi paylaşımı temelinde üye ülkeler arasında yakınlaşmayı sağlamakta ve iç güvenlik politikasına destek olmaktadır.

¹⁴² Europol Resmi İnternet Sayfası, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support>, (erişim tarihi: 08.08.2017).

¹⁴³ Europol Resmi İnternet Sayfası, <https://www.europol.europa.eu/careers-procurement/why-europol>, (erişim tarihi: 08.08.2017).

¹⁴⁴ A. Köktaş, a.g.m.

III. BÖLÜM

KAMU İSTİHDAM KARŞILAŞTIRMASI

Teorik literatür üzerine kurulu ilk iki ana bölümün ardından bu bölümde kamu istihdamıyla ilgili ampirik projeksiyon yapılmıştır. AB ile Türkiye'nin kamu istihdam düzeyleri, tez kapsamında incelenen meslekler bağlamında karşılaştırılmıştır. Nominal sayılar da sunulmuş olmakla birlikte asıl olarak oransal bir karşılaştırma yapılmıştır. Zira farklı yapı ve büyüklükler arasında oransal karşılaştırma ile daha anlamlı sonuçlar alınabilir ve yorumlanabilir. Oranlara bağlı olarak Türkiye'nin AB ortalamasını yakalamak için ne kadar ilave istihdam yapması gerektiği çıkarımı yapılmıştır. AB ortalaması dikkate alınırken hem AB 28, yani İngiltere dâhil, halen AB üyesi tüm ülkelerin verisi hem de AB 15 verisi ortalamaları kullanılmıştır. AB 15 ülkelerini, Birliğe üye olma sırasına göre ilk 15 ülke oluşturmaktadır. Bu ülkelerin, çok daha uzun süredir Birlik içinde yer almaları ve görece güçlü ekonomileri nedeniyle bahsi geçen meslek grupları için görece daha yüksek istihdam düzeylerine sahip olabilecekleri varsayılmıştır.

Veri grupları arasında iç tutarlılık olması için EUROSTAT temel veri kaynağı olmuştur. Ancak veri bulunmadığı durumlarda başka kaynaklardan da yararlanılmıştır. Teze konu alanların tümünde, 2014 yılından daha güncel veriye ulaşmakta sıkıntı yaşandığı için 2014 yılı esas alınmıştır. Özellikle AB ülkelerinde yıllar içerisinde önemli değişiklik yaşanmıyor olması, yani istikrarlı yapısı nedeniyle, 2014 yılına ait veri bulunamadığı hallerde en yakın yılın verisi tercih edilmiştir. Bu durumun AB 28 veya AB 15 verisine etkisi ihmal edilebilecek

düzeyde kalmıştır. Ancak bir ülkeye ait seri olarak hiç veri bulunmaması halinde o ülke, etkileyebileceği diğer verilerle birlikte hesaplamadan çıkarılarak işlem yapılmıştır.

3.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE VE TÜRKİYEDE GENEL İSTİHDAM VERİSİ

İlk olarak Tablo 3'te; AB 28, AB 15 ve Türkiye için genel ve kamu istihdam düzeyinin fotoğrafı çekilmiştir. Buna bağlı olarak kamu istihdamının genel istihdam içindeki payları tespit edilmiştir. Değişim trendinin görülebilmesi için bu veri 5 yıllık seri şeklinde düzenlenmiştir.

Tablo 3. Yıllara Göre AB'de ve Türkiye'de Çalışan Sayısı ve Oranları

ÜLKE \ YIL	2010	2011	2012	2013	2014
AB 28 Nüfus *	503.170.618	502.964.837	504.060.345	505.166.839	506.973.868
AB 15 Nüfus *	397.385.718	397.417.091	398.746.933	400.039.812	402.105.254
Türkiye Nüfus *	72.561.312	73.722.988	74.724.269	75.627.384	76.667.864
AB 28 Toplam İstihdam *	212.089.000	212.033.000	211.351.000	210.777.000	212.856.000
AB 15 Toplam İstihdam *	168.960.000	169.132.000	168.309.000	167.733.000	169.068.000
Türkiye Toplam İstihdam *	22.003.000	23.450.000	24.171.000	24.855.000	25.257.000
AB 28 Kamu İstihdamı **	44.415.800	44.037.100	43.687.700	43.601.600	43.696.100
AB 15 Kamu İstihdamı **	33.690.000	33.603.400	33.314.900	33.080.900	33.118.600
Türkiye Kamu İstihdamı	3.013.600	3.099.100	3.215.500	3.319.600	3.440.000
AB 28 Kamu İstihdam Oranı	20,9	20,8	20,7	20,7	20,5
AB 15 Kamu İstihdam Oranı	19,9	19,9	19,8	19,7	19,6
Türkiye Kamu İstihdam Oranı	13,7	13,2	13,3	13,4	13,6

Kaynak: ILO istatistik internet sayfası, www.ilo.org/ilostat

* Nüfus ve toplam İstihdam verisi Eurostat'tan alınmıştır.

** Kamu istihdam verisi bulunmadığı için Portekiz yıllık hesaplamalara dahil edilememiştir.

*** Ülke kamu istihdam verisi bulunmayan yıllar için en yakın yıl verisi alınmıştır.

Tablo 3'te 2010 ve 2014 yılları arasında AB genelinde, AB 15 ülkelerinde ve Türkiye'deki nüfus, genel istihdam ve kamu istihdamı ile oranları verilmiştir.

EUROSTAT verisine ulaşamadığı için Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) verisi kullanılmıştır. Öncelikle, AB genelinde nüfusun yıllar içinde küçük artış yönlü değişikliklerle beraber neredeyse sabit olduğu tespit edilmiştir. Türkiye nüfusunun ise her yıl istikrarlı artış içerisinde olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak Türkiye’de her yıl çalışma yaşına gelen istihdam edilebilir nüfus da istikrarlı olarak artmaktadır. O nedenle kamu istihdam oranının korunabilmesi için her yıl istikrarlı bir şekilde yeni kamu personeli alımı gerekliliği görünmektedir.

Genel istihdam neredeyse aynı düzeyde devam ederken kamu istihdamı nominal rakamları ise nüfustan farklı bir tablo ortaya koymaktadır. Gerek AB 28 gerekse AB 15’te kamu istihdamı küçük de olsa azalma trendindedir. Küresel mali kriz sonrasında AB’de halen ekonomik toparlanmanın tam olarak başlamamış olması ile bu durum arasında bir bağ kurulabilir. Zira halen bazı üyeler, kamu borç stoğu oranını düşürmek için kamusal tedbirler uygulamaktadır.

AB ile Türkiye arasında asıl karşılaştırmanın yapılabileceği veri kamu istihdam oranlarıdır. Genel istihdamda olduğu gibi, AB 28 ve AB 15’te çok hafif aşağı yönlü istikrarlı bir süreç göze çarpmaktadır. Türkiye’de ise daha dalgalı bir değişim olduğu söylenebilir. AB 28 ile AB 15 istihdam düzeyinde arasında yaklaşık %1’lik fark gözlenmektedir. Sonradan üye olan ülkelerin kamu istihdam düzeyinin görece halen yüksek olduğu yorumu yapılabilir. Bu ülkelerin çoğunun, kamuda yoğun istihdamın bulunduğu eski Doğu Bloğu ülkesi olması, sebeplerden bir tanesi olabilir. Türkiye’de 2014 yılı itibarıyla kamu istihdamının genel istihdama oranı %13,6’dır. Bu oran; AB 15’ten 6 puan, AB genelinden ise yaklaşık 7 puan düşüktür.

Bu durumun çeşitli nedenleri olabilir. Öncelikle Türkiye’de kamu kesimince sunulan mal ve hizmetlerin çeşidi AB’nin altında olabilir. Örneğin Birlik ülkelerinde

A, B, C, D hizmetleri kamu tarafından sunuluyorken Türkiye’de A, B, C hizmetleri sunuluyor; ancak D hizmeti ise özel sektöre bırakılmış olabilir. Diğer bir neden ise Türkiye’de benzer hizmetler sunulmakla birlikte, AB’ye göre verimlilik yüksek olabilir. Ancak böyle bir olumlu önyargının oluştuğunu söylemek zordur. Bir diğeri ise, çalışma kapsamında da savunulan, bazı temel hizmet türlerinde istihdam düzeyinin görece yeterli olmadığı yani, benzer hizmetlerin sunuluyor olmasına karşın sunulan hizmetlerin bazılarının kalite ve derinliğinin düşük olduğudur. Basit bir örnek olarak; OECD uhdesindeki Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA), 2015 sonuçlarına bakıldığında Türkiye’nin konumunun birçok AB ülkesinden geride olduğu görülebilir.¹⁴⁵ Bu durumda Türkiye’de de eğitim hizmeti verilmekle birlikte kalite ve derinliğinin görece aşağıda kaldığı iddia edilebilir.

3.3. EĞİTİM ALANINDA İSTİHDAM VERİSİ ANALİZİ

Genel durumun Tablo 3’te ortaya konulmasının ardından, tez kapsamında dikkate alınan kamusal hizmetler ve bu alandaki önemli mesleklerin istihdam durumları incelenmiştir. İlk olarak Tablo 4’te eğitim hizmeti verisi üzerinde durulmuştur. 2014 yılı itibarıyla AB 28, AB 15 ve Türkiye’deki öğrenci ve öğretmen sayıları ile oranları dikkate alınmıştır. EUROSTAT ve başka kaynaklarda doğrudan öğretmen başına öğrenci oranları verilmiş olmasına rağmen öğrenci ve öğretmen sayıları üzerinden hesaplama yapılması tercih edilmiştir. Data analizi yapılırken eğitim seviyeleri, ayrı sütunlar halinde gösterilmiştir. Bu şekilde, eğitim için genel öğretmen başına öğrenci sayısı vermek yerine, farklı eğitim seviyeleri için münhasır

¹⁴⁵ OECD Resmi Elektronik Ağ Sayfası, **PISA**, <http://www.oecd.org/pisa/>, (erişim tarihi: 15.07.2017).

oranlar bulunmuştur. Böylece okul öncesi eğitim ile lisedeki öğretmen başına öğrenci sayısı bakımından eğitici ihtiyacı bir tutulmamış; daha hassas düzeyde ele alınmıştır. Bu oranlara bağlı olarak Türkiye için AB düzeyinde bir istihdam öngörüsü ile projeksiyon yapılmıştır.

Tablo 4. AB ve Türkiye’de Öğrenci Sayısı ve Öğretmen İstihdam Karşılaştırması

2014	Okul Öncesi	İlkokul	Ortaokul	Lise	Yüksek Öğrenim	TOPLAM
AB 28 Öğrenci Sayısı *****	17.241.563 ***	28.283.100	19.935.654 ****	21.266.026	18.859.761	105.586.104
AB 15 Öğrenci Sayısı **	13.394.857	23.158.806	16.803.871	17.868.663	15.537.634	56.565.103
Türkiye Öğrenci Sayısı	1.064.190	5.574.916	5.478.399	5.420.178	5.472.521	23.010.204
AB 28 Öğretmen Sayısı	1.179.658	2.065.578	1.807.708 ****	1.790.546	1.430.568	8.274.058
AB 15 Öğretmen Sayısı **	*** 925.634	1.674.281	1.411.777	1.414.009	1.183.956	4.272.246
Türkiye Öğretmen Sayısı	63.327	288.444	280.804	278.641	142.437	1.053.653
AB 28 Oran	14,6	13,7	11,0	11,9	13,2	
AB 15 Oran	14,5	13,8	11,9	12,6	13,1	
Türkiye Oran	16,8	19,3	19,5	19,5	38,4	
Türkiye için AB 28 Oranına Göre Olması Gereken Öğretmen Sayısı	72.811	407.149	496.766	456.365	415.107	1.848.197
Türkiye için AB 15 Oranına Göre Olması Gereken Öğretmen Sayısı	73.539	403.042	460.268	428.917	417.002	1.782.769
Türkiye’de AB 28 Oranı İçin Gereken İlave Öğretmen İstihdamı	9.484	118.705	215.962	177.724	272.670	794.544
Türkiye’de AB 15 Oranı İçin Gereken İlave Öğretmen İstihdamı	10.212	114.598	179.464	150.276	274.565	729.116

Kaynak: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

* Lise sonrası, üniversite öncesi eğitim, Türkiye verisi bulunmadığından ihmal edilmiştir.

** O yıla ait veri bulunmayan hallerde en yakın yıl verisi kullanılmıştır.

*** Danimarka ve İrlanda'nın öğretmen verisi bulunmadığından hesaplama dâhil edilmemiştir.

**** İrlanda'nın öğretmen verisi bulunmadığından hesaplama dahil edilmemiştir.

***** Okul öncesi eğitim verisi, 28 ülke toplamından yaklaşık elde edilmiştir. Diğer seviyeler doğrudan Eurostat verisidir.

Öncelikle tablo 4’teki öğrenci sayıları incelendiğinde, AB genelinde 100 milyonu aşkın kişinin eğitim almakta olduğu görülmektedir. Bunun yarısından biraz fazlası AB 15 ülkelerindedir. AB 15’in neredeyse yarısı kadar öğrenci de Türkiye’de eğitim görmektedir. Bu yönüyle tek başına Türkiye’nin öğrenci verisinin

büyüklüğü, genç nüfusunu da gösteren önemli bir rakamdır. Türkiye'nin AB üyesi olması halinde eğitim verisinde en azından sayısal olarak önemli artışa neden olacaktır.

AB 28'e ait seviyelere göre öğrenci verisi EUROSTAT'tan alınmıştır. Ancak okul öncesi eğitime (early childhood) ait rakam bulunamamıştır. Bu nedenle tek tek 28 ülke toplamından dolayı olarak elde edilmiştir. Ülke verisi bulunmayan hallerde, o ülkeye ait genel toplamdan diğer eğitim seviyelerinin çıkarılması ile hesaplama yapılmıştır. Ayrıca lise sonrası üniversite öncesi eğitimde (Post-secondary non-tertiary education), Türkiye ve bazı Avrupa ülkeleri yer almadığı için kapsam dışı bırakılmıştır. Ancak belirtilen eğitim seviyesi, veri olarak küçük bir oran teşkil ettiği için önemli bir etkisinin olmayacağı düşünülmektedir.

Türkiye'ye ait öğrenci verisinde yüksek öğrenimin, liseden fazla olması dikkat çekmiştir. Zira tüm lise mezunları yüksek öğrenime geçmemektedir. Ancak bu sayı içinde yüksek lisans ve doktora öğrencilerinin de bulunması durumu kısmen açıklamaktadır. Öte yandan gerek Türkiye gerekse Avrupa ülkelerinde, başta yüksek öğrenim olmak üzere, çok sayıda yabancı öğrenci eğitim görmektedir. Bu durumun da sayılara etkisi olabilir. Son olarak Türkiye'deki uzaktan eğitim imkânı sağlayan açık öğretim fakültesinin de tesiri bulunabilir. Ancak bu durumlar ihmal edilmiş hesaplamalarda, EUROSTAT verisi doğrudan kullanılmıştır.

Türkiye'deki öğretmen sayısına kamu kesimi ve özel sektör dâhildir. BÜMKO'nun 2014 Haziran verisine göre, kamuda eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfında, yüksek öğretim hariç, yaklaşık 830 bin¹⁴⁶ personel kadrosu bulunmaktadır. Yukarıdaki tabloda bu sayının yaklaşık 910 bin olduğu düşünülünce yaklaşık 80 bin

¹⁴⁶ BÜMKO, Elektronik Ağ Sayfası, **Kadro İstatistikleri**, <http://www.bumko.gov.tr/TR,908/kadro-istatistikleri.html>, (erişim tarihi: 10.04.2017).

öğretmenin özel sektörde çalıştığı tahmin edilebilir. Ayrıca öğretim elemanları sınıfında ise 176 bin¹⁴⁷ personel bulunmaktadır. Tablo 4'teki sayının yaklaşık 142 bin olduğu düşünüldüğünde bu durum; sadece öğretim üyeleri ve okutmanların dikkate alındığı, araştırma görevlilerinin dışarıda bırakıldığı şeklinde yorumlanmıştır.

Öğretmen başına öğrenci sayısını gösteren oranlara bakıldığında ise AB 28, AB 15 ve Türkiye arasında öğrenci sayılarındaki yaklaşık yarısı ve çeyreği oranlarının, Türkiye aleyhine 1/8'e düştüğü görülmektedir. Yalnızca bu oranlara bakarak dahi Türkiye'nin ilave eğitimci istihdamına ihtiyacı olduğu söylenebilir. Öte yandan daha önce de değinildiği üzere, oranlar öğrenci ve öğretmen verisinden hesaplanarak elde edilmiştir. Bu nedenle salt oran veren başka tablo veya kaynaklar ile arasında farklar bulunabilmektedir. Ancak çalışmanın kendi iç tutarlığı adına böyle bir yol tercih edilmiştir. Ayrıca OECD'nin 'Education at a Glance 2016' yıllık raporunda AB 28 ve AB 15 için değil, ülkeler için oransal veri bulunmaktadır. Yine ülke verisi üzerinden dolaylı hesaplama yapılması gerekmektedir. Ancak tüm AB üyesi ülke verisi bulunmadığından, bulunsa dahi ülke verilerinin ağırlıklı ortalama ile alınması gerekliliğinden birçok hesaplama sorununa yol açma riski nedeniyle tercih edilmemiştir. Buna bağlı olarak örneğin Türkiye için 'Education at a Glance 2016' raporuna göre, öğretmen başına öğrenci oranı; ilkokulda 19, ortaokulda 18, lisede 15, yüksek öğrenimde ise 20¹⁴⁸'dir. Oysa bu çalışmaya göre aynı oranlar sırasıyla; 19, 20, 20 ve 38'dir. Görüleceği üzere en yüksek fark yüksek öğrenimdedir.

¹⁴⁷ BÜMKO, Elektronik Ağ Sayfası, **Kadro İstatistikleri**, a.g.e.a.s.

¹⁴⁸ OECD, **Education at a Glance 2016: OECD Indicators**, 2016, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en> (elektronik versiyon), (erişim tarihi: 11.04.2017).

Önceki paragrafta konuyla ilgili açıklama yapılmıştır. Ancak buna rağmen yüksek öğrenim veri ve oranlarına temkinli yaklaşılabılır.

Tablo 4'te son olarak eğitimciler için projeksiyon yapılmıştır. AB 28 ve AB 15 oranları ilgili eğitim seviyesi için referans kabul edilmiş ve Türkiye'nin bu oranları yakalayabilmek için ne kadar eğitici istihdamına gereksinim duyduğu hesaplanmıştır. Daha sonra ise mevcut istihdam düzeyi bu sayılardan çıkarılmış ve ihtiyaç duyulan ilave istihdam sayılarına ulaşılmıştır. Gerekli olan ilave istihdamın tamamının kamu kesimi tarafından yapıldığı öngörülerek tablo bitirilmiştir. Buna göre; Türkiye'nin AB 28 istihdam oranını yakalayabilmek için yaklaşık olarak 790 bin, AB 15 oranı için ise 730 bin ilave öğretmen istihdamı yapması gerekmektedir. Yani Türkiye'nin mevcut öğretmen sayısının %70'inden daha fazla yeni istihdamı gitmesi gerekmektedir. Bu oranın oldukça yüksek olduğu açıktır. Bir başka nokta ise AB 28 oranının, AB 15'ten daha iyi olmasıdır. Tezin başında yapılan öngörünün aksine AB genelindeki istihdam düzeyi, AB 15'ten iyi durumdadır. Bu veri en azından sayısal olarak; çoğu eskiden doğu bloğundan ayrılmış Birlik ülkelerinde, eğitime görece önem verildiğini düşündürebilir.

3.4. SAĞLIK ALANINDA İSTİHDAM VERİSİ ANALİZİ

Eğitim alanından sonra, Tablo 5'te sağlık alanı incelenmiştir. Yine benzer şekilde 2014 yılı için hekim (medical doctor), hemşire ve ebe ile diş hekimleri için veri analiz edilmiştir. EUROSTAT'ta hemşire ve ebe için toplam data verildiği için ayrılmadan tek sütunda gösterilmiştir. Sağlık alanında çalışan diğer meslekler

kapsam dışı tutulmuştur. Sağlık personeli başına hasta sayıları hesaplanırken nüfus (inhabitants per ...) esas alınmıştır.

Tablo 5. AB ve Türkiye’de Sağlık Çalışanı İstihdam Karşılaştırması

2014	Hekim	Hemşire ve Ebe ***	Diş Hekimi	Hekim Başına Hasta Sayısı ****	Hemşire ve Ebe Başına Hasta Sayısı ****	Diş Hekimi Başına Hasta Sayısı ****
AB 28 *	1.796.512	4.283.305	365.888	282	116	1.386
AB 15 *	1.489.296	3.621.808	303.133	270	108	1.326
Türkiye	135.616	195.270	22.996	565	393	3.334
Türkiye’de AB 28 Oranını Yakalamak için Gereken İstihdam	271.680	662.357	55.332	Toplam Sağlık Personeli **	989.369	
Türkiye’de AB 15 Oranını Yakalamak için Gereken İstihdam	283.958	710.307	57.797	Toplam Sağlık Personeli **	1.052.062	
AB 28 Oranı için Gereken İlave İstihdam	136.064	467.087	32.336	Toplam İlave Sağlık Personeli	635.487	
AB 15 Oranı için Gereken İlave İstihdam	148.342	515.037	34.801	Toplam İlave Sağlık Personeli	698.180	

Kaynak: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

* 2014 yılına ait veri bulunmayan hallerde en yakın yıl verisi kullanılmıştır.

** Sağlık çalışanı olan farklı unvanlar ihmal edilmiş, yalnızca bu 3 meslek dâhil edilmiştir.

*** Belçika’ya ait veri bulunmadığından hesaplamalara dâhil edilmemiştir.

**** Sağlık personeli başına düşen hasta sayısı hesaplanırken nüfus dikkate alınmıştır.

Sağlık personeli verisinde, kamu ve özel sektör çalışanları dâhil hesaplanmıştır. Eğitim verisiyle benzer şekilde, doğrudan oransal veri sağlayan tablolar bulunmasına karşın iç hesaplama yapılması tercih edilmiştir.

Tablo 5’in ilk bölümünde AB 28, AB 15 ve Türkiye için sağlık çalışanlarının unvanlara göre nominal sayıları ortaya konulmuştur. Diğer üç sütunda ise mesleklerin nüfusa oranları verilmiştir. Her üç meslek grubunda da Türkiye’nin istihdam oranının açık ara düşük olduğu görülmektedir. Aynı kaynaktaki başka

tabloda Türkiye için hekim ile hemşire ve ebe oranları; 569 ile 395¹⁴⁹ olarak verilmiştir. Türkiye'nin Sağlık Bakanlığı kaynaklı Türkiye İstatistik Kurumu (TUİK) verisinde ise, hekim oranı 573¹⁵⁰ olarak hesaplanmıştır. Tablo 5'teki hesaplama göre ise sırasıyla bu oranlar, 565 ve 393'tür. Farkın sebebinin, idareci olarak çalışan hekimlerin hesaplama dâhil edilmemesinden kaynaklı olduğu düşünülmektedir. Nitekim arada ihmal edilebilecek bir oransal fark olduğu söylenebilir. Öte yandan AB 15 istihdam düzeyinin, AB 28'e oranla bir parça daha iyi olduğu görülmektedir. Bu bakımdan, eğitimin aksine sağlık alanında öngörülen durum gözlenmiştir.

Daha sonraki satırlarda ise Türkiye'nin AB oranlarını yakalayabilmek için gereksinimi olan istihdam düzeyleri verilmiştir. Buna göre AB 28'i yakalayabilmek için yaklaşık 990 bin, AB 15 düzeyini yakalayabilmek için ise 1.050 bin sağlık çalışanı istihdamına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu düzeylere erişebilmek için ise sırasıyla yaklaşık 635 bin ve 700 bin ek sağlık personeli görevlendirilmesi gerekmektedir. Yine projeksiyon kapsamında ek istihdamın tamamının kamu kesimince yapılacağı varsayılmaktadır.

Türkiye'de üç meslek grubu bakımından, halen sağlık çalışanı sayısının 354 bin olduğu düşünüldüğünde, mevcudun iki katına yakın yeni istihdam gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu durum, sağlık alanındaki iş yükü ağırlığını göstermesi bakımından önemli bir veridir. Hem sayısal hem de oransal olarak en büyük açık hemşire ve ebe mesleklerinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca mevcut hekim sayısı kadar

¹⁴⁹ Eurostat Elektronik Ağ Sayfası, **Data**, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, (erişim tarihi: 11.04.2017)

¹⁵⁰ TUİK, Elektronik Ağ Sayfası, **Temel İstatistikler**, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, (erişim tarihi: 11.04.2017).

yaklaşık ilave hekime ihtiyacın duyulduğu da gözlenmiştir. Öte yandan, dış hekimi ihtiyacı sayısal olarak daha az olmakla birlikte oransal olarak hekimden yüksektir.

3.5. ADALET ALANINDA İSTİHDAM VERİSİ ANALİZİ

Tez kapsamında incelenen bir diğer alan olan adalet, Tablo 6 ve Tablo 7’de değerlendirilmiştir. Tablo 6’da 2014 yılı için; AB 28, AB 15 ve Türkiye’deki hâkim sayıları, nüfusa oranları ve istihdam gerekleri ortaya konulmuştur. Hâkim sayısı hesaplamalarına idari görevde olanlar ile Yargıtay ve Danıştay gibi yüksek yargıda çalışanlar dâhil edilmemiştir. Bir çeşit, doğrudan dava dosyalarının önlerine geldiği, ilk derece hâkimlerinin karşılaştırıldığı söylenebilir. Tablo 7’de ise 2012 yılına ait savcı verisinin benzer şekilde karşılaştırılması yapılmıştır. Ancak hem referans yıl hem de kaynak farklıdır. EUROSTAT’ta savcılar için veri bulunmaması nedeniyle farklı bir kaynak kullanılmıştır. Yine benzer şekilde idari görevde olanlar ile Yargıtay ve Danıştay gibi yüksek yargıda çalışanlar dâhil edilmemiştir.

Tablo 6. AB ve Türkiye’de Hâkim İstihdamı Karşılaştırması

2014	Hâkim Sayısı **	Hâkim Başına Düşen Nüfus	Türkiye’de AB Oranını Yakalamak için Gereken Hâkim İstihdamı	AB Oranı için Gereken İlave Hâkim İstidamı
AB 28 *	88.594	5.722	13.398	5.410
AB 15 *	60.362	6.662	11.509	3.521
Türkiye	7.988	9.598		

Kaynak: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

* Lüksemburg verisi 2015 yılına aittir.

** Adli ve idari yargıda çalışanlar hesaplama dahil edilmiştir.

Tablo 7. AB ve Türkiye’de Savcı İstihdam Karşılaştırması

2012	Savcı Sayısı *	Savcı Başına Düşen Nüfus	Türkiye’de AB Oranını Yakalamak için Gereken Savcı İstihdamı	AB Oranı için Gereken İlave Savcı İstidamı
AB 28	42.635	11.823	6.320	1.963
AB 15	21.126	18.875	3.959	0
Türkiye	4.357	17.150		

Kaynak: European Judicial Systems, Efficiency and Quality of Justice, CEPEJ,

Avrupa Konseyi, 2014, Sayfa 266.

* Üst mahkeme çalışanları hesaplama dahil edilmemiştir.

Tablo 6’da 2014 yılı itibarıyla; AB 28, AB 15 ve Türkiye’deki hâkim sayıları verilmiştir. Ancak hâkim sayıları hesaplanırken üst derece mahkemelerde ve idari teşkilatta çalışan hâkimler dışarıda bırakılmıştır. Türkiye’nin Adalet Bakanlığı verisine göre 2014 yılında hâkim sayısı, 10.471’dir.¹⁵¹ Ancak bu sayıya; Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve merkez teşkilatında çalışan hâkimler de dâhildir. Bunlar çıkarılıp sadece adli ve idari yargı çalışanları kaldığında sayı 7.988¹⁵² ile EUROSTAT verisi ile aynıdır.

Tablo 6’ya göre, hâkim başına düşen nüfus oranına göre Türkiye, AB 28 ve AB 15’in gerisindedir. Mevcut hâkim sayısının yaklaşık yarısı kadar daha ilave istihdam gerekliliğinden bahsedilebilir. Ayrıca öngörülenin aksine, AB 28’de hâkim oranı AB 15’ten daha iyi durumdadır. Bu durum, farklı biçimlerde açıklanabilir. Her şeyden önce suç istatistikleri hâkim istihdam gereksinimini etkileyen temel unsurlardan olabilir. Ayrıca suçların niteliği, dava dosyalarının kompleks yapıya sahip olması da durumu etkileyebilir. Oranları incelerken bu durumların da göz

¹⁵¹ Adalet Bakanlığı, Resmi Elektronik Ağ Sayfası, **Hâkim ve Savcı Sayıları, (2010 – 2015)**, http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2015/PERSONEL%20SAYILARI/1.pdf, (erişim tarihi: 11.03.2017).

¹⁵² Adalet Bakanlığı, a.g.e.a.s.

önünde bulunması yararlıdır. Öte yandan üst mahkemelerin yapılarının ve iş yüklerinin farklılık gösterebilmesi nedeniyle veri kaynağında kapsam dışında bırakıldığı düşünülmektedir.

Tablo 7’de ise savcılarının durumu analiz edilmiştir. Ancak hâkimlerden farklı olarak farklı bir kaynaktan 2012 yılına ait veri bulunabilmiştir. Hâkimlerde olduğu gibi savcılarda da üst mahkeme ve idari teşkilatta çalışan savcılar kapsam dışında bırakılmıştır. Ancak Türkiye’nin Adalet Bakanlığı verisine göre 2012 yılında, toplamda 4.669¹⁵³ savcı, adli yargıda ise 4.407¹⁵⁴ savcı görev almıştır. Tablo 7’ye göre 50 kişilik bir fark olduğu ve bunun da ihmal edilebileceği görülmektedir.

Ne var ki, savcı verisi hesaplamalara dâhil edilmemiştir. Her şeyden önce veri 2014 yılına ait değildir. Ayrıca farklı bir kaynaktan elde edilmiştir. Üçüncü olarak AB 15’e göre ek savcı istihdamı gerekmemektedir. AB 28’e göre ise yaklaşık 2.000 ek istihdam gereklidir. Hesaplamaya dâhil edilecek olsa bile bu rakamın, genel oran içinde ihmal edilebilecek bir etkisi olacaktır. Ayrıca, savcılık makamının Türkiye’de muhakeme usulündeki ve mahkeme salonundaki konumu ile Avrupa’daki uygulama arasında fark bulunmaktadır. Bu durum da karşılaştırmanın anlamlılığını zayıflatmaktadır. Belirtilenler ışığında, çalışma kapsamında savcı verisi ihmal edilmiştir.

Son olarak, dava dosyası sayısı üzerinden de oransal karşılaştırma yapılması olasıdır. Ancak EURSTAT verisinde bazı AB ülkelerinin hiç verisinin bulunmaması, bazılarının ise ilgili yıla ait verisinin bulunmaması nedeniyle tercih edilmemiştir.

¹⁵³ Adalet Bakanlığı, a.g.e.a.s.

¹⁵⁴ Adalet Bakanlığı, a.g.e.a.s.

3.6. GÜVENLİK ALANINDA İSTİHDAM VERİSİ ANALİZİ

Dördüncü ve son analiz iç güvenlik alanında yapılmıştır. Bu amaçla emniyet görevlilerinin verisi Tablo 8’de analiz edilmiştir. 2012 yılına ait EUROSTAT datası esas alınmıştır. Bunun nedeni, Türkiye için sonraki yıllara ait veri bulunmamasıdır. Kaynakta “police officer” yani polis memuru veya kısaca polis ifadesi kullanılmış olsa da bilindiği üzere Türkiye’de şehirlerde Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı polis teşkilatı, kırsalda ise Jandarma Genel Komutanlığına bağlı jandarma teşkilatı görev yapmaktadır. İkisini birden kapsayacak şekilde emniyet görevlisi ifadesi tercih edilmiştir. Bu iki meslek grubu, daha önce değinildiği üzere, kolluk kuvveti altında olmasına karşın; belediye zabıtası, gümrük muhafaza vb. diğer teşkilatların bu kapsama girmesi nedeniyle bu ifade tercih edilmemiştir. Öte yandan, emniyet görevlisi verisine dâhil edilen personel, aktif olarak iç güvenlikle uğraşan polis ve jandarmayı kapsamaktadır. Sekreterlik vb. idari görevde bulunanlar EUROSTAT tarafından hesaplama dışı bırakılmıştır.

Tablo 8. AB ve Türkiye’de Emniyet Görevlisi İstihdam Karşılaştırması

2012 *	Emniyet Görevlisi Sayısı **	Emniyet Görevlisi Başına Düşen Nüfus	Türkiye’de AB Oranını Yakalamak için Gereken İlave İstihdam
AB 28	1.617.922	312	0
AB 15	1.313.183	304	0
Türkiye	377.931	198	

Kaynak: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

* İlgili kaynakta Türkiye’ye ait en son veri 2012 yılının ait olduğu için tercih edilmiştir.

** Kaynakta "Police Officer" kullanılmaktadır. Ancak Türkiye’de Jandarma Teşkilatı da bulunması nedeniyle bu ifade tercih edilmiştir.

Tablo 8'e göre Türkiye'deki emniyet görevlisi sayısı, AB verisiyle karşılaştırılınca yeterli olduğu ortaya çıkmaktadır. Türkiye; emniyet görevlisi başına düşen nüfus açısından, hem AB 15 hem de AB 28'den daha iyi orana sahiptir. Bu durumun 2014 yılına kadar değişmiş olması oranlar arasındaki farka bakılınca imkânsıza yakındır. Öte yandan tablodaki Türkiye verisi ile BÜMKO verisi arasında fark bulunmaktadır. Haziran 2014 itibarıyla emniyet hizmetleri sınıfındaki kamu görevlisi kadrosu 286.180'dir.¹⁵⁵ Aradaki farkın, Türkiye'de güvenlik alanında istihdam edilen jandarma personelinin bu sınıf içinde yer almamasından kaynaklandığı ve jandarma verisinin eklendiğinde kapanacağı düşünülmektedir. Daha önce de değinildiği üzere, kırsal alanda güvenlik hizmetini jandarma personeli yürütmektedir.

Sonuç olarak güvenlik alanındaki personel sayısının görece yeterli olması nedeniyle ilave istihdam gerekliliği görünmemektedir. Bu durum tezin önsavı ile çelişmektedir. Ancak jandarma teşkilatındaki, askerlik görevini ifa eden ve profesyonel olmayan erlerin Jandarma teşkilatına alınmasından vazgeçilmesi ve yerine profesyonel personelin istihdam edilmesi halinde sayılarla ilgili bir değişim yaşanması olasıdır. Ancak Jandarma teşkilatı ihmal edilse dahi, yalnızca polis memuru sayısına göre nüfusun oranı bile yaklaşık 260 civarındadır ki bu oran dahi AB ortalamasından daha yüksektir. Sonuç olarak her türlü duruma karşın, Türkiye'nin güvenlik alanındaki istihdam düzeyi, AB'ye oranla iyi durumdadır.

¹⁵⁵ BÜMKO, Elektronik Ağ Sayfası, **Kadro İstatistikleri**, a.g.e.a.s.

3.7. TEMEL KAMUSAL HİZMETLERDE İLAVE İSTİHDAM PROJEKSİYONU

Tablo 9’da eğitim, sağlık, adalet ve güvenlik alanındaki mesleklerle ilgili yapılan projeksiyonlar bir araya getirilerek Türkiye’de kamunun ihtiyacı toplam ek istihdam gereksinimi bulunmuştur. Daha önceki tablolarda belirtilen nedenlerden dolayı savcı ve emniyet görevlisi dışarıda bırakılmıştır. 2014 yılı verisine göre, nominal olarak, en fazla ilave istihdamın eğitim alanında, sonrasında ise sırasıyla sağlık ve adalet alanında gerekli olduğu görülmektedir. Baştaki öngörünün aksine AB 28 oranlarını yakalayabilmek için, seçilen meslek grupları için gerekli toplam ilave istihdam rakamı, AB 15’ten fazladır. Bunun temel nedeni ise eğitim, kısmen de adalet alanında, AB 15’e göre AB 28 oranlarının daha iyi olmasıdır. Özetle, AB içerisinde 1995 ve öncesi Birliğe üye olan ülkeler ile 2004 ve sonrasında üye olanlar arasında kamu istihdamı açısından, en azından seçili meslekler bağlamında, büyük oransal fark bulunmamaktadır.

Tablo 9. Meslek Gruplarına Göre İlave Kamu Personeli İstihdamı Gereği

2014	Öğretmen	Sağlık Personeli	Hâkim	TOPLAM
AB 28’e Göre	794.544	635.487	5.410	1.435.411
AB 15’e Göre	729.116	698.180	3.521	1.430.817

Bu durumun birkaç nedeni olabilir. Çoğunluğu Eski Doğu Bloğu üyesi bu ülkelerde; eğitim ve adalet alanlarında kamu istihdamının önemsendiği

düşünülebilir. Öte yandan, eski sosyalist sistemdeki yüksek kamu istihdamı, halen düşürülememiş de olabilir. Nitekim Tablo 3'teki genel ve kamu istihdam oranları bu savı desteklemektedir. Ayrıca kamudaki verimlilik oranları arasındaki farkın da böyle bir duruma etki ettiği iddia edilebilir. Son olarak her ne kadar AB 15 içinde yer alsada, Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi ekonomik olarak krizin etkilerini atmaya çalışan üyelerin varlığı da bu durumu etkilemiş olabilir. Sonuç olarak AB 15 ve AB 28 oranları arasında küçük de olsa AB 15 lehine bir durum söz konusudur. Ancak bu fark, ihmal edilebilecek kadar küçüktür ve tezin başındaki önsavın geçersizliğini göstermektedir.

Öte yandan, Türkiye'nin Tablo 9'a göre ev ödevi, genel olarak ortaya çıkmıştır. Bu duruma göre 1,5 milyona yakın ilave kamu istihdamı gerekmektedir. 3,5 milyona yaklaşan 2014 yılı istihdamı dikkate alındığında % 40'ın üzerinde, büyük bir orandan söz edildiği görülebilir. Nitekim böyle bir istihdamın gerek beşeri sermaye gerekse ekonomik dengeler açısından tek seferde yapılabilmesi neredeyse imkânsızdır. Bu meslekler için üniversite eğitimi gerekmektedir. Bu da, başta hekimler olmak üzere, öncelikle öğrenci sayılarının artırılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu halde bile, 4 – 6 yıl sonra ancak bu kişiler mezun olarak istihdama uygun hale geleceklerdir. Ne var ki zaman içinde böyle bir açığın kapatılabilmesi söz konusu olabilir. Bir diğer husus ise böyle bir istihdam kamu maliyesi açısından önemli yük getirecektir. Gelir gider dengesi açısından iyi hesap yapılarak hareket edilmesi gerekmektedir. Ancak bu alanlara yapılacak olan yatırımın uzun vadede olumlu geri dönüşleri olacağı da muhakkaktır.

Tablo 10. AB Düzeyinin Türkiye’de Kamu İstihdamına Olası Etkisi

2014	Türkiye’de Mevcut Kamu İstihdamı	Türkiye’de Mevcut Kamu İstihdam Oranı	AB Mevcut Kamu İstihdam Oranı	İlave Kamu İstihdamı	Olması Gereken Kamu İstihdamı	Oluşacak Toplam İstihdam	Oluşacak Kamu İstihdam Oranı
AB 28’e Göre	3.440.000	13,6	20,5	1.435.411	4.875.411	26.692.411	18,27
AB 15’e Göre	3.440.000	13,6	19,6	1.430.817	4.870.817	26.687.817	18,25

Son gösterge olan Tablo 10’da, daha öncekilerin genel bir özeti ve sonucu verilmiştir. Öncelikle 2014 yılına göre Türkiye’de hali hazırdaki kamu istihdamı ve bunun genel istihdama oranı sunulmuştur. Sonrasında ise AB’deki kamu istihdam oranları AB 28 ve AB 15 olarak verilmiştir. Bu sayede mevcut durum karşılaştırması yapılabilmektedir. Kamu istihdam oranı AB 28’de en yüksek düzeydedir. Yaklaşık bir puan geriden AB 15 ortalaması gelmektedir. Türkiye’nin oranı ise sırasıyla yaklaşık 7 ve 6 puan daha düşük durumdadır.

Daha sonrasında ise Tablo 9’da hesaplanan, Türkiye için gereken ilave istihdam rakamları verilmiştir. Mevcut ile toplanmış ve olması gereken toplam istihdam rakamları bulunmuştur. Buna bağlı olarak Türkiye’deki genel istihdam rakamlarının da ilave istihdam kadar artacağı öngörülmüştür. Bunun anlamı; halen özel sektörde çalışmakta olan hiçbir kişinin ilave istihdam kapsamında kamuya alınmayacağı, halen işsiz olanlar arasından işe alımların yapılacağı veya özel sektörden kamuya geçiş olsa bile hemen özel sektördeki açığın yeni istihdam ile doldurulacağıdır.

Son ve en önemli değerlendirmelerden bir tanesi ise, yeni duruma göre Türkiye’deki kamu istihdamının oranıdır. Mevcut duruma göre AB’nin 6 – 7 puan altında bir kamu istihdamı varken yeni duruma göre Türkiye’nin oranı yaklaşık

18,3'e çıkmıştır. Bununla beraber; sağlık sektöründe dikkate alınmayan mesleklerin (fizyoterapist, eczacı vd.) de dahil edilmesi ayrıca genel istihdamın tamamının işsizlerden karşılanmaması ve buna bağlı olarak genel istihdamın daha düşük düzeyde etkilenmesi ve kamu istihdam oranının görece yükselmesi gibi olası durumlar düşünülecek olursa bu oranın Türkiye için daha da yükselmesi olası görünmektedir. Bu yönüyle; seçili meslek gruplarında gerekli istihdamın kamu tarafından yapılması halinde, Türkiye'nin kamu istihdam düzeyinin AB ortalamaları civarına yükseleceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak Türkiye'de kamu istihdamının, AB'ye nazaran, oransal olarak düşük görünmesinin nedeni kamu kesiminin asıl görevleri arasında varsayılan meslek gruplarındaki eksik istihdamından kaynaklanmaktadır. Bu alanlarda görece yeterli istihdamın sağlanması halinde, Türkiye'nin kamu istihdam düzeyi AB ile benzer bir noktaya gelecektir. Bunun anlamı da kapsam dışında bırakılan alanlar ve meslek guruplarında kamu istihdam düzeylerinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiğidir. Zira oluşan genel yargıyla doğru orantılı olarak fazla istihdamın söz konusu olduğu kamu kurum ve kuruluşlarının bulunması muhtemeldir.

SONUÇ

İnsan topluluklarının bir arada yaşamaya başlamasından bu yana sosyal ilişkiler ağı ortaya çıkmıştır. İnsan sayısının artması ve ilişkilerin karmaşık hale gelmesi, toplumsal düzeni ve zamanla devlet olgusunu ortaya çıkarmıştır. İlk devletlerden günümüzde revaçta olan ulus devlet anlayışına kadar önemli değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Farklı dönemlerde devlet olgusu üzerine kafa yoran düşünürler arasında farklı kavramsal tanımlamalar ortaya çıkmıştır. Bunlar arasında, ulus devlet sonrasında ön plana çıkan 3 unsur üzerinden yapılan tanımlama daha çok kabul görmüştür.

Öte yandan, postmodern dönemde artık ulus devletlerin de aşınmaya başladığı ve ulusötesi yapıların ikame olarak şekillenmeye başladığını iddia edenler bulunmaktadır. AB'yi, uluslararası kuruluşları veya çok uluslu büyük şirketleri bu gözle değerlendirenler bulunmaktadır. Ancak AB'nin kendine özgü bir yapısının olduğu açıktır. Bu açıdan; bazılarına göre başarı hikâyesi, bazılarına göre ise başarısızlığa mahkûm hantal bir yapı olarak görülmüştür.

Tez kapsamında, ideolojik önyargılardan uzak biçimde, normatif olarak Birlik incelenmeye çalışılmıştır. Üye devletlerin gönüllü olarak bazı egemenlik yetkilerini Birliğe devretmelerinin sağlanması ve bunun, Birlik kurumları vasıtasıyla yıllardır işliyor olması benzeri olmayan bir uygulamadır. Öte yandan, üyeler arasında yeterince uyumun sağlanamaması ve en güçlü yönü olarak görülmekle birlikte, küresel mali krizle birlikte bunun ciddi olarak sorgulanmaya başlandığı ekonomisi, Birliğin geleceğiyle ilgili kaygıları da artırmıştır. Yunanistan başta olmak üzere, ekonomisi halen alarm veren üyelerin varlığı ve aradan geçen yaklaşık on yıla

rağmen beklenen iyileşmenin tam olarak görülememesi ve bunun yanında ilk defa yaşanan ayrılık kararı yani Brexit adeta mevcut kaygılara tuz biber olmuştur. Bu yönüyle AB bir yol ayrımındadır. Ya bütünleşmeyi derinleştirerek bu krizlerden çıkmayı başaracaktır veya mevcut yapısını koruyamayarak daha mütevazı bir uluslararası kuruluşa dönüşecek hatta yok olacaktır.

Birlik için ifade edilebilecek bir başka sorun ise karar alma mekanizmalarının yavaşlığıdır. Buna bağlı olarak gelişmelere geç reaksiyon gösterilebilmektedir. Hatta bazen yanlış tepkiler de verilebilmektedir. Buna örnek olarak; ABD’de ortaya çıkan küresel mali kriz sonrasında ABD görece ekonomik olarak toparlanmışken AB’nin halen sorunlarla uğraşıyor olması gösterilebilir. Federal bir devlet olarak ABD, gerekli tedbirleri belirlemiş ve hızlıca uygulayabilmiştir. Ancak aynı durum AB için aynı hızda söz konusu olamamıştır. Bu durumun tek nedeninin karar alma süreçleri olduğu söylenemez ancak etkisinin olduğu da açıktır. Çok vitesli Avrupa, her kafadan farklı ses çıkan Avrupa’ya dönüşme riski altındadır.

Akademik düzeyde devletlerin ve ulusötesi yapıların geleceği tartışılıyor olsa da sonuçta bazı hususlar kolay değişmeyecektir. Örneğin kamu tarafından sunulması beklenen bir takım hizmetler bulunmaktadır. Bunlara kamusal hizmetler denilmektedir. Ulus devlet ile ortaya çıkan devlet – vatandaş ilişkisinin bir yansıması olarak Devletin fonksiyonlarının yanında kamu tarafından sunulması beklenen hizmetler ortaya çıkmıştır. Önceleri güvenlik gibi negatif hizmetler üzerinde durulurken modern dönemle birlikte ekonomik servisler gibi pozitif hizmetler de beklenir olmuştur. Buna bağlı olarak modern devletin sorumlulukları azalmamış, aksine artmıştır. Ancak bu sorumlulukların sınırları, devletin ideolojisine göre farklılık göstermiştir. Sosyalist veya sosyal demokrat bir devlette kamunun

sorumlulukları ve doğrudan sunduğu hizmetler daha fazla iken minimal devlette bunlar daha düşük düzeyde kalmıştır. Ancak bazı alanlardan kamu çekilmesine rağmen düzenleme ve denetleme şeklinde de olsa müdahalesini sürdürmüştür.

Hangi mal ve hizmetlerin kamu tarafından üretilmesi gerektiği felsefi ve ideolojik tartışmaların konusu olmuştur. Bu çalışma kapsamında; bu tartışmalara fazlaca girilmeden 4 alandaki hizmet üretiminin; ya tamamen veya kısmen kamu hizmeti olarak sunulması gerektiği örnekleriyle savunulmuştur. Adalet ve güvenlik tamamen, eğitim ve sağlık hizmetlerinin ise kısmen kamu tarafından sunulması gerektiği, kısmen sunulurken de özel sektör üzerinde kapsamlı denetimin zorunluluğu iddia edilmiştir.

Dört kamusal hizmet alanı üzerinde durulduktan sonra bu alanlar, AB ve Türkiye bağlamında istihdam üzerinden karşılaştırılmıştır. Bu alanlarda AB'nin istihdam düzeyi, bir şekilde idealize edilmiştir. Yani AB'nin bu alanlardaki istihdam düzeyi veri olarak kabul edilmiştir. AB adayı bir ülke olarak Türkiye'nin, belirtilen alanlarda istihdam düzeyinin, en az Birlik ortalaması kadar olması gerektiği savunulmuştur. İstihdam düzeyleri karşılaştırılırken farklı yapı ve büyüklük nedeniyle oransal veri kullanılmıştır. Ancak bahsi geçen 4 kamusal hizmette çalışan tüm meslek grupları karşılaştırmaya dâhil edilmemiş görece önemli görülenler tercih edilmiştir. Bu tercihte veriye ulaşma ve tezin kapsamı da etkili olmuştur.

Yapılan karşılaştırma sonucunda, öngörüldüğü gibi, Türkiye'nin istihdam düzeyi, AB ortalamasının altında kalmıştır. Ancak iç güvenlik alanındaki polis ve jandarma istihdam düzeyi, AB'nin üzerinde çıkmıştır. Bu nedenle iç güvenlik alanında ilave istihdam gereği ortaya çıkmamıştır. Öte yandan eğitim, sağlık ve adalet alanında istihdam gereksinimi tespit edilmiştir. Adalet alanında, savcılar

kapsam dışında bırakılmıştır. Bunda hem verilerin farklı kaynaktan ve farklı yıla ait edinilmesi hem de savcılık makamının Türkiye'deki konumu etkili olmuştur. Sağlık alanında ise tüm meslekler çalışmaya dâhil edilmemiş en önemli görülen 3 meslek grubu üzerinden değerlendirme yapılmıştır.

Veri konusunda en az sorunlu olduğu eğitim hizmetlerinde, asıl yükü çeken öğretmenler ve öğretim görevlileri incelemeye alınmış ve AB ve Türkiye arasında önemli oranda istihdam farklarının bulunduğu tespit edilmiştir. Benzer şekilde hekim, hemşire - ebe ve diş hekimlerinden oluşan sağlık alanında da farklar bulunmuştur. Adalet alanında hâkim sayısında da iyileştirme yapılması gereği tespit edilmiştir. Ancak nominal sayı olarak azlığı etkisini sınırlı bırakmıştır.

Sonuç olarak bahsi geçen hizmetlerde, Türkiye verisi; AB ortalaması ile gerek AB 28 gerekse AB 15 olarak karşılaştırılmıştır. İkisinde de benzer genel sonuçlar elde edilmiştir. Buna göre; seçili meslekler için, AB ortalamalarını yakalayabilmek için, Türkiye'nin mevcut kamu istihdamının %40'nın üzerinde yeni istihdama ihtiyacı bulunmaktadır. Böyle bir istihdamın gerçekleştirildiği varsayıldığında Türkiye'nin kamu istihdam oranınının AB oranlarına yaklaştığı görülmektedir. Bu bakımdan da Türkiye'deki mevcut kamu istihdam oranınının düşük olması aslında temel kamusal hizmetlerde yeterince istihdam temin edememiş olmasına bağlanabilir. İdealize edilen AB oranlarının yakalanması halinde Türkiye'de, AB'ye yakın kamu istihdam oranları hesaplanmaktadır.

Türkiye ile ilgili oluşan aşırı kamusal istihdam algısı ile mevcut veri çelişmektedir. Ancak temel kamusal hizmetlerin yeterince kapsamlı şekilde verilmesi sağlanırsa kamusal istihdam düzeyinin önemli oranda artacağı öngörülmüştür. Buna bağlı olarak, genel veriye bakınca, Türk kamu kesiminde aşırı

istihdam görülmemesine rağmen; asıl kamusal hizmetin sunulması gereken meslek gruplarında yeterince kamu istihdamı sağlanması halinde aşırı olmamakla birlikte neredeyse doygun bir kamusal istihdam oranına ulaşılacağı görülmüştür. Ne var ki, diğer kurum veya meslekler bazında inceleme yapıldığında aşırı istihdamın bulunduğu yapıların tespiti de şaşırtıcı olmayacaktır.

Veri analizi sonucunda bir diğer tespit ise AB ile ilgili olmuştur. AB 15 ile AB 28 arasında önemli bir fark bulunamamıştır. Hatta eğitim ve adalet alanında AB 28 ortalamasının daha iyi olduğu buna karşın sağlık alanında ise AB 15 ortalamasının iyi olduğu tespit edilmiştir. Hem uzun yıllardır Birlik üyesi olmaları hem de çoğunluk olarak gelişmiş sosyo-ekonomik göstergelere sahip kuzey ülkelerinden oluşmaları nedeniyle AB 15 oranlarının anlamlı şekilde AB 28 oranlarından iyi çıkması öngörülmüştür. Ancak beklenen durum ile analiz sonucu örtüşmemiştir. İki grubun ortalamaları arasında manidar fark bulunamamıştır. AB içerisindeki bu durum, ayrı bir analiz veya incelemenin konusu olabilir. Ancak çoğunluğu eski doğu bloğu ülkesi yeni üyelere, eğitim verisinin yüksek olması üyelik öncesinde de eğitime verilen önem ile açıklanabilir. Sosyalist blokta da eğitimin önemli bir kamusal alan olduğu iddia edilebilir.

Son söz olarak, adalet, eğitim, sağlık ve iç güvenliğin önem verilmesi gereken hizmet alanları olduğu çoğunluğun ortak fikri olsa gerek. Bu alanlara, özellikle de kamu tarafından, gerek fiziki gerekse beşeri sermaye yatırımı yapılmasına, geliştirilmesine ve kalitesinin artırılmasına ihtiyaç olduğuna itiraz çok az olacaktır. Elbette sadece istihdamı artırmak tek başına çözüm değildir. Bununla uyumlu şekilde diğer başka unsurların da geliştirilmesi gerekmektedir. Ancak gerekli

istihdam düzeyinin sağlanması önemli bir başlangıçtır. Bu noktada “gerekli istihdam düzeyi” tartışmaya açık bir konudur.

50 yılı aşkın bir süredir, AB ve Türkiye ilişkileri sürmektedir. Bunun son 17 yılı, aday ülke statüsü ile geçilmiştir. Tam üyeliğin bir devlet politikası olduğu koşulda, “gerekli istihdam düzeyi” için AB’nin bir çapa kabul edilmesi makul olsa gerek. Belirlenen 4 alanın 3’ünde yeni istihdam gerekliliği tespit edilmiştir. Bu projeksiyon, uygulanmaya müsait, bu alanlardaki diğer meslekler veya başka alanlardaki meslekler için de tatbik edilebilir. O zaman kamu istihdam düzeyiyle ilgili daha farklı öngörüler ortaya çıkabilir.

Bunlar yapılırken ülkelerin kendine özgü koşulları da unutulmamalıdır. Ekonomisi, sosyal yapısı, verim düzeyi, coğrafi yapısı, iklimi, kültürü, ulaşım imkânları, ortalama yaşam beklentisi, emeklilik yaşı vb. pek çok hususun istihdam gereği üzerinde etkisi olabilir. Ancak bu çalışmada bunlar ihmal edilmiştir.

Son olarak, çapa kabul edilen AB’nin geleceği tartışmalı bir konudur. Belki gelecekte çapa olacak bir Birlik’ten söz dahi edilemeyebilir. Ne var ki her halükarda bahsedilen kamusal hizmet alanlarında yatırıma devam edilmesi gerekliliktir.

KAYNAKÇA

Akalın, Mehmet, Europol: Türkiye'nin Operasyonel İşbirliği Tartışması, **Türk İdare Dergisi**, sayı 428, Haziran 2016, s.s. 11 - 31.

Akçay, Belgin ve Göçmen, İlke (Editörler), **Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, 3. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2016.

Akdoğan, A. Argun, **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği**, 1. Baskı, TODAİE Yayınları, 2008.

Akdur, Recep, **Türkiye'de Sağlık Hizmetleri ve Avrupa Topluluğu Ülkeleri ile Kıyaslaması**, 1999, www.recepakdur.com internet sayfasında yayımlanmış elektronik versiyon, (erişim tarihi: 11.03.2017).

Arslaner, Hakan ve Şekerci, Demet, Türkiye'de Adalet Hizmetlerinin Niteliği ve Bu Hizmetlerin Bütçe Üzerindeki Yükü, **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, s.s. 31 – 48.

Aslan, Onur Ender, **Kamu Personel Hukuku**, 1. Baskı, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2012.

Aslan, Zehreddin, **657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Suç ve Cezaları**, 1. Baskı, Alfa Yayınları, 2001.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma**, Ankara, 2011.

Avrupa Komisyonu, **European Governance: A White Paper**, COM (2001) 428, Brüksel, 25.07.2001.

Avrupa Komisyonu, **Member States' Competitiveness Report 2014 - Public Administration Scoreboard**, Elektronik Rapor, (erişim tarihi: 06.04.2017), <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/7162/attachments/1/translations>

Avrupa Komisyonu İletişim Yayınları Genel Müdürlüğü, **Avrupa Birliği Nasıl Çalışır**, Avrupa Birliği Yayınlar Ofisi, Türkiye, 2013.

Ayman Güler, Birgül, **Türkiye'nin Yönetimi, Yapı**, Ankara, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, 2003.

Bilici, Nurettin ve Bilici, Adem, **Kamu Maliyesi**, Ankara, 6. Baskı, Savaş Yayınevi, 2015.

Cioclea, Alexandra Ema, **Principles of The European Administrative Space and Their Impact on Performance in Public Organizations**, CES Working Papers, Elektronik Versiyon, (erişim tarihi 07.04.2017).

Çapar, Selim, Almanya'da Kamu Personel Sistemi, **Türk İdare Dergisi**, Mart 2010, sayı 466.

Çeçen, Anıl, **Adalet Kavramı**, 2. Baskı, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1993.

Demir, Fatih, Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 42, Sayı 4, Aralık 2009.

Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, 7. Baskı, Umuttepe Yayınları, 2014.

Gözler, Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2007.

Gözübüyük, A. Şeref ve Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, 7. Baskı, Ankara, Turan Kitabevi, 2010.

Hobbes, Thomas, (çeviren) S. Lim, **Leviathan**, 13. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2014.

Kalkınma Bakanlığı, **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE – 2011)**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2013.

Karahanoğulları, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, 1. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2002.

Kelsen, Hans, Adalet Nedir?, **TBB Dergisi**, 2013, s.s. 431 – 454.

Keskin, Nuray E. (Editör), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 2004.

Kubal, Mary Rose, **The Politics of Education Decentralization in Latin America: Rhetoric and Reality in Chile, Mexico, Argentina, and Nicaragua**, Latin Amerika Çalışmaları Derneğinin 27 – 29 Mart 2003 tarihli Dallas / Teksas toplantısında sunulan Tebliğ.

Mil, Halil İbrahim, Türkiye'de İç Güvenlik Teşkilatları ve Özellikleri, **Süleyman Demirel Vizyoner Dergisi**, yıl: 2014, cilt: 5, sayı: 11, s.s. 40 - 61.

Ministry of The Presidency, Technical Secretariat General, **Public Employment in European Union Member States**, Madrid, 2010, elektronik versiyon, (erişim tarihi: 01.03.2018).

OECD, **Education at a Glance 2016: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris, 2016, elektronik versiyon, (11.04.2017)

OECD, **European Principles For Public Administration**, SIGMA Pappers: No. 27, Paris, 1999, elektronik versiyon, (erişim tarihi: 07.04.2017)

Official Journal of The European Union, **Consolidated Version Of The Treaty On European Union**, C 326/13, 26.10.2012.

Özen, Muharrem ve Tozman, Önder, Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 42, Sayı 4, Aralık 2009

Özkösedâğ İçin, Özlem, Değişen Güvenlik Anlayışının Uluslar arası Örgüt Örnekleri Üzerinden Analiz Edilmesi, **Güvenlik Stratejileri Dergisi**, Nisan 2017, yıl 13, sayı 25, s.s. 99 – 148.

Özgür, Gönül, Saran, Mine, Vatan, Fahriye ve Khorshid, Leyla, (editor, Gönül Özgür), **Eğitim Hizmetlerinde Kalite**, Eğitim Yayınevi, Konya, 2013.

Pekdoğan, Haydar, Yeni Kamu Yönetimi Çerçevesinde İç Güvenlik Hizmetlerinin Modernizasyonu: Jandarma Teşkilatında Görevli Personelin Yenilikçilik Düzeyleri Üzerine Bir Uygulama, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Şubat 2017, cilt: 10, sayı: 48, s.s. 647 - 652.

Poggi, Gianfranco, (çeviren) Aysun Babacan, **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, 4. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014.

Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, s. 2014.

Tavas, Bekir, İç Güvenlik Hizmetleri Çalışanlarının Karşılaştıkları İş Güçlükleri: Ankara İl Emniyet Müdürlüğü Örneği, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, 2016, sayı 68, s.s. 109 - 122.

The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Avrupa Konseyi (Council of Europe), **Report on “European Judicial Systems – Edition 2014 (2012 Data): Efficiency and Quality of Justice**, Elektronik Rapor, (erişim tarihi 11.03.2017).

Tutum, Cahit, Kamu Personeli Sorunu, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 3, 1990, s.s. 31 – 45.

Yayla, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, 1.Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2009.

Yıldız, Mete ve Sobacı, Mehmet Zahid, (derleyen) **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, 2. Baskı, Ankara, Adres Yayınları, 2015.

Yücel, Mustafa Tören, **Hukuk Felsefesi**, Ankara, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2003.

Zengin, Nazmi, “Sağlık Hakkı” ve Sağlık Hizmetlerinin Sunumu, **Sağlıkta Performans ve Kalite Dergisi**, Ocak 2010, sayı 1, s.s. 44 – 52.

www.ab.gov.tr

www.adalet.gov.tr

www.bumko.gov.tr

www.dpb.gov.tr

<http://ec.europa.eu>

<http://ec.europa.eu/eurostat>

www.europa.eu

www.europol.europa.eu/

www.ilo.org/ilostat

www.merriam-webster.com

www.mevzuat.gov.tr

www.muhasibat.gov.tr

www.oed.com.

www.oecd.org

www.tbmm.gov.tr

www.tdk.gov.tr

www.worldbank.org

ÖZET

‘İktidar’ ve onun özel siyasal hali olan ‘devlet’, insanların kompleks ilişkiler bağlamında bir arada yaşaması ile ortaya çıkan ve gelişen olgulardır. Modern ulus-devletin, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle sınırlandırılması sayesinde, ülkesinde yaşayan birey ile arasında gelişen hukukî bağa vatandaşlık denilmiştir. Buna bağlı olarak, kamu yönetimi ve kamusal hizmetler ortaya çıkmıştır. Ne var ki hangi hizmetlerin kamusal olduğu ve dolayısıyla mutlaka veya esas olarak kamu tarafından sunulması gerektiği ideolojik paradigmaya göre farklılık göstermiştir.

Bu paradigmalardan bağımsız olarak temel kamu hizmetlerin kamu tarafından sunulması gerektiği ağırlık kazanmıştır. Bu çalışma kapsamında; adalet, eğitim, sağlık ve güvenlik temel kamusal hizmetler olarak kabul edilmiş ve çeşitli argümanlarla bu yaklaşım desteklenmiştir. Bu nedenle, bahsi geçen hizmetlerin ilk ikisinin mutlak, diğer ikisinin ise esas olarak kamu tarafından sunulması gerektiği gerekçeli savunulmuştur.

Gerek değinilen hizmetlerin gerekse diğer kamusal hizmetlerin sunulmasındaki beşeri kaynağı, asıl olarak kamu görevlileri oluşturmaktadır. Ancak Türkiye’de kamu görevlisi istihdamının aşırı olduğu yönünde algı vardır. Ne var ki kamu istihdamının genele oranı bu algının aksini ortaya koymaktadır. Tezin önsavlarından biri de temel kamusal hizmetlerde istidam düzeyinin düşük olduğu, eğer ideal orana çıkılmış olsaydı Türkiye’deki genel kamu istihdamının da yükseleceğidir.

Günümüzde devlet olgusunun aşınmaya başladığı ve ulusötesi yapıların kısmen devletlerin yerini alabileceği ifade edilmektedir. Avrupa Birliği de ulusüstü yapısı ile kendine özgü siyasi ve ekonomik birliktir. Üye devletler bir takım egemenlik yetkilerini bu suprnasyonel yapıya devretmiştir. Birliğin, üye ülkelerden ayrı kurumsal organları bulunmaktadır. Bunlar, kısmen bir devletin sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı erklerinin yetkilerini haiz şekilde kurulmuştur. Bu kurumlar eliyle münhasır veya paylaşımlı yetkisinde bulunan alanlarda düzenleme yapabilmektedir. AB, yetki

alanındaki işlemler için eurokrat olarak da adlandırılan ve daha çok Komisyon ve ajanslarda istihdam edilmiş kendi personeline sahiptir.

Gerek kendi personeli olması gerekse üye devletlerin kamu personeli bulunmasına rağmen, Birlik nezdinde kamu yönetimi alanında bağlayıcılığı bulunan bir yapı veya mevzuat bulunmamaktadır. Ancak yaşanan gelişmelerin gerekli kılması nedeniyle başta Beyaz Kitap olmak üzere hazırlanmış rapor ve çalışmalar mevcuttur. Bunlara koşut olarak bir 'Avrupa İdari Alanı'ndan söz edilebilir. Ne var ki, bu alan, resmi olmayan, kısmen soyut ilkeler düzeyde kalmış bir girişimdir.

Yukarıda da değinildiği üzere Türkiye'deki kamu istihdam düzeyi tartışmalı bir alandır. İdeal istihdam düzeyinin ne olması gerektiği konusunda, AB uygun bir çıpa olabilir. Zira 50 yılı aşkın bir süreç ve tam üyelik müzakereleri devam etmektedir. Bu nedenle temel kamusal hizmet alanlarında AB ülkelerinin ortalama istihdam düzeyi oranları, Türkiye için hedef istihdam oranları varsayılmıştır. Buna göre öncelikle, AB ülkelerinin ve Türkiye'nin temel kamusal hizmetlerde seçilen meslekler için mevcut istihdam düzeyleri tespit edilmiştir. Buna bağlı olarak Türkiye'nin, AB ortalamalarını yakalayabilmek için ne kadar ilave istihdama gereksinimi olduğu hesaplanmıştır. Buna bağlı olarak bu ilave istihdamın tamamının kamu tarafından yapılması halinde toplumda ne kadar ilave kamu personeli istihdamı yapılacağı dolayısıyla da toplam kamu istihdamında gerek sayısal gerekse oransal olarak nasıl bir değişimin yaşanacağı belirlenmiştir. Yapılan projeksiyonun gerçekleşmesi halinde AB ile Türkiye arasında genel kamu istihdam düzeyi bakımından nasıl bir durumun gözleneceği ortaya konulmuştur.

ABSTRACT

'Power' and its 'state', which is its special political form, are phenomena which occurred after people's living together in the context of their complex relations. Due to the fact that the modern nation-state is limited to the principle of separation of powers, it is said that citizenship is a special bond developed between the individual and his country. Accordingly, public administration and public services have emerged. However, it differs according to the ideological paradigm in which services are public and, therefore, must be provided wholly or basically by the public administrations.

Regardless of these paradigms, it has become more necessary for the public administrations to provide basic public services. In the scope of the thesis; justice, education, health and security have been recognized as basic public services and this approach has been supported by various arguments. For this reason, it is argued that the first two of the services should be provided wholly, and the other two must be provided basically by the public administrations.

The human resource in providing the services mentioned and other public services is mainly public agents. However, there is the perception that overemployment of public officials in Turkey. However, the rate of public employment in general employment refutes this perception. One of the hypotheses of this study is that the employment level in the basic public services is low and the general public employment level will increase in Turkey if the employment rates in basic public services increase till the ideal ratio.

Nowadays, it is stated that the state phenomenon has begun to erode and that transnational structures may partly replace them in the future. The European Union is its own political and economic unity with its supernatural structure. Member states have transferred some powers of sovereignty to this supranational structure. The Union has its own institutional bodies respective to the Member States. These institutions are established by partly holding the legislative, executive and judicial powers that a state has. By the hand of these institutions, regulations can be made in

their own exclusive or shared competence area. The EU has its own staff, also called the eurocrate for the transactions under its jurisdiction and mostly employed in the European Commission and agencies.

There is no structure or legislation binding on the public administration area in the Union, even though both the Union and the member states have their public officials. However, due to emerging developments, there were reports and studies released notably the White Book. Related to these developments, a 'European Administrative Area' could be mentioned. However, this area is an unofficial, partly abstract initiative.

As mentioned before, the level of public sector employment in Turkey is a controversial area. As to what the ideal level of employment should be, the EU could be an appropriate anchor or reference. Since there is a relation between EU and Turkey over 50 years and full membership negotiations are ongoing. Therefore, the average employment rates of the EU countries in the field of basic public services are assumed as the target employment rates for Turkey. Accordingly, first of all, the current employment levels for selected professions both in the EU and Turkey have been identified. Then, how much additional employments are needed to catch up with the EU averages for each of the mentioned professions is calculated. Accordingly, if this additional employment is recruited wholly by the public sector, how much additional public personnel will be employed in total and how the total public employment level will be changed numerically and proportionally is calculated. In case of realization of the projections, how a situation will be observed in terms of the overall level of public sector employment between the EU and Turkey is demonstrated.