

160154

ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ve SİYASET ANABİLİM DALI
(Yönetim Bilimleri)

KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI ve KAMU İSTİHDAMINA ETKİLERİ

Danışman:
Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER

DOKTORA TEZİ

Özlem KÖROĞLU

Ankara-2005

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ve SİYASET (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI ve KAMU İSTİHDAMINA
ETKİLERİ**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

.Prof. Dr. Tayfur Özşen.

.Doç. Dr. Ahmet Alpay Dikmen

.Doç. Doç. Dr. Yılmaz Üstüner

Yard. Doç. Koray Karasu

.....
.....

İmzası

Birgül
Tayfur
Ahmet
Yılmaz
Koray

.....
.....

Tez Sınavı Tarihi ...21.10.2005...

İÇİNDEKİLER

İçindekiler.....	i
Tablolar Listesi.....	iv
GİRİŞ.....	1

I . BÖLÜM

KAMU İŞLETMECİLİĞİ ve İSTİHDAM ANLAYIŞI

I.	KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI NEDİR?.....	9
1.	Kamu İşletmeciliği Yaklaşımları.....	15
1.1.	Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı.....	16
1.2.	Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı.....	18
1.3.	Girişimci Devlet Yaklaşımı.....	21
1.4.	Yönetişim Yaklaşımı.....	26
2.	Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu Hizmeti Kavramı.....	33
2.1.	Kamu Hizmetleri ve Özelleştirme.....	36
2.2.	Kamu Hizmeti ve Deregülasyon.....	38
3.	Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Yönetim Teknikleri.....	40
3.1.	Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Misyon.....	40
3.2.	Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve TKY.....	42
3.3.	Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Stratejik Planlama Yönetimi.....	45
II.	KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI VE İSTİHDAM YAKLAŞIMI.....	47
1.	Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Esneklik.....	47
1.1.	Çalışma Hayatında Esneklik.....	48
1.2.	Esnek İstihdam Anlayışı.....	51
2.	Personel Yönetimi.....	53
2.1.	Hizmete Alma Politikaları.....	53
2.2.	Kadro ve Norm Kadro Sistemi.....	54
2.3.	Kamu İşletmeciliği Anlayışında Ana İstihdam Türleri.....	59
2.3.1.	Sözleşmeli Personel.....	59
2.3.2.	Geçici İşçi.....	60
3.	Personelin Azaltılmasında Kullanılan Dayanaklar.....	64
3.1.	Taşeronlaşma.....	65

3.2. İşten Çıkarma.....	67
3.3. Erken Emeklilik.....	67
4. Ücretlendirme; Performans Ücretlendirmesi Sistemi.....	70
5. Emeklilik: Bireysel Emeklilik Sigortası.....	73
III. DEĞERLENDİRME.....	76

II.BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAM SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

I. MERKEZİ YÖNETİM ve KAMU İSTİHDAM SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM.....	87
1. Merkezi Yönetim ve Memur İstihdamı.....	88
1.1. Memurluk Rejimi ve Anayasalar.....	89
1.2. Memurluk Statüsü ve 788 Sayılı Yasa.....	93
1.3. Memurluk Statüsü ve Yabancı Uzman Raporları.....	97
1.4. Memurluk Statüsü ve 657 Sayılı Yasa.....	110
1.4.1. Memurluk Statüsü ve Hizmete Giriş.....	111
1.4.2. Memurluk Rejiminde Kadro.....	114
1.4.3. Memurluk Statüsü ve Hizmet Sınıfları.....	117
1.4.4. Memurluk Rejiminde Yükselme.....	127
2. Merkezi Yönetimde Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	131
3. Merkezi Yönetimde Geçici Personel İstihdamı.....	140
4. Merkezi Yönetimde İşçi İstihdamı.....	143
II. YEREL YÖNETİM ve KAMU İSTİHDAM SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM.....	144
1. Yerel Yönetimlerde Deregülasyon ve Taşeronlaşma.....	145
2. Yerel Yönetimde Memur İstihdamı.....	148
3. Yerel Yönetimde Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	151
4. Yerel Yönetimde İşçi İstihdamı.....	152
III. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ ve KAMU İSTİHDAM SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM.....	155
1. KİT'lerin Tarihsel Gelişim Süreci.....	156

2. KİT'lerde Deregülasyon ve Özelleştirme.....	158
3. KİT'lerde Memur İstihdamı.....	164
4. KİT'lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	170
5. KİT'lerde İşçi İstihdamı.....	175
IV. KURUL TİPİ ÖRGÜTLENMELER ve KAMU İSTİHDAM SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM.....	179
1. Siyasi Otoriteye Serbesti Tanımak Amacıyla Oluşturulan Kurul Tipi Örgütlenmeler.....	180
2. Hassas Sektörleri Piyasa Mekanizmasına Uyarlamak Amaçla Oluşturulmuş Kurul Tipi Örgütlenmeler.....	189
2.1. BİO'lar İstihdam Türleri.....	192
2.2. BİO'larda Hizmete Alınma.....	194
2.3. BİO'lar ve Performans Ücretlendirilmesi ve Performans Değerlendirilmesi.....	196
V. DEĞERLENDİRME.....	200
SONUÇ.....	218
KAYNAKÇA.....	223
ÖZET.....	232
SUMMARY.....	233

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kamu İşletmeciliği Yaklaşımlarının Sınıflandırılması.....	15
Tablo 2: Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Teorik Temelleri.....	19
Tablo 3: Esnek İşletme Yapılanması.....	52
Tablo 4:OECD Ülkelerinde Emeklilik Yaşları (Erkekler İçin).....	68
Tablo 5: OECD Ülkelerinde Emeklilik Yaşları (Kadınlar İçin).....	69
Tablo 6: Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamusal İstihdam Sisteminde Dönüşüm.....	78
Tablo 7:Ülkelere Göre Kamu İstihdam Oranı	84
Tablo 8: Kamu Kurumlarına Ait Serbest Kadroların Yıllar İtibariyle Dağılım	85
Tablo9: Türkiye’de Kamusal İstihdamın Genel Görünümü (2004)	86
Tablo10 :Kamu Personelinin İstihdam Türlerine Göre Dağılımı	87
Tablo 11: Merkezi Yönetim ve İstihdamın Dağılımı.....	88
Tablo 12:Bütçelere Göre Memur İstihdamı (2004)	89
Tablo 13: 788 sayılı Memurin Kanunu-1452 Sayılı Kanun 3656 Sayılı Kanun ve Uygulamanın Ortaya Çıkardığı Kamusal İstihdam Türleri.....	96
Tablo 14: Kamu Yönetimi Yaklaşımları ve Reform Anlayışları.....	99
Tablo 15: Memur İstihdamının Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı	118
Tablo 16: Bakanlar Kurulu Kararı’nda 2005 Mali Yılı İtibari ile İstihdam Edilecek Kurum ve Sözleşmeli Personel Sayıları.....	142
Tablo 17: Yerel Yönetimlerde İstihdam.....	144
Tablo 18: Belediyelerde Memur İstihdamı.....	150
Tablo 19: Belediyelerde Sözleşmeli Personel İstihdamında Yetkililer	152
Tablo 20: KİT’lerde İstihdam.....	156
Tablo 21: KİT’lerin Yönetim ve İstihdam Açısından Düzenlenmesi.....	164
Tablo 22:KİT’lerin Hukuki Statüsü ve Memur.....	170
Tablo 23:KİT’lerde Memur Rejimi.....	170
Tablo 24: KİT’lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	175

Tablo 25: KİT'lerde İşçi İstihdamı.....	178
Tablo 26: Kuruluş Amaçlarına Göre Kurul Tipi Örgütlenmeler.....	180
Tablo 27: Bağımsız İdari Otoriteler ve Personel İstihdam Sayıları (Kurul Üyeleri Hariç)	192
Tablo 28: Bağımsız İdari Otoritelerde Uygulanan İstihdam Türleri.....	193
Tablo 29: Bağımsız İdari Otoritelerde Hizmete Alma Sürecini İşleten Mekanizmalar.	196



GİRİŞ

Kamusal istihdam sistemi son yirmi beş yıllık süreçte tüm dünyada en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Devletin kamu hizmetlerini yürütmesine paralel olarak ortaya çıkan kamusal istihdama yönelik bir çok araştırma bulunmaktadır. Ancak 1980'li yıllardan sonra dünyada ve Türkiye'de gerek kamuoyunda gerek akademik yazında yapılan araştırmalar tek sesliliğe dönüşmüştür. Bunun dışında sınırlı sayıda çalışmada da kamusal istihdam sistemi belirli düzlem, statü veya kurumlar açısından ele alınarak incelenmiştir. Bu bağlamda kamusal istihdam sisteminin, devletin idari yapılanması içinde istihdam türlerine göre bir bütün olarak ele alınarak incelenmesi önem kazanmaktadır.

Kamusal istihdamın türleri, ölçeği, mekanizmaları ve işvereni tartışmaların odağı haline gelmiştir. Devletin ölçek olarak büyüüp hantallaşarak verimsizleştiği; bürokratik mekanizmanın işlevsizleşerek büropatoloji haline dönüştüğü; kamusal istihdamın görece yüksek boyutlara ulaştığı ve güvence mekanizmasına dayanan sistemin tembellik ve ataleti getirdiği ileri sürülmektedir. Bu tezlere göre yapılması gereken, devletin, ekonomik alandaki faaliyetlerinin kısıtlanarak özel sektöre bırakılması, 'minimal devlet', 'katalizör devlet'... gibi tanımlarla ifade edilen sınırlara indirgenmesi; bürokrasinin yasal-ussal yapılanması yerine üretken-ussal yapıya dönüştürülmesi; kamusal istihdamın görece daraltılması, istihdam türlerinin esnekleştirilmesi, güvence mekanizmasının ortadan kaldırılarak özel sektöre paralel istihdam sisteminin kurulmasıdır. İdeolojik olarak yeni sağdan beslenen bu tezler, neo-liberal politikalar doğrultusunda Dünya Bankası, IMF, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), OECD gibi uluslararası örgütler tarafından akademik çalışmalar ve mali krediler yoluyla desteklenmekte ve denetlenmektedir.

Bu çalışmada, kamusal istihdam sistemine yönelik neo-liberal politikaların eleştirel incelemesi yapılacaktır. Çalışmanın genel tezi: 1980 sonrasında kamusal istihdamda yaşanan dönüşümün nedenlerinin, kamusal istihdam sisteminin yapısından, işlevlerinden ve işleyişinden kaynaklanmadığıdır. Sorun kapitalizmin sermaye birikim sürecinde yaşanan

krizin devlet aleyhine genişleme politikasından kaynaklanmaktadır. Kamusal istihdam bu bağlamda kapitalizmin önünde engel teşkil etmektedir.

Kapitalizm, 1970'li yılların sonunda sermaye birikim sürecinde ortaya çıkan azalma sonucunda krize girmiştir. Daha önce yaşanan her krizde olduğu gibi bu kriz de büyüyerek aşılacak zorundadır. Kapitalizmin sermaye birikimini artırabilmek için genişleyebileceği tek alan olarak en büyük siyasal örgütlenme olan 'devleti' kendine çalışma alanı seçerek, ana sorunsalımız olan kamusal istihdam sistemini yeniden düzenlemeye çalışmaktadır.

İkinci Dünya Savaşından 1970'li yılların ilk yarısına geçen süre içinde kalkınma devleti ve refah devleti adı altında devlet tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinde artış yaşanmıştır. Devlet hem ekonomiye koyduğu kurallarla hem de girişimci gibi mal ve hizmet üretmek suretiyle ekonomik alana müdahalelerde bulunarak genişlemiştir. Bu genişleme beraberinde kamusal istihdam sisteminin niteliksel ve niceliksel artışını getirmiştir.

1980'li yılların başlamasıyla birlikte kapitalizm neo-liberal politikalar doğrultusunda içinde bulunduğu krizden çıkabilmek için ölçek olarak genişlemiş bulunan kalkınma devleti ve refah devletine savaş açmıştır. Neo-liberal politikalar pratik ve akademik alanlarda mücadelesini yürütmektedir. Bu bağlamda akademik alanda sürekli olarak yeni yaklaşımlar gündeme gelmektedir.

Neo-liberal politikaların en temel amacı; sermayenin, ulus ötesine rahatça ulus-devletin kurallarına bağlı olmaksızın geçerek, karını maksimize etmesidir. Birbiriyle ağ şeklinde örülmüş girift söylemler sermayenin temel amacına hizmet edebilmek için düzenlenmektedir. Küreselleşme, özelleşme ve yerelleşme bu bağlamda kullanılan ideolojik içerikteki söylemlerdir. Küreselleşme, sermayenin ulus-devlet engeline takılmadan farklı ülkelere rahatça gidebilmesi; özelleşme, kamunun gördüğü hizmetlerin özel sektöre devredilmesi; yerelleşme ise ulus-devletin gücünü kırabilmek ve yerele devredilen hizmetlerin farklı yöntemlerle özel sektöre devredilmesini sağlayabilmek amacıyla kurgulanmışlardır.

1980 sonrası yaşanan bu süreç sonucunda kamu yönetimi pratiği ve akademik yazını da gelişmelerden etkilenerek yeni yaklaşımların ortasında kalmaktadır. Bu

yaklaşımların, amaç açısından değişmeksizin, amaçlara ulaştıracak araçlar açısından sürekli evrilerek günümüze kadar geldiği belirlenecektir. Uygulama sonrasında ortaya çıkan aksaklıklara göre sürekli kendini yenileyen bu yaklaşımlar, kamu işletmeciliği yaklaşımı ile başlamış, ABD özelinde ‘Girişimci Devlet Yaklaşımı’, İngiltere özelinde Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı’ ve son olarak da Yönetişim Yaklaşımı ile gelişmiştir. Her gelen yaklaşım diğeri tarafından eksik bırakılan yada uygulama sonucu düşünülmeyen aksaklıkları ortadan kaldırmak amacıyla yeniden kurgulanmaktadır.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda örgütlenen kamu yönetimi, geleneksel kamu yönetimi anlayışından uzaklaşmaktadır. Devletin küçültülmesi politikasının gerçekleştirilmesinde, kamu işletmeciliği anlayışının verimlilik, etkililik ve iktisadilikten hareket ettiği belirlenmektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışının istihdam sistemi üzerine etkilerini incelemeyi amaçlayan bu çalışmada akademik dar uzmanlık alanlarından biriyle sınırlı kalınmamıştır. İncelenen konu öncelikle devletin idari yapılanması ve personeli olduğu için kamu yönetiminin ilgi alanına girmektedir. İstihdam türleri, hizmete alma, ücretlendirme, yükselme, değerlendirme, emekli etme ve işten çıkarma rejimleriyle personel yönetiminin inceleme alanını oluşturmaktadır. Kamusal istihdamın devlet ve personel arasında statüer rejimi getirmesiyle çalışma idare hukukunu da kapsamaktadır. Kamusal istihdam bir yönüyle statüer bir niteliğe sahipken diğeri taraftan sözleşmesel istihdamı da barındırmaktadır ki bu da inceleme alanını iş hukukuna taşımaktadır. Çalışmanın yöntemi açısından en önemli nokta da kamusal istihdam sistemindeki dönüşüm bütüncül bir yöntem izlenerek, tarihsel, hukuksal ve ideolojik boyut bir bütün olarak ele alınarak incelenmeye çalışılmıştır. Ancak bu bütünsellik de tasnifçilikten ve disiplinlerin temel tartışma konularından uzak durularak, inceleme konusunu geliştirecek veri açıklamalardan yararlanılmıştır.

Tezin amacı kamu işletmeciliği anlayışının kamu istihdam sisteminde nasıl bir dönüşüm oluşturduğunu ortaya koyabilmektir. 1980 sonrasında; devletin küçültülmesi politikasının ortaya konulabilmesi için yasal düzenlemelere, kurumlara ve personel sayılarına bakılması gerekmektedir. Böylece devletin kamu hizmetlerini yerine getirirken kullandığı araçlarda meydana gelen niceliksel ve niteliksel değişimler yoluyla devlette meydana gelen küçülme ortaya konulabilecektir. Tezin

konusu kamu istihdam sistemi olduğu için kamuda çalışan personelle sınırlandırılmıştır.

Türkiye’de 24 Ocak Kararları ile birlikte liberal sistem benimsenmiştir. Özal hükümeti ile uygulama alanı bulan kamu istihdam sistemindeki dönüşüm süreci belirlenmeye çalışılacaktır. Kamu işletmeciliği anlayışının temel değer ve ilkelerinin kamusal istihdam sisteminde ne ölçüde uygulandığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Tezin birinci bölümünde kamu işletmeciliği anlayışının yaklaşımları, temel değerleri, beslendikleri kuramsal alanlar ve destekleyicileri belirlenecektir. Bu bağlamda kamu işletmeciliği anlayışının istihdam sistemine yönelik söylemlerinden yola çıkılarak, bu söylemlere yüklenen anlamların neler olduğu, istihdam sisteminde ne gibi dönüşümler yaratacağına açıklık getirilmeye çalışılacaktır. Kamu işletmeciliği yaklaşımının misyon, toplam kalite yönetimi, esneklik ve stratejik planlamaya yüklediği anlam ve amaçları incelenecektir. Personelin işe alınması, yükseltilmesi, ücretlendirilmesi, emekli ve/veya erken emekli edilmesi, sosyal güvenlik, performans denetimi/ücret açılarından kamu işletmeciliği anlayışının nasıl bir düzenleme getirdiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Tezin ikinci bölümünde ise Türkiye’de istihdam sistemi merkezi yönetim, yerel yönetimler, KİT’ler ve kurullar açısından gruplandırılarak mevcut yapı ortaya konulmaya çalışılacaktır. İstihdam sisteminde memur, sözleşmeli personel, geçici personel, işçi ve geçici işçi pozisyon/statülerinin tarihsel süreç içerisinde gelişimi ortaya konulacaktır.

Dünyadaki kamusal istihdam oranları ile Türkiye’deki kamusal istihdam oranlarının karşılaştırılması yapılarak, neo-liberal politikalar doğrultusunda gerçekten sayıca azalmaya ihtiyacımız olup olmadığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1980 sonrası devletin küçültülmesi politikasıyla birlikte kamu işletmeciliği anlayışının personel istihdamında yarattığı dönüşüm belirlenmeye çalışılacaktır. Türkiye’de kamusal istihdamda gerçekten daralma yaşanmakta mıdır? sorusunun cevabı aranmaya çalışılacaktır. Türkiye’de kamu istihdam sisteminin dönüşümü; merkezi yönetim, yerel yönetim, KİT’ler ve kurullar düzeyinde ele alınarak; memur, sözleşmeli personel, geçici personel, işçi, geçici işçi statü/pozisyonları bağımlı değişkenler olarak incelenecektir. Kamu istihdam sisteminde dönüşümün

parametreleri olarak ele alınacak olan deregülasyon, taşeronlaştırma, özelleştirme, yerleşme erken emeklilik, hizmete almama ve esnek istihdam türlerine evrilme ise çalışmanın bağımsız değişkenlerini oluşturacaktır.

Merkezi yönetimin başat statüsü memurluğun kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda sayısal oranlarına dikkat çekilerek, norm kadro uygulamasına açıklık getirilmeye çalışılacaktır. Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda memurluk statüsünün sözleşmeli personel statüsüne evrilmeye çalışıldığı varsayımı sınanacaktır. İşçi istihdamının ise kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda özellikle yerel yönetimler bağlamında geçici işçilik statüsüne evrildiğine dikkat çekilecektir. Merkezi yönetim ve KİT'lerde kamu işletmeciliği bağlamında dönüşümün memur statüsünden sözleşmeli statüye dönüşmekle, yerel yönetimlerde ise geçici işçilerle sağlanmaya çalışıldığı belirlenecektir.

Türkiye'de kamu yönetimi alanına neo-liberal politikalar doğrultusunda katılan yeni bir örgütlenme tipi ise kurul tipi örgütlenmelerdir. Kurul tipi örgütlenmeler 1980 sonrasında neo-liberal politikaların kamu yönetimine kazandırdığı yapılanmalardır. Yukarıda belirtildiği gibi kamu işletmeciliği anlayışının gerek akademik yazında gerek pratikte başarısızlıkları ortaya çıkmaktadır. Pratikte aksayan yönleri doğrultusunda yeniden düzenlenerek, eskisinin aksaklıklarını giderecek özelliklere sahip olarak tekrar uygulamaya sunulmaktadır. Kurul tipi örgütlenmelerle hassas sektörler siyasal otoritelerin kontrolünden çıkarılarak bağımsız hale getirilerek, neo-liberal politikalar doğrultusunda daha rahat hareket edebilme imkanı kazanacaktır. Bu bağlamda ekonomik nitelikteki hassas sektörler baz alınarak kurul tipi örgütlenmeler ikili bir sınıflamaya tabi tutularak incelenmiştir. Siyasi kimliğe sahip üst kurullar ve hassas sektörleri düzenlemek amacıyla kurulmuş bağımsız kurullar olarak ikiye ayrılarak incelenmiştir. Kamusal istihdam sistemi baz alınarak kurul tipi örgütlenmelerde personel istihdamının hizmete alma, yükseltilme, ücret, performans değerlendirmesi, işten çıkarma, emekli etme ve izin parametrelerinden hareket edilerek kamu işletmeciliği anlayışının temel değerleri üzerine kurgulanmaya çalışıldığına dikkat çekilecektir.

Çalışmada son olarak Türkiye'de kamu işletmeciliği bağlamında kamusal istihdam sisteminin 1980-2004 yılları arasında geçen yirmi dört yıllık süreçte mevcut yapıyı parçacı düzenlemelerle dönüştürme amacı taşındığı belirlenecektir. Ancak

2004 yılında çıkarılmak istenen 5227 sayılı yasadan yola çıkılarak kamusal istihdam sisteminin neo-liberal politikalara uyarlanma sürecinin tamamlandığı belirlenecektir.



KAMU İŞLETMECİLİĞİ ve İSTİHDAM ANLAYIŞI

Günümüzde teknolojik alanda gerçekleştirilen yenilikler ve değişen dünya düzeninin meydana getirdiği farklı oluşumlar etkisini her alanda göstermektedir. Küreselleşme adı altında devam eden bu süreçle birlikte birçok alanda dönüşümler yaşanmaktadır. Teknoloji ile birlikte geliştirilen yenilikler kitle iletişim araçları sayesinde farklı kültürlerle anında iletilebilmektedir. Dünya Mc Luhan'ın da belirttiği gibi 'büyük köy' haline gelmiştir. Bu sistemin herhangi bir ögesinde oluşan değişim tüm dizgeyi anında etkileyebilecek sonuçlar vermektedir.

Bu bağlamda, kamu yönetimi disiplini alanında meydana gelen pratik ve kuramsal düzeydeki gelişmeler etkilerini tüm dünyada göstermektedir. Kamu Yönetimi disiplini kurulduğu günden bu yana siyaset, hukuk, örgüt-yönetim, psikoloji, sosyoloji, felsefe gibi disiplinlerden yararlanmış ve etkilenmiştir. Ancak bu disiplinlerden yararlanma düzeyi ve oranları; disiplinin uzmanlarınca kabul edilen başlangıç tarihinden (1887 Wilson'un Yönetimin İncelenmesi kitabı) itibaren¹ ülkeden ülkeye ve zamandan zamana değişim göstermiştir.

Disiplinin tarihine kronolojik olarak bakıldığında; resmi kuruluş tarihi olarak kabul edilen makalenin yönetim ve siyaset arasındaki ayrımı vurgulamakta olduğu ve bunların ayrı bilim dalları olarak incelenmesi gerektiğine dikkat çektiği görülmektedir.²

Kamu yönetimi bağımsız bir disiplin olma çabasıyla, siyaset biliminden soyutlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda disiplin çalışma alanını dar tutarak yalnızca devletin yürütme organını ve bunun kurumlarını inceleme konusu olarak almıştır. Böyle dar bir bakış açısı disiplinin çalışma alanını hukuk, örgüt/yönetim alanlarına odaklamıştır.

Sanayi devriminin hızlanmasından günümüze kadar geçen süreç içerisinde özel kesimin artan gelişmesi işletme yönetiminin büyük bir hızla gelişmesini sağlamıştır. İşletme yönetimi özel kesimin verimlilik ve etkinlik arayışlarına çözüm

¹ Woodrow Wilson, 'Study of Administration', *Political Science Quarterly*, Vol. II, No. 1, June 1887.

² Turgay Ergun, 'Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler', *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri I. Cilt*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1995, s.9.

olarak yaklaşım ve kuramlar geliştirmeye çalışmıştır. Kamu Yönetimini bağımsızlaştırma gayretiyle inceleme alanının yönetim/örgütler olarak tanımlanmasıyla, işletme yönetiminin teorik ve pratik gelişmeleri disipline eklenilendirilmeye çalışılmıştır. Ancak bu eklenilendirme yapılırken disiplinin nesnesini ve nesnesinin yapısından kaynaklanan özellikleri göz ardı etmiştir.

Bu konuda ülkemizde kamu yönetimi yazınında yapılan içerik analizi araştırmalarıyla da durum ortaya konulmaktadır³. Kamu yönetimi disiplinin inceleme alanına giren konular; yönetimin yapısal-yasal yönleri, personel, yönetim ve organizasyon, yönetim ve çevre olarak gruplandırıldığında yazında en fazla araştırma yüzdesinin yönetim-örgütler ve yasal yapıya ait olduğu görülmektedir.

Kamu yönetimi disiplini inceleme nesnesini 1980'lerin ilk yıllarında kaybetmiştir. 1980 yılından beri etkisini daha fazla gösteren yeni sağ akım devletin küçültülmesi, özelleştirme, devletin ekonomik hayattan çekilmesi savunuculuğunu yapmaktadır⁴. Yıllardır kendine güçlü bir alan olarak idareyi ve bürokrasiyi seçen kamu yönetimi disiplini nesnesiz kalmıştır. İdare ve bürokrasi dışında yapılan çalışmaların çoğunluğunun işletme yönetiminden eklenilendirilmiş olması, geçmişte disiplinin çalışma alanının yalnızca devletin yürütme organı ve bunun kurumları olarak seçilmesi, yeni gelişen akımlarla birlikte kamu yönetimini çıkmaza sokmuştur.

Kamu yönetimi disiplinin; kimlik arayışı olarak da nitelendirilen bu süreçte, yeni gelişen dünya düzeninde yerini koruyabilmesi için, geniş olarak tanımını tekrar yaparak inceleme alanını devlet olgusuna odaklaması gerekmektedir. Bunun yapılması demek 1887 yılında Wilson tarafından ortaya atılan düşüncenin reddedilmesi demektir.

Kamu yönetimi disiplininin çalışma alanının tekrar tanımlanması gerekmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi disiplini siyaset bilimi ile arasındaki

³ Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisi İncelemelerinde Başlıca Temalar ve Kavramsal Metodoloji**, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Matbaası, 1975. Bk. Şükrü Özen, 'Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler?', **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, II. C., Ankara: TODAİE, 1994, s.71-96. Bk. Ümit Berkman, 'Türk Kamu Yönetimi Disiplinine İlişkin Bir Değerlendirme', **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, I.C., Ankara: TODAİE, 1995, s.51-58.

⁴ Birgül Ayman Güler, 'Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi', **Amme İdaresi Dergisi**, C. 27, Sayı 4, 1994, s.3.

akademik bağları bütüncü yaklaşımla tekrar oluşturmalı, çalışmalarını bu yönde geliştirmelidir.

I. Kamu İşletmeciliği Anlayışı Nedir?

Kamu yönetimi disiplinin resmi kuruluş tarihinden günümüze kadar geçen süreç içerisinde egemen olan iki farklı anlayış bulunmaktadır. Bunlardan ilki 'Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı' diğeri ise 'Modern Kamu İşletmeciliği Anlayışı'dır. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı, disiplinin resmi kuruluş tarihinden (Wilson'un 1887 tarihli makalesi) 1970'li yılların ilk yarısına kadar yaklaşık 95 yıl egemen olmuş; Modern Kamu İşletmeciliği ise kamu yönetimi disiplininde özellikle 1970'li yılların son çeyreğinde yaklaşık 25 yıldır başat nitelik kazanmış anlayıştır.

Kamu yönetimi disiplinin gelişim sürecini ortaya koyabilmek, geleneksel kamu yönetimi ve kamu işletmeciliği anlayışlarının nasıl ortaya çıktıklarını açıklayabilmek için yönetim kavramından hareket etmek gerekmektedir. Yönetim kavramının iki anlamı bulunmaktadır. Yönetim ilk anlamıyla yapı ve kurumu ifade ederken, ikinci anlamıyla süreci tanımlamaktadır. Süreç anlamıyla yönetim, belirli amaçları gerçekleştirmek için en az iki kişinin bir araya gelerek oluşturduğu kümenin, bireylerinin ve eylemlerinin yönlendirilerek eşgüdümlemesi sürecidir. Süreç anlamıyla yönetimin planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim işlevleri bulunmaktadır.⁵

İngilizce'de yönetimin, kurum, yapı karşılığı olarak 'administration' kullanılırken, süreç karşılığı olarak 'management' kullanılmaktadır.⁶ Türkçe'de 'administration'un karşılığı olarak idare kavramı kullanılırken, 'management' karşılığında yönetim kavramı tercih edilmiştir. Kurum ve süreç anlamlarında yönetim, belli amaçları gerçekleştirmek için kurulan tüm örgütlerde aynı anda bulunmaktadır. Bu bağlamda özel kesimde ve kamu kesiminde de 'administration' ve 'management' aynı anda bulunmaktadır. Ancak özel kesim ve kamu kesiminin amaç

⁵ Kurthan Fişek, *Yönetim*, Ankara: AÜSBF Yayınları, s.16., Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi, (Kuram, Siyasa Uygulama)*, Ankara: TODAİE Yayınları, 2004, s.4.

⁶ Farklı bir bakışı için Firuz Demir Yaşamış, 'Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: Administration'dan Management'e...', TODAİE Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü Ulusal Seksiyonu Tarafından Düzenlenen '21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi?' Sempozyumuna Sunulan Bildiri, Ankara, 7-8-9 Mayıs 1997.

farklılıklarından dolayı kurum ve süreçlerin başatlıkları değişim göstermektedir. Yönetim'in kurum ağırlıklı kurgulanması 'hak'ların ön plana alındığı dizgeyi getirirken, yönetim'in süreç ağırlıklı kurgulanması 'ekonomik verimlilik ve etkinliği' getirmektedir. Ekonomik verimlilik ve etkinliğin başat belirleyicisi ise kapitalist üretim sürecidir.

Devlet toplumsal düzeni sağlamak ve kamu hizmetlerini yerine getirmek için kamu kurumları oluşturmaktadır. Kamu kurumları görevlerini yerine getirirken, yurttaşları belirli edimlerde bulunmaya yada bulunmamaya zorlamakta, getirdikleri düzenlemelerle hukuk dünyasında sonuçlar yaratmaktadırlar. Bu bağlamda değerlendirildiğinde devletin, idari işlevlerin ve kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için egemenlik yetkisini 'kurum'lara devrettiği görülmektedir. Ancak demokratik bir devlette, temel hak ve özgürlüklerin güvence altında olabilmesi için yönetimin hukuka bağlılığının sağlanması gerekmektedir.

Kısaca toparlamak gerekirse, kamu kurumları yalnızca idari işlev ve kamu hizmeti yerine getiren örgütler değil, aynı zamanda devletin egemenlik yetkisini kullanan örgütler olduklarından başat nitelik kazanmaktadırlar. Ancak demokratik devlet olmanın gereği egemenlik yetkisi devredilen kamu kurumlarının hukuksal sınırlar içerisinde faaliyet göstermesinin sağlanması gerekmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde yönetimin kurum anlamıyla incelenmesinde konu yurttaşların ekonomik, sosyal ve kısmen temel 'hak'ları olduğu için, yönetimin incelenmesinde kullanılan parametre de hukuk olacaktır. Kamu kesiminde, yönetimin süreç boyutunun parametreleri olan verimlilik ve etkinlik de bulunmaktadır. Ancak yönetimin süreç boyutuna ait bu parametreler, yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini koruyarak, kamusal ihtiyaçları yerine getirmek amacıyla olan demokratik devlette ikincil nitelikte kalmaktadır.

Kamu kesiminde temel amaç demokratik devlet anlayışı ile kamusal ihtiyaçların karşılanması olduğundan, yönetimin kurum boyutu ön plana çıkarken; özel kesimde kar maksimizasyonu amacı, yönetimin süreç boyutunu ön plana çıkarmaktadır. Özel kesimin en temel amacının kar maksimizasyonu olması yönetimin süreç anlamına başatlık kazandırarak, ekonomik verimlilik ve etkinlik parametreleri üzerinden gelişmesini sağlamıştır.

Kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişim süreci içerisinde haklar ve ekonomik verimlilik-etkinlik amacı üzerine kurgulanmış olan yönetimin kurum ve süreç boyutu kapitalist üretim sürecine göre değişkenlik göstermiştir. Kamu yönetimi disiplininde, yönetim kavramının kurum odaklı gelişiminde hukuk disiplinine paralel olarak siyaset bilimi eksenli gelişim gösterdiği ve yönetim siyaset bütünlüğünü oluşturduğu görülmektedir. Kamu yönetiminde yönetimin süreç olarak ele alınarak incelenmesinde ise işletme yönetimi üzerine temellenerek, siyaset yönetim dikotomisini benimsediği görülmektedir.

Disipline yaklaşık 95 yıl egemen olan geleneksel kamu yönetimi anlayışında kapitalizmin iki farklı üretim süreci egemen olmuştur. Kapitalizmin üretim süreçleri de yönetimin kurum ve süreç boyutlarını etkileyerek geleneksel kamu yönetimi anlayışında ülkelere ve tarihsel süreçlere göre farklı sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

ABD ve Avrupa özelinde yönetimin farklı anlamları başat kılınarak gelişmiştir. Özellikle Kara Avrupa'sı geleneğinde; ekonomik, sosyal ve temel hakların düzenlenmesi bağlamında, kamu yönetiminin, yönetimin kurum anlamı üzerinde kurgulanarak, idare hukuku ve siyaset biliminden beslendiği, yönetim-siyaset bütünlüğü doğrultusunda geliştiği görülmektedir. Bu bağlamda disiplinin resmi kuruluş tarihinden daha önce 1727 tarihinde Prusya'da Merkantalizm düşüncesiyle Kameral Bilimler'in gelişmesine tanık olunmaktadır.⁷ Toplumsal ve ekonomik bilimlerin toplamı olan kameralizm aracılığı ile ekonomik refahın devlet eliyle gerçekleştirilmesine çalışılmıştır. 19. yüzyılda Kara Avrupası'nda kamu yönetimi alanı yine yasal boyut açısından ele alınarak incelenmiş ve kamu yönetimi hukukunun gelişmesini sağlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı Kara Avrupa'sında bürokratik, merkeziyetçi, hiyerarşik, tekçi kavramlarından oluşan bir yapı içerisinde genel kamu hukuku kuralları içerisinde gelişmiştir.

Kara Avrupa'sı geleneğinde yönetim-siyaset bütünlüğü içerisinde siyaset bilimi ve hukuk alanından beslenen geleneksel kamu yönetimi anlayışı ABD'de ekonomik ve sosyal hakları ikinci plana alarak, temel amaç olarak ekonomik verimlilik ve etkinliği benimsemiş, yönetimin süreç anlamıyla gelişmiştir. Bu

⁷ Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, 3.B, Ankara: TODAİE Yayınları, 1988, s.9.

bağlamda yönetim-siyaset ayrımından hareket ederek örgüt kuramlarından beslenerek gelişmiştir.

Yönetim ve siyaset arasındaki ilişki değerlendirildiğinde; yönetim/siyaset dikotomisinin kabulü, yönetimin yalnızca süreç boyutuna indirgenmesidir. Yönetimin süreç olarak ele alınması ise kamu yönetimi özel yönetimi için ayrı anlayış ve tekniklerin uygulanmasına gerek bırakmamaktadır. Yönetimin işlevleri açısından planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim her iki kesim içinde geçerlidir. Özel sektör ve kamu sektörü için ayrı yönetim şekillerine ihtiyaç bulunmadığından, kamu sektörüne işletmecilik değer, uygulama ve tekniklerinin uygulanabileceğini savunmaktadır. Yönetim siyaset bütünleşmesi ise; yönetimin kurum boyutuna odaklanmaktadır. Kamu kurumlarının devletin egemenlik yetkisini kullanarak ekonomik, sosyal ve kısmen temel hakları düzenlemelerinden dolayı, yalnızca yönetimin süreç boyutu üzerine kurgulanamayacağından, yönetim ve siyaset bütünlüğünün kabulüne dayanmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ABD’de öncelikle bağımsız bir disiplin olma gayreti içerisinde yönetim /siyaset ayrımını desteklemiş, yönetimin teknik boyutu olduğunu vurgulayarak, siyasetten bağımsız olma çabası içerisine girmiştir. Disiplinin ilk ortaya çıkış yıllarında geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ABD’de, Weber’in Bürokrasi Teorisi, örgüt teorileri; Taylor’un iş zaman etüdü, etkinlik ve denetim; Fayol’un yönetimin işlevleri gibi çalışmalarından etkilenecek şekilde şekillenmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, II. Dünya Savaşı sonrasında tüm dünya pratiğinde uygulanan kalkınma devleti ve refah devleti politikaları doğrultusunda, devlete yüklenen görevlerde artışla birlikte kuramsal temellerde de farklılaşma yaşamıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı bu dönemde Yönetim siyaset dikotomisine dayanan geleneksel kamu yönetimi, yönetim siyaset bütünlüğü doğrultusunda, siyaset bilimi ağırlıklı bir eksene oturarak, ABD ve Kara Avrupası özelinde ortak anlayışla paralellik kazanarak gelişmiştir. Özellikle bu dönemde kamu politikaları yaklaşımı (public policy) disiplinde etkin olmuştur. Kamu politikaları yaklaşımı, kamu kuruluşları ve bürokratların siyasal kararların uygulayıcısı durumunda olduklarını, kamu yararı doğrultusunda siyasal karar alma sürecine katılmalarını öngörmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 1970'lerin ilk yarısına gelindiğinde geliştirdiği kuram, değer, mekanizma ve pratiklerin, dönüşüm gösteren yapılanmaların (ekonomik-siyasal-toplumsal) taleplerini karşılayamadığı gerekçeleriyle eleştirilmeye başlanmıştır. Dönüşüm gösteren yapılanmaların ortaya çıkış nedenleri yada dönüşüm süreçlerinin nasıl daha etkin hale getirilebileceği varsayımları, geleneksel kamu yönetimi anlayışının inceleme alanı dışında kalmaktadır. 'Dwight Waldo tarafından kimlik bunalımı'⁸ olarak tanımlanan bu süreç disipline yeni çalışma alanları ve paradigmlar uyarlayan yeni anlayışın, Kamu İşletmeciliği Anlayışı'nın egemen olmasını sağlamıştır.

Yönetimin boyutları açısından değerlendirildiğinde ise; geleneksel kamu yönetimi anlayışının eleştirilmesinin en önemli nedeni kapitalist üretim sürecinde yaşanan dönüşümün sonucunda fordist üretim tarzının verimlilik ve etkinlik parametrelerine artık cevap verememesinden kaynaklanmaktadır. Post-fordist üretim tarzına geçişle birlikte, yönetimin kurum boyutu ikincil niteliğe dönüşürken, süreç boyutu öncelik kazanmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı kamu işletmeciliği anlayışı taraftarlarınca çeşitli açılardan eleştirilmektedir. Getirilen eleştiriler şu şekildedir:⁹

a. Kamu işletmeciliği anlayışının özündeki gizli varsayım daha 'ekonomik-işletmeci' niteliğe sahipken, geleneksel kamu yönetimi daha 'idare' niteliğine sahiptir.

b. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 'idare hukuku ve siyaset bilimi' ağırlıklı temellenirken, kamu işletmeciliği anlayışı 'işletme ve ekonomi bilimi' ağırlıklı temellenmektedir.

c. Kamu işletmeciliği anlayışı insanların, kaynakların programların yönetilmesiyle ilgilenirken, geleneksel kamu yönetimi anlayışı faaliyetlerin, prosedürlerin ve düzenlemelerin idaresiyle ilgilenmektedir.

⁸ Yılmaz Üstüner, 'Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı', **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, C.1., Ankara: TODAİE Yayınları, s.59.

⁹ Uğur Ömürganülşen, 'Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği', **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Der: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara: Atlas Kitabevi, 2003, s.14-15. Selime Güzelsarı, 1990 Sonrası **Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek lisans tezi, Ankara, 2002.

d. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı hukuki düzenlemeler, kurumlar, siyasal ve bürokratik süreçlerle ilgilenirken, kamu işletmeciliği anlayışı örgütün kendisiyle ilgilenmektedir.

e. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı siyasal ve bürokratik elitlerle ilgilenirken, kamu işletmeciliği anlayışı profesyonel yöneticilerle ilgilenmektedir. (Kamu yönetimi duayenlerine karşı işletme guruları)

f. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı sosyal-siyasal değerler, demokrasi ile bürokrasi arasındaki çelişki ve çatışmalara yoğunlaşırken, kamu işletmeciliği anlayışı işletmecilik değerlerine yoğunlaşmış, kamu sektöründe reformların gerçekleştirilmesi için siyaset üzerinde durmuşsa da, sosyal ve siyasal değer ve kurumlar üzerinde durmamaktadır.

g. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu sektörü-özel sektör farklılıkları öne çıkarılmaya çalışılırken, kamu işletmeciliği anlayışında bu farklılıkların azaltılmasına yönelik bir yaklaşım izlenmektedir.

1. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı hukuki-formel ve esnek olmayan yapı ve süreçlere sahipken, kamu işletmeciliği esnek yapılı ve sonuçlara yönelik bir anlayıştır.

i. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının tabii olduğu hukuk idare hukukuyken, kamu işletmeciliği anlayışında özel hukuktur.

j. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı performansı sadece hukukilik ölçütüyle değerlendirirken, kamu işletmeciliği anlayışında kamunun yapı, süreç ve teknikleri radikal bir değişime tabii tutularak performans, somut sonuçlar aracılığıyla ölçülmektedir.

k. Geleneksel kamu yönetimi aşırı şişkin, baskıcı ve bürokratik olarak tanımlanırken, kamu işletmeciliği anlayışı daha az bürokratik, maliyet bilinçli, piyasa yönelimli ve müşteri odaklıdır.

Kamu işletmeciliği anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının yukarıda sıralanan eleştiriler dışında da farklılıkları bulunmaktadır. Bunlardan ilki kamu işletmeciliği anlayışının ideolojik olarak yeni sağ ideolojiyle yakın ilgisi bulunurken; geleneksel kamu işletmeciliği sosyal, ekonomik ve siyasal hakların artarak çeşitlendiği, Sovyet Devriminin yayılmasından endişe duyularak, mevcut ideolojinin keskinliklerinin törpülediği ideolojinin yaklaşımıdır. Bir diğer farklılık ise

geleneksel kamu yönetimi anlayışının kamu piyasa mekanizmasını faaliyet alanı olarak kabul ederken, kamu işletmeciliği anlayışının piyasa mekanizmasını faaliyet alanı seçmesidir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının kamu hizmetleri yerine getirilirken amaç sosyal faydayı artırmaktır. Kamu işletmeciliği anlayışında ise amaç girdi ile çıktı arasındaki farkın en yüksek düzeye çıkarılmasıdır.

1 .Kamu İşletmeciliği Yaklaşımları

Kamu işletmeciliği anlayışı birbirinden farklı bakış açılarına sahip yaklaşımları barındırmaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışı içerisinde; İşletmecilik Yaklaşımı (Management Apporach), Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı (Public Management Apporach), Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı (New Public Management Apporach), Girişimci Devlet (Entrepreneurial Goverment), Arz-Yönlü Yönetim Yaklaşımı (Supply-side Management) ve Yönetişim Yaklaşımı (Governance Apporach) bulunmaktadır.¹⁰

Tablo 1: Kamu İşletmeciliği Yaklaşımlarının Sınıflandırılması

KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMLARI
1.İşletmecilik Yaklaşımı (Management Apporach)
2.Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı (Public Management Apporach),
3.Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı (New Public Management Apporach),
4.Girişimci Devlet (Entrepreneurial Goverment)
5.Arz-Yönlü Yönetim Yaklaşımı (Supply-side Management) bulunmaktadır.
6. Yönetişim Yaklaşımı (Governance Apporach)

Kamu işletmeciliği yaklaşımları birbirini tamamlayan bir bütünün parçaları niteliğinde değildir. Temelde beslendikleri, ayaklarını bastıkları alan liberalizm ve yeni sağ politikalar olmakla birlikte bakış açılarında farklılıklar ve fikir ayrılıklarına düştükleri konular bulunmaktadır. Ancak nihai amaç bağlamında hepsinin bulunduğu ortak sorunsal küçültülmüş bir kamu sektöründe etkin hizmet sunumunun nasıl sağlanacağıdır. Sorunsal üzerinde anlaşılan Kamu İşletmeciliği Yaklaşım'ları amaçlara ulaştıracak yollar konusunda farklı anlayışlar benimsemişlerdir.

¹⁰ Ömürgönlüsen, age, s. 8-9,

Kamu işletmeciliği yaklaşımları 1970 sonrasında İngiltere’de ‘Yeni Kamu İşletmeciliği’, Kuzey Amerika’da ‘Girişimci Devlet’ yada ‘Post-bürokratik Devlet’ ve Kıta Avrupa’sında ise ‘Yönetişim’ paradigması etrafında şekillenmiştir.

1.1. Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

Kamu işletmeciliği, kamu yönetiminin süreç boyutu (management) üzerine kurgulanmasına dayalı yaklaşımdır. Bu bağlamda verimlilik ve etkinlik parametreleri üzerine odaklanan kamu işletmeciliği yaklaşımı yeni olmayan, geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde ilk olarak ABD’de yirminci yüzyılın ilk on yılında varlığını Taylor ile ortaya koyan anlayışın kapitalist üretim tarzında yaşanan dönüşüm süreci sonucunda tekrar yenilenerek yazına gelmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda kamu işletmeciliği anlayışı ile değişen, verimlilik ve etkinlik parametrelerine ulaşılmasını sağlayan teknik ve ilkelerde yaşanan dönüşüm, kamu yönetiminin ve devletin varlığının, çalışma alanının, kurumlarının, işleyişinin sorgulanması sonucunu doğurmuştur.

ABD kökenli olan Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının yaygınlaşarak gelişmesinde en önemli etkenler ise; J.Carter’ın 1976 başkanlık kampanyası ve NASPAA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) tarafından ABD Personel Başkanlığı ve federal resmi kuruluşların talepleri doğrultusunda projelendirilen çalışmalar olmuştur.¹¹

Kamu işletmeciliği yaklaşımı 1980’li yılların ilk yarısında işletmecilik yaklaşımı ve neo-taylorizm olmak üzere akademik olarak iki kaynaktan beslenerek gelişmiştir. Verimliliği ve etkinliği, oluşturduğu hareket-zaman etütlerine dayanarak, önceden belirlenen standartlar ve denetim üzerinden gerçekleştiren Taylor’un ‘bilimsel yönetim’i, yetmiş yıl sonra neo-taylorizm adıyla yeniden kurgulanmıştır. Neo-taylorizm, Taylorizmin fordist ‘denetim ve önceden belirlenen standartlar’ını ‘performans ölçme ve değerlendirme’ye dönüştürerek, post-fordist üretim tarzına adapte etmiştir.

Kamu işletmeciliği yaklaşımının beslendiği ikinci kaynak ise işletmecilik yaklaşımıdır. İşletmecilik yaklaşımı da yönetimde serbestlik ve piyasa odaklı yönetim üzerinden gelişmektedir. Yönetimde serbestlik; yöneticilerin kamu

¹¹ Birgül Ayman Güler, ‘Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi’, AİD, C.27, S.4, 1994, s.15.

bürokratlarının performanslarını artırmak adına serbest bırakılmalarına dayanmaktadır. Piyasa odaklı yönetim ise rekabet ve özel sektör yönetiminin, kamu sektörü içinde geçerli olmasıdır. Piyasa odaklı yönetimde özel sektörde geçerli olan tekniklerin kamu sektörüne uyarlanması içermektedir. Bu bağlamda müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, sürekli iyileştirme, uzmanlaşma, sonuçların temel alındığı yönetim anlayışı, standartların ve performans ölçümlerinin önceden belirlenmesi, kaynakların etkin kullanılması özel sektörden kamu sektörüne uyarlanan teknik ve anlayışlardır.¹²

Kamu işletmeciliği yaklaşımına göre 1970'lerin sonunda ortaya çıkan devletin mali krizi ve pazar koşullarında meydana gelen değişimler kamu sektörü ile özel sektörü birbirlerine yaklaştırmıştır. Mali kriz ve pazar koşullarında değişimler kamu sektörünü sınırsız güç kullanan, girdi-çıktı oranlarını gözetmeden ölçüsüzce hareket eden ve denetimsiz işlev gören kamu sektörünü özel sektörün teknik, ilke ve uygulamalarına itmiştir.¹³ Özel sektör ise küreselleşme ile birlikte sermaye birikim sürecini yalnızca seri üretimle artıramayacağını, rekabet edebilmek için kaliteyi de ön planda tutmak zorunda olduğunu öğrenmiştir. Piyasa mekanizmasının işleyişine kalitenin girmesi, bunun yanı sıra özel sektörde halkla ilişkiler alanında yapılan çalışmalar, sistemin devamı için işletmelerin yalnızca kar peşinde koşmayan, sosyal sorumluluk sahibi örgütler olarak tanımlanmasına yol açmıştır. Ortaya çıkan bu gelişmeler kamu sektörü ile özel sektör yönetimini birbirine yakınlaştırmaktadır.

Kamu işletmeciliği yaklaşımına göre kamu sektörü ile özel sektör arasındaki benzeşmeyi artıran bir diğer neden ise bürokrasi olmuştur. Belli bir büyüklüğü aşan örgütler için kullanılan bürokrasi hem kamu hem de özel sektörün (işletmelerinin ölçek olarak büyümesiyle birlikte) örgütlenme biçimidir. Bürokratikleşme ile birlikte kamu ve özel sektör örgütlerinin yapısı, işleyişi ve süreçleri benzer özellikler göstermektedir.

Kamu işletmeciliği yaklaşımına göre kamu sektörü ile özel sektör arasında benzeşimler, farklılıklardan daha fazladır. O halde yapılması gereken kamunun daha

¹² Walter Kickert, 'Public Management in the United States and Europe', *Public Management and Administrative Reform in the Western Europe*, Elgar Publishing, UK, 1995, s.15.

¹³ Yılmaz Üstüner, 'Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu', *AİD*, C.33, S.3 Eylül, Ankara, 2000, s.18

verimli ve etkin işleyebilmesi için işletme biliminin teknik, ilke ve uygulamalarının kamu sektörüne uyarlanmasıdır.

Kamu işletmeciliği yaklaşımının özünde bulunan temel varsayım yönetim biliminin kamu yönetimi ve işletmecilik olarak ayrışmasının reddine dayanmaktadır.¹⁴

Kamu işletmeciliği yaklaşımı işletmeci-rasyonel bakış açısıyla, piyasa mekanizması üzerine temellendirilmiş, küçültülmüş devletin ve onun bürokrasisinin daha verimli, iktisadi ve etken nasıl çalışacağını içeren değer, ilke ve kurumlara sahiptir.

Kamu işletmeciliğinin kamu sektörünü yalnızca işletme biliminin teknik, ilke ve uygulamaları arasında sınırlayarak açıklamaya çalışması, indirgeyici bakış açısı, yaklaşımın eleştirilmesine neden olmuştur. Ayrıca yaklaşımın bütün açıklamalarını örgüt bazında ele alarak açıklamaya çalışması, kamu yönetiminin çalışma alanını sınırlamaktadır. İndirgemeci yaklaşımı ve dar bakış açısıyla disiplinin sorunlarına, uygulayıcı ve kullanıcıların talep ve beklentilerine cevap veremeyen yaklaşım daha sonra yerini Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımına bırakmıştır.

1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

Kamu işletmeciliği anlayışının yaklaşımı olan yeni kamu işletmeciliği İngiltere özelinde 1990'lı yılların başı itibari ile gelişmeye başlamıştır. Yeni kamu işletmeciliğinin teorik temelleri ekonomi ve işletme bilimleri tarafından desteklenmektedir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı kamu yönetimi yazınında 1980'lerin başı itibariyle başatlık kazanan işletmecilik yaklaşımına 1990'ların başında iktisat biliminin teknik, ilke, değer ve pratiklerini eklemlendirerek geliştirmiştir. Bu bağlamda yeni kamu işletmeciliği işletme ve iktisat bilimini bir potada eriterek, kamu sektörünü post-fordist üretim tarzına uyarlamaya çalışmaktadır.

Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) ekonomi alanında "Yeni Kurumsal Ekonomi", işletme alanında ise "İşletmecilik" (Managerialism) teorik temelinden beslenmektedir. "Yeni Kurumsal Ekonomi" Kamu Tercihi (Public Choice), Vekalet (Principal Agent), İşlem Maliyeti (Transaction Cost) ve Mülkiyet

¹⁴ A.k., s. 15.

Hakları (Property Rights) teorilerinden oluşmaktadır. ‘İşletmecilik’ ise kendi içerisinde iki kısma ayrılmaktadır. ‘Yeni Taylorist İşletmecilik’ (Neo- Taylorist Managerialism) ve ‘Yeni Yönetim Dalgası’ (New Wave of Management)’dir. Yeni Yönetim Dalgasının içinde barındırdığı teorik temeller ise; Yeni İşletmecilik (New Managerialism), Bürokrasi ötesi Yönetim (Post Bureaucratic Management), Mükemmellik Yaklaşımı (Excellence Approach) ve Girişimci Devlet (Entrepreneurial Government) yaklaşımlarıdır.¹⁵

Tablo 2: Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Teorik Temelleri

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ TEORİK TEMELLERİ		
“Yeni Kurumsal Ekonomi”,	“İşletmecilik” (Managerialism)	
Yeni Kurumcu İktisat	Yeni Taylorist İşletmecilik (Neo-Taylorist Managerialism)	Yeni Yönetim Dalgası (New Wave of Management)
1 . İşlem Maliyeti (Transaction Cost)		1.Yeni İşletmecilik (New Managerialism)
2. Vekalet (Principal Agent)		2.Bürokrasi- ötesi Yönetim (Post-Bureaucratic Management)
3. Mülkiyet Hakları (Property Rights)		3.Mükemmellik Yaklaşımı (Excellence Approach)
4. Kamu Tercihi (Public Choice)		4.Girişimci Devlet (Entrepreneurial Government)

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımını ‘Yeni Kurumsal Ekonomi’ alanından destekleyen yaklaşımlardan ilki Kamu Tercihi (Public Choice) Yaklaşımıdır.¹⁶ Kamu tercihi yaklaşımı, temelinde yönetim siyaset dikotomisine dayanmaktadır. Yaklaşım ‘bürokrat (idareciler), siyasetçi, kamu yararı ve bireysel çıkar’ üzerine kurgulanmıştır. Kamu Tercihi Yaklaşımı, Kamu Politikası Yaklaşımının (Public Policy) tam tersidir.

Kamu politikası yaklaşımı yönetim-siyaset bütünlüğüne dayanmaktadır. Kamu politikalarını oluşturan kamu kuruluşları ve bürokratların siyasal sürecin bir parçası olduğunu kabul etmektedir. Yönetimin tepesinde bulunan bürokratlar da

¹⁵ Ömürgönülşen, age, s. 9.

¹⁶ Peter Barberis, ‘New Public Management and A New Accountability, Public Administration, Vol.76. Autumn, 1998, s.454.

siyasal sürecin bir parçası olarak ‘kamu yararı’ ile hareket ederek, toplumun çıkarları doğrultusunda hareket etmektedirler.

Kamu Tercihî Yaklaşımı yönetim-siyaset bütünlüğünü reddederek, yönetim-siyaset dikotomisine dayanmaktadır. Kamu Tercihî Yaklaşımına göre yönetim ve siyaset birbirinden farklıdır. Yönetim teknik boyutu, siyaset ise ideolojik boyutu meydana getirmektedir. Bürokratlar kamu politikası yaklaşımının belirttiği gibi kamu yararından hareket ederek toplumun çıkarlarını düşünmemekte aksine, her zaman için bireysel çıkarlarını artırmaya çalışmaktadırlar. Yaklaşımına göre bürokratlar, statülerini, güç ve yetkilerini artırmak güdüsüyle hareket etmekte, kamu yararı gibi soyut bir amaçla ilgilenmemektedirler.¹⁷

YKİ'nin iktisadi alandan beslendiği yeni kurumcu iktisat, mevcut iktisat teorilerini kullanarak kurumları ve kurumsal ilişkileri bu çerçeveden açıklamaya çalışmaktadır. Yeni kurumsal ekonomi piyasaların serbest olmadıklarını devletin yanısıra ekonomik faaliyetleri koordine eden klanlar, ağlar, ticari birlikler, girişimci guruplar ve stratejik birlikler gibi çeşitli mekanizmalarla sınırlandıklarını belirtmektedir. Yeni kurumsal ekonomi devlet ve çeşitli mekanizmaların piyasanın düzenlenmesi konusundaki önemine dikkat çekmektedirler.¹⁸

YKİ'nin akademik olarak beslendiği alanlardan bir diğeri de mülkiyet hakları okuludur. Mülkiyet hakları okulu kamu kesimini verimsiz bulmakta ve verimsizliğinin nedenlerini ‘mülkiyet’e dayandırmaktadır. Buna göre, bir insanın, yönetimi altındaki mülke katılımı (mülkteki pay oranı) ne kadar azalır, o mülkün etkin bir şekilde işletilmesine yönelik iç dürtüsü de o oranda azalmaktadır. Diğeri bir deyişle mülkiyet hakkına kim sahipse en verimli çalışan kişi de o olacaktır.¹⁹ Kamu tercihi ve mülkiyet hakları okulları özel kesimi ekonomik anlamda verimli bulmaktadır.

İktisat bilimi, maliyet teorisinde mal veya hizmetin bedelinin nasıl oluştuğu yada belirlendiği konusuna odaklanmaktadır. Bu bağlamda karşımıza ‘işlem

¹⁷ Jan-Erik Lane, **The Public Sector (Concepts, Models and Approaches)**, U.K: Sage Publications, 1993.

¹⁸ Selime Güzelsarı, Güzelsarı, 1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek lisans tezi, Ankara, 2000, s.123.

¹⁹ Recep Bozlağan, ‘Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı’, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Yayın, 2003, s.292.

maliyeti' ortaya çıkmaktadır. İşlem maliyeti, iktisadi değişimin gerçekleşmesi için sadece mal veya hizmetin fiyatı değil, onu edinebilmenin ek maliyetidir. Sözleşme yapma, bilgi edinme, ölçme ve danışmanlık faaliyetleri işlem maliyeti içerisinde incelenmektedir.²⁰ İşlem maliyetini ölçümlemek ise oldukça güçtür.

YKİ'nin kurumcu iktisattan eklemelendirildiği bir diğer maliyet türü ise vekalet maliyetidir. Kurumcu iktisat, bireylerin tüm işlemlerini tek başlarına yürütemeyecekleri ve iktisadi işlemlerinin yürütülmesi için asıl vekil ilişkisine girerek; zamandan, yetenekten ve ücretlerden avantaj sağlamalarına yönelik olarak vekalet maliyetini geliştirmişlerdir. Bu bağlamda YKİ üst yöneticilerin performanslarını artırarak, kamu hizmetlerinin verimliliğinin ve etkinliğinin artırılmasında yetki devri uygulamasını kamu sektörüne uyarlamaktadır.

1.3. Girişimci Devlet Yaklaşımı

Kamu İşletmeciliği Yaklaşımına getirilen teorik ve pratik anlamda katkı Kuzey Amerika yazınında Girişimci Devlet Modeliyle gelişmiştir. David Osborne ve Ted Gaebler'in 1992 yılında yayımladıkları 'Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector' de kamu yönetimi yeni esaslar ve girişimci ruhunun kamu sektörünü nasıl şekillendirdiği ortaya konulmuştur.²¹

Osborn ve Gaebler'e göre 1900'den 1940'a kadar şekillenen, sanayi devriminin gereklerine uygun kamu yönetimi, artık sanayi sonrası, bilgiye dayalı, muhteşem fırsatlarla olduğu kadar dehşete düşüren sorunlarla da dolu olan küresel ekonominin gereklerine cevap verememektedir. Kamu yönetimi çıkmazda bulunmaktadır. 'Devletin yeniden icadı' düşüncesiyle kamu yönetimi bu çıkmazdan kurtulabilecektir.

Devletin yeniden icadında, eğitim, enerji, sosyal güvenlik, çevre koruma, savunma gibi kolektif sorunların çözümü yine devletin görevleri arasındadır. Hızla değişen bilgi toplumunun taleplerine sanayi çağının büyük merkezîyetçi bürokrasileri ve tek tip hizmetleri cevap verememektedir. Sorun bürokratlarda değil sistemden yani bürokrasiden kaynaklanmaktadır. Bürokrasi, yetenekli ve sorumluluk

²⁰ Ömer Demir, *Kurumcu İktisat*, Ankara: Vadi Yayınları, 1996, s.212.

²¹ David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Westley. Massachusetts, 1992, s.2.

sahibi bürokrati enerji ve yaratıcılıklarını tüketen sistem içerisine sıkıştırılmıştır. Sistem değiştirilerek kamu görevlilerinin enerjisi halka hizmet için serbest bırakılmalıdır.

Osborn ve Gaebler 'girişimci'yi, liberal iktisatçı J. Say'ın 'entrepreneur-girişimci'sinden etkilenerak geliştirmişlerdir. Girişimci 'ekonomik kaynakları alt düzlemde bir üst düzleme kaydıran kişi' diğere bir ifadeyle 'elindeki kaynakların verimliliğini ve etkinliğini maksimize eden kişi'dir. Getirilen bu tanımlama girişimciyi hem devlet hem özel sektör hem de gönüllü-üçüncü sektör için kullanılabilir biçime dönüştürmüştür.

Girişimcilik ile riske girmenin aynı şey olmadığını belirten Osborn ve Gaebler'e göre girişimciler risk değil fırsat ararlar, girecekleri riskleri tanımlayıp bunları minimize ederler. Yenilik yapma fırsatlarını sistematik olarak analiz edip, fırsatı teşhis ettikten sonra üstüne giderler. Dolayısıyla organizasyon girişimciliği teşvik eden yapıya sahipse, herkes girişimci olabilir. Tersine, organizasyon bürokrasiyi teşvik eden yapıya sahipse, her girişimci bir bürokrat haline gelebilir.²²

Osborn ve Gaebler 'Girişimci Devlet'de sorunun daha az devlet veya daha çok devlet değil, daha iyi devlet olduğunu belirterek temelinde on ilkenin bulunduğu yönetsel yapıların kurulmasını öngörmüşlerdir. Bu ilkeler şunlardır:²³

1. Katalitik Devlet: Kürek Çekmek Değil Dümen Tutmak:

Katalitik Devlet, kürek çeken değil dümen tutan konumundadır. Teknede dümen tutanlar gidilecek yer konusunda her zaman kürek çekenlerden daha fazla söz sahibidirler. Dümen tutmaya ağırlık veren yönetimler buldukları toplumu aktif şekilde biçimlendirirler, daha çok politika belirler, daha fazla sosyal ve ekonomik kurumları devreye sokar, hatta daha iyi denetlerler. Katalitik devlet fazla kamu görevlisi çalıştırmaktansa, diğere kurumların toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hizmet vermesini sağlar.

Katalitik devlet değışen dünya düzenine uyum sağlayabilmek için esnek olmak zorundadır. Politika belirleyenler yalnızca bir yöntemi (bürokrasinin işleyiş kuralları) kullanırlarsa esneklik çok güçleşecektir. Kamu çalışanları gerekli görüldüğünde başka bir kuruma transfer edilmezse, yeterli çalışmadıkları takdirde

²²A.k., s.2.

²³A.k., s.5.

işten atılmazlarsa esneklik nasıl sağlanacaktır? Bu yüzden bürokratik yönetimler kendi çalışanlarının esiri olurlar. Yöneticiler gerekli hizmetleri sağlamak için özel kuruluşlarla işbirliğine gidince de kamu sendikaları dava açar, grev yapar veya protesto ederler.

Devlet kürek çeken değil, dümen tutan konumundadır. Politika belirleme, yönetmelik yapma, ırk ayrımını önleme, zayıfları koruma, toplumsal kaynaşmayı sağlama, hizmette süreklilik gibi konular devletin görevidir. Özel sektör ise ekonomik görevler yapma, yenilik getirme, başarılı deneyimleri tekrarlama, hızlı değişime ayak uydurma, başarısız veya modası geçmiş etkinlikleri terk etme, karmaşık ve teknik işleri yürütme gibi konularda daha başarılıdır.

2. Toplumun Sahip Olduğu Kamu Yönetimi: Hizmet Değil Yetki Verme

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, mülkiyetinde ve denetiminde hizmetin muhataplarına yetki vererek, bürokratların ve profesyonellerin elinden alınarak toplum birimlerine verilmesidir.

Yetkinin topluma devredilmesi zorlama ile değil, gönüllük esasıyla sorunlara vatandaşların sahip çıkmasıdır. Devletin vatandaşların istedikleri takdirde kontrolü ele alabilecekleri yapıyı oluşturmasıdır.

Kamu yönetimleri mülkiyeti ve kontrolü topluma aktarmakla sorumluluğu devretmemekte, hizmeti üreten olmamakla birlikte ihtiyaçların karşılanmasından sorumlu olmaktadır.

3. Rekabetçi Devlet: Hizmet Götürmede Rekabet

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde tekelci yapılanmanın israf ve düplikasyonu önlediği düşüncesi hakimdir. Oysa ki, rekabet yoluyla aynı harcamayla daha fazla iş yapılabilme, müşterilerin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurma ve yeniliğe açık olma gibi kazanımlar sağlanabilecektir.

4. Misyona Dayalı Kamu: Kurallara Dayanmaktan Vazgeçmek

Misyona dayalı kamu ilkesi bürokrasinin katı kuralları yerine kurumun amacı üzerinde odaklanarak, hedefleri beklentilere uygun şekilde belirleyebilmektir. (Bu konu ileride ayrıntılı olarak incelenecektir)

5. Sonuca Yönelik Kamu: Girdilerin Değil, Çıktıların Finansmanı

Geleneksel kamu yönetimleri çıktılara yani sonuçlara bakarak değil, girdilere bakarak karar verirler. Girişimci yönetimler sonuca yönelik ödül ve teşvik sistemi

geliştirmeye çalışırlar. Kurumlar girdilere göre finanse edildiklerinde iyi bir performans göstermek için nedenleri bulunmazken, çıktılara göre finanse edildiklerinde iyi performans ortaya koyacaklardır.

6. Müşteriye Yönelik Kamu: Bürokrasinin Değil, Müşterinin İhtiyaçlarının Karşılanması

Kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların özel sektör yönetiminde olduğu gibi müşteri olarak algılanmasıdır. Kamu çalışanlarını müşterilerine karşı sorumlu olmaya zorlar.

7. Girişimci Yönetim: Harcamak Yerine Kazanmak

Yönetimin kamu hizmetlerini yerine getirirken yalnızca vergileme yoluyla gelir elde etmesi değil bunun yanısıra kamu hizmetlerini ücretlendirerek kullanan öder ilkesini getirmesidir.

8. Geleceği Hesaplayan Kamu: Çare Değil Tedbir

Geleneksel kamu yönetimlerinin işlevleri arttıkça sorunlarla baş etmek için hizmet götürmeye ağırlık vermektedir. Oysa önemli olan problemler ortaya çıkmadan önce bunların tedbirlerini almaktır. Hastalıkları önlemek için su, kanalizasyon sistemlerinin, gıda maddelerinin denetimi, inşaatların denetimi gibi. Bu tedbirlerin alınmasını sağlayan düzenekte stratejik planlama yönetimidir.

9. Merkeziyetçilikten Kurtulmuş Kamu: Hiyerarşiden, Katılım ve Takım Çalışmasına

Girişimci kamu yönetimleri merkeziyetçilikten uzaklaşmıştır. Takım çalışması ve katılımcı yönetim gerçekleştirilir. Esnek, yeniliğe açık, böylece de verimliliği ve kalitesi yüksektir. Takım çalışması ve kararlara katılma sayesinde girişimci kamu yönetimleri müşteri taleplerine yani vatandaşların isteklerine hızlı cevap verebilirler.

10. Piyasaya Yönelik Kamu: Değişimin Piyasa İle Desteklenmesi

Girişimci devlet, kamu hizmetlerini tek başına üstlenen devlet olmadığı gibi, her şeyin serbest piyasaya bırakıldığı devlet de değildir. Laissez-faire (bırakınız yapınlar)'den yana olmayan girişimci devlet, hükümetin belirlediği kurallar çerçevesinde hareket eden yasal piyasaları yapılandırır. Piyasa mekanizmasının adil ve etkin bir şekilde işlemesi için düzenlemeler yapar.

Osborne ve Gaebler'in hazırladıkları 'Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi'nde ayrıntılı olarak inceledikleri girişimci devlet modeli Al Gore tarafından hazırlanan 'Ulusal Performans İnceleme Raporu'nda paralel önerilerle yinelenmiştir.²⁴

Gore hazırladığı raporda 'Daha İyi Çalışan ve Daha Az Harcayan Bir Hükümet Yaratmak' için çözümler getirmiştir. Getirilen bu önerilere uyulduğunda federal hükümetin çalışma şeklinin değişeceği; israfın azalacağı, gereksiz işlevlerin ortadan kalkacağı, vergi ödeyen vatandaşa verilen hizmetlerin iyileştirileceği ve böylece daha küçük fakat daha verimli bir hükümet yaratılacağı belirtilmektedir.

Gore sorun ve çözümleri dört ana başlıkta toplar. İki kırtasiyeciliği azaltmaktır. Kırtasiyeciliği azaltmak, çalışan personele zaman ve para israfı yaratan süreç ve uygulamaların yeniden düzenlenmesidir. Bütçe işlemlerini azaltmak, personel politikasında yetki dağılımına gitmek, malzeme ve hizmet alımlarını azaltmak, müfettişlerin yeniden oryantasyonu, gereksiz kuralları kaldırmak, eyalet ve mahalli idarelere yetki vermek kırtasiyeciliği azaltacaktır.

İkincisi müşteriye ön plana çıkarmaktır: hükümete vergi ödeyen vatandaşlar piyasa dinamiği içerisinde müşteri olarak ele alınmalıdır. Müşteri odaklı yönetimde müşteriye söz hakkı verilmeli ve seçim hakkı tanınarak, hizmet kuruluşlarının piyasa dinamiği yaratılarak özel sektör ile rekabet etmesi sağlanmalıdır.

Üçüncüsü sonuç almak için personele yetki vermektir. Yenilik yaratmaya hevesli bir kamu kültürü yaratabilmek için merkezde toplanan karar verme yetkisini dağıtmak, personeli sonuçlardan sorumlu tutmak, personelin eğitim dahil işlerini yapmaları için gerekli malzemeleri sağlamak, iş hayatının kalitesini iyileştirmek, işçi-işveren ortaklığı oluşturarak hükümet ile sendikalar arasındaki düşmanca ilişkiyi ortaklığa dönüştürmektir.

Dördüncü ve sonuncu çözüm önerisi ise temel ihtiyaçlara dönmektir. Temel ihtiyaçlara dönmek için hükümetin yürütmekle yükümlü olduğu işlemlerden gereksiz olanlar, özel çıkar imtiyazı niteliğinde üreticilere sağlanan sübvansiyonlar ve çeşitli yardımlar kaldırılmadığıdır. Bunun yanında masrafları azaltmak için programlar yeniden düzenlenmeli, bakanlıklarda yenilik yapabilmek için fonlar oluşturulmasına izin verilmeli, gelirleri artırabilmek için de hizmet karşılığında alınan ücretleri artırarak ve ödenmemiş borçların geri dönüşümünü sağlayarak daha fazla para toplanmalıdır.

²⁴ Al Gore, *National Performans Review: From Red Tape To Results; Creating a Government That Works Beter and Cost Less*, New York; Times Books, 1993.

Girişimci Devlet Yaklaşımı, ABD özelinde, Osborne ve Gaebler tarafından hazırlanan ‘Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi’nde; Gore tarafından hazırlanan ‘Ulusal Performans Raporu’nda benzer önermelerle geliştirilmiştir. Neo-liberal politikalar doğrultusunda kurgulanan yaklaşım devletin kamu sektöründe girişimci olarak yeniden yapılanmasının düzenlenmesini yapmaktadır. İktisat ve işletmecilik değerlerini kamuya aktaran yaklaşımda devlet-yurttaş ilişkileri girişimci-müşteri ilişkilerine dönüşmüştür. Yalnızca temel ihtiyaçları karşılayacak olan girişimci devlet, temel hizmetleri zaman ve para israfını önleyerek, kaliteli olarak müşterilerine sunacaktır.

1.4. Yönetişim Yaklaşımı

Yönetişim, kamu yönetimi sözlüğünde ‘bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturulduğu yapı yada düzen’ olarak tanımlanmıştır.²⁵ Yönetişim üzerinde herkesin anlaştığı bir tanımlama bulunmamakta, İngilizce ‘governance’ sözcüğünün farklı açılardan yorumlanması suretiyle açıklık getirilmeye çalışılmaktadır. Yönetişim, yaklaşımı geliştirenlerce ‘toplumdaki her kesimin ileri derecede katılımını mümkün kılan bir yönetim anlayışının egemen kılınması’²⁶ nı ifade etmektedir.

Yönetim kavramından türetilen yönetişimin, semantik olarak incelendiğinde, farklı niteliğe sahip olduğu ve vurgunun karşılıklı, etkileşimsel, çok yönlü boyuta yapıldığı belirtilmektedir. Yönetim kavramının yöneten yönetilen ilişkisini tek boyuta indirgediği iletişim ve etkileşimin yönetişim ile çok sesli bir yapıya dönüştüğü eleştirisi getirilmektedir.

Yönetim bağlamında etkileşim, iletişim, çok yönlülük ve katılım demokrasiyi çağrıştırmaktadır. Yönetimin demokratikliğinin ölçüsünün belirlenmesinde kullanılan bu tanımlamalar, toplum bilimlerinin evrensel, genel geçerliliğe sahip ve pozitif nitelikleri herkes tarafından kabul edilen ve üzerinde uzlaşılan ilkelerdir.

²⁵Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriy Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara; TODAİE Yayınları, 1998, s.274.

²⁶Ertuğrul Gündoğan, ‘Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye’de Uygulanabilirliği’, **Sivil Toplum Düşünce ve Araştırma Dergisi**, Yıl:2, Sayı: 6-7, Nisan-Eylül, 2004, s. 13.

1990'ların son çeyreğinde kamu sektöründe yönetim olgusunun 'yönetişim'e evrilmesiyle birlikte anlamsal bazda kimsenin itiraz edemeyeceği, pozitif niteliklere sahip yeni bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde yönetim yaklaşımının bu bağlamda nasıl ortaya çıktığının ve işleyiş sürecinin nasıl gerçekleştiğinin ortaya konulması gerekmektedir.

Toplumsal bilimlerin alanlarına giren konularla ilgili olarak akademik ve pratik sorunlara ve işleyişe ait kullandıkları model, yaklaşım ve kuramları bulunmaktadır. Birer yol haritası niteliğinde bulunan kavramsal soyutlamalar, toplumsal bilimlerin akademik ve pratik ihtiyaçlarına cevap verebildikleri ve varolan durumu tanımlayabildikleri sürece geçerliliklerini sürdürürler. Anılan gereksinimlere cevap veremediklerinde bu soyutlamalar yenilenerek düzeltilmekte yada yeni yol haritaları oluşturulmaktadır.

Yönetişim yaklaşımı bu bağlamda değerlendirildiğinde, kamu işletmeciliği anlayışının kamu işletmeciliği, girişimci devlet ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarının eksik ve uygulamadan doğan aksaklıklarını gidermek amacıyla kurgulanmış yol haritasıdır.

Bu bağlamda ilk olarak kurgulanan kamu işletmeciliği yaklaşımı, neo-liberal politikalar tarafından desteklenerek ortaya konulmuş, devletin küçültülmesi, devlete ihtiyaç olmadığı söylemlerini de beraberinde getirmiştir. Ancak kamu işletmeciliği yaklaşımı kamu sektörünü yalnızca işletmecilik değer ve ilkeleriyle incelemiştir. İşletmecilik değer ve ilkeleriyle de kamu yönetiminin özgün yapısından kaynaklanan sorun ve taleplere cevap verebilmesi mümkün olmamıştır. Kamu işletmeciliği yaklaşımı tarihsel süreç içerisinde yerini İngiltere özelinde Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı'na ABD özelinde ise 'Girişimci Devlet Yaklaşımı'na bırakmıştır. Aynı anlayışın ürünü olan yaklaşımlar kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan özgün sorun ve taleplere cevap verebilmek için işletme biliminin yanına iktisat biliminin de değer ve ilkelerini getirerek çözüm arayışına girmişlerdir.

Kamu işletmeciliği, yeni kamu işletmeciliği ve girişimci devlet yaklaşımları pratikte öngörülemeyen sorunlar yaratmışlardır. Yaşanan sorunların en önemli özelliği ise sorunların gelişmiş, az gelişmiş ülke ayrımı yapmaksızın neo-liberal politikaların uygulandığı bütün ülkelerde baş göstermiş olmasıdır.

Neo-liberal politikalar, uygulandığı ülkelerin ekonomilerinde (İngiltere gibi bir refah devleti baz alındığında); yüksek enflasyon, özelleştirmeye gelen işsizlik, imalat sanayinde gerileme ve devletin ekonomik alanda hayattan çekilmesiyle birlikte, çeşitli hizmetlerden yararlanamayan bireylerin uğradığı ölçümlenemeyen zararlar oluşmuştur.²⁷

Neo-liberal politikaların uygulandığı ülkelerin yönetim yapılarında ise; (sermayenin rahatça dolaşabilmesi için) güçsüz bir devlet, güçlü bir hükümet ve aşırı merkezîyetçilik görülmüştür. Siyasi partilerin hegemonyasında bulunan temsili demokrasi yeterince işletilememektedir. Bu da yönetilenlerde meşruiyet krizi yaratmaktadır. Ancak dört yada beş yılda seçimler aracılığı ile yönetime katılabilen halk, artık yönetimde kendisinin de fikrinin alınmasını istemekte ve yönetime katılmaya çalışmaktadır.

Bu bağlamda yönetim yaklaşımıyla, önceki yaklaşımların pratik ve akademik hayatta yarattıkları sorunlarını gidererek, neo-liberal politikaların temel amacı olan devletin küçültülmesi, sermayenin ulus devletler arasında serbestçe dolaşımını sağlayıcı akademik temel sağlanmaya çalışılacaktır. Yönetişim çoklu aktörlerden oluşan yapısıyla bürokrasiyi etkisiz hale getirecek, böylece sermayenin öndeki ulus-devlet engelini kaldıracaktır. Diğer taraftan da 'katılım'ı yönetim pratiğine aktararak demokratikleşmeyi gerçekleştirerek, ideolojik temelini kuvvetlendirecektir.

Kamu işletmeciliği anlayışı ilk yaklaşımlarında kamu sektörüne işletmecilik biliminin temel ilke ve değerlerini uygulamaya çalışarak, özel sektör ve kamu sektörü yönetiminin aynı olduğu temel varsayımından hareket etmiştir. Daha sonra işletmecilik bilimi kamu sektörünün sorunlarını çözümleyemeyince iktisat bilimi Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ile alana eklenmiştir. Şimdi iki biliminde kamu sektörünün özel yapısından kaynaklanan sorunlara cevap veremediği ortadadır. Bu kez siyaset biliminin temel değer, ilke ve uygulamalarıyla neo-liberal politikaların temel amaçlarını gerçekleştirmek arasında bağlantı kurulmaya çalışılmaktadır.

Yönetişim ile birlikte kamu işletmeciliği anlayışına zenginlik kazandıran kurum yine Dünya Bankası olmuştur. Dünya Bankası siyaset biliminin değerlerine

²⁷ Cenk Aygül, "Neo-liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim", *Toplum ve Bilim*, Sayı:76, 1998, s.231. Ayrıca Bkz. Selime Güzelsarı, Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli, *AİD*, C.36, S.2, 2003.

sahip olan yönetişimi ilk defa kullanmıştır.²⁸ Dünya Bankası, 1989 yılında Afrika ülkeleri ile ilgili olarak hazırlanmış olduğu raporda,²⁹ iktisadi alanda gerçekleştirilen liberal politikaların yerinde olduğunu ancak bunu gerçekleştiren yönetimlerin hatalı davrandıklarını belirten bir söylem geliştirmiştir: iyi ekonomi, kötü politikadır.³⁰ Buna dayanarak Dünya Bankası ‘Yönetişimi; bir ülke vatandaşlarının veya temsilcilerinin talep ettikleri kamusal veya diğer malların, kamu örgütlerince etkili, saydam, tarafsız ve hesap verebilir şekilde sunulmasını sağlayacak kurumsal potansiyel’ olarak tanımlamıştır.³¹

Kamu işletmeciliği anlayışı, devlet olgusunu zayıflatmak, sermayenin rahatça dolaşabilmesini sağlamak üzere demokrasi, yönetime katılma ve özgürlük gibi retorikler üzerine kurguladığı yönetim yaklaşımını kullanmaktadır. Yönetişim yaklaşımı değişmeyen amaçlarına ulaşmak için bu kez farklı araçlardan yararlanmaktadır. Üçlü sac ayağından oluşan araçlar ise: devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinden oluşan çoklu aktörlerdir.

Yönetişim bu üçlü yapı içerisinde etkileşimsel olarak gerçekleşen yapıyı ifade etmektedir. Toplumu yönlendirme ve problemlerin çözümlerinin arandığı yer yalnızca devlet olmayacaktır. Merkezi bir yönetimin yerine çok aktörlü bir yönetim sistemi gelecektir³². Devletin egemenlik hakkı yönetim ağları adı verilen devlet, sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasında eşit olmak üzere dağıtılacaktır. Devlet kamu politikaları oluşturma ve kamu hizmetlerini yerine getirme görevini diğer eşit iki ortağı ile belirleyecektir. Farklı çıkarlar, amaç ve anlayışlara sahip bu ağların arasındaki denge ise ‘isostasy’ ile sağlanacaktır. Doğa bilimlerinden alınan isostasy farklılıkların yarattığı denge ve uzlaşmayı ifade etmektedir. Yönetişim ağlarının farklı çıkarlara sahip olmalarının onları dengeye getirecek etmen olarak kabul edilmesine rağmen yaklaşımda bunun nasıl gerçekleştirileceğine dair açıklık getirilmemiştir.

Yönetişim ağları, yönetişimin düzeylerini de kendi içerisinde dört basamak halinde incelemektedir: Yerel yönetişim, bölgesel yönetişim, ulus-devlet yönetişimi

²⁸ Ayşe Tatar-Peker, “Dünya Bankası: Kalkınmacılıktan “İyi Yönetim” Söylemine”, **Toplum ve Bilim**, Sayı: 69, 1996, s. 42.

²⁹ Mehmet Yüksel, ‘Yönetişim Kavramı Üzerine’, **Ankara Barosu Dergisi**, 2000-3, s. 148

³⁰ Aygül, age, s. 232.

³¹ Korkut Boratav, ‘Küreselleşme Politikaları ve Kamu Hizmetleri’, **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar**, Kesik, 1995, s.12.

³² İlhan Tekeli, “Yönetim Kavramı Yanı sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, **SDD**, 3/96, s.47.

ve uluslar arası yönetiştir. Bu bağlamda yönetiştir ağıları yalnızca ulus-devlet düzleminde yer almamaktadır. Halkın katılımını en yüksek düzeyde gerçekleştirilebileceği alan olan yerel yönetim düzeyinden başlayarak kamusal politikaların belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi konusunda 'devlet tekelinin' kaldırılarak uluslar arası düzeye kadar bütün basamaklarda yetkinin ve sorumluluğun STK'lar ve özel sektöre verilmesini içermektedir. Ancak yukarıda farklı çıkar ve anlayışlara sahip ağların nasıl denge ve uzlaşa sağlayacağına açıklık getirilmediği gibi yetki ve sorumluluk verilen yönetiştir ağlarının aldıkları karar ve edimlerden nasıl sorumlu tutulacağı ve sorumluların nasıl belirleneceği konuları yaklaşımda düzenlenmemiş alanlardandır.

Yönetiştir ağlarının yarattığı bir başka sorun alanı ise örgütlenme yapısından kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi süreklilik kamu hizmetlerinin en önemli özelliklerinden birisidir. Geleneksel devlet teşkilatlanması da karar alma sürecini en çabuk gerçekleştiren hiyerarşik yapılanmaya dayanmaktadır. Oysa karar alma sürecinin yatay bir yapılanmaya sahip olduğu yönetiştir yaklaşımda farklı çıkar ve anlayışa sahip tarafların karar alma süreçleri teşkilatlanma yapılarından dolayı, hiyerarşik teşkilatlanmaya göre çok daha uzun süreçleri gerektirecektir. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin görülmesinde ortaya çıkabilecek kesinti veya kararların gecikmesinden dolayı zararlar oluşabilecektir. Yani kamu hizmetlerinin süreklilik ilkesi, yönetiştir ağlarının karar alma mekanizmalarının oluşturduğu yatay teşkilatlanmadan olumsuz etkilenebilecektir.

Yönetiştir yaklaşımda yönetiştir ağlarından başka düzenlenen bir diğer konu ise 'iyi yönetiştir'dir (good governance). İyi yönetiştir, yönetiştirimin bir takım ilkelere sahip olması durumunu ifade etmektedir. Bu ilkeler çeşitli uluslar arası kuruluşlar tarafından çeşitli belgelerde sıralanmak suretiyle tanımlanmıştır. Dünya Bankasına göre; kurallar ve sınırlamalar (yasama-yürütme-yargı organlarının işleyişi ile ilgili kurallar ve sınırlamalar), halkın sesi ve katılım mekanizmaları, ve rekabet'tir. İyi yönetiştir'in ilkeleri Avrupa Birliği tarafından Beyaz Kitap'da toplanmıştır. Açıklık, katılım, sorumluluk, verimlilik, ve uyum'dur. İrlanda ve İngiltere'nin ortak para kullanımına karşı düşüncelerini 'insanların politikadan

uzaklaşma eğilimine' bağlayarak kararlara katılımın sağlanması için nasıl yönetiliriz sorusunun ardından Beyaz Kitap yayınlanmıştır.³³

İyi yönetim ile ilgili Dünya Bankası çalışanlarından Jeff Huther ve Anwar Shan tarafından gerçekleştirilen bir başka çalışma ise 'yönetişim kalitesinin ölçülmesi' konusunda yapılmıştır.³⁴ Yönetişim kalitesinin ölçülmesinde kullanılan parametreler; katılım ve hesap verebilirlik, siyasal istikrar, devlet hizmetlerinde kalite, hukuk devleti ve yolsuzluklardır. Araştırma sonucuna göre seksen ülke yönetim kalitelerine göre sıralandırılmıştır. Yönetişim kalitesinin en yüksek olduğu ilk beş ülke; İsviçre, Kanada, Hollanda, Almanya ve ABD olurken; son beş sırada ise İran, Zaire, Raunda, Sudan ve Liberya yer almıştır. Yapılan çalışmada Türkiye seksen ülke içerisinde kırk sekizinci sırada yer almıştır.

Yönetişim yaklaşımının aktörlerinden devlet ve özel sektör neo-liberal yaklaşımlarca önceden fazlasıyla irdelenmiş olmasına karşılık, sivil toplum (aslen yeni olmamakla birlikte) yeni inceleme alanına girmiştir. STK'lar neo-liberal politikalar bağlamında üç işlevi yerine getirmektedir. İlk işlevi, devletin kamu hizmeti alanından çekilmesiyle birlikte, güçsüzlerin, sakatların ve yetimler gibi yardıma muhtaç olan kesimlerin artık devlet tarafından yerine getirilmeyecek olan taleplerinin karşılandığı alternatif kurumlar olarak ortaya çıkmasıdır. İkinci işlevi karar alma mekanizması içerisinde oluşan üçlü yapılanmada kamu yararını temsil eden bürokrasi, kar amacı güden özel sektör ve nihai olarak kullandığı tercihe göre kararların yönünü belirleyen başat aktör niteliğinde ortaya çıkan STK'ların özel sektörün uzantısı zihniyetiyle hareket ederek, kamusal kararların özel sektörün lehine çevrilmesidir. STK'ların son işlevi ise kamu işletmeciliği anlayışına, kararlara katılma mekanizması içerisinde demokratik bir yapı hazırlayarak ideolojik alt yapıyı sağlamlaştırmasıdır.

Sivil toplum örgütlerini genel olarak incelediğimizde ise; bunların zaten sosyalizm ve kapitalizmden önce Avrupa'da varlıklarını sürdürdükleri görülmektedir. Dünya Bankası tarafından yapılandırılan yönetim söyleminden

³³European Union, 'European Governance: A White Paper, Commission of the European Communities, Brussels, www.europa.eu.int/comm/governance/indexenhtml, (8.3.2005)

³⁴ Jeff Huther, Anwar Shah, 'Appying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization' Word Bank Research Paper, No 1894, 1998. <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1894/wps1894.pdf>

sonra ise nostalji olarak algılanıp, benimsendiği görülmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkeler için aynı şeyi söylemek güçtür. Çünkü sivil toplum örgütlerinin bu ülkelerde tarihe dayanan geçmişleri ve gelenekleri bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak Dünya Bankası ve diğer uluslar arası kuruluşlar tarafından desteklenmektedir.

STK ile (non governmental organizations) hükümet dışı yapılanmalar ifade edilmektedir. Devlet organizasyonunun dışındaki her tür örgütlenme STK tanımının içerisine girerken, demokratik kitle örgütleri (sendikalar, meslek kuruluşları) bu tanımlamanın içerisine alınmamaktadır. Getirilen düzenlemelerde STK'ların yanı sıra meslek kuruluşları kavramları da ayrıca belirtilerek, STK tanımlaması dışına çıkarıldığı görülmektedir. Türkiye'de kamu yönetimi ve kamu hizmeti alanını ve yerel yönetim, merkez yönetiminin görev paylaşımını düzenleyen 5227 sayılı yasa da bunun örneklerindedir. Yasa da aynı hüküm altında hem STK hem de meslek odaları ifadeleri kullanılarak farklı niteliklere sahip oldukları belirtilmektedir.

Yönetişim yaklaşımının, bireyin gelişmesini sağlayıcı tanımlamalarının, demokrasi ve özgürlük anlayışı doğrultusunda 'yönetime katılma' amacının altında devleti zayıflatmak kurgusu bulunmaktadır. Yönetişim yaklaşımının sayıltısı devletin demokrasi ve özgürlük düşmanı olduğu ve çeşitli aktörler tarafından denetlenmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Devletin kamu hizmetlerini gerçekleştirmesinde ve karar alma mekanizmasında etkinliğini yıkabilmek, özel sektöre karar alma mekanizması içerisinde yerini genişleterek daha rahat hareket alanı geliştirebilmek için yönetişim yaklaşımından yararlanılmaktadır.

Kuram öncesi bir aşamada bulunan yönetişim, neo-liberal politikaların olumsuzluklarını gidermek amacıyla kurgulanmıştır. Neo-liberaller tarafından oluşturulan yaklaşım ve uygulamalar bazen amaçlanan yönde, istedik şekilde, bazen de yaklaşımı kurgulayanların ön kestirimlerinin çok uzağında sonuçlar verebilmektedir. Bu bağlamda yönetişim yaklaşımının sürekliliği de toplumsal mücadeleler sonucunda belirlenecek, ya terk edilecek yada üzerinde düzeltmeler yapılarak akademik ve pratik alanda sonuçlar yaratmaya devam edecektir.

2. Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu yönetiminin temel kavramlarından olan kamu hizmeti aynı zamanda kamu yönetiminin uğraş alanının belirlenmesinde de yardımcı olan kavramdır.³⁵ Kamu hizmeti literatürde iki farklı anlamda kullanılmaktadır. İlk anlamı faaliyet, iş- uğraş iken ikinci anlamda kamu kuruluşları anlatılmak istenmektedir. Anayasa mahkemesi kamu hizmetini; devlet yada diğer kamu tüzelkişileri tarafından yada bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı yada çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlamıştır.³⁶ Kamu hizmetlerinin ilgili olduğu konu ise; toplumsal ihtiyaçların karşılanması için mal ve hizmet üretimidir.³⁷

Kamu hizmeti kavramına getirilen bir diğer tanım ise; ‘siyasal alanın yani piyasa dışındaki bir aktörün, devletin, piyasanın işleyiş kurallarından belirli oranda bağışık kılarak (kurtararak) üstlendiği toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretimlerini ifade eder.’ Kamu hizmetlerinin, siyasilik ve kamusal özellikleri, piyasadan farklılaştıran niteliklerindedir.³⁸

Tan’a göre ‘serbest piyasa ekonomisini uygulayan ülkelerin rekabet kurallarına uygun yapılanmaları önem taşımaktadır. Ancak, Fransa ve Türkiye gibi kamu hizmeti anlayışına sahip ülkelerde kamusal makamlar, doğrudan bazı hizmetleri sunarak veya bazı faaliyetlere sınırlamalar getirerek müdahalede bulunmaktadır. Bu nedenle piyasa mekanizmasının işleyişiyle kamu hizmeti anlayışı arasında bir bağdaşmazlık ve karmaşa görülmektedir’.³⁹

Tarihsel süreç içerisinde vahşi kapitalizmin uygulandığı, devletin yalnızca ülkede disiplin ve savunma sağladığı dönemden, İkinci Dünya Savaşı sonrası müdahaleci kapitalizme dönüşümle birlikte devletin görevlerinde artış yaşanmış ve kamu hizmetleri artarak çeşitlenmiştir. Kamu hizmetleri ‘idari kamu hizmeti’ ve ‘endüstriyel ve ticari kamu hizmeti’ etrafında şekillenmiştir. Klasik kamu hizmetlerinden farklı olan ekonomik alanda yürütülen bu hizmetlere ‘endüstriyel ve

³⁵ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*; C.I, Ankara; Turhan Kitabevi, 1998, s.433.

³⁶ Anayasa Mahkemesi Kararları, 24. 1.1995, RG ,22181,s.21.

³⁷Onur Karahanogulları, ‘Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar, Kesik, 1995, s. 58.

³⁸ A.k., s.58.

³⁹ Turgut Tan, ‘Rekabet Hukukunun Uygulama Alanı Açısından Kamu Kuruluşlarının Faaliyeti (Türkiye, Fransa ve İtalya Örnekleri)’, *Rekabet Dergisi*, 2001, s.3

ticari kamu hizmetleri' denilmiştir. İdari kamu hizmetlerinin (Eğitim, sağlık, dış işleri vb) idare hukuku rejimine tabi olmalarına karşın, endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri ağırlıklı olarak özel hukuk, fakat genelde kamu hukuku özel hukuk karışımı karma bir hukuki rejime tabi tutulmuştur.⁴⁰

Bir hizmetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinin tek geçerli kriteri sözkonusu faaliyetin devlet (veya buna bağlı ve onun kontrolündeki bir kamu kişisi) tarafından 'kamu hizmeti' olarak belirlenmesidir.⁴¹ Kamu hizmetlerinin birtakım ilkeleri bulunmaktadır. Süreklilik, eşitlik, uyum, karşılıksızlık (bedelsizlik) bunlar arasındadır.⁴² Kamu hizmetleri tüm vatandaşlara sürekli ve eşit olarak bedelsiz (veya cüzi bedelle) sunulan, değişimler karşısında kendini yenileyebilme özelliklerine sahip hizmetlerdir.

1970'li yılların ilk yarısında kapitalist ekonomilerde yaşanan durgunluk, tüketim ve yatırımların düşmesi, işsizliğin artması gibi faktörler kriz yaratmıştır. Kamu giderlerine daha çok kaynak ayrılarak bütçe açıklarının giderilmesine çalışılmış, bu da küçültülmüş devlet modelini ortaya çıkarmıştır.

Neo-liberallere göre, devletin aktif olarak ekonomiye müdahalesi bireylerin özgürlüklerinin kısıtlanması anlamına geleceği için bu alandan uzak tutulması gerekmektedir. Bu anlamda endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri devlete mali yük, bireylere ise vergi yükü olarak yansımakta ve onların özgürlüklerini kısıtlamaktadır. Bu bağlamda neo-liberal politikalarla devletin çalışma alanı yani kamu hizmetleri yeniden düzenlemiştir. İlk düzenlenmeye gidilen kamu hizmetleri 'endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri' olmuş, kamu hizmeti kapsamı dışına çıkarılarak bir sonraki başlıkta incelenecek olan özelleştirme kapsamına alınmıştır. İdari kamu hizmetleri de neo-liberal politikalarla eşitlik ve bedelsizlik ilkelerinden uzaklaştırılmıştır. Bunun yanı sıra kamu hizmeti kavramının sınırlarında ve ilkelerinde değişimler yaşanmıştır. Süreklilik, eşitlik, uyum, karşılıksızlık ilkeleri daha farklı tanımlanırken; bu ilkelere yenileri, şeffaflık, yeterlilik ve etkinlik ilkeleri katılmıştır.⁴³

⁴⁰ Gözübüyük, Tan, age, s.439.

⁴¹ Ali Ulusoy, 'Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler', AİD: C.31, S.2, Haziran, 1998, s.22.

⁴² Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti: Kavram ve Hukuksal Rejim**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2002, s.247.

⁴³ A.k, age, s. 247.

Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında, kamu hizmetleri özelleştirme dışında da düzenlemelere tabi tutulmuştur. Kamu hizmetlerinin bütçelerinin kısılması, denk bütçe takip eden sistemlerinin ademi merkezileştirilmesi, müşteri taleplerine hassas hale getirilmeleri, kamu hizmeti sunumuna rekabetin sokulması, hizmetlerin ticarileştirilmesi, katkı payı uygulamaları ve teklif usulu bu yöntemler arasındadır.⁴⁴

Kamu hizmetinin, neo-liberal politikalar tarafından nasıl anlaşıldığının ortaya konabilmesi için temel değerleri açısından da ortaya konulması gerekmektedir. Neo-liberal politikaların temel değerleri kamu hizmeti açısından incelendiğinde; mülkiyet, özgürlük, güvenlik ve eşitlik üzerine kurgulan sistemin, en çok eleştirilen değeri 'eşitlik' olmuştur. Eşitlik yalnızca yasalar önünde aynı haklara sahip olmak olarak tanımlanarak hukuksal boyutuyla ele alınmış, eşitliğin sosyal ve ekonomik boyutları göz ardı edilmiştir. Klasik liberalizm küçükler ve akıl sağlığı yerinde olmayanların devlet tarafından korunmasını öngörmüş, ekonomik ve sosyal anlamda eşitliğin sağlanması adına vergi toplanmasını ve toplumsal gelirin yeniden bölüşümünü reddetmiştir. Milton Friedman gibi liberal düşünürler tüm devlet hizmetlerinin özel sektör tarafından yerine getirilmesini, sosyal güvenlik hizmetlerinin, eğitim, sağlık, güvenlik hizmetlerinin özelleştirilerek, durumu kötü olan vatandaşların da devletten kupon temin ederek bu hizmetlerden yararlanmaları gerektiğini belirtmişlerdir.⁴⁵ Çünkü devletin üzerine aldığı her hizmetin, artı vergi yükünü getireceğinden özgürlük adına maksimize edilen kardan feragat edilemeyeceğini belirtmişlerdir.

Sonuç itibariyle neo-liberal politikalar kamu hizmeti kavramının içeriğini daraltmıştır. Devletin asli işlevleri olarak kabul edilen güvenlik, yargı, diplomasi, savunma hizmetleri belli başlı kamu hizmetleri olarak kabul edilmiş, bunların dışındaki kamu hizmetleri kapsam dışına çıkarılmıştır. Refah devleti ve kalkınma devleti uygulamalarıyla genişleyen ve artan kamu hizmetlerinden kurtulmak için iki araç kullanılmıştır: Özelleştirme ve Deregülasyon.

⁴⁴ Kamuda Esnek Çalıştırma ve Toplam Kalite Yönetimi, Kesk Yayınları:No: 10, 1995,s.15.

⁴⁵ Can, Aktan, Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Ankara: Takav Matbaası, 1994. s.13.

2.1. Kamu Hizmetleri ve Özelleştirme

Dünyada 1980'lerden sonra etkinliğini artıran neo-liberal politikalar 'küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme' üzerinde yükselmektedir. Amacı devletin küçültülmesi, ulus-devletin sınırlarının kaybolması olarak kalın çizgilerle ifade edebileceğimiz bu süreç beraberinde bir takım yapısal uyarılama politikalarını da birlikte getirmektedir. Bu politikalar yönetsel sistemden hukuksal sisteme kadar hemen tüm alanlarda etkinliğini hissettirmektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışı, neo-liberal akademisyenler, Dünya Bankası gibi çeşitli uluslar arası kuruluşlar ve nihayetinde ise bu sistemi uygulayan ülkelerce pratik, akademik ve finansal yönden desteklenmektedir. 1997 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan "Değişen Dünya da Devlet" konulu rapor; devletin ekonomik hayattaki işlevlerinden neden vazgeçmesi gerektiği, bu fonksiyonları özel sektöre devrederken izlemesi gereken yöntemleri, bu sistemin ülke ekonomisine yapacağı getiriye ve uluslararası kuruluşlarca verilecek olan destek amaçlı yardımları, sırası ile belirtmiştir.⁴⁶

Neo-liberal politikaların en önemli araçlarından biri olan özelleştirme, dar anlamda KİT'lerin yönetiminin ve denetiminin geniş anlamda ise kamusal organlarca yürütülen kamu hizmetlerinin ve dolayısıyla üretim araçlarının mülkiyetinin devlet elinden özel kesime geçmesini ifade etmektedir. Temel amacı devleti küçültmek olan bu politikalar özelleştirmeyi en etkin araçlarından biri olarak kullanmışlardır.

Kamunun elindeki üretim araçlarının mülkiyeti özel sektöre çeşitli yöntemlerle geçmektedir. Bu yöntemler satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, gelir ortaklığı modelleridir.⁴⁷

Yukarıda anılan yöntemlerle gerçekleştirilen özelleştirmenin gerekçeleri şunlardır:⁴⁸

-Piyasada rekabetçi ortamın yaygınlaştırılması ile üretimde ekonomik etkinliğin sağlanması,

⁴⁶ www.wds.worldbank.org. World Development Report: The State in a Changing World, 1997, s.1-18.

⁴⁷ İlhan Baytan, Özelleştirme: Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler, Ankara: Turhan Kitabevi, 1999, s. 286.

⁴⁸ İzzettin Önder, 'Özelleştirme', 93-94 Petrol-İş Yıllığı, 1995, s.653.

-Çalışanları pay sahibi yaparak, mülkiyeti yaygınlaştırmak,
 -Sermaye mülkiyetini özel kesimde yaygınlaştırarak, borsanın etkinliğini artırmak,

-Kamu kesimi üzerindeki bazı yükümlülükleri hafifleterek, kamu kesimi borçlanma gereksinimini azaltmak ve diğer harcama kalemlerinde etkinlik sağlamak,

-Piyasa karar süreçlerinde kamu kesimini taraf olmaktan çıkararak, ekonomik faaliyetlerde, özel piyasa koşullarını etkili ve hakim kılmaktır.

Dünya Bankası '1997 yılı dünya kalkınma raporunda' değişen dünyada devletin rolünü değerlendirmektedir. Daha etkin bir devletin oluşturulması için reform stratejileri hazırlayan Dünya Bankası raporunda; başarılı olmayan devlet teşebbüslerinin devletin mali kaynaklarını önemli ölçüde absorbe ettiğini ve bunun çözüm yolunun özelleştirme olduğunu belirtmektedir. Ayrıca özel sektörün gelişmesi için destekleyici bir ortam oluştuğunda devlet varlıklarının satılmasının genel olarak daha kolay olduğunu ifade etmektedir. Çin, Kore, Tayvan gibi ülkeler birinci önceliği özelleştirmeye vermek yerine özel sektörün devlet sektörü çevresinde gelişmesine imkan tanımayı tercih etmişlerdir. Ancak bu seçimin mali yükün çok yüksek olduğu ve zarar eden devlet teşebbüsleri tarafından ekonominin yeniden yapılanmasının engellendiği ülkelerde mümkün olmayabileceği belirtilmektedir.⁴⁹

Dünya Bankası raporunda ayrıca mevcut deneyimlerin Şili ve Çek Cumhuriyetlerinde olduğu gibi özelleştirmenin nasıl yürütüldüğünün sonuçları açısından hayati önemi olduğunu belirtir. Sürecin şeffaflığı, çalışanların rızasının alınması, geniş kapsamlı mülkiyetin oluşturulması ve gerekli yasal düzenlemelerin yürürlüğe konması temel unsurlardır.

Piyasaların güçlendirilmesi stratejisinde, özelleştirmenin öneminin ülkeden ülkeye değişiklik gösterebileceğinin belirtildiği raporda; çok büyümüş bir devleti küçültmeye çalışan bir çok gelişmekte olan ülke için özelleştirme ön planda tutulmalıdır yorumu yapılmıştır. Raporda ayrıca yolsuzluk ile özelleştirme arasında bağlantı kurularak dış ticaret üzerindeki denetimleri azaltan, özel sanayi için giriş engellerini kaldıran ve rekabeti sağlayacak şekilde devlet firmalarını özelleştiren politikaların yolsuzlukla mücadeleye yardım edeceği belirtilmiştir.

⁴⁹ www.wds.worldbank.org, World Development Report: The State in a Changing World, age, s. 14.

Kamu hizmetlerinde özelleştirme bağlamında vurgulanması gereken bir diğer noktada endüstriyel ve ticari kamu hizmeti niteliği taşımayan kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesine ilişkin Dünya Bankasının farklı metinlerde getirdiği yorumlardır. Dünya bankası eğitim ve sağlık hizmetlerinin kısmen kamu kısmen de özel sektör tarafından görülmesini öngörür. Buna göre sağlık ve eğitim hizmetleri parçalanarak ikili bir yapıdan oluşur. Sağlık hizmeti tedavi edici hekimlik ve koruyucu hekimlikten oluşur. Koruyucu hekimlik kamu hizmeti olarak algılanıp, devlet tarafından görülürken, tedavi edici hekimlik özel sektörün görevidir. Çünkü tedavi edici hizmetler özel sektörün alanına girmektedir ve yoksullar dahil kendi tedavilerinin finansmanını bir şekilde tedarik etmek zorundadır. Eğitim alanında ise bölünme; temel eğitim yani ilköğretim ve daha üzeri olmak üzere gerçekleşir. Temel eğitim kamu hizmeti niteliğinde devlet tarafından görülürken, ilköğretim üzeri eğitim özel kesimin görevi dahilindedir yani paralı olmak zorundadır.⁵⁰

Ancak dünyada ve ülkemizde özelleştirme uygulamaları çok kolay gerçekleştirilememiştir. Konuyla ilgili olarak hukuksal, yönetsel ve siyasal bir çok problemle karşılaşmıştır. Bu problemler yönetimin kendini hukuksal kurallarla bağlamama endişesinden başlayan ve özelleştirmede yolsuzluk söylentilerine kadar uzanan geniş bir boyutu içermektedir.

2.2. Kamu Hizmeti ve Deregülasyon

Yukarıda tanımlandığı gibi kamu hizmeti kavramı ile yasama organı arasında ayrılmaz bir ilişki vardır. Bir hizmetin kamu hizmeti olarak tanımlanmasını sağlayan siyasal otoritelerdir. Kamu hizmetlerinde dönüşümün gerçekleştirilmesinde yasama ve kamu hizmeti arasındaki bağın koparılması süreci deregülasyon ile gerçekleştirilir.

Deregülasyon, 'devlete ait tekeli olan yada olmayan yetkilere son veren yasa, yönetmelik, genelge gibi düzenlemelerdir'.⁵¹ Deregülasyon, 'hizmetlerde kamu

⁵⁰ Korkut Boratav, 'Küreselleşme Politikaları ve Kamu Hizmetleri', **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar**, Kesk Yayınları, 2003, s. 15.

⁵¹ Birgül Ayman Güler, 'Türkiye'de Kamu Hizmetleri ve Yeniden Yapılandırma Politikaları', **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar**, Kesk Yayınları, 2003, s.74.

tekelinin, fiyat ve ücret kontrolleri ile sübvansiyonların ortadan kaldırılarak, hizmetlerin üretim ve sunumunda kamu özel sektör rekabetinin sağlanmasını' ifade eder.⁵² En genel anlamıyla devletin piyasa mekanizmalarına olan müdahalesinin azaltılmasına deregülasyon denilmektedir.

Türkiye'de merkez ve yerel yönetimlere ait olan kimi yetkiler, getirilen yasal düzenlemelerle piyasa mekanizmasına bırakılmıştır. 1991 yılında çıkarılan 3741 sayılı yasa ile 1580 sayılı Belediye yasasında değişiklikler getirmiştir. Yasaya göre et, ekmek, yaş sebze meyve....'de fiyat belirleme yetkisi belediyelerden alınarak, esnaf odalarınca kurulan birliklere verilecektir. Bunun yanında ulaşım araçlarının ücret tarifeleri 'Şoförler ve Otomobilciler Derneğince', lokanta, otel, sinema, giyim ve ev eşyası satışı gibi faaliyetleri sürdüren yerlerin ücret belirleme yetkisi belediyelerden alınarak esnaf ve sanatkarların bağlı buldukları dernek tarafından belirlenecektir. Ancak bu tür kararlara karşı belediyelerin yada en büyük mülki amirin kararı uygun bulmadığı takdirde itiraz yolları açık tutulmuştur.⁵³

Yerel yönetimlerde olduğu gibi merkezi yönetim bağlamında da bakanlıklar tarafından yerine getirilen kamu hizmetleri yasal düzenlemelerle kamu sektöründen alınarak piyasaya bırakılmıştır. 'Elektrik üretimi ile dağıtımını özel sektörce yapılabilir, tohum ve gübre ticareti özel kuruluşlarca yapılabilir biçimindeki hükümler, o düzenlemenin deregülasyon düzenlemesi olduğunu belirtir'⁵⁴. 1996 tarihinde yürürlüğe giren 4161 sayılı Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesiyle ilgili kanunun dördüncü maddesinde 'Ulaştırma Bakanlığı' tarafından giderek artan talebi karşılamak için ve yeni teknolojik gelişmelerin uygulamasına imkan vermek için GSM Hatlarının Turkcell ve Telsim'e lisans devri de deregülasyon düzenlemelerindedir.⁵⁵

Görüldüğü gibi kürek çeken değil, dümen tutan devlet uygulamasına geçilirken yasamanın ve yürütmenin düzenleyici işlemlerine karşı deregülasyondan yararlanılmıştır. Deregülasyonla birlikte mevzuat 'by pass' edilerek tarafların karşılıklı olarak anlaşması yoluyla sorunlara çözüm bulunması ve mevzuat

⁵² Şenay Gökbayrak, **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi: 12, 2003, s.43.

⁵³ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 3.b, Ankara, Cem Yayınları, 1998, s.405.

⁵⁴ Birgül Ayman Güler, 'Türkiye'de Kamu Hizmetleri ve Yeniden Yapılandırma Politikaları', age, s.74.

⁵⁵ **Türkiye'de Özelleştirme**, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, 1999, s. 6.

oluşturmaktan kaçınılması ön plana çıkmıştır. Böylece yasal düzenlemeler ayıklanarak ve yeni genel normlar getirilerek sözleşme özgürlüğüne uygulama alanı yaratılmaktadır.⁵⁶

3. Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Yönetim Teknikleri

Kamu işletmeciliği anlayışı küçültülmüş kamu sektöründe hizmetlerin daha etkin daha verimli ve daha iktisadi nasıl sunulabileceğinin cevaplarını aramaktadır. Daha önceki konularda incelendiği gibi kamu işletmeciliği anlayışı yönetim siyaset dikotomisine dayanmaktadır. Yönetim siyaset dikotomisinin kabul edilmesi ise özel sektör yönetimi ile kamu sektörü yönetimi arasında fark olmadığı sonucuna dayanmaktadır. Özel sektör için geçerli olan tüm teknik ve yaklaşımların kamu sektörü için de geçerli olduğunu ifade etmektedir. Bu görüşten hareketle işletme ve iktisat biliminde geçerli olan teknik ve yöntemler kamu işletmeciliği anlayışı tarafından kamu sektörüne uyarlanmaktadır. İşletmecilik alanında kullanılan toplam kalite yönetimi, misyon, stratejik planlama yönetimi gibi yöntem ve teknikler kamu sektörü alanına ithal edilmişlerdir.

Toplam kalite yönetimi, misyon ve stratejik planlama yönetiminin kamu sektöründe kullanılmasının diğer örtük amacı ise kamu yönetiminin çalışma alanını ve kamu hizmetinin anlamını neo-liberal politikalar bağlamında flulaştırmasıdır. Aşağıda incelendiğinde görülecektir ki, anılan terimlerin yüklendiği anlamların karşılığı olan kavramlar zaten kamu yönetimde mevcuttur. Kamu işletmeciliği anlayışı 'ithal terim'lerle devletin ve kamu yönetiminin sınırlarını daraltılarak tekrar tanımlanmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda misyon devletin 'işlevlerinde' sınırlamaya gitmek, toplam kalite yönetimi 'kamu hizmetinin özelliklerini' yeniden tanımlamak, stratejik planlama yönetimi ise 'planlama'yı merkezi düzeyden örgüt düzeyine çekebilmek için kullanılan terimlerdir.

3.1.Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Misyon

Misyon, bir organizasyonun varolma nedeni, hayattaki rolü, organizasyon üyelerine istikamet vermesi ve anlam kazandırması maksadıyla belirlenmiş bir görev, paylaşılan değerler ve ortak inançlar olarak tanımlanmaktadır.⁵⁷

⁵⁶ Murat Özveri, 'Çalışma Mevzuatı ve Esnekleştirme', Petrol-İş Yıllığı 1995-96, Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası Yayınları: 44, 1995, s.808.

Osborn ve Gaebler'e göre misyon, kurumun amacı üzerinde odaklanmak, önemli olana dikkat çekmek ve kurumun hedeflerini, beklenene cevap verecek şekilde belirlemektir. Misyonun tanımlamasıyla her düzeydeki elemanın ne yapacağına ne yapmayacağına karar vermesine yardımcı olunmaktadır. Misyon iç ve dış müşterilerin katılımı ile doğru olarak tanımlanarak kurumun yüzünü geleceğe çevirmesini sağlar.

Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında misyon tanımlaması ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının işlev (fonksiyon) tanımlamasını karşılaştırmak gerekmektedir. İşlev, Büyük Larousse Sözlüğünde 'somut ya da soyut bir ögenin bir bütün içindeki görevi, bir aygıtın kullanım amacı, bir şeyin etkinliği, görevi, yararı, yapılış, varoluş amacı' olarak tanımlanmaktadır.⁵⁸ Yukarıda verilen misyon ile işlev tanımlamalarına baktığımızda birebir örtüştüklerini görmekteyiz. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 'işlev'le; devletin işlevlerini ve bunun paralelinde kamu kurumlarının işlevlerini yani devletin ve kamu kurumlarının var olma gerekçelerini, vatandaşların toplumsal ihtiyaçlarını karşılama amacını tanımlamaktadır.

Osborne ve Gaebler'e göre kamu yöneticileri kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden ortaya çıkan maddi değerlerin bir kısmına alıkoyamayacaklarsa kazanç elde etmek için çaba göstermezler. Onların girişimci gibi düşünmesini istiyorsak bazı teşvikler sağlamalıyız. Misyonla yönelik yönetimler bu sorunu kurumun tasarruf ettiği ya da kazandığı gelirlerin bir kısmının veya tamamının kurumda kalmasına izin vererek çözmüşlerdir. Bazı kurumlar, tasarruf veya kazanç sağlayan fikirlere belli bir yüzde öderler. Vergi tahsilatını ve denetimini özel firmalara ihale eden pek çok belediye bulunmaktadır. Belli bir oranını ücret olarak alıkoyduklarından vergi kaçakçılığı önlenmektedir.⁵⁹

Kısaca toparlamak gerekirse kamu işletmeciliğinde misyon; bürokrat yerine, piyasa mekanizması içerisinde birbirleriyle rekabet eden, performansa bağlı olarak değerlendirilen ve ücretlendirilen kamu girişimcisi; kamu kurumları yerine kar, iktisadilik ve verimlilik ilkelerine göre hareket eden kamu girişimleri, kurala yönelik

⁵⁷Özkan Dalbay, 'Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Misyon ve Vizyon', **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, Ankara: TODAİE Yayınları No.296, 1999,s.96.

⁵⁸ **Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi**, C.12, İstanbul: Milliyet Yayınları, 1986, s.5948.

⁵⁹ Osborne ve Gaebler, age, s. 23.

yönetim tarzından amaçlara yönelmiş özel sektöre özgü yönetim tarzları ve küçültülmüş devlet yapılanmasını amaçlamaktadır. Bu bağlamda kamu işletmeciliği yaklaşımı geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının sözcük olarak aynı anlamı ifade eden 'işlev'den uzaklaşarak bulanıklaşma yaratma amacıyla yeni olan 'misyon'u kullanmaktadır.

3.2. Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Toplam Kalite Yönetimi

Toplam kalite yönetimi özel sektörde kullanılan tekniklerden kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında kamu sektörüne uyarlanan çalışma alanlarındandır. Öncelikle toplam kalite yönetiminin ne olduğu ve nasıl ortaya çıktığına açıklık getirildikten sonra geleneksel kamu yönetimi anlayışı açısından kamu hizmetinin özellikleri ile benzerlik ve farklılıkları tartışılmaya çalışılacaktır.

Küreselleşme ile birlikte artan rekabet ortamı, piyasa şartlarında diğer işletmelerin önüne geçebilmek için yeni tekniklerin gündeme gelmesine neden olmuştur. Bu tekniklerden biri de toplam kalite yönetimidir (TKY). TKY 'kaizen' ile (sürekli iyileştirme) özdeşleşmiştir. Üretim veya hizmet sürecinin her aşamasında sürekli iyileştirme TKY'nin temel amacıdır. Girdi alınmasından çıktı sürecine kadar her basamakta daima sürekli iyileştirmeyi ifade eden TKY, müşteri odaklılık, müşteri memnuniyeti, yönetime katılma, insan ilişkileri ve eğitim üzerine kurgulanmıştır. TKY, işletme içinde, çalışan personele insan ilişkileri yaklaşımı uygulaması, çalışanların kararlara katılması açısından çalışan yönelimli; bunun yanı sıra ürettiği mal ve/veya hizmetleri sunduğu müşterilerin taleplerini dikkate alması açısından müşteri odaklı bir tekniktir.⁶⁰

İkinci Dünya Savaşı sırasında ABD'de temelleri atılan TKY, ordunun yönetim araştırmaları bağlamında ortaya çıkmış, 1950'li yıllarla birlikte ABD'de projeyi yürüten Deming tarafından Japonya'ya taşınmıştır. Deming tarafından Japonya'da geniş eğitim programları ve grup dinamizmi çalışmalarıyla geliştirilen kalite hareketi ilk çıkış noktası olan ABD'deki anlayışından önemli farklılıklar kazanarak gelişmiştir. 1959-1962 yılları arasında Türkiye'de Devlet İstatistik

⁶⁰ Ahmet Yatkin, **Toplam Kalite Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayınları, 2003, s.1-5.

Enstitüsünün kuruluşunda danışmanlık yapan Deming bu hizmetlerini Almanya, Hindistan, ve Tayvan gibi ülkelerde de sürdürmüştür.⁶¹

Deming'in TKY'sinde kurumlara, müşterilerine nasıl hizmet veya ürün istediklerini sormaları ve tüm süreci ona göre şekillendirmeleri tavsiye edilir. Bu yöntem sonuçta organizasyon şemasını altüst etmektedir. Bir kurum için en önemli kişiler müşterilerdir en tepede onlar bulunmaktadır; altında o müşterilere doğrudan hizmet edenler, üretimi gerçekleştirenler, en altta da, o mevkide bulunuş sebebi müşteriye hizmet verene hizmet vermek olan yöneticiler vardır.⁶²

Müşterilerin taleplerini öğrenebilmek için onlarla sürekli iletişim içerisinde bulunulmalıdır. Müşteri anketleri, direk temas, mülakat, istek ve şikayetlerin toplanıp hızla işleme sokulması, çalışanların müşteri ilişkilerinde eğitilmesi, hizmetlerin müşteri gibi hareket eden müfettişlerce denetlenmesi, her yere dilek-şikayet kutuları ve ücretsiz telefon hattı konması, alınan bilgilerin bilgisayarda değerlendirilmesi, uygulanabilecek bazı yöntemlerdendir.⁶³

Osborne ve Gaebler'e göre, demokratik hükümetlerin varoluş nedeni vatandaşlarına hizmettir. Özel sektörünki ise kar etmektir. Oysa halkı memnun etmek için sürekli arayış içinde olan özel sektördür. Bürokratik yönetimler ise hizmet ettikleri vatandaşın memnun edilmesi konusunda özel sektörün çok gerisindedir. Bunun nedeni kamu kurumlarının çoğunun gelirlerini doğrudan müşteriden sağlamamalarıdır. Bir işyeri müşterilerini memnun ederse satışları artar; edemezse düşer. Dolayısıyla rekabetçi ortamlardaki işyerleri müşterilerine büyük önem vermeyi öğrenirler. Kamu kurumlarının çoğu genel bütçeden, belediye encümenlerinden veya yönetim kurullarından finanse edilirler. Müşterilerinin çoğu da 'esirdirler'; o hizmeti o kurumdan almaktan başka seçenekleri yoktur. O yüzden horlanırlar. Kamu yöneticilerinin hoşnut etmeyi hedef aldıkları 'müşteriler' onları o göreve atayan ve finanse eden kişilerdir, o göreve seçilmelerini sağlayan çıkar gruplarıdır.⁶⁴

Osborne ve Gaebler'e göre, girişimci kamu yönetimlerinin önündeki engelin sanıldığı gibi aksine işçi ve memur sendikaları olmayıp, yönetimin kalitesidir. Kamu

⁶¹ www.deming.org

⁶² Edwards Deming, **Krizden Çıkış**, Çev: Cem Aktaş, Arçelik A.Ş., İstanbul, 1996,s.46-52.

⁶³ Osborne ve Gaebler, age, s. 21.

⁶⁴ A.k., s.20.

görevlilerinde özellikle seçimle iş başına gelenler tecrübesiz olabilmekte ve işi öğrenmeden de değiştirilmektedir. Kamu sendikaları ya değişime karşı koyacak ve sektörlerinin gerilemesini seyredecekler, yahut ta kurumlarını yeniden yapılandırıp müşterilerinin yani vergi mükelleflerinin güvenini tekrar kazanacaklardır.⁶⁵

TKY'nin kamu sektöründe uygulamasında 'müşteri' ikili bir yapıdadır. Müşteri iç müşteri ve dış müşteri olarak ikiye ayrılır. Kamu kuruluşlarının iç müşterileri kamu personeli ve diğer kamu kuruluşları, dış müşterileri ise tüm ülke insanlarıdır.⁶⁶

Kamu işletmeciliği anlayışı vatandaşları müşteri olarak tanımlamaktadır. Vatandaşın müşteriye dönüşmesiyle birlikte, vatandaşların toplumsal ihtiyaçlarını görebilmek için yerine getirilen kamu hizmetleri ve kamu hizmetlerinin özellikleri anlamlarını yitirmektedir. TKY, 'kalite' üzerine odaklanmıştır. Kalite ise istenen özelliklere uygunluk demektir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı bağlamında vatandaş-devlet ilişkisinde; kamu hizmetlerinin süreklilik, eşitlik ve karşılıksızlık (meccanilik) ilkeleri doğrultusunda sunulması bu bağlamda kamu sektörünün kalitesi değil midir?

TKY'de 'müşteri' yalnızca vatandaşlar için değil aynı zamanda kamu kurumlarında çalışan personel içinde kullanılmaktadır. Müşterinin memnuniyetinden yola çıkılarak kamu kurumlarının müşterisi konumunda bulunan çalışanların tatmininin sağlanmasına çalışıldığı ifade edilmektedir. Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında, küçültülmüş kamu sektöründe istihdam edilen personele rasyonellik kazandırmak ve özel sektör anlayışıyla istihdamı gerçekleştirmek amacıyla TKY kullanılmaktadır. Bu bağlamda kamu işletmeciliği anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi anlayışı karşılaştırıldıklarında en önemli farklılık müşteri pozisyonunda bulunan çalışana sağlanan 'güvence'de ortaya çıkmaktadır. Müşteri-satıcı ilişkisinde güvence arz ve talebe bağlantılı olarak değişken yapıya sahipken, personel-devlet ilişkisinde yalnızca ekonomik faktörlere bağlı olmayan sosyal fayda gibi değeri ekonomik faktörlerden daha zor ölçümlenebilen faktörler üzerine kurgulanmaktadır.

Toplam kalite yönetimi, kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında, işletmecilik alanındaki tekniklerin kamu sektörüne aktarılmasıdır. Kamu işletmeciliği anlayışının küçültülen kamu sektörüne rasyonellik kazandırmak amacıyla uyguladığı teknikler

⁶⁵ A.k., s. 30.

⁶⁶ Dalbay, age, s.97.

Türkiye’de kamu yönetimi yazınında önemli yer bulmuştur. Konu ile ilgili yazında iki farklı bakış açısı bulunmaktadır. İlki TKY’nin kamu sektörüne nasıl uyarlanabileceğini, uyarlanmanın kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimliliği nasıl artırabileceğini ortaya koymaya çalışırken; ikincisi kamu sektörünün yapısından kaynaklanan nedenlerden TKY’nin kamu sektörüne uyarlanmasını irdeleyerek, TKY’nin kamu yönetimine uygulanabilir olup olmayacağını eleştirel bakış açısıyla incelemeye çalışmaktadır.⁶⁷ Bu bağlamda bir diğer farklı bakış açısı da Özşen tarafından geliştirilmiştir. Tekniğin adı ‘Toplam Yönetim Kalitesi’ olarak tekrar kurgulanarak kalitenin ana belirleyicisi ‘siyasal irade’ olarak tanımlanmıştır.⁶⁸

3.3. Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Stratejik Planlama Yönetimi

Planlama, geleneksel kamu yönetimi anlayışında yönetim ve siyaset bütünlüğü bağlamında; seçimle gelenlerin belirledikleri politikalar, kamu yöneticilerinin de verdiği teknokratik destekle birlikte hazırlanmakta ve merkezde gerçekleştirilmektedir.

Yönetim siyaset ayrılığı üzerine kurgulanmış olan kamu işletmeciliği anlayışında ise, neo-liberal politikalar doğrultusunda küçültülen ‘katalizör devlet’, ‘kürek çeken devlet’... bu bağlamda merkezden planlama işlevini tamamlamıştır. Ancak devlet küçültülmekle birlikte devlete olan ihtiyaç bitmemiştir. Kamu işletmeciliği anlayışı kamu kurumlarının siyasal iktidar değişimlerinden etkilenmesini ortadan kaldırabilmek, işleyişlerine rasyonellik kazandırmak için planlamayı merkezi düzeyden alarak, örgüt düzeyine yani kamu kurumlarına çekmekte ve ‘stratejik planlama yönetimi’ adıyla kurgulamaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında strateji, stratejik yönetim ve bunun kamu sektörüne uygulanma gerekçeleri tartışılmaya çalışılacaktır.

Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında ‘aynı zamanda bir plan olan strateji, rakiplerin faaliyetlerini inceleyerek, amaçlara varmak için belirlenmiş, nihai sonuca

⁶⁷ Eleştirel bakış açıları için <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/calismalar/belgeler/01.pdf>. Ahmet Alpay Dikmen, Meltem Kayıran Dikmen, ‘Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi’, s.1-16, Esmeray Alacadağlı, Hikmet Yavuziğit, ‘Bürokratik Kültürümüz ve TKY Felsefesinin Uygulanabilirliği’, ‘Yüksel Akkaya, ‘Yönetimde, Çalışma İlişkilerinde Değişim ve Sendikacılık’, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, C.2., Ankara: TODAİE Yayınları, 1999, s.99-113.

⁶⁸ Tayfur Özşen, ‘Önce Toplam Yönetim Kalitesi’, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, C.2., Ankara: TODAİE Yayınları, 1999, s.85.

odaklı, uzun dönemli, dinamik kararlar topluluğudur.⁶⁹ Stratejik yönetim ise dört evreden meydana gelmektedir; uzun dönemli planlama, kurumsal planlama, stratejik planlama ve stratejik yönetimidir.⁷⁰

ABD federal yönetiminde, kamu kurumlarının çoğunun stratejik planlamaya sahip olduğunu belirten Gore ise en önemli sorunun plan-sonuç arasındaki bağlantının kurulamamasından kaynaklandığını belirtir. Hazırlanan planların nasıl sonuçlanacağı öngörülemediğinden gerekli tedbirler de alınamamaktadır. Bu aşamada kurumlarca yapılması gereken ölçülebilir amaçlar belirlemek ve raporlama sonuçlarını geliştirerek kullanmaya başlamaktır. Hükümete düşen görev ise sonuçları önceden öngörebilen ve buna göre tedbir alan kamu kurumlarının oluşturulmasını sağlayarak, kaliteli hizmet sunumuna ödül vermektir. Kamu kurumları yazılı olarak hazırlanmış performans anlaşmaları imzalamalı ve bunların gereğini yerine getirmelidir.⁷¹

Osborn ve Gaebler'e göre stratejik planlama yönetiminin temel aşamaları şunlardır:

- İç ve dış durum analizi
- Teşhis, yani kurumun karşı karşıya olduğu temel meselelerin tanımlanması,
- Kurumun temel misyonunun tanımlanması,
- Vizyon yaratılması: başarıyı göz önünde canlandırma
- Vizyon ve hedefleri gerçekleştirmek için bir strateji gerçekleştirilmesi
- Bu stratejinin zaman planının çıkarılması
- Sonuçların ölçülmesi ve değerlendirilmesi.

Osborne ve Gaebler'e göre stratejik planlama, bir plan çıkarma şeklinde tek bir defa yapılan bir iş değildir; sürekli yinelenen bir süreçtir. Yani önemli olan plan değil, planlamadır. Stratejik planlama, alınan kararların doğru olacağını garanti etmez; yalnızca düşünerek, hesaplanarak alınmasını sağlar. En iyi planlar da yoldan çıkabilir. Özellikle liderlerin planlama sürecini yürütüp yine de politik baskılara

⁶⁹ Hayri Ülgen, Kadri Mirze, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, İstanbul: Literatür Yayıncılık, 2004, s.33

⁷⁰ A.k., s.36.

⁷¹ M. Akif Özer, 'Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında ABD Örneği: AL Gore Raporu ve Alınacak Dersler, *Türk İdare Dergisi*, S. 426, 2000, s.110.

boyun eğerek karar aldıkları zaman planlama anlamsız bir eylem olup çıkar. Zaman ve para kaybı bir yana, yenileşmenin önüne de set çeker.⁷²

Stratejik planlama politikanın antitezidir. Bütünüyle rasyonel bir ortam varsayımına dayanır. Rasyonellik de politikada hiç görülmeyen bir şeydir. En iyi zamanlarda bile pek azı bir sonraki seçimin ötesine bakar. Politikacıların yaşamı seçim dönemleri etrafında döner. Siyaset onları yerel ve kişisel meselelerle uğraşmaya, uzun vadeli düşünmek ve davranmak yerine hızlı, kısa dönemli çözümlere gitmeye zorlar. Seçmenlerin istek ve kaptislerine boyun eğdirir.⁷³

Genel olarak ifade edilirse; kamu işletmeciliği anlayışında stratejik planlama, merkezi planlamayı kaldırarak, örgüt düzeyine indirmek, yönetim-siyaset dikotomisi bağlamında seçimle gelmiş siyasilerin neo-liberal politikalarından uzaklaşmalarını engelleyerek, var olan düzeni korumak için kullandıkları araç niteliğindedir.

II. Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve İstihdam Yaklaşımı

Bir önceki kısımda kamu işletmeciliği anlayışının kuramsal temelleri, nasıl ortaya çıktığı, özelleştirme ve deregülasyon ile kamu hizmeti arasındaki ilişki ve anlayışın yönetim teknikleri konularına açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın bu kısmında ise kamu işletmeciliği anlayışının istihdam yaklaşımı ortaya konulmaya çalışılacaktır. Çalışma hayatında esneklik ve esnek istihdam anlayışı ortaya konulduktan sonra personel yönetiminin nasıl dönüşüm geçirdiği, personelin sayıca azaltılmasında kullanılan dayanaklar, ücretlendirme ve emeklilik konularına açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

1. Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Esneklik

Kamu işletmeciliği anlayışı özel sektörde kullanılan yöntem ve teknikleri kamu sektörüne aktarmaktadır. Kamu sektörü alanında geleceğe dair önkestirim yapabilmek için özel sektörde başat nitelikteki uygulamaları gözden geçirmek gerekmektedir. Esneklik önce özel sektörde ardından da kamu sektöründe uygulama alanı bularak gelişmiştir. Aşağıdaki bölümde özel sektör uygulamasından yola çıkılarak kamu sektöründeki uygulaması incelenmeye çalışılacaktır.

⁷² Osborne ve Gaebler, age, s. 26

⁷³ A.k, s. 26

1.1. Çalışma Hayatında Esneklik

Kamu işletmeciliği anlayışına göre kamu kurumları günümüzün değişen şartlarına uyum sağlamak için esnek olmak zorundadır. Politika belirleyenler yalnızca bürokrasinin kurallarına bağlı kalarak çalıştıkları takdirde esneklik sağlamak güçleşmektedir. Esnekliğin sağlanabilmesi için kamu çalışanları gerekli görüldüğü takdirde başka kurumlara transfer edilebilmeli ve yeterli çalışmadıkları takdirde işten atılabilmelidir. Kamu kurumları istihdam anlayışında esneklik anlayışını benimsemedikleri takdirde çalışanlarının esiri olacaklardır.⁷⁴

Kamu işletmeciliği anlayışında istihdam, esneklik ve günün değişen şartlarına uyum arasındaki bağlantının anlaşılması için esnekliğin üretim sürecinin gelişimi içerisinde nasıl ortaya çıktığı ve işgücü üzerinde nasıl bir dönüşüm yarattığının ortaya konulması gerekmektedir.

Kapitalizm birikim sürecinin yarattığı krizden çıkabilmek için teknolojik gelişmelerden (bilgi teknolojisinin imalat sürecinde kullanılması) ve üretim sürecinin yeniden organizasyonundan yararlanmıştır. Kapitalizm dönüşüm sürecini 'Küreselleşme ve Esneklik' üzerine kurgulamıştır.

Müdahaleci kapitalizm döneminin diğer bir deyişle refah devleti/kalkınma devleti anlayışında ifadesini bulan, II. Dünya Savaşı sonrası üretim süreci Fordist üretimdir.

Fordizmin, önceki üretim sürecinden farkı, farklı mekanlarda gerçekleşen montajı hareketli bir bant üzerine toplayarak işgücünün gereksiz hareketlerini en aza indirgemesi ve böylece verimliliği sağlamasıdır. Bant tipi üretimde denilen bu üretim sürecinin en önemli özelliği hareket eden bant üzerinde işgücü hareketini ve denetimini kendiliğinden, doğal olarak ayarlayabilmesidir.

Esneklik ve üretim süreci ile ilgili çalışmalar yapan Aglietta (Fransız Düzenleme Okulu) fordizm ve post-fordizm üretim süreçlerini bütünsel bir yaklaşımla ele alarak incelemiştir.⁷⁵ Aglietta'ye göre kapitalizm tarihsel süreç içerisinde sermaye birikimi sürecinde zaman zaman tikanıklar yaşamaktadır. Bu tikanıklıklardan kurtulmak, ekonomik canlılığı yeniden sağlayabilmek için

⁷⁴ A.k., s.6.

⁷⁵ M. Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation: the US Experience*, New York Books, 1979. 'den aktaran Hacer Ansal, 'Esneklik: Fordizmden Post-Fordizme Dönüşümün Anahtarı', *Petrol-İş Yılığ* 95-96, 1996, s.648.

toplumsal ilişkilerde, süreçlerde, yapılarda ve kurumlarda bir dönüşüm gerekmektedir. Özünde kar hadlerinin düşme eğiliminin bulunduğu krizle, üretim sürecinin belirleyici rolü arasında nedensellik bağı kurar.

Aglietta'ye göre fordist üretim süreci İkinci Dünya Savaşından sonra egemen olmuş ve yirmi yıl kadar varlığını sürdürmüştür. Fordizm mekanik montaj hattına bağlı olarak işgücünün verimliliğine bağlı olarak sermaye birikimini artırma temeline dayanır. Verimliliği sağlamak, dolaşım sürecindeki diğer sermayelere karşı kar oranlarını düşürmemek için emek sürecindeki üretim ilişkileri dönüştürülür ve bu süreç de, büyük tekellerin ortaya çıkmasına ve giderek güçlenmesine neden olmaktadır.

Aglietta fordist yönetim yapısının bürokratik, merkeziyetçi ve hiyerarşik olduğunu, işletmelerde bölümler arasındaki ilişkilerin merkezden sağlandığını ve her şeyin ayrıntılarıyla tanımlanmış işletme yönetmeliklerine göre düzenlendiğini belirtir. Bürokratik özelliklere sahip bu işletmeler düşük maliyetlerde, teknik özellikleri belirlenmiş, büyük ölçeklerde standart ürünler üretmekle görevlendirilmişlerdir. Çünkü fordizmde rekabet yalnızca düşük maliyetlere dayandırılmıştır.

Fordist üretim sürecini toplumsal ilişkiler bağlamında değerlendiren Aglietta, bu dönemde sermayenin, tüketim malları kesimindeki verimlilik artışı ile kitlesel satın alma gücünü dengelediğini yani verimlilik artışı ile ücret artışı arasında bir denge sağlandığını belirtir. Bu dengenin sağlanmasında sendikaların önemli rolü olmuştur. Ücret ve çalışma koşulları, toplu pazarlık ve toplu sözleşmelerle düzenlenmektedir. Fordizm, çalışanların işverenle ilişkilerine kurumsal bir nitelik kazandırarak, çatışmaları ve çözüm yollarını kurallara bağlamıştır. Bunun yanında sosyal güvenlik kurumlarını da geliştirerek işsizlik, hastalık, sakatlık, emeklilik gibi çalışamayacak durumda olanlara gelir sağlayıcı düzenlemeler yapmıştır. Fordist üretim sürecinde devlete düşen görevse birikim rejiminin çelişkilerini hafifletmeye yönelik 'refah ve güvenlik' devleti uygulamalarını geliştirmek olmuştur.

Piore ve Sabel ise esnekliği daha mikro ölçekte 'esnek uzmanlık' ile açıklamaya çalışmışlardır. Buna göre standartlaştırma fordizmin en önemli özelliğidir, hem ürün hem de üretim sürecindeki parça işler standartlaştırılır. Hareket eden bir montaj hattı ile üretim sürekli hale getirilerek yalnızca parça işler için özel

amaçlı iş makineleri kullanılır. Makineler üretilecek standart ürünler için tasarlandığından ürün veya model değişimlerine gitmek zor ve masraflı olur. Özel amaçlı makinelerin kullanımının maliyeti yüksek, ölçek ekonomilerini gerektirdiğinden üretimin de büyük ölçekli olması gerekir.⁷⁶

Piore ve Sabel 1970'lerde ortaya çıkan krizin üretim fazlasına dayandığını, piyasalar tarafından bu fazlalığın emilemediğini, kitlesel üretim sonucu ortaya çıkan bu fazladan kitlesel üretimden vazgeçip ve daha fazla kaliteye önem vererek başarılıcağını belirtir.

Kaliteye önem verebilmek için adem-i merkezileşmek ve esnekleşmek gerekmektedir. Post-fordist üretim süreci veya Toyotaizm, yalın üretim, esnek üretim olarak da adlandırılan bu yapılanma işgücünde, piyasada, finansal ilişkilerin tümünde esnekliği baz alır.

Post-fordist üretim organizasyonunda uluslararası şirketler çalışanlar üzerinde esneklik sağlayarak, sermaye birikim sürecini hızlandırmak için, şirketlerde merkez ve çevre teşkilatları şeklinde ikili yapı oluştururlar. Merkezde görülen faaliyetler; araştırma, geliştirme, tasarım, pazarlama aşamaları olup, şirket bunları kendi elinde tutmaktadır. Çevreye bırakılan faaliyetler ise emek yoğun olan, denetimin kalite standartları ile sağlandığı imalat aşamasıdır. Böylece uluslararası şirketler imalat süreçlerini ucuz işgücünün bulunduğu ülkelere yapılandırarak emek sürecini esnekletmektedir.⁷⁷

Çalışma hayatında esnek istihdamın benimsenmesi tarihsel süreç içerisinde uzun bir zaman içerisinde kazanılmış hakların tek tek geri alınması sonucunu doğurmaktadır. Sendikalar; üretimde ileri teknoloji kullanımı, post-fordizm, TKY ve kalite çemberi gibi tekniklerle daha az çalışana ihtiyaç duyan örgütlerin her türlü taleplerine (uzun çalışma süreleri, daha az ücret, daha az tatil, iş güvencesiz çalıştırma) işsizlik sonucuyla karşılaşmamak için ses çıkaramamaktadırlar. Ayrıca sendikaların amaçları da bu süreçte yeniden tanımlanmaya çalışılmaktadır. Artık sendikalar sınıf ölçütüne göre örgütlenen ve üyelerinin ortak amaçlarını gerçekleştirmek için kurulan örgütlenmeler değil, üyelerinin çalıştıkları 'iş yerinde

⁷⁶ Piore M, Sabel C., *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books, 1984.'den aktaran Hacer Ansal, 'Esneklik: Fordizmden Post-Fordizme Dönüşüm'ün Anahtarı', 1995-96 Petrol-İş Yıllığı; 44, 1995, s.650.

⁷⁷ Kamuda Esnek Çalıştırma ve Toplam Kalite Yönetimi, Kesk, 1995, s. 40.

biz bilincini' elde etmeleri konusunda yardımcı olan örgütler olarak tanımlanmaktadır.

1.2. Esnek İstihdam Anlayışı

Post-fordist üretim organizasyonu tam otomatik üretimi ve denetimi sağlayacak olan mikro teknolojiler, üretim sürecinde esnekliği ve yerleşmeyi öngörmektedir. Mikro teknolojilerin üretime girmesiyle üretim ölçeği küçülmüş, bu da küçük firmaların artması ve üretim birimlerinin kendi içinde parçalanmasıyla meydana gelmiştir. Küçük ölçekli üretimin en önemli sonucu ise personel sayısının azalmasıdır.⁷⁸

Post-fordizmin en önemli argümanı, fordizmde ayrılan kafa ve kol emeğini bütünleştirerek edim ile düşünmeyi tekrar bir araya getirmesi ve böylece üretim sürecinin en önemli sorunlardan biri olan yabancılaştırma sorununu çözdüğüdür. Oysa pratikte post-fordist üretim süreci çalışanları kendi içerisinde gruplara ayırmıştır: Çekirdek işçiler ve çevre işçiler. Çekirdek işçiler TKY, sürekli eğitim ve insan kaynakları gibi alanların öznesi olan, üretim sürecinde niceliksel özelliklere sahip kalifiye elemanlardır. Çevre işçiler ise gerçekte istihdamın esneklediği yaratıcı olmaktan uzak, yalnızca teknolojinin rutin kullanım kısmını gerçekleştiren kesimlerdir.

Post-fordizmle birlikte rasyonelleşmenin gereği olarak bir yandan personelin vasıflı hale getirildiği, motive edilen, işletmeyle bütünleştirilen bir model ile işçilerin sayısal olarak esnekleştirildiği bir model aynı anda verilmektedir.⁷⁹

Post-fordizmde esneklik üç biçimde kullanılmaktadır: Sayısal esneklik, işlevsel esneklik ve ücretlerde esnekliktir. Bu esneklik türleri çevre ve çekirdek işçileri için farklı anlamlar ifade etmektedir. Sayısal esneklik işletmelerin çekirdek ve çevre işgücünü birbirinden ayırarak kullandıkları ve özellikle çevre işgücünün azaltılmasında yararlanan esnekliktir. Sayısal esneklik geçici çalıştırma, belirli sürelerle işe alma, alt-işverenler kullanma gibi yöntemlerle uygulanmaktadır.

⁷⁸ Tülin Öngen, 'Sınıf Mücadelesi Rejimi Olarak Esneklik', *Petrol-İş Yıllığı 95-96*, 1996, s.831.

⁷⁹ Şule Necef, 'İşçiler Esnekliyor mu, Parçalanıyor mu?' , *Petrol-İş Yıllığı 95-96*, 1996, s.785.

2. Personel Yönetimi

Çalışmanın bu kısmında, personelin seçilmesi, hizmete alınması, yükseltilmesi, ücretlendirilmesi, değerlendirilmesi, işten çıkarılması ve emekli edilmesi parametreleri açısından kamu işletmeciliği anlayışının getirmeye çalıştığı düzenlemeler incelenecektir.

2.1. Hizmete Alma Politikaları

Kurumlar kamu hizmetlerini sürekli ve kesintisiz yerine getirebilmek için kadrolarda tanımlanan özelliklere yada yıllık plan ve programlarda belirtilen işleri tamamlanmak için personele ihtiyaç duyarlar. İhtiyaç duyulan personelin temin edilmesi kadro ile kamu hizmeti arasında bağlantı kurulmasıdır. Personel temin yetkisinin düzenlenmesi hizmete alma politikalarınca belirlenir. Bu konuda değişik yaklaşımlar benimsenmektedir.

Temel yaklaşımlardan biri, hizmete girişin bağımsız ‘merkezi bir organ’ tarafından yürütülmesidir. Diğer yaklaşım ise hizmete alma yetkisinin tamamıyla bakanlık ve dairelere bırakılmasıdır. Hizmete alma politikasının merkezi bir organ tarafından yürütüldüğü ülkelerde süreç, bakanlık ve dairelerin personel ihtiyaçlarını merkeze bildirmesiyle başlar. Merkezi organ personel sınav ve seçme işlemlerini yürüterek, sonuçta başarılı olanlardan oluşan liste hazırlar. Genellikle her boş yer için üç isim bildirilen bu listeden bakanlık ve daireler seçimlerini yaparlar. En son atama yetkisi ise bakanlık ve dairelere aittir. Bu sisteme getirilen kimi istisnalarda bulunmaktadır. Kimi kurumların yapısı gereği kendi elemanlarını kendilerinin seçtiği durumlar yada ivedilik ve geçici personel alma durumlarında merkezi organa başvurulmadan hizmet alımı yapılabilmektedir. Ancak yine de bu istisnalar sistemin yapısını bozmamakta ve onun merkezi hizmet politikasını etkilememektedir.⁸⁰

Hizmete alma politikasının ikincisi olan hizmete alma yetkisinin tamamıyla bakanlık ve dairelere bırakılmasında, kurumlar personel ihtiyaçları ortaya çıktığında sınav, personel seçim ve atama süreçlerinde yetkilidir. İlgili daire ve bakanlıkların hizmete alma yetkisinin sınırları ve süreçte uyulması gereken kurallar yasalarca düzenlenmiştir.

⁸⁰ Cahit Tutum, *Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1979, s.105.

Hizmete alma politikaları devletlerin ekonomik sistem tercihleri ve kamusal istihdamın oranından önemli ölçüde etkilenmektedir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonrası hizmete alma politikalarında Anglo-Sakson ülkelerinin tercihi merkezi organ olurken, Kara Avrupa'sının tercihi yetkiyi ilgili bakanlık ve dairelere bırakmak olmuştur.

1970'lerin sonlarında yaşanan dönüşüm süreci etkisini hizmete alma politikalarında da göstermiş, kamu hizmetini yerine getiren personelin neo-liberal politikalara uyarlanması kullanılan araçlardan biri haline getirilmeye çalışılmıştır. Bürokrasiyi parçalı hale getirerek, merkezin yetki ve sorumluluklarını yerele ve ilgili kurumlara dağıtmak suretiyle işleyen bu süreç Gore tarafından hazırlanan 'Ulusal Performans Raporu'nda' incelenmiştir. Hizmete alma politikası bakımından merkezi sistemi benimseyen ülkede personel politikasının değiştirilerek, yerleştirilmesi, yetki dağıtımına gidilmesi ve böylece daha iyi çalışan ve daha az harcayan bir devlet örgütü oluşturulması istenmektedir

Gore'a göre Federal Personel Dairesinde 54.000 kişi çalışmaktadır. Daire 459 iş türünde, 15 derece ve 10 kademedeki tüm çalışanları sınıflandırmaktadır. İş yükünün fazlalığı karışıklara sebep olabilmektedir. Bunun için yapılması gereken 10.000 sayfalık Personel El Kitabı Bütçe Ofisi tarafından basitleştirilmelidir. Kurumlar personel politikasında yetkilendirilmeli tüm kadrolar için, bütün bakanlıklara ve kuruluşlara kendi personellerini alma ve sınavdan geçirmeleri için yetki verilerek, tüm merkezi uygulamalar ve normlar kaldırılmalıdır.⁸¹

2.2. Kadro ve Norm Kadro Sistemi

Kamu işletmeciliği anlayışı istihdam sisteminde dönüşümü bir yandan varolan öğeleri korurken, diğer taraftan alternatif yapılar oluşturarak gerçekleştirmektedir. Bunlardan biri de kadro ve onu parçalı hale getiren norm kadro sistemidir. Kadro ve norm kadro sistemine açıklık getirebilmek için öncelikle personel sistemlerinin kuruluşu ve bu bağlamda ülkemizde uygulanan modelin özelliklerinin ortaya konulması gerekmektedir.

Personel sistemlerinin kuruluşları; bir ülkede egemen olan devlet anlayışı, sosyal yapı, gelenekler ve pratik gereksinimler doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

⁸¹ Gore, age, s.20-25.

Uygulamada kişiye yönelik sınıflandırma sistemi (kariyer, rütbe) ve işe yönelik sınıflandırma sistemi (kadro) olarak ikili bir ayırım bulunmaktadır.⁸²

İşe yönelik sınıflandırmada sistemin odağında görev veya iş vardır. İşe yönelik sınıflandırma sisteminde, işe alınmadan önce kişinin, kadro için gereken yetenek, beceri, deneyim ve uzmanlığa sahip olması gereklidir. Sistemin farklılaşmasına neden olan ve farklı sonuçlar doğuran özelliklerini buradan almaktadır. Buna göre sistem; kamu veya özel sektör farkı olmaksızın geçişlere müsait olan açık kariyer sistemini benimsemiştir. Yaş ve eğitim gibi faktörler sisteme girişte ikincil nitelikte olup, hizmete girişte yapılan sınavlar genel bilgi ve yeteneği ölçümlemekten çok, özel bilgi, yetenek ve uzmanlığı ölçümlemeye yöneliktir. Sistemde güvence mekanizması kişinin işiyle ve görevi ile sınırlı bulunmaktadır. Örgüt yapısı ile ilgili düzenlemeye gidilerek, ilgili birimin ortadan kaldırılması halinde kişinin hizmetle ilişkisi kesilmektedir.⁸³

Kadro (işe yönelik) sınıflandırmasının faydaları şunlardır:⁸⁴

- Kayırcılığa imkan vermeyen nesnellik taşıması,
- Eleman almayı gerçekten ihtiyaçlara dayandırması,
- Eşit işe eşit ücret verilmesi (eğitime ve kıdeme göre ücretlendirme)
- Personel değerlendirilmesinde nesnellik sağlanması,
- Ayrıntılı görev tanımları nedeni ile yetki, görev ve sorumlulukların iyi bilinmesi (görev çatışması yaşanmaması),
- Görevsel uzmanlaşmayı özendirici olmasıdır.

Kadro sınıflandırmasının sakıncaları da şunlardır:

- Sistemin ayrıntılı, güç ve pahalı olması,
- Yapılan işlerde yapay bir ayrıma gidilmesi,
- Kadro, sınıf ve ücret arasında kurulması gereken dengenin zor olmasıdır.

Kişiye yönelik sınıflandırma sisteminin (kariyer sisteminin) odağında ise görevden çok o görevi yerine getirecek kişi önemlidir. Kariyer en geniş anlamıyla 'kişinin ömür boyu izleyeceği, ilerleme ve yükselme fırsatı içeren bir meslek veya iş'tir.⁸⁵ Kamu kesiminde ise kariyer, memurluğun meslek veya iş kabul edilerek,

⁸²Tutum, age, s. 23.

⁸³A.k., s.25.

⁸⁴Kamil Bilgin, **Kamu Personel Yönetimi**, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1997, s.10.

⁸⁵**Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s.141.

memura ömür boyu izleyeceği ilerleme ve yükselme fırsatının verilmesidir. Rütbe sistemi olarak da adlandırılan sistemde kişinin rütbesiyle yerine getirdiği görevin düzeyi arasında doğrudan bir ilişki bulunmaz. Sistem, personel sisteminin kuruluşunda, temel parametreleri eğitim üzerine kurgulamaktadır. Sistemde hizmete girişte yapılan sınavlar genel bilgi ve yeteneği ölçümlemeye yöneliktir. Ayrıca güvence mekanizması oldukça yüksek olan sistemin örgüt yapısında değişme yaşanıp ilgili birimin ortadan kaldırılması halinde kişi başka görevlere atanmaktadır.

İşe yönelik kadro sistemi ile kişiye yönelik kariyer (rütbe) sisteminin genel özelliklerini belirledikten sonra kadro'ya açıklık getirmek gerekecektir. İki sistemin de jargonlarında kadro, farklı anlamlar yüklenerek tanımlanmıştır. Kariyer sisteminde kadro, sınıflandırma'nın karşılığı olarak kullanılmaktadır. Sınıflandırma belli yönlerden birbirine benzeyen şeylerin bir araya getirilmesidir. Devletin kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için, görevlerin ve bu görevlerde istihdam edilecek kimselerde bulunan özelliklerin önceden açık biçimde tanımlanması sınıflandırmadır. Sınıflandırma ile hizmet ile kişi arasında ilişki kurulmaktadır.⁸⁶ Sınıflandırma ile kadronun aynı anlamda kullanıldığını ortaya koyabilmek için kadronun kariyer sistemi içerisinde yüklenen anlamını tanımlamak gerekmektedir.

Kadro kamusal istihdam sisteminin çekirdeğini, iskeletini, çatısını oluşturmaktadır. Kamusal istihdam sisteminin temelini teşkil eden memurluk statüsü ile kamu hizmeti arasındaki bağlantıyı kuran düzenek kadrodur. Kadro, 'kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluk itibarıyla gösteren çizelge' olarak tanımlanır.⁸⁷

Kamu hizmetleri niteliği gereği sürekli ve düzenli işlemesi gereken yapılar olduğundan bunu sağlayacak mekanizmaya yani planlamaya ihtiyaç duyarlar. Kadro, kamu hizmeti, işgücü ve bununla birlikte kamu hizmeti ile işgücü arasındaki ilişkinin planlamasını yapan sistemdir.

Kamu kurumları kadro sayesinde istihdam edilen personel sayısını, niteliğini ve onlara verilecek ücretleri belirleyebilmektedir.⁸⁸

⁸⁶ Tutum, age, s.45.

⁸⁷ **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s. 125.

⁸⁸ Birgül Ayman Güler (Ed), **Belediye Personel Sistemi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1999,s.32.

Kadro, memurun nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklarını belirtirken aynı zamanda ona yüksek iş güvencesi, düzenli gelir ve mesleğini yürütebileceği iş de sunmaktadır. Kadro ile memura sağlanan bu imkanlar sosyo-ekonomik açıdan da sonuçlar doğurmaktadır. Kadro ile birey toplumsal üretim sürecine katılmakta ve toplumsal üretimden belli bir pay almasının alt yapısı oluşmaktadır.⁸⁹

İşe yönelik sınıflandırma sisteminde ise kadro, sınıflandırmadan farklı anlamlar taşımaktadır. İşe yönelik sınıflandırma sisteminde kadronun karşılığı ülkemizde norm kadro şeklinde uygulamasını bulmaktadır.

Norm kadro kamu yönetimi sözlüğünde ‘standart hale getirilmiş, tipleştirilmiş kadro, görev olarak tanımlanırken, norm kadro düzeni, iş çözümlenmeleri ve görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda, kurumların hizmet birimleri ve yerleri itibariyle ihtiyaç duydukları kadroların sayısal ve niteliksel açıdan belirlenmesi, standart bir ölçüye bağlanması’ olarak ifade edilmiştir.⁹⁰

Norm kadronun kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duydukları kadronun nitelik ve sayı bakımından tespit edilerek daha verimli ve etkin hale getirileceği belirtilir. Norm kadro uygulaması ile uygun teşkilat yapısı ve buna uygun nitelik ve sayıda personelin belirlenmesi sağlanmaktadır.

Norm kadro çalışmaları siyasi otoritelerce de desteklenmekte, norm kadro çalışmasını tamamlamayan devlet kurumlarına kadro ihdası verilmemektedir. Norm kadro çalışmaları kurumlar tarafından uzman kuruluşlara, üniversitelere veya bunların gözetim ve denetimi altında kurumun kendisi tarafından yapılabilmektedir.

Norm kadro çalışmaları dört aşamalı olarak yürütülmektedir.⁹¹

Kurum Analizinin Yapılması: kurumlar mevcut teşkilat şemaları ve amaçları dikkate alınarak yeniden tanımlanacaktır. Kurum analizinde dikkate alınması gereken parametreler işbölümü, iş yükü, personelin niteliği, alt yapı ve mali olanaklar, hiyerarşik yapı ve karar mekanizmaları olacaktır.

⁸⁹ Seriy Sezen, Koray Karasu, ‘Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı’, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.8, S.3., 1999, s.21.

⁹⁰ **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s.180

⁹¹ Feyami Can, Emniyet Müdürlüğü APK Dairesi Başkanlığı, ODTÜ Sosyoloji Bölümü Öğretim Üyesi İstatistik Uzmanı Doç.Dr. Yusuf Ziya ÖZCAN’ın danışmanlığında yürütülen, **Emniyet Teşkilatında Norm Kadro Çalışmalarından Yararlanılmıştır.**

Kurum analizleri sonucunda kaliteli, ekonomik, hızlı ve basit bir yapılanmaya ulaşılmaya çalışarak, her birim kendine özgü teşkilat şemalarını oluşturacaktır.

İş Analizlerinin Yapılması: Kurum analizleri sonucunda belirlenen görevlerin süreç ve ögelerine ayrılması, hizmet sınıfı itibarı ile personelin belirlenerek bu personelde bulunması gereken bilgi, beceri ve özelliklerin ortaya konulmasıdır. İş analizleri personelin statü/sınıf ve görev unvanı ne olmalıdır?, Hangi görev unvanlı personel hangi görevi yapacaktır?, Personelin nitelikleri ne olmalıdır? Sorularının cevaplarına odaklanmaktadır.

İş Yükünün Hesaplanması ve Norm Kadroların Belirlenmesi: Norm kadro sayılarının hesaplanabilmek yani kaç personele ihtiyaç olduğunu saptayabilmek için, personelin çalıştığı birimde yılda ne kadar iş yükü ile karşılaşıldığının ölçülmesi gerekmektedir.

Personelin görevlerinin yılda toplam kaç saat sürdüğü iş yükü araştırmasıyla tespit edilir. İş yükleri personelin yıllık çalışma performansına bölünerek (1365 saat) (çalışma performansı, personelin net çalışma süresine eşittir. Net çalışma süresi, personelin brüt çalışma süresinden, çalışmadığı sürelerin çıkarılması ile bulunur.) Norm Kadro yani her birimde olması gereken personel sayısı bulunmuş olur.

Türkiye’de brüt çalışma süresi yaklaşık 250 gündür. Yapılan hesaplamalar sonucu çalışılmayan sürelerin toplamı yılda 50 gün olarak tespit edilmiştir. Günde ortalama 6.5 saat çalışıldığı kabul edilirse bu takdirde (200 gün x 6.5 saat) = 1365 saat bulunacaktır.

Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında ülkemizde norm kadro uygulamasıyla, personel sisteminin kuruluşu bakımından benimsediği kariyer sistemine paralel olarak kadro sistemini de getirmiştir. Yukarıda anıldığı üzere kadro sistemi kamu ve özel sektör arasında sınırların bulunmadığı açık kariyer ilkesinin benimsendiği bir yapıyı ifade etmektedir. Düzenlenen sistem ile birlikte kamu istihdamına esneklik getirilerek güvence mekanizmaları ortadan kaldırılmaktadır. Norm kadro uygulamasıyla yeni personel alımına gidilmeden mevcut kadrolar eritmeye çalışılmaktadır. Siyasal otoritelerce norm kadro uygulamasına gidilmeyen kurumlarda kadro ihdasına gidilmemesi ve kadroların serbest bırakılmaması memura yüksek güvence sağlayan kariyer sisteminin önü kapatılmaktadır. Norm kadro

uygulamasıyla güvencesiz, esnek istihdamın yolu açılarak, asli ve sürekli kamu hizmetleri 'istisnai türlere' gördürülmektedir.

2.3. Kamu İşletmeciliği Anlayışının Ana İstihdam Türleri

Kamu işletmeciliği anlayışı devletin küçültülmesi, kamusal istihdamın daraltılması yönünde politikaları gerçekleştirebilecek istihdam türleri desteklemektedir. İstihdam sistemindeki dönüşüm ile birlikte, özel sektörde kullanılan teknik, işleyiş, kural ve kurumların kamu sektörüne uyarlanabilmesini gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışı, esnek istihdam türlerini kullanarak, hakları ve yükümlülükleri yasalarla düzenlenen, güvenceli istihdam türlerinden uzaklaşarak dönüşüm sağlamaya çalışmaktadır.

Kamu işletmeciliği anlayışı ve istihdam türleri bu bağlamda incelendiğinde yasalarca güvence şemsiyesi altına alınan memurluk statüsü, memur güvencesi kadar olmasa da iş kanunları, sendikalar ve toplu sözleşme haklarıyla güvenceye alınan işçi statüsü çeşitli mekanizmalar kullanılarak (bunlar ileriki bölümde incelenecektir) işlevsiz hale getirilmeye çalışılmaktadır. Anlayışın, istihdam sistemine esneklik sağlamak için memur statüsüne karşılık sözleşmeli personel, işçi statüsüne karşılık olarak geçici işçiliği desteklediği Türkiye örneğinde görülecektir

2.3.1. Sözleşmeli Personel

Kamu işletmeciliği anlayışı küçültülmüş kamu sektörü ve küçülen alanda özel sektör ilke ve yöntemlerine uyum sağlayabilecek personel statüsüne ihtiyaç duymaktadır. Kamu sektörüne esnekliği getirerek, devletin küçüklüğünün ölçütü olarak kullanılan personel sayısında azalmaya gitme, kamu personel rejiminin bütüncü yapısını parçalama, yüksek iş güvencesine sahip memur statüsünü dönüştürme amacıyla desteklenen istihdam türü istisnai nitelikteki sözleşmeli personel statüsüdür. Bu amaçla sözleşmeli personel statüsünün oluşturulması süreci birbirine bağlı birçok parametre ile birlikte işlemektedir. Hizmete alma politikası kamu işletmeciliği anlayışı tarafından merkezden düzenlenerek, memurların niceliksel olarak azaltılmasına çalışılmaktadır.

Neo-liberal politikalar sonucunda kamusal istihdam sisteminde yaşanan dönüşüm süreci sözleşmeli personel statüsünü başat haline getirmeye çalışmaktadır.

Kapitalizm özünde sözleşme hürriyetine dayanmaktadır ki, sözleşmesel statü bu taleplere oldukça uygun bir statü oluşturmaktadır. Sözleşme hürriyeti doğrultusunda devlet ve personelin karşılıklı masaya oturarak, devletin sosyal devlet anlayışı doğrultusunda hiçbir yükümlülüğünün bulunmadığı kontrata tabi istihdam türü yaratılmak istenmektedir. Bu taleplere mevcut statüler içerisinde en rahat evrilebilecek nitelikteki istihdam türü ise sözleşmeli personeldir.

Kamu işletmeciliği anlayışı memurlar tarafından yerine getirilen asli ve sürekli hizmetlerin sözleşmeli personel tarafından görülmesini öngörmektedir. Mevcut memur statüsünde çalışan personele ekonomik teşvikler sunarak, mevcut sistemi sözleşmesel statüye dönüştürmeye çalışmaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışı mevcut yapıyı sözleşmesel statüye dönüştürmeye çalışırken bir yandan da getirdiği hukuki düzenlemelerle gelecekteki personel politikasını sözleşmeli statüsüne dönüştürmeye çalışmaktadır.

Sözleşmeli personel kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında performans ölçütlerine göre değerlendirilmekte ve ücretlendirilmektedir. Ayrıca kurum içi mevzuat düzenlemeleriyle personelin yasal yıllık ve mazeret izin sürelerinin kısaltılması, özel sektörde olduğu gibi, personelin güvence mekanizmalarının azaltılması sözleşmeli personel statüsü ile getirilmeye çalışılmaktadır.

2.3.2. Geçici İşçi

Geçici işçi, 1475 sayılı eski İş Kanun'da ve daha sonra 4857 sayılı yeni İş Kanunu'nun onuncu maddesinde düzenlenen 'geçici iş ve sürekli iş' hükümlerinden yola çıkılarak tanımlanmaktadır.⁹² Çalışma süresi 30 günden az olan işlere geçici iş, 30 günden fazla olanlara ise sürekli iş denilmektedir. Geçici işçi 30 günden az süreli işlerde gerçekleştirilen istihdamı anlatmak için kullanılmaktadır. Uygulamada geçici işçi, belirli bir kadroya bağlı olmaksızın gerçekleşen istihdam karşılığında kullanılmaktadır.

Kamu işletmeciliği anlayışı özel sektördeki uygulamaların kamu sektörüne aktarılmasını hedeflemektedir. Geçici işçi statüsünü ortaya koyabilmek ve sürecin nasıl işlediğini belirleyebilmek için özel sektörde mevcut durumun ortaya konulması gerekmektedir.

⁹² '4857 sayılı İş Kanunu', 10.06.2003, RG, 25134.

Kapitalist üretim sürecinin yeniden organizasyonu istihdam türlerinin de farklılaşmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Avrupa Topluluğu Çalışma Komisyonu 1991 yılında yayınladığı bir direktif ile standart dışı hizmet ilişkilerini düzenlemeye çalışmıştır. Komisyon üye ülkelerin klasik hizmet sözleşmeleri ile standart dışı hizmet sözleşmeleri arasındaki farklılıkları azaltmaya yönelik önlemler alma yükümlülüğü getirmiştir. Bu direktifle işveren, standart dışı hizmet sözleşmesi ile çalıştırdığı işçiye yapılan iş, çalışma şartları, karşılıklı hak ve yükümlülükler konusunda yazılı belge vermekle yükümlü tutulmuştur.⁹³

Kısmi Süreli (Part-Time) Çalışma, İş Paylaşımı (Job Sharing), Kayan (Esnek) İş süresi, Basit Kayan İş Süresi, Vasıflı Kayan İş Süresi, Çağrı Üzerine Çalışma (Kapovaz), Yoğunlaştırılmış (Sıkıştırılmış) İş Haftası, Yıllık İş Süreleri, Esnek, Vardiya Sistemleri, Emekliliğe Yumuşak Geçiş, Evde Çalışma, Tele Çalışma Evde Büro, Uydu Büro, Komşu Büro, Gezici Büro, Ödünç İş İlişkisi şeklinde istihdam şekillerini de beraberinde getirmiştir.⁹⁴ Belirtilen bu istihdam türleri özel sektörde kullanılmakla birlikte kamu işletmeciliği anlayışının getirdiği değişimler özel sektör istihdam biçimlerinin kamu sektörüne de uygulanabilirliğini gündeme getirerek tezin çalışma alanı içerisine almıştır. Ortaya çıkan standart dışı istihdam türlerini beş ana grupta toplamak mümkündür:⁹⁵

a. Belirli Süreli Hizmet Akdi:

Batı ülkelerinde genellikle istisnai nitelikte bir hizmet ilişkisi olarak kabul edilmektedir. Bu ülkelerde kural hizmet akdinin belirsiz süreli olmasıdır. Belirli süreli hizmet akdinde işçi belirli tarihler arasında işveren tarafından istihdam edilir ve bu sürenin bitiminde kendiliğinden işçiyi korunmasız, yasal güvencesiz ve tazminatsız bırakır. İşverenin belirli süreli hizmet akdi yapmaya çalışması sözleşme serbestisini güçlü taraf olarak kötüye kullanması olarak değerlendirilmektedir.

1970'lerde yaşanan krizle birlikte belirli süreli hizmet akdinin sayısında da bir artış yaşanmış, işverenler bu tür sözleşmeleri tercih etmeye başlamışlardır. Ancak getirilen yasal düzenlemelerle işçiyi koruyucu düzenlemeler getirilerek sözleşmenin olumsuzlukları giderilmeye çalışılmıştır. Örneğin Fransa'da getirilen yasal

⁹³ Cemal Tuncay, 'Yeni Çalışma Modelleri', Çalışma Hayatında Esneklik, MESS Yayınları: 222, 1995.

⁹⁴ Çalışma Hayatında Esneklik, TİSK İnceleme Yayınları: 10, Ankara, 1994, s. 20.

⁹⁵ Ansal, age, s.655.

düzenlemeyle belirli süreli hizmet akdinin bitiminde de işçiye kıdem tazminatı ödenmesi zorunluluğu getirilmiştir.

b. Kısmi Süreli Hizmet Akdi (yarı zamanlı çalışma):

ILO, kısmi süreli çalışmayı "işçi ile işveren arasında karşılıklı anlaşma ile oluşan ve normal iş süresinden daha az olan düzenli çalışma", olarak tanımlamaktadır. Kısmi süreli çalışmanın diğer çalışma modellerinden ayırımı yapılırken üç unsur üzerinde durulmaktadır. Bunlar, süre, süreklilik ve serbest irade unsurlarıdır. Kısmi süreli hizmet akdi (yarı zamanlı çalışma)'nın işverene sağladığı bir takım faydalar bulunmaktadır:⁹⁶

- Ekonomide yaşanan dalgalanmalar veya mikro düzeyde işletmenin girdiği krizlerden dolayı üretimde azalma veya azalmalar karşısında, kısmi süreli işçi kullanılarak üretim ölçeği kontrol edilebilmektedir. Bunun yanı sıra yıllık izin gibi planlı veya hastalık gibi öngörülemeyen nedenlerle işe gelememe durumunda mal ve hizmet üretiminin sürekliliği kısmi süreli hizmet akdiyle çalışanlarca gerçekleştirilir.
- Kısmi süreli çalışanlar üretim sürecine daha az katıldıklarından dolayı, tam zamanlı çalışanlardan işlerine daha fazla dikkat göstermekte ve böylece verimlilikleri daha fazla olabilmektedir. Bunun yanında verimliliği artıran bir diğer unsur ise işe geç gelme veya gelmeme gibi sorunlar kısmi süreli çalışanlarda daha az görülmektedir.
- Özellikle ileri teknoloji gerektiren makine ve ekipman kısmi süreli çalışanlar tarafından uzun süreli olarak kullanılabilen bu da verimliliği artırmaktadır. Ayrıca geç saatlere kadar perakende satış yapan yerler kısmi süreli çalışmayla geç saatlere kadar hizmet verebilmektedir.
- Kısmi süreli çalışmalar fazla çalışma yapılmasını ve bunun sonucunda fazla mesai ödemelerini gereksiz kılarak maliyetlerde bir azalmaya neden olabilmektedir.
- İşletmelerde çekirdek kadroya ödenen ekstra sosyal yardımların kısmi süreli çalışanlara uygulanmaması nedeniyle işletme bu yönüyle de bir maliyet düşürücü avantaj yakalamaktadır.

2002 ILO Raporuna göre sanayileşmiş ülkelerin birçoğunda yarı zamanlı çalışmanın toplam istihdam içerisindeki payı artmaktadır. 1990'ların sonunda,

⁹⁶ Çalışma Hayatında Esneklik, age, s. 20.

Japonya ve ABD’de yarı zamanlı çalışanların hemen hemen %70’i kadınlardır. Kadınlar için yarı zamanlı çalışma artarken bunun önemli bir oranının istem dışı olduğu görülmektedir.⁹⁷

c. Uzaktan Çalışma:

Uzaktan çalışma bilgisayar ve iletişim teknolojisinde meydana gelen gelişmeler sonucunda oluşan standart dışı, esnek istihdam türüdür. Üretim süreci içerisinde mal veya hizmet üretiminin belli bir aşamasının teknoloji yardımıyla işyeri dışına çıkarılması olan uzaktan çalışma elektronik iletişim araçları yardımıyla çalışanın işyeri ile bağlantısını sağlamaktadır. Komşu büro, evde büro, uydu büro, elektronik hizmet bürosu gibi değişik uygulamalarla görülen uzaktan çalışma esasında üretimin teknolojideki gelişmeler ile birlikte üretimin yada hizmetin bazı aşamalarının ademi merkezileşmesi sonucunda ortaya çıkmıştır.

Uzaktan çalışmanın işçiye, zamanını istediği gibi planlamasına, işe gidiş-geliş masraflarından kurtarılmasına ve zamandan tasarruf sağlaması gibi birtakım faydaları bulunmaktadır. Ancak çalışana sosyal güvenlik mekanizmalarından ve sendika çatısından yoksun bırakabilmektedir.

Dünyada uzaktan çalışma örneklerine ABD ve Avrupa ülkelerinde özellikle Almanya ve Hollanda da rastlanmaktadır. Bankacılık , sigortacılık ve basın sektörleri uzaktan çalışmanın yaygın olarak kullanıldığı yerlerdir. Almanya’da IBM şirketinin işgücünün % 80’i tele-işçi olarak çalışmaktadır. Uzaktan çalışanların hepsi merkezde çalışanlarla aynı sosyal hak ve koşullara sahiptirler. Hollanda’da bu konuyla ilgili bir yargı kararı alınarak iş müfettişlerine iş yeri niteliğindeki evleri işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden denetleme yetkisi verilmiştir.

d. Evde Çalışma:

Esnek istihdam türlerinden olan evde çalışma adından anlaşılacağı üzere, iş görme faaliyetinin işçinin kendi evinde gerçekleştirmesidir. Çalışmalarını evinde yürüten işçi, saat başına değil parça başına ücret almaktadır. Yapılan işin niteliği gereği işveren evde çalışan işçiye denetim ve gözetim uygulaması söz konusu değildir.⁹⁸

⁹⁷ ILO Raporu, ‘A Fair Globalizatiton: Creating Opportunites For All’ Cenevre, 2004, s. 24-47,’Çev. Tuba Hasdemir, Sendikal Notlar, Mayıs 2004. s.72.

⁹⁸ Çalışma Hayatında Esneklik, TİSK İnceleme Yayınları: 10, Ankara, 1994, s. 23.

Kısmi süreli çalışmada olduğu gibi evde çalışmada da en büyük oranı kadınlar oluşturmaktadır. Avrupa Konseyinin bir araştırmasına göre, Almanya, İtalya, Hollanda, İrlanda ve Yunanistan'da evde çalışanların %90-95'ini kadınlar oluşturmaktadır. Bu oran, Fransa'da %84, İspanya'da %75, İngiltere'de ise %70'tir.⁹⁹

e. Ödünç İş İlişkisi:

İşverenin, kendisine hizmet akdi ile bağlı olan işçisinin işgörmeye edimini belirli ve geçici bir süreyle diğer bir işverenin emrine vermesidir. Ödünç iş ilişkisini ortaya çıkaran çeşitli faktörler bulunmaktadır. Mevsimlik işler ve uzmanlık gerektiren işlerde geçici olarak işçi ihtiyacının karşılanması; işverenin ekonomik sorunla karşılaşması gibi durumlarda işverenin işçisini işten çıkarmak istemediği durumlarda ortaya çıkan hizmet ilişkisidir.

Ödünç iş ilişkisinde işveren istihdam ettiği işçisini geçici bir süreyle çalıştırmak için başka bir işverene göndermekle birlikte, yasal sorumluluğu devam eder ve aralarındaki hizmet akdi devam eder. Geçici olarak çalıştığı işyerinde işçinin herhangi bir hizmet akdi yapması söz konusu değildir. İşçinin rızası ile hizmet akdi gerçekleştiren işveren, işin görülmesi talep hakkını geçici bir süre için başka bir işverene devretmiş olur. İşçi ödünç iş ilişkisiyle, hem hizmet akdiyle bağlı olduğu ilk işverene hem de iş görme yükümlülüğünde bulunduğu ikinci işverene bağlı ve talimatlarına uymak zorundadır. İkinci işveren işçiyi gözetme borcu bulunurken, ücret borcunun ödemesi hizmet akdinin yapıldığı ilk işverene ait olmaktadır. İşçinin rıza gösterdiği durumlarda ücret borcu ödeme yükümlülüğü ödünç alana da geçebilmektedir.¹⁰⁰

3. Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Personelin Azaltılmasında Kullanılan Dayanaklar

Kamu işletmeciliği anlayışına göre devletin daha etkin, verimli ve iktisadi çalışması için personel sayısının azaltılması gerekmektedir. Kamu işletmeciliği anlayışı, devletin küçültülmesi ve buna bağlı olarak personel sayısının azaltılması boyutunu iki kaynaktan beslenerek gerçekleştirmektedir. Bunlardan ilki devletçe görülen hizmetlerin kamu mekanizmaları dışına çıkarılarak ortada kamu hizmeti kalmadığı için ilgili kurum ve personele de ihtiyaç bulunmadığı yapılardır. Bir diğeri

⁹⁹ A.k, s. 25.

¹⁰⁰ A.k, s. 23

de kamu hizmetinin devlet sorumluluğunda olmakla birlikte piyasa mekanizması işleyişi içerisinde özel sektöre gördürülmesiyle birlikte ortaya çıkan personel sayısının azaltıldığı yapılardır.

Kamu işletmeciliği anlayışı ve personelin azaltılmasında kullanılan dayanaklar taşeronlaşma, işten çıkarma ve erken emeklilik olarak üç alt başlık altında incelenmeye çalışılacaktır.

3.1. Taşeronlaşma

Taşeronlaşma ilk olarak fordist üretim sürecinden post-fordist üretim sürecine geçişle birlikte özel sektörde gelişme göstermiştir. Esnek üretim süreciyle birlikte kitlesel üretim yapan ve ölçek ekonomisine dayanan büyük işletmelerin yerine teknolojik yeniliklere daha çabuk adapte olabilen, pazarın isteklerine, talebe daha kolay uyum sağlayabilen küçük ve orta ölçekli işletmeler gelişme göstermiştir. Piore ve Sabel'e göre hem birbirleriyle rekabet eden, hem de uzmanlık ve üretim bilgisi alışverişinde işbirliğine giden küçük ve orta boy işletmelerin oluşturduğu esnek uzmanlık modelinde büyük firmalarla küçük ve orta boy işletmeler arasında ağ biçiminde organizasyonlar oluşmaktadır. Post-fordist literatürde buna çevre ve çekirdek işletmeler denilmektedir. Üretimin ortasındaki büyük işletmelere çekirdek işletmeler, onun çevresinde bulunan ve ona taşeron (fason) iş yapan küçük ve orta ölçekli işletmeler ise çevre işletmeler olarak birlikte üretim organizasyonunu oluşturmaktadır.¹⁰¹

Kamu işletmeciliği anlayışında taşeronlaşma ele alındığında özel sektör bazında taşeronlaşmayı içeren ancak yapılan hizmetin kamu hizmeti niteliğinden dolayı onu da aşan bir niteliğe bürünmektedir. 'Tali işverenlik', 'alt işverenlik' şeklinde de tanımlanan taşeronluk, kamu işletmeciliği anlayışının hedeflerinden olan 'kamunun küçültülmesi' politikasında özelleştirmenin farklı bir boyutu olarak kullanılan araç niteliğini almıştır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde uygulanan ihale mekanizması, bir özelleştirme mekanizmasına evrilerek, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gerekli olan asli kamu hizmetleri taşeronluk uygulamasıyla özel sektöre devredilmektedir.

¹⁰¹ Ansal, age, s. 651.

Kamu hizmetlerinde taşeronlaşma öncelikle yardımcı hizmetler sınıfı içerisine giren hizmetlerde başlamıştır. Temizlik, ısıtma, yemek, gibi alanlarda başlayan taşeronlaşma en fazla uygulamasını yerel yönetimde belediyelerde bulmuştur. Belediyelerin görmekte yükümlü olduğu asli kamu hizmetlerinden olan inşaat, temizlik, çöp toplama, mezbaha, ulaşım, park bahçe düzenleme, ekmek üretimi, su bedellerinin ve vergilerin toplanması, mezarlık gibi geçici yada sürekli olarak üstlendikleri görevleri ihale yoluyla taşeronlara yada kendi kurdukları belediye şirketlerine devretmişlerdir.¹⁰²

Kamu hizmetlerinde taşeronlaşma, hizmetin kullanıcıları, istihdam edilen personel, kamu hizmetini yerine getirme yükümlü olan kamu kurumu ve tabi olunan hukuk rejimi açısından farklı uygulama ve sorumlulukları (sorumsuzlukları) doğurmaktadır.

Özel şirketler en az girdiyle en çok çıktıyı sağlamayı amaçladıklarından belediyelerce kendilerine ödenen meblağı hizmeti geliştirmek için kullanmamakta, bunu karlarına aktarmaktadırlar. Özel şirketlerin yerel halka herhangi bir sorumlulukları bulunmamaktadır. Bu konuda sorumlu yer belediye olmakta, belediyelerde sorumluluğu kimi zaman özel şirketin üzerine atabilmektedir. Demokrasi geleneğinin bir sonucu olarak seçimle gelen kimselerin üzerine vazife olan hizmetleri kendilerinin yapması ve seçmenlerine karşı muhatap olarak durmaları gerekmektedir.¹⁰³

Özel şirketler, taşeron olarak kamu hizmetini yerine getirirken az önce belirtildiği gibi en az girdiyle en çok çıktıyı sağlama amacındadırlar. Bu amacın gerçekleştirilmesinde en önemli araç ise işçi ücretleridir. Taşeron işçileri, toplu iş sözleşmesi ve sendikal haklarından yoksun kılınarak, iş güvencesiz ve düşük ücretlerle çalışmak zorunda bırakılmaktadır.

3.2. İşten Çıkarma

Neo-liberal politikalarla birlikte devlet örgütünde meydana gelen yeniden yapılanma ve üretim organizasyon süreçlerinde yaşanan değişimler kamu sektörünün küçültülmesi sonucunu doğurmuştur. Kamu işletmeciliği anlayışında kamu

¹⁰² Güler (Ed), **Belediyelerde Personel Sistemi**, s.116.

¹⁰³Nihat Falay, 'Yerel Yönetimlerde Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar', **Çağdaş Yerel Yönetimler**,C7.,S.1. 1998, s.16-17.

sektöründe istihdam edilen personelin azaltılmasında kullanılan yöntemlerden birisi de; İşten Çıkarmadır.

ABD’de yapılan bir araştırmaya dayanarak Osborne ve Gaebler kamuda işe yaramayan personel oranını % 25-30 arasında olduğunu belirtmektedir. Osborne ve Gaebler’e göre ABD’de memura yaklaşık 600 milyar dolar ödendiği göz önüne alınırsa bu oldukça büyük bir ısraf olarak görünmektedir. Katalitik devlet değişen dünya düzenine uyum sağlayabilmek için esnek olmak zorundadır. Politika belirleyenler yalnızca bir yöntemi (bürokrasinin işleyiş kuralları) kullanırlarsa esneklik çok güçleşecektir. Kamu çalışanları gerekli görüldüğünde başka bir kuruma transfer edilmezse, yeterli çalışmadıkları takdirde **işten atılmazlarsa** esneklik nasıl sağlanacaktır?¹⁰⁴

Kamu çalışanlarının haklarının, yasal kurallar tarafından düzenlenmesinden ve çalışanların çoğunluğunun sendikalı olmasından işten çıkarmalar engellenebilmektedir. Kamu işletmeciliği anlayışı ‘memurlar başsız çivi gibidir; içeri sokabilirsiniz ama dışarı çıkaramazsınız’ görüşünden hareket ederek hiçbir işe yaramayan elamanların boşuna para almakta ve yer işgal etmekte olduğu düşüncesindedir.

Kamu görevlilerinin işten çıkarılmaları sonucunda oluşacak direnç, ideolojik söylemler ve yolsuzluk, tembellik, keyfiyet gibi retoriklerle önceden önü kesilmeye çalışılmaktadır. Vatandaşların vergileriyle ücretlerini alan ve görevlerini yerine getiren (getirmeyen) çalışanların işten çıkarılmalarının önünde sendikalar dışında engel kalmamıştır.

3.3. Erken Emeklilik

Kamu işletmeciliği anlayışının istihdam sistemini küçültürken kullandığı son araç ise erken emekliliktir. Emeklilik ‘devlet memurlarının ve sigorta rejimine tabi kuruluş ve hizmetlerde çalışanların, özel yasalara göre, belli hizmet süresi yada yaşını doldurmaları veya çeşitli nedenlerle görevlerini yapamayacak duruma gelmeleri halinde, belirli haklarla memurluk statüsünden çıkmaları yada çıkarılmaları’dır.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Osborne, Gaebler, age, s.6.

¹⁰⁵ Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.77.

Avrupa ülkelerinde kamusal istihdam sayısal olarak incelendiğinde Portekiz haricindeki bütün ülkelerde azalma ortaya çıkmaktadır. Sayısal azalma istihdamın dondurulması ve erken emeklilik yöntemlerinin kullanılmasıyla gerçekleştirilmektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışı, erken emeklilik ile ilgili, sosyal güvenlik sistemleriyle olan koparılamaz bağdan ötürü, süreç içerisinde farklı söylemler geliştirmiştir. Bir yandan kamu istihdam sistemini daraltmak için erken emekliliği desteklerken, diğer taraftan da erken emeklilerden oluşan kitlenin emekli ikramiye ve aylıklarına sosyal güvenlik sistemiyle cevap verilemeyeceğine dair sorunlar yaşamaktadır.

Tablo 4: OECD Ülkelerinde Emeklilik Yaşları (Erkekler)

	1950	1960	1970	1980	1990	1995	Azalama 1995-60
ABD	66,9	66,5	65,4	64,2	64,1	63,6	-2,9
Almanya	65,7	65,2	65,3	62,2	60,3	60,5	-4,7
Avusturalya	66,0	66,1	65,0	62,7	62,4	61,8	-4,3
Avusturya	66,4	63,9	62,7	60,1	58,7	58,6	-5,3
Belçika	64,8	63,3	62,6	61,1	58,3	57,6	-5,6
Danimarka	67,1	66,7	66,3	64,5	63,3	62,7	-4,0
Finlandiya	66,8	65,1	62,7	60,1	59,6	59,0	-6,1
Fransa	66,1	64,5	63,5	61,3	59,6	59,2	-5,3
Hollanda	66,4	66,1	63,8	61,4	59,3	58,8	-7,3
İngiltere	67,2	66,2	65,4	64,6	63,2	62,7	-3,5
İrlanda	68,3	68,1	67,5	66,2	64,0	63,4	-4,8
İspanya	68,1	67,9	65,2	63,4	61,6	61,4	-6,5
İsveç	66,8	66,0	65,3	64,6	63,9	63,3	-2,7
İsviçre	67,7	67,3	66,7	65,5	64,8	64,6	-2,7
İtalya	66,9	64,5	62,6	61,6	60,9	60,6	-3,8
İzlanda	68,9	68,8	66,7	69,3	68,9	69,5	0,7
Japonya	66,7	67,2	67,7	67,2	66,5	66,5	-0,7
Kanada	66,7	66,2	65,0	63,8	62,8	62,3	-3,9
Lüksemburg	65,8	63,7	62,5	59,0	57,6	58,4	-5,2
Norveç	67,6	67,0	66,5	66,0	64,6	63,8	-3,2
Portekiz	67,8	67,5	67,2	64,7	63,9	63,6	-4,0
Türkiye	69,1	68,7	68,0	64,9	63,5	63,6	-5,2
Yeni Zelanda	64,8	65,1	64,7	62,9	62,2	62,0	-3,1
Yunanistan	68,2	66,5	65,6	64,9	62,3	62,3	-4,2

Tablo 5: OECD Ülkelerinde Emeklilik Yaşları (Kadınlar)

	1950	1960	1970	1980	1990	1995	Azalama 1995-60
ABD	64,2	65,1	64,8	62,8	62,2	61,6	-3,5
Almanya	62,7	62,3	62,2	60,7	58,2	58,4	-3,9
Avusturalya	63,6	62,4	60,3	58,2	57,6	57,2	-5,2
Avusturya	64,7	61,9	60,6	59,3	56,7	56,5	-5,4
Belçika	62,9	60,8	59,1	57,5	54,7	54,1	-6,7
Danimarka	63,0	64,6	62,0	61,0	59,9	59,4	-5,2
Finlandiya	64,7	63,2	60,6	59,6	59,4	58,9	-4,3
Fransa	69,0	65,8	64,0	60,9	59,0	58,3	-7,5
Hollanda	64,1	63,7	62,9	58,4	55,8	55,3	-8,4
İngiltere	63,9	62,7	62,4	62,0	60,5	59,7	-3,0
İrlanda	68,7	70,8	69,8	66,0	61,8	60,1	-10,7
İspanya	68,9	68,0	64,7	63,6	59,7	58,9	-9,1
İsveç	65,4	63,4	62,5	62,0	62,4	62,1	-1,3
İsviçre	67,2	66,9	65,4	62,4	61,1	60,6	-6,3
İtalya	64,0	62,0	60,7	59,5	57,5	57,2	-4,8
İzlanda	69,6	65,8	66,4	66,0	..
Japonya	65,5	64,6	64,6	63,9	63,9	63,7	-0,9
Kanada	61,2	64,3	63,0	60,5	59,3	58,8	-5,5
Lüksemburg	64,8	63,8	62,3	60,8	56,0	55,4	-8,4
Norveç	69,0	70,8	66,2	61,5	63,0	62,0	-8,8
Portekiz	68,5	68,1	65,3	62,9	61,0	60,8	-7,3
Türkiye	70,2	69,2	68,3	67,6	68,3	66,6	-2,6
Yeni Zelanda	61,2	62,5	60,9	58,7	59,2	58,6	-4,0
Yunanistan	64,3	64,6	64,3	62,5	60,6	60,3	-4,1

OECD ülkelerince erken emeklilik hükümet politikaları tarafından desteklenmiş ve oldukça da yaygın bir uygulama alanı bulmuştur. Ancak yaşlı nüfustan kaynaklanan sorunlar nedeniyle OECD ülkeleri tam tersi politika izleyerek yaşlı nüfusu işgücüne katılımını sağlamaya çalışmaktadırlar.¹⁰⁶

Refah devleti uygulamasının sona ermesiyle birlikte kamu hizmetlerinin piyasa mekanizması işleyişine terk edilmesi sürecinde yaşananlar şimdi de sosyal güvenlik sistemleri için yaşanmaktadır. Devletin bütün kurumlarının ve hizmetlerinin özelleştirilmesinde görüldüğü gibi öncelikle verimsiz, zarar eden, yolsuzlukların olduğu şekilde retoriklerle başlayan süreç ardından ‘sat kurtul’ veya ‘özele devret gitsin’ mantığıyla sonlanmaktadır.

Kamu işletmeciliği anlayışının istihdamı daraltma politikasıyla kamu hizmetlerinin iktisadi ve verimli yürütülmesi gerektiği konusundaki anlayışı ‘erken emeklilik’ ile çakıştığından önce tercih, istihdamı daraltma yönünde kullanılmış fakat sonra bu politika terk edilerek iktisadilik ve verimlilik anlayışı üzerine odaklanılmıştır.

¹⁰⁶ www.tisk.org.tr.

OECD yayınlarında erken emekliliğin ülke ekonomisi ve vatandaşlar açısından getireceği olumsuzluklara vurgu yapılmaktadır. Buna göre; OECD ekonomilerinin karşılaştığı en önemli problemlerden biri yaşlı nüfus ve yavaşlayan nüfus artış hızıdır. Mevcut durumun aynen devamı emeklilik gelirinins yetersizleşmesine neden olacak yada vergi verenlerin üzerindeki yükü artıracaktır. Yapılması gereken çalışma hayatını uzatarak geç emekliliği teşvik etmektir. İşgücünün eksik olduğu ülkelerde yaşlıların ve kadınların da istihdam sistemi içerisine alınması gerekmektedir. OECD tarafından getirilen bu düzenlemeler benimsenerek uygulamaya geçilmelidir. Bunlar yapılmadığı takdirde kamu açıklarını dengelemek için bütçe kısıtlamalarına gidilmesi gerekeceğinden, diğer önemli kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi gerekecek veya vergi yükünün artırılmasına gidilecektir. OECD'ye göre gelecekteki büyüme hedeflerini ve gelecek nesillerin yaşam standartlarını sıkıntıya düşürmemek için düzenlemelere gidilmelidir.¹⁰⁷

Önceleri çeşitli teşviklerle cazip hale getirilmeye çalışılan emeklilikten vazgeçilerek personelin uzun yıllar istihdam edilmesini düzenleyen yasal düzenlemeler getirilmektedir. Yaşlı personelden en verimli şekilde yararlanabilmek için eğitim ve yaşam boyu eğitim için yeni teşvikler geliştirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca kamu işletmeciliği anlayışında performans değerlendirmesi yoluyla çıktı ile ücretler arasında denge kurulduğundan yaşlı personelin verimindeki düşüşler ücretlere yansıtılacak nitelikte olacaktır.

Emeklilik yaşları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Fransa ve Kore'de 60, Norveç'te ise 67'dir. ABD'de ise emeklilik yaşı kademeli olarak 67'ye yükseltilmeye çalışılmaktadır. Japonya'da ortalama 69 olan emeklilik yaşı, OECD ülkeleri ortalamasında 65'tir.¹⁰⁸

Türkiye'de ise emeklilik yaşına baktığımızda 1992 yılında çıkartılan erken emeklilik yasası ile, yasal olarak 18 yaşında çalışmaya başlayan kadınların 38, erkeklerin ise 43 yaşında emekli olabileceği düzenlenmiştir. Ancak 1999 yılında getirilen yasal düzenlemeyle emeklilik yaşları (geçiş dönemi hariç) kadınlar için 58 erkekler için 69 yaşlarına yükseltilmiştir.

¹⁰⁷ 'Retiring later makes sense' **OECD Observer**, 13 Ocak 2003'den aktaran Artırmada Geç Emekliliğin Rolü' www.tisk.org.tr.

¹⁰⁸ www.tisk.org.tr.

4. Ücretlendirme; Performans Ücretlendirmesi Sistemi

Kamu işletmeciliği anlayışı, ücretlendirme mekanizmasıyla ilgili farklı bir yaklaşım benimseyerek personel ücretlerinin belirlenmesini performans değerlendirme sistemine dayandırmıştır. Kamuda çalışan personel sayısı ile ödenen ücretler konusunda 1997 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan raporda da kamu görevlisi sayısı ile ücretler arasında bir bağ kurularak, kamu görevlisi sayısındaki artışın düşük ücret anlamı taşıdığı belirtilmiştir. Kamu görevlisi sayısındaki azalışın yüksek ücret anlamına geleceği ifade edildikten sonra, memurların iç rekabeti teşvik etmeye yönelik mekanizmaların (Performans Değerlendirilmesi) birleşimi yoluyla, kayırma yerine liyakate dayalı bir personel sistemi, liyakate dayalı bir iç terfi sistemi ve yeterli ücret ile görevlerini etkin bir şekilde yapmaya yönlendirilmeleri gerektiği belirtilmiştir.¹⁰⁹

Dünya Bankası raporları doğrultusunda evrilme gösteren personelin ücretlendirilmesi konusuna geçmeden önce kamu işletmeciliği anlayışının ücret konusunda ölçü aldığı 'performans değerlendirme' ile 'personel değerlendirme' sistemlerine açıklık getirmek gerekmektedir.

Personel değerlendirme 'Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı'na ;performans değerlendirme 'Kamu İşletmeciliği Anlayışı'na özgüdür. Personel değerlendirme; 'personelin işteki başarı düzeyinin belirlenmesi amacıyla gerçekleştirilen ve genellikle, iş görene, önceden belirlenmiş ve tanımlanmış bir takım faktörlere göre pek iyi, iyi, orta, zayıf gibi sıfatlar yada rakamsal puanlar takdir edilerek yapılan işlemidir'.¹¹⁰ Sicil sisteminin bir parçası olarak personel değerlendirmesinde üç sicil amirinin vereceği notlara dayandırılan değerlendirme sisteminde memurlar; sorumluluk duygusu, göreve bağlılık, intizam ve dikkat, mesleki bilgi, tarafsızlık, disipline riayet gibi on bir faktöre göre 100 tam not üzerinden dört derece halinde değerlendirilmektedir. Sicil amirleri de memurları kılık-kıyafet, zeka ve kavrayış derecesi, azim ve sebatkarlık, sır saklama, dürüstlük, güvenilirlik gibi genel durum ve davranışlarını görüş bildirmek suretiyle değerlendirmektedir.¹¹¹

¹⁰⁹ www.wds.worldbank.org, World Development Report: The State in a Changing World, age, s. 9.

¹¹⁰ Kamu Yönetimi Sözlüğü, age, s. 204.

¹¹¹ Tutum, age, s.205.

Personel değerlendirmesi geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde personelin, atanması, yükseltilmesi, görev yerinin değiştirilmesi, disiplin cezalarının verilmesi ve işten çıkarılması gibi konularda ölçü alınan kanunlarla düzenlenmiş bir mekanizmadır. Bunun dışında personel değerlendirmesi personele ödenecek ücretlerde bir kriter niteliğini taşımamaktadır. Ücretler konusunda yetki personelin birlikte çalıştığı amirin inisiyatifine değil, siyasi otoritelerin kararına yani merkeze bağlıdır. Kamuda personele ödenecek ücretler yasaca saptanmış ilkelerce yürütülmektedir. Tek cret ilkesi, ücretlerde açıklık ilkesi ve ücretlerde denklik ilkeleriyle kamuda çalışan aynı sınıftan aynı kademe ve derecede bulunan bütün personele aynı ücretin ödenmesi ve bu ödenen ücretin miktarının da herkes tarafından bilinmesini ifade etmektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışında performans ‘iş başarımı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesi’ olarak tanımlanmaktadır.¹¹² Performansın yani başarı derecesinin belirlenebilmesi için öncelikle bunu lmleyebilecek kriterlerin ortaya konulması gerekmektedir ki, buna performans standartları adı verilir. Performans standartlarına bağlı olarak, yani önceden belirlenmiş ölçütlere dayanarak çalışanların başarı derecelerini ölçülemeye performans değerlendirmesi denilmektedir.

Performans değerlendirmesinin temel çıkış noktası, personelin seçiminde ve eğitiminde gerekli özenin gösterilmesine karşın tüm çalışanlar aynı performansı gösteremezler. Kişilerin doğuştan gelen yetenekleri, işe ilgi ve uyum gibi özellikleri her zaman farklılık gösterir, performans değerlendirmesiyle personel arasındaki bu farklılıkları izlemek, ölçmek ve objektif kriterleri baz alarak düzenlemek gerekmektedir.¹¹³

Personel değerlendirilmesiyle performans değerlendirilmesinin esas ayrıldıkları nokta performans değerlendirilmesinde, değerleme sonuçlarıyla ücretler arasında bağ kurulması ve ücretleri belirleyecek otoritenin ademi merkezileşmesinden kaynaklanmaktadır. Personel değerlendirilmesinde de ücretlerle personel arasında bağ kurulmakla birlikte bu istisnai bir yetkidir yılda bir kere ödül anlamında veya disiplin suçu işlendiğinde ‘maaş kesimi’ cezalarının verildiği durumlarda amire tanınan yetki niteliğindedir. Ancak bu yetki asla ücretlerde teklik, açıklık ve denklik ilkelerine aykırı durum ifade etmemektedir. Performans

¹¹² A.k., s.203.

¹¹³ Zeyyat Sabuncuoğlu, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Bursa; Ezgi Yayınları, 2000, s.159

değerlendirilmesinde yetkili amir personelinin ücretini belirlemek konusunda inisiyatifte sahip olmakta, hatta amirin performans değerlendirmesinin sonuçları hukuksal sınırlara bağlı olmaksızın işten çıkarma yetkisini de kapsamaktadır. Bu da çalışanları iş güvencesiz konuma getirmektedir.

Performans değerlendirilmesi teknik anlamda incelendiğinde Tutum'a göre, rutin ve mekanik nitelik taşıyan işlerde ölçümlenebilir kriterlerin oluşturulması kolay olduğundan başarılı bir şekilde uygulanabilirken, çeşitlilik gösteren ve özellikle yönetsel faaliyetlerde, standart saptanmasında güçlükler nedeniyle uygulamada zorluklar çıkarmaktadır.¹¹⁴

Ücretlendirme sisteminin performansa dayandırılması kurum içerisinde personeli öne çıkmaya zorlayarak, çalışanlar arasında bilgi saklama, rekabet ve yarışını doğurmaktadır. Aynı işi yapan personel arasında oluşan rekabet, dayanışma ruhunu ortadan kaldırmakta ve sendikaların belli ve eşit bir iş için ücret pazarlığı yapmalarını zorlaştırmaktadır.¹¹⁵ Ayrıca kişisel ödüllendirmede amirlerin subjektif davranmasını engelleyebilmek oldukça güç olduğundan yönetimde keyfiyet ve kuralsızlık, kaos ortamına neden olacaktır.

5. Emeklilik; Bireysel Emeklilik Sigortası

Kamu işletmeciliği anlayışı refah devletinin mali bunalımına çözümler getirmek adına alternatifler üreterek, küçültülmüş kamu sektörüne etkinlik, iktisadilik ve verimlilik getirmek iddiasıyla kamu hizmetlerinin piyasa mekanizmasının işleyişine bırakmayı öngörmektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışına göre yaşlı nüfus sayısında artış, nüfus artış hızındaki azalmalar ve erken emeklilik uygulamaları sosyal güvenlik mekanizmalarını krize sürüklemiş, böylece mevcut olan devletin mali krizini daha da artırmıştır.

Dünya Bankasının 'değişen dünyada devlet raporunda' günümüzde devletin ekonomik güvencenin sağlanması için, belirli risklerin üstesinden gelebilmek amacıyla bireylere yardım edilebileceğini kabul ettiği görülmektedir. Devlet emekli aylığı yoluyla yaşlılıkta yoksulluğa karşı bireye karşı güvence sağlamaktadır. Devlet bunun yanında işsizlere işsizlik sigortası, hastalara karşı sağlık sigortası hizmetlerini

¹¹⁴ Tutum, age, s.205.

¹¹⁵ Ansal, age, s.728.

sunmaktadır. Ancak devletin bu sorumluluğu tek başına yüklenmemesi gerektiği yolundaki görüşler ağırlık kazanmaktadır. Refah devleti anlayışı sanayi ülkelerinde değişirken, Brezilya'dan Çin'e kadar gelişen ekonomiler hızla yaşlanan nüfusları ile Avrupa sisteminin indirgenmiş biçimini bile gerçekleştiremeyeceklerdir.¹¹⁶

Devletin sosyal güvenlik bağlamında sorumluluğu kabul edilmekle birlikte yükünün hafifletilmesi gerçeği piyasa mekanizmasının işleyişi içerisinde yeni alternatifleri getirmiştir: Bireysel emeklilik sigortası.

Bireysel emeklilik sistemi devletin sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı nitelikte, bireylerin gönüllü katılımına dayanan özel bir emeklilik sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bireysel emeklilik sisteminin sosyal güvenlik ihtiyacı dışında sermaye piyasalarına ve tasarrufa katkı sağlayacağı belirtilmektedir.¹¹⁷

Dünyada yaygın olarak kullanılan bireysel emeklilik sistemi Türkiye'ye 7 Nisan 2001 tarihinde yayınlanan 'Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu' ile yürürlüğe girmiştir.¹¹⁸

Yasanın gerekçesinde bireysel emeklilik sisteminin ve sosyal güvenlik alanına yönelik sorunların diğer ülkelerde nasıl çözümlendiği anlatılmaktadır. Buna göre sosyal güvenlik alanındaki sorunların çözümünde tüm hizmetlerin standartlaştırılması yerine çok basamaklı emeklilik sistemi tercih edilmektedir. Maaş esaslı ya da dağıtım sisteminin tercih edildiği durumlarda 'nimet-külfet' dengesinin kurulamamasından kaynaklanan sorunlar nedeniyle 'prim esaslı fonlu sistemler' tercih edilmektedir. Fonlu sistemler üyelerine daha yüksek getiri sağlayıp, emeklilikteki geliri artırdığından portföy yönetiminde uzmanlaşma tercih edilmektedir. Bireysel emeklilik sisteminin bir diğer farklılığı ise bireylerin kendi tasarrufları üzerinde söz sahibi olarak, yatırım riskini üstlenmeleri ve bunun sonucunda sistemde daha aktif rol alabilmeleri olarak belirtilmiştir.

Çok basamaklı emeklilik sisteminde birinci basamağa devlet ve onun sosyal güvenlik mekanizmaları yerleştirilmiştir. Kamusal birimler tarafından oluşturulan, zorunlu katılıma dayanan, asgari bir emeklilik gelirinun sunulduğu, dağıtım esasına

¹¹⁶ www.wds.worldbank.org, World Development Report: The State in a Changing World, age, s.5.

¹¹⁷ Hanefi Baş, www.isguocorg.com.e dergi, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, ISSN No.13032860.

¹¹⁸ '4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemleri Kanunu' 7.04.2001, RG. 24380.

dayalı olarak işleyen ve gelirin yeniden dağıtılması amacına yönelik sistemdir. Birinci basamak emeklilik sistemleri sosyal devlet olmanın gereği olarak vatandaşlarına emeklilikte yaşabilmesi için 'asgari' bir geliri sağlama amacına dayanmaktadır.

İkinci basamak emeklilik sistemleri, sosyal devlet olmanın getirdiği zorunlu veya isteğe bağlı asgari emeklilik gelirin ek olarak, bireylerin aktif çalışma yaşamlarındaki gelirlerini korumaya yönelik ve çoğunlukla işyeri bazlı emeklilik sistemleri olup fonlu veya fonsuz olarak düzenlenebilmektedir.

Üçüncü basamak emeklilik sistemleri ise, bireylerin emekliliğe yönelik gönüllü katkılarından oluşan ve tamamıyla bireysel hesaplarda takip edilen fonlu sistemlerdir.

Türkiye açısından bireysel emeklilik sistemi ele alındığında SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tarafından karşılanan hizmetlerin birinci ve ikinci basamaktaki emeklilik sistemlerine karşılık geldiği, üçüncü basamak emeklilik hizmetlerinin ise hayat sigortası sunan şirketler tarafından karşılandığı görülmektedir.

Bireysel emeklilik sisteminin ülke ekonomisine ve bireylere getireceği yararlar da yasanın 'gerekçelerinde sayılmıştır:¹¹⁹

- Uzun vadeli altyapı yatırımları için gerekli fonları sağlayacak ve dolayısıyla istihdamı artıracaktır,
- Kamunun uzun vadeli borçlanma olanağını olumlu etkileyecektir,
- Piyasalardaki kısa vadeli spekülasyon baskıları azaltacaktır,
- Ulusal tasarruf eğilimini artıracaktır,
- Emekliliğe yönelik tasarrufların mali sisteme akması ile kayıtlılığı teşvik edecektir,
- Sermaye piyasalarının derinleşmesine katkıda bulunacaktır,
- Bireylere güvenli, avantajlı, yatırımlarını kontrol edebilecekleri ve hesaplarına kolaylıkla ulaşabilecekleri ürünler sunacak yapı oluşturulacaktır.

Bireysel emeklilik yasasıyla getirilen uygulamanın kamu sosyal güvenlik sistemine alternatif özel bir emeklilik sisteminin yaratılmasının amaçlanmadığı belirtilmektedir. Yasayla birlikte, kamu sosyal güvenlik sistemine üye olan ve aktif prim ödeyenlere ek avantajlar sağlanarak, gerçek gelir beyanının teşvik edilmesi ve

¹¹⁹ A.k.

böylece vergi gelirlerinin artırılması öngörülmektedir. Getirilen sistemle birlikte kayıt dışılığın azaltılacağı ve mevcut sosyal güvenlik kurumlarının mali gelirlerinin artırılacağı hesaplanmaktadır. Yasanın gerekçesinde özellikle belirtilen bir diğer husus ise bireysel emeklilik sisteminin amacının hiçbir şekilde kamu sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi olmadığı, gönüllü katılıma dayalı ek emeklilik sistemiyle mevcut sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı nitelikte olduğu belirtilmiştir.¹²⁰

Bireysel emeklilik sistemi, sosyal güvenlik sisteminin piyasa mekanizmasının işleyişine bırakılmasının, uygulama mekanizmasıdır. Kamu işletmeciliği anlayışının kamu hizmetlerinin ve kurumlarının piyasa mekanizmasının işleyişine kazandırılmasındaki süreç yine aynı şekilde uygulanmıştır. Mevcut yapılar işlevsiz hale getirilerek korunmuş, yerlerine piyasa mekanizmasının işleyişine bağlı olarak hareket eden yapılar getirilerek sisteme parçalı bir görüntüm kazandırılmıştır. Devletin sosyal güvenlik sistemleri tarafından sunulan 'asgari' emeklilik ücreti çalışanları bireysel emeklilik şemsiyesi altına girmeye zorunlu bırakmaktadır.

III. DEĞERLENDİRME

Kamu yönetimi disiplinde son 25 yıla damgasını vuran anlayış kamu işletmeciliği olmuştur. Kamu işletmeciliği anlayışı 95 yıl disipline egemen olmuş geleneksel kamu yönetimi anlayışının değer, ilke, kurum ve tekniklerini ortadan kaldırarak farklı bir sistem getirmiştir. Neo-liberal politikaların kamu yönetimi disiplinine uyarlanması niteliğinde olan anlayış, Dünya Bankası, OECD, IMF gibi finans kuruluşlarınca akademik ve finansal açıdan desteklenmektedir.

Kamu işletmeciliği yaklaşımları neo-liberal politikalar doğrultusunda devletin küçültülmesi, küçültülen kamu sektörüne özel sektör ilke, değer, kurum ve tekniklerinin yerleşmesini sağlayıcı soyutlamalara dayanmaktadır. Bu bağlamda yönetim siyaset dikotomisi üzerine kurgulanan yaklaşımlar tarihsel süreç içerisinde dört ana başlık altında gelişmişlerdir; kamu işletmeciliği yaklaşımı (ABD özelinde), yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı (İngiltere özelinde), girişimci devlet yaklaşımı (ABD özelinde) ve yönetim yaklaşımı (Kara Avrupa'sı özelinde). Kamu işletmeciliği anlayışında kurgulanan bu yaklaşımların ortak özellikleri tarihsel süreç içerisinde farklı bilimlere inceleme alanlarına eklenilerek, kamu

¹²⁰ A.k.

yönetiminin özgün yapısından kaynaklanan sorun ve taleplere cevap vermek; uygulamaya çalıştıkları neo-liberal politikaların pratikteki aksaklıklarını gidermektir. İlk kurgulanan yaklaşım kamu işletmeciliği, neo-liberal politikalar bağlamında, kamu sektörü ile özel sektörü paralel hale getirebilmek ve devleti küçültebilmek için 'işletme bilimi'ni kamu yönetimi disiplinine eklemlendirmeye çalışmıştır. Ancak belirtilen gerekçelerle kamu işletmeciliği yaklaşımının başarısızlığa uğraması sonucu İngiltere özelinde yeni kamu işletmeciliği, ABD özelinde girişimci devlet yaklaşımı kurgulanmıştır. İki yaklaşımın ortak noktası işletme bilimine ek olarak disipline 'iktisat bilimini'de eklemlendirmiş olmalarıdır. Ancak sonucun kamu işletmeciliği yaklaşımından farklı olmamasından, bu kez yönetim yaklaşımıyla iktisat ve işletmeye ek olarak 'siyaset bilimi'de eklemlendirilmiştir. Kamu işletmeciliği yaklaşımlarından en sonuncusu olan yönetişimin de geleceği, geliştirdiği soyutlamaların kamu sektöründe uygulanabilirliğine ve neo-liberal politikaların aksaklıklarını çözüm gücüne bağlı olarak belirlenecektir.

Kamu işletmeciliği anlayışının kamu istihdam sistemine etkilerini ortaya koyabilmek için öncelikle iki ana parametre üzerinden hareket etmek gerekmektedir. Bunlardan ilki kamu hizmeti anlayışında dönüşüm, ikincisi ise personel sisteminde dönüşümdür. Kamu hizmeti, kamusal istihdam sistemini etkileyen ana parametredir. Bir hizmetin kamu hizmeti olarak tanımlanması, toplumun genel ve ortak gereksinmelerini karşılamak yada kamu yararını sağlamak için devlet yada bunların yakın gözetim ve denetimleri altında, düzenli ve sürekli olarak mal ve hizmet sunumunun sağlanmasıdır. Devlet, kamu kurum ve kuruluşları ve istihdam ettiği personeli ile kamu hizmetlerini yerine getirmeye çalışır. Bu açıdan bakıldığında, devlet niceliksel olarak ne kadar fazla toplumsal ihtiyacı kamu hizmeti olarak tanımlarsa, o oranda kamuda personele ihtiyaç duyacaktır. Kamu hizmetleri ile kamusal istihdam doğru orantılıdır. Birisinde meydana gelen artış veya azalış diğerini de aynı oranda etkilemektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışının devleti küçültme politikası kamu hizmetlerini daraltmış, aynı oranda da kamusal istihdam sistemini birebir etkilemiştir. Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda 'kamu hizmeti'nde yaşanan dönüşüm üç araç üzerinden gerçekleştirilmiştir: 'Deregülasyon, Özelleştirme, Yerelleşme, Taşeronlaşma, Regülasyon'.

Tablo 6: Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamusal İstihdam Sisteminde Dönüşüm

A)KAMU HİZMETİ ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM	B)PERSONEL SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM
<ol style="list-style-type: none"> 1. Deregülasyon 2. Özelleştirme 3. Yerelleşme 4. Taşeronlaşma 5. Regülasyon 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esnek İstihdam Türlerine Evrilme (sözleşmeli personel, geçici işçi, taşeron işçisi) <ol style="list-style-type: none"> a. Performans Ücret Uygulaması b. Performans Değerlendirmesi Uygulaması c. Özlük Haklarında Daralma d. Bireysel Emeklilik Sigortası Uygulaması 2. Güvenceli Statü ve Pozisyonlarda Daralma <ol style="list-style-type: none"> a. İşten Çıkarma b. Boşalan Kadroların İptali c. Erken Emeklilik d. Norm-kadro Uygulaması e. Bütçe Uygulamalarıyla Kısıntıya Gitme 3. Güvenceli Statü ve Pozisyonlara Egemen Olan İlkelerde Kırılma <ol style="list-style-type: none"> a. Kariyer İlkesinde b. Sınıflandırma İlkesinde c. Ücret İlkesinde d. Liyakat İlkesinde

Kamu hizmeti anlayışının dönüşümünde araç olarak kullanılan deregülasyon, özelleştirme ve taşeronlaşmanın ortak özelliği, kamusal mekanizmalar içinde yürütülen mal-hizmet üretimi ve bunları denetimi yetkisini piyasa mekanizmasının işleyişine ve özel sektöre bırakarak; kamu hizmetlerini ve kamusal istihdamı daraltmaktır. Özelleştirme ile devlet tarafından görülen mal ve hizmet üretimleri, kamu hizmeti tanımı dışına çıkarılarak, özel sektöre bırakılmaktadır. Devlet tarafından yerine getirilmesi gereken kamu hizmeti ortadan kalkınca bu hizmetleri görececek personele de ihtiyaç bulunmamaktadır.

Kamu hizmetlerinin ihale usulü ile özel sektöre gördürülmesi olan taşeronlaşma, istihdam sistemindeki daralmanın bir diğer aracını oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde taşeronlaşma geleneksel kamu yönetimi anlayışının da kullandığı yöntem olmakla birlikte, kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte bunun kapsamı genişletilerek, istihdam sisteminde daralmanın aracı olarak kullanılmıştır. Taşeronlaşma, bina ve yol yapımı gibi asli ve sürekli olmayan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılırken, kamu işletmeciliği anlayışı ile asli

ve sürekli hizmetlere genişleyerek, kamusal istihdamı daraltmış ve kamu sektörünü özel sektöre açmıştır.

Kamu hizmetlerinde daralmanın son aracı ise deregülasyon olmuştur. Kamu hizmeti ile yasama organı arasında ayrılmaz bir ilişki bulunmaktadır. Bir hizmetin kamu hizmeti olarak tanımlanmasını sağlayan siyasal otoritelerdir. Siyasal otoriteler ile kamu hizmeti arasındaki bağı koparan araç deregülasyon olmuştur. Deregülasyon ile devlete ait tekelci olan veya olmayan yetkilere son veren yasa, yönetmelik, genelge gibi düzenlemeler, özel sektörün alanını genişletici nitelikte, çıkarılarak kamu hizmetleri ve istihdam sistemi daraltılmaktadır.

Kamu işletmeciliği anlayışı ve kamusal istihdam sisteminde dönüşümün ilk boyutunda kamu hizmeti anlayışında dönüşüm incelenmiştir. Dönüşümün ikinci boyutunda ise personel sistemi bulunmaktadır. Yukarıdaki tabloda personel sisteminde yaşanan dönüşümün tüm boyutları verilmiştir. Ancak bazı parametrelerin Türkiye incelemesi baz alınarak oluşturulduğu için ikinci bölümün konusu içerisinde yer almaktadır. Burada değerlendirme birinci bölümde incelenmiş olan parametreler üzerinden yapılacaktır.

Neo-liberal politikalar doğrultusunda kamusal istihdamın daraltılması, daraltılan sisteme de özel sektöre paralel uygulamaların getirilmesi, 1980 sonrasında personel sisteminde dönüşüm yaşanmasına neden olmuştur. Personel sisteminde dönüşüm üç ana başlık üzerinden gerçekleştirilmiştir; esnek istihdam türlerine evrilme, güvenceli statü ve pozisyonlarda daralma ve güvenceli statü ve pozisyonlara egemen olan ilkelere kırılmadır.

Kamu işletmeciliği anlayışı, özel sektörde egemen olan post-fordist üretim sürecinin, esnek istihdam türlerini kamu sektörüne uyarlamaktadır. Özel sektörde çalışanların sosyal güvenceleri, ücretleri ve hakları üzerinde esneklik sağlayarak kar maksimizasyonunu artırmak amacıyla kurgulanan sistemin, kamu sektöründe uygulaması 'sözleşmeli personel', 'taşeron işçisi' ve 'geçici işçi' statü/pozisyonlarıyla gerçekleştirilmiştir. Kamu sektöründe esnek istihdam türlerine evrilme ile birlikte performans değerlendirmesi, performans ücret, özlük haklarında daralma ve bireysel emeklilik sigortası uygulamaları sisteme dahil edilmiştir. Getirilen düzenlemelerle kamusal istihdam özel sektöre paralel hale getirilmiştir. Kamusal istihdamın güvence mekanizması performans değerlendirmesi ile; işbirliği

ve dayanışma, performans ücretin rekabeti getirmesi ile; özlük haklarında daralma yıllık izin, mazeret izni ve hastalık izinlerinin sınırlandırılması ile; sosyal güvenlik mekanizmaları ise bireysel emeklilik sigortası tarafından piyasa mekanizmalarına devri ile dönüşüm geçirmiştir.

Personel sistemlerinde dönüşümün ikinci ayağını ‘güvenceli statü/pozisyonlarda daralma’ oluşturmaktadır. Güvenceli statü-pozisyonlarda daralmanın ise beş aracı bulunmaktadır; norm kadro uygulaması, erken emeklilik, işten çıkarma, boşalan kadroların iptali ve bütçe uygulamalarıyla kısıntıya gitmemdir.

Personel sisteminde dönüşümün üçüncü ayağını ise ‘güvenceli statü-pozisyonlara egemen olan ilkelere kırılma’ oluşturmaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışı bu bağlamda kariyer, sınıflandırma, liyakat, adil ve yeterli ücret ilkelerinde kırılmalar yaratmıştır. Adil ve yeterli ücret ilkesinde kırılma, kamu işletmeciliği anlayışının esnek istihdam türlerine evrilmeyi kolaylaştırabilmek adına esnek istihdam türlerine yüksek ücret sunmasıyla gerçekleşmiştir. Böylece bir kurumda aynı işi yapan fakat statü/pozisyonları farklı olan personel farklı ücrete rejimine tabi tutulmuştur.

Kariyer ilkesinde kırılma ise liyakat ilkesinde kırılma ile bağlantılı olarak gerçekleşmiştir. İkinci bölümde Türkiye uygulamasında ayrıntılı olarak incelenecektir.

Kamu işletmeciliği anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının felsefesini de ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Bu bağlamda geleneksel kamu yönetimine ait jargon ve teknikler özel sektöre ait ‘muadil’leri ile değiştirilmektedir. Misyon, toplam kalite yönetimi ve stratejik planlama yönetimi bu bağlamda faaliyet göstermektedirler. Kamu işletmeciliği anlayışında misyon, geleneksel kamu yönetimi anlayışında ‘işlev’in karşılığı olarak kullanılmaktadır. Ancak işlevden farklı anlamlar yüklenerek, devletin gördüğü kamu hizmetlerinde daralma üzerine kurgulanmaktadır.

‘Stratejik planlama yönetimi’ ise, geleneksel kamu yönetimi anlayışında ‘merkezi planlama’nın alternatifi olarak, mikro ölçekte, örgüt düzeyinde planlama anlayışının yerleştirilmesi amacıyla kullanılmaktadır.

‘Toplam kalite yönetimi’ ise, kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında iki amaca hizmet vermektedir. İlk amaç ‘kamu hizmetlerinin özellikleri’nin flulaştırılarak ‘eşitlik, süreklilik, meccanilik’ özelliklerinden uzaklaştırılarak kamu

hizmetlerinin 'kalite' üzerine odaklanmasıdır. Kalite istenen özelliklere uygunluk demektir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin özelliklerini, eşitlik, süreklilik, meccanilik şeklinde tanımlayarak, yurttaşlar tarafından istenen özellikleri belirlemiştir. Yani kamu hizmetlerinin özellikleri kamu sektörü alanında kaliteyi ifade etmektedir. Oysa TKY'de kamu sektöründe, piyasa mekanizması işleyişi içerisinde bedellendirilen kamu hizmetlerinde kaliteden söz edilmektedir. Tanımlanan bu kalitenin içinde de eşitlik ve meccaniliğe yer bulunmamaktadır.

TKY uygulamasının kamu işletmeciliği anlayışında ikinci amacı ise; geliştirdiği iç müşteri tanımlaması ile ortaya çıkmaktadır. Çalışanlarını müşteri olarak belirleyen teknik, istihdam sistemini müşteri-satıcı ilişkisine dönüştürmektedir. Bu bağlamda çalışanlar devlet-personel ilişkisinin sağladığı yüksek güvenceye dayalı, mali ve sosyal haklar yerine; arz ve talebe bağlı olarak değişim gösterebilecek istihdam sistemine tabi tutulacaklardır.



II. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAM SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Birinci bölümde kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında kamusal istihdam ve kamusal istihdamın işvereni olan devletin neo-liberal politikalar doğrultusunda, önce küçültülüp daha sonra geriye kalan kısmın etkinlik, verimlilik ve iktisadilik ölçütleriyle hareket etmesi ve bunun istihdam sisteminde ne gibi dönüşümler getirdiği incelenmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda kamu mekanizmalarının terk edilerek piyasa mekanizmalarına yer açıldığı, yurttaş müşteri, sosyal fayda kar, kamu yararının birey yararına dönüştüğü görülmüştür.

Devlet, toplumun ortak ihtiyaçlarına cevap verebilmek amacıyla kurulmuş bir örgütlenmedir. Devlet toplumun ortak ihtiyaçlarını, benimsenen ekonomik sistem, gelenekler ve benimsenen ideolojik bakış açısına göre kamu hizmeti olarak tanımlar ve yerine getirir. Kamu hizmetlerini yerine getirirken de devlet, benimsediği ilke doğrultusunda (merkezden yönetim ilkesi-yerinden yönetim ilkesi), oluşturduğu teşkilat şemasını kullanır. Bu bölümde neo-liberal politikaların, Türkiye'de kamu istihdam sisteminde yarattığı dönüşüm, devlet teşkilat şemasının merkezi yönetim, yerel yönetim, KİT ve Bağımsız İdari Otoriteler açısından ele alınması, çalışmanın inceleme alanını oluşturacaktır.

Çalışmanın bu bölümünde bağımsız değişkenlerimiz kamusal istihdamının türlerini oluşturan; memur, işçi, geçici işçi sözleşmeli personel, ve geçici personeldir. Kamu işletmeciliği anlayışının bir önceki bölümde incelenmeye çalışılan istihdam sistemine getirdiği yeni kurum, rejim, politika, anlayış ve bakış açıları ise bağımlı değişkenlerdir. Bu bağlamda hukuksal rejim, sayısal dönüşüm, taşeronlaşma, erken emekli etme, işten çıkarma, sözleşmeli-esnek çalıştırma, performans ücretlendirme, norm-kadro ve hizmete alma bağımlı değişkenlerdir.

Çalışmanın bu bölümünde özetle kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında kamu istihdam sisteminin dönüşümünü ortaya koyabilmek için istihdam türleri baz alınarak (memur-işçi-geçici personel, geçici işçi, sözleşmeli personel); merkezi yönetim, yerel yönetim, KİT ve BİO'lar düzleminde; hukuksal rejim, sayısal veriler, taşeronlaşma, erken emekli etme, işten çıkarma, sözleşmeli esnek çalıştırma, performans ücretlendirme, norm-kadro ve hizmete alma parametreleri açısından incelenmeye çalışılacaktır.

Türkiye’de kamusal istihdam sisteminin neo-liberal politikalar doğrultusunda yaşadığı dönüşüm, çalışma alanını oluşturan merkezi yönetim, yerel yönetim, KİT’ler ve kurullar açısından belirlenmesinden önce kamusal istihdamın genel görünümünün ortaya konulması gerekmektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, Türkiye’de kamusal istihdamın daraltılması iki farklı söylem üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki, 1980-1990’ların son çeyreği arasında: Türkiye’de kamusal istihdamın yüksek oranlarda olduğu ve daraltılması gerektiği söylemi; ikincisi ise 1990’ların son çeyreğinden sonra: kamusal istihdamın dengesiz dağıldığı söylemidir.

1980-1990’ların son çeyreği arasında Türkiye’deki araştırmacılar ve uluslararası örgütler tarafından yapılan çalışmalar, kamusal istihdamın sayısal ve oransal açıdan toplam işgücü içerisindeki yerinin arttığını belirlemektedir.¹²¹ Ancak 1990’ların son çeyreğinden sonra uluslararası örgütler tarafından yapılan çalışmalar sonucu ülkelerin kamusal istihdam oranlarının karşılaştırılması sonucu Türkiye’de kamusal istihdamın sanıldığı kadar tersine yüksek olmadığını ortaya çıkarmıştır.

¹²¹ Cahit Tutum, ‘Kamu Personel Sorunu’, Ankara: AİD, S.3, C.23, 1990, s.33

Tablo 7: Ülkelere Göre Kamu İstihdam Oranı

ÜLKELER	KAMU İSTİHDAM ORANI
Şili	2.5
Rusya	2.9
Japonya	6.0
Brezilya	7.9
İsviçre	11.4
Hollanda	12.1
ABD	14.0
Türkiye	14.2
İngiltere	14.4
İspanya	15.2
Almanya	15.6
İtalya	16.1
Hindistan	19.4
Kanada	19.6
Güney Afrika	19.6
Çin	20.2
Fransa	24.8
İsrail	29.1
Polonya	36.4
Slovenya	41.9

Kaynak: OECD verileri 2000.

OECD verilerine göre, Türkiye’de kamusal istihdam, genel istihdam içerisinde % 14.2’lik paya sahiptir. Kamunun toplam istihdam içerisindeki yeri Fransa’da % 24.8 iken, ABD ve İngiltere gibi neo-liberal politikaların doğduğu topraklarda Türkiye ile aynı orana, % 14’lük paya sahiptir. 1980-1990’ların son çeyreği arasındaki genel inanın tersine, Türkiye’de kamusal istihdam oranlarının düşük olduğu ve kamusal istihdamın, kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, zaten ideal ölçülere sahip olduğu ortaya çıkmaktadır.

Uluslararası örgütler tarafından kamusal istihdamın karşılaştırılarak, oranların ortaya konulmasından sonra, kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda değişikliğe gidilerek, bu kez kamusal istihdamın dengesiz dağılımı söylemi geliştirilmiştir.¹²²

¹²² (Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde) Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması, Ankara; TOBB, 2000, s.93. 2000Yılı Programı, 21.11.1999. RG, 23883, Mükerrer.

Kamusal istihdamın dengesiz dağılımı söylemi etrafında gerçekleşen ve memur statüsünün daraltılmasını hedef alan norm kadro uygulaması bu bağlamda kamu işletmeciliği anlayışının aracı niteliğine dönüştürülmüştür.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, kamusal istihdamda meydana gelen daralma, kamu kurumlarına ait serbest kadroların yıllar itibariyle artış oranına bakılarak daha net ortaya konulabilecektir. Serbest kadrolarda artış yaşanan yıllar 1984 (%7.55), 1987 (%9.97), 1993 (%9.77), 1995 (%4.20), 1998 (%7.13) olmuştur. Belirtilen yılların genel seçim veya hemen sonrasındaki zamanlar olması, seçimle iş başına gelen siyasetçilerin kadrolaştığı dönemleri belirlemektedir. Genel seçim dönemleri dışında ise serbest kadrolardaki artış oranı -%4.9 ile %3.8 arasında değişmektedir ki, bu oran, eksilere kadar düşen azalmayı ifade etmektedir.

Tablo 8: Kamu Kurumlarına Ait Serbest Kadroların Yıllar İtibariyle Dağılımı

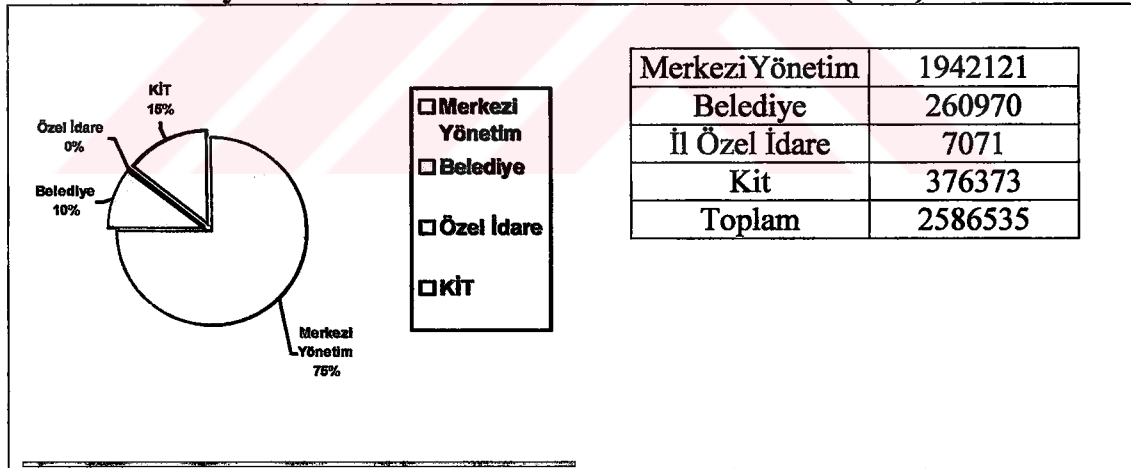
YILLAR	SERBEST KADRO	ARTIŞ ORANI (%)
1980	1.170.224	0,00
1981	1.169.494	-0,06
1982	1.176.224	0,58
1983	1.195.607	1,65
1984	1.285.831	7,55
1985	1.316.661	2,40
1986	1.356.137	3,00
1987	1.491.325	9,97
1988	1.507.295	1,07
1989	1.518.020	0,71
1990	1.542.433	1,61
1991	1.600.697	3,78
1992	1.649.763	3,07
1993	1.810.967	9,77
1994	1.736.910	-4,09
1995	1.809.877	4,20
1996	1.817.274	0,41
1997	1.839.224	1,21
1998	1.970.286	7,13
1999	2.045.206	3,80
2000	2.094.932	2,43
2001	2.108.335	0,64
2002	2.114.897	0,31
2003	2.156.625	1,97
2004	2.156.625	0,00

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı (15.05.2004 Tarihi İtibarıyla)

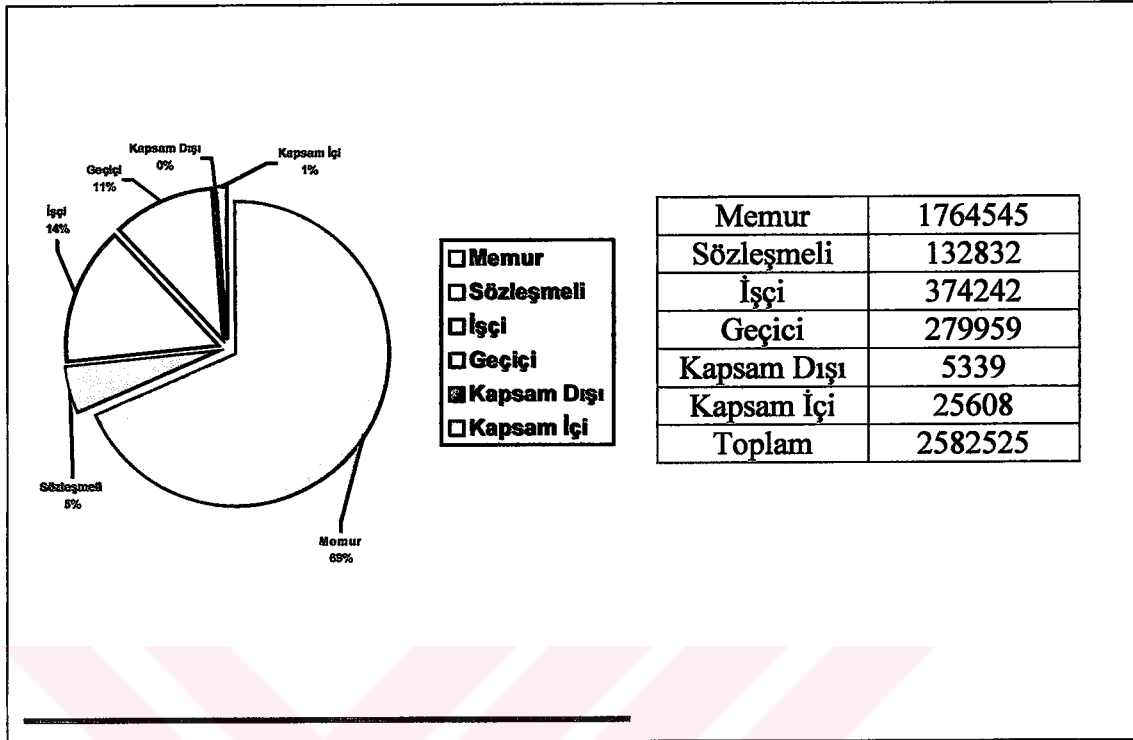
Türkiye’de kamusal istihdamın genel görünümüne 2004 itibari ile baktığımızda kamuda toplam 2.586.525 kişi istihdam edilmektedir. Bu oran OECD verilerine göre toplam istihdamın %14’ünü oluşturmaktadır. Kamuda çalışan toplam personelin; % 15’i KİT’lerde, % 10’u belediyelerde, % 75’i ise merkezi yönetimde çalışmaktadır. Görüldüğü üzere devlet teşkilat şemasına göre en fazla istihdamı gerçekleştiren alan merkezi yönetim olmaktadır.

Türkiye’de kamusal istihdamın 2004 tarihi itibariyle istihdam türlerine göre dağılımı ise; %69 memur, %14 işçi, % 11 geçici işçi, % 5 sözleşmeli personel, % 1’i kapsam içi personel ve %1’den daha az oranda kapsam dışı personel olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere kamusal istihdamın başat istihdamı %69 oranı ile memurlar olmuştur. Memur istihdamının %69 itibari ile başat olması, yüksek bir oran gibi görünmekle birlikte bu oranın, norm kadro uygulaması, sağlık hizmetleri sınıfında sözleşmeli personel uygulaması, kolluk hizmetlerinde deregülasyon, eğitim hizmetleri sınıfında sözleşmeli personel uygulaması ile birlikte çok daha aşağı oranlara düşeceğini söylemek yanlış bir öngörü olmayacaktır.

Tablo 9: Türkiye’de Kamusal İstihdamın Genel Görünümü (2004)



Kaynak: DPB verileri ve Birgül Ayman Güler ‘Kamu İstihdam Türleri’ Ders Notları Karşılaştırılarak Hazırlanmıştır.

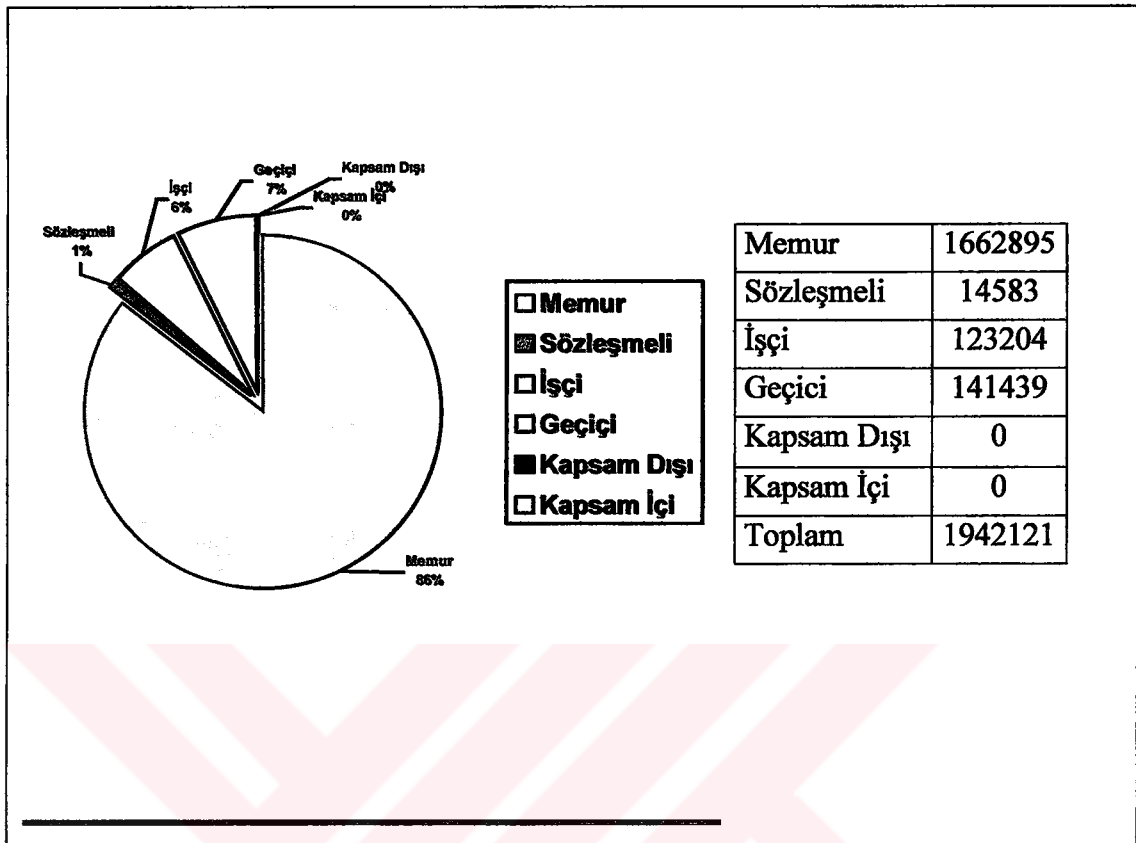
Tablo 10: Kamu Personelinin İstihdam Türlerine Göre Dağılımı

Kaynak: DPB verileri ve Birgül Ayman Güler 'Kamu İstihdam Türleri' Ders Notları Karşılaştırılarak Hazırlanmıştır.

I. MERKEZİ YÖNETİM ve KAMU İSTİHDAM SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM

Merkezi yönetimde istihdam sistemi denildiğinde, Başbakanlık ve bakanlık merkez ve taşra teşkilatlarında istihdam edilen insan gücü anlatılmaktadır. Merkezi yönetimde istihdam türleri memur, işçi, sözleşmeli personel ve geçici personel pozisyon/statüleri açısından hukuksal, sayısal ve kurumsal olarak incelenecektir.

Genel olarak bakıldığında, merkezi yönetimde istihdam edilenlerin; %86'sı memur, %6'sı işçi, %1'i sözleşmeli personel, %7'si geçici işçi statülerinde istihdam edildikleri görülmektedir.

Tablo 11: Merkezi Yönetim ve İstihdamın Dağılımı

Kaynak: DPB verileri ve Birgül Ayman Güler 'Kamu İstihdam Türleri' Ders Notları Karşılaştırılarak Hazırlanmıştır.

1. Merkezi Yönetimde Memur İstihdamı

Türkiye'de 2004 verilerine göre istihdam edilen toplam memur sayısı 2.175.966'dır. Merkezi yönetimde istihdamın %86'sı memur statüsünde gerçekleşmektedir. Memur sayısının nüfusa oranı ise % 3.34 oranını vermektedir. Buna göre Türkiye'de her 30 kişiden biri memur statüsünde çalışmaktadır. Memur istihdamı kamusal istihdam içerisinde başat statüyü oluşturmaktadır.

Tablo 12: Bütçelere Göre Memur İstihdamı¹²³ (2004)

Bakanlıklar	1.381.502
Genel Bütçeli Kuruluşlar	355.917
Katma Bütçeli Kuruluşlar	358.746
Özel Bütçeli Kuruluşlar	125.116
Fon Bütçeli Kuruluşlar	1.570
TOPLAM	2.222.851

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı

OECD verilerine göre memur istihdamının nüfusa oranı açısından incelendiğinde Finlandiya'nın %10.40, Fransa'nın % 8.18, ABD'nin % 7.46, Kanada'nın % 8.15, İtalya'nın % 3.95, Yunanistan'ın ise % 2.56 oranına sahip olduğu ortaya çıkmaktadır.

OECD verilerine göre değerlendirildiğinde Türkiye'de memur istihdamının % 3.34'lük oranla, gelişmiş ve neo-liberal politikaların beşiği olan ülkelere oldukça geride kaldığı ortaya çıkmaktadır. Kamusal istihdam ve memur istihdamı açısından değerlendirildiğinde genel inanın tersine Türkiye'de memur istihdamının diğer ülkelere göre sayısal olarak daha az olduğu şeklinde bir sonuç çıkmaktadır.

1.1. Memurluk Rejimi ve Anayasalar

Memurluk, bir çok hukuksal düzenlemenin konusu yapılarak, tanımlanmış ve işleyiş süreci mevzuatlarla kurallara bağlanmıştır. Bu başlıkta 1961 ve 1982 Anayasalarında 'memurluk ve kamu hizmetine girme' hakkının nasıl düzenlendiği ele alınarak, tarihsel süreç içerisinde memurluk rejiminin yaşadığı dönüşüm incelenmeye çalışılacaktır.

Kamusal istihdam sistemine yönelik önemli siyasal, hukuksal ve kurumsal değişiklikler 1960-1980 yılları arasında gerçekleşmiştir. Bunların başında gelen 1961 Anayasası sosyal hukuk devleti çerçevesinde kamusal istihdam sistemine yönelik demokratik hakları da beraberinde getirmiştir.

1961 Anayasasında her yurttaşın kamu hizmetlerine girme hakkı olduğu (m. 58) belirtilmiş ve devletin görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir nitelik

¹²³ www.bumko.gov.tr, doküman.

aranmayacağını belirtmiştir. Ayrıca idarenin eylem ve işlemlerinin yargı yerlerinin denetimi dışında bırakılmayacağı da belirtilmiştir.(m.114)

1961 Anayasasında yukarıda belirtilen hükümler dışında memurlar tarafından yerine getirilecek işlerin özellikleri belirtilmiştir. Anayasanın 117. maddesine göre devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin “memurlar” eliyle görüleceğini belirtmiştir. Anayasada memur tanımı yapılmamış memurların görecekleri görevlerin özellikleri belirtilerek, bu görevlerin memurlar eliyle görüleceği ifade edilmiştir. Anayasada memurların, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini yerine getireceği hükmü düzenlenerek, memurların yalnızca devlet tüzel kişiliğinde ve kanunla kurulan kamu tüzel kişiliği bulunan yerlerde çalışabilecekleri anlatılmaktadır. Böylece memurların merkezi ve taşra yönetiminde, yerel yönetimlerde, kamu iktisadi teşebbüslerinde ve diğer hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında çalışacakları belirtilmektedir. Anayasada belirtilen ‘genel idare esasları’ ile de kamusal yönetim biçimi ifade edilerek, memurlara uygulanacak hukuk kuralının idare hukuku olduğu anlatılmaktadır. Anayasada ‘asli ve sürekli’ nitelemesiyle de kamu hizmetinin özelliği anlatılarak, kesintisiz şekilde yerine getirilmesi gereken görevler olduğu belirtilmiştir. Anayasanın bu kuralına bağlı olarak memurlar işçiler gibi grev yapamamaktadırlar.

Anayasanın 117. maddesinde Devlet memurlarının niteliklerinin, atanmalarının, ödevlerinin ve yetkilerinin, haklarının ve yükümlülüklerinin, aylıkları ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği vurgulanmıştır. Bu madde memura tanınan güvence sistemini anlatmaktadır, yürütmenin düzenleyici işlemleriyle keyfi kararlar almasını engelleyebilmek için memurlukla ilgili en temel düzenlemelerin yasama organı tarafından kanunla düzenleme yapılması gerektiği hükmü getirilmiştir. Bu memura tanınan en büyük güvencelerden biridir.

Anayasada memurlarla ilgili bir diğer düzenleme ise ‘memur teminatı’ başlığı altında yapılmıştır. Memurlar hakkında yapılacak disiplin soruşturmalarında isnat olunan konunun ilgiliye açık ve yazılı olarak bildirilmesini, yazılı savunmasının istenmesini, savunma için belirli bir sürenin tanınmasının şart olduğu belirtilmiştir.

Bu esaslara uyulmadığı takdirde memura disiplin cezasının verilemeyeceği, disiplin cezalarının da yargı denetimi içinde olduğu belirtilmiştir.

1982 Anayasasının 128. maddesinde devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür hükmü getirilmiştir. 1961 Anayasasının 117. maddesinden farkı 'diğer kamu görevlileri'ni getirmiş olmasıdır. 'Diğer kamu görevlileri' memurlar ve işçiler dışında kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde, yönetime kamu hukuku ilişkisiyle bağlı olarak çalışanlardır.¹²⁴ Üniversite öğretim elemanları, subaylar, hakimler, savcılar diğer kamu görevlileri kapsamına girmektedirler.

1982 Anayasasının çalışma hakkı ve kamu hizmetine girmeye yönelik diğer düzenlemeleri de 'Çalışma Hakkı'nı düzenleyen 49. madde ile, kamu hizmetlerine girmeyi düzenleyen 70. maddeleridir. Çalışma hakkını düzenleyen 49 madde 'sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler' kapsamında ele alınarak 'çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır' hükmü getirilmiştir. Yasa koyucu bu madde ile işçi statüsünde ki vatandaşların çalışma ilişkilerini düzenleyici hükümler getirmiştir.

Anayasada kamu hizmetine girmeye yönelik genel kuralları düzenleyen 70. maddesinde de 'Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez' hükmü getirilmiştir. Yasa koyucu getirdiği bu Anayasa maddesi ile en tepede kamu hizmetine girebilmek için gerekli olan ilkeleri belirlemektedir. Getirilen bu düzenleme ile kamu hizmetine girerken serbestlik, eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir özelliğin aranmayacağı ilkeleri ifade edilmiştir.

Anayasanın 70. maddesinde düzenlenen kamu hizmetine girme hakkı 'sosyal ve ekonomik haklar' bölümünde değil 'siyasal haklar' kapsamında incelenmiştir. Yasa koyucunun kamu hizmetine girme hakkını düzenlerken siyasal haklar başlığı altında incelemiş olmasının nedenleri nelerdir?

¹²⁴ Bülent Serim, 'Anayasa Mahkemesinin Son Kararı ve KİT Personeli', AİD, Ankara: TODAİE, C.22, S.3, 1989, s.61.

Anayasadaki ‘sosyal ve ekonomik haklar’ toplum ve devlet için bir takım ödevler doğurmaktadır. Sosyal ve ekonomik haklar dolayısıyla bireyin, vatandaş olarak toplumdan ve devletten isteyebileceği hakları belirtilmektedir.¹²⁵ Ailenin korunması, eğitim ve öğretim, kamu yararının korunması, adaletli ücret, çevre-sağlık-konut, gençlik ve spor konuları, sosyal güvenlik, kültür-sanat hakları vatandaşın devletten isteyebileceği hakların kapsamını ifade etmektedir. Anayasa’nın 65. maddesi ‘devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirtilen görevlerini, bu amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir’ hükmüyle sosyal ve ekonomik hakların sınırlarını belirleyerek, sınırı mali kaynakların yeterliliğine bağlamıştır.

Anayasada belirtilen siyasal haklar ve ödevler başlığı altında ise seçme-seçilme, siyasal partilerle ilgili düzenlemeler, kamu hizmetine girme, vergi ödevi ve dilekçe hakları konularına yönelik hükümler bulunmaktadır. Siyasal haklar ve ödevler başlığında tanımlanan özellikler, devletin ‘demokratik’ niteliğine vurgu yapmaktadır. En genel anlamıyla halkın, halk için, halk tarafından yönetilmesi olan demokrasinin işleyebilmesi için seçme-seçilme hakkının bulunması, siyasal partiler kurulması ve dilekçe hakkıyla vatandaşın dilek ve şikayetlerini yönetime aktarabilmesi gerekmektedir.

Anayasa kamu hizmetine girmeyi düzenleyen 70. maddesini ‘siyasal haklar ve ödevler’ kısmında ele alarak; ‘Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir’ hükmünü getirmiştir. Çalışma hakkını ise ‘sosyal ve ekonomik hak ve ödevler’ başlığı altında 49. maddede; ‘çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hakkını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır’ biçiminde düzenlemiştir. Özünde her iki Anayasa maddesi de çalışmayı düzenlemektedir. Ancak maddelerin farklı haklar başlığı altında toplanmasının esas gerekçesi Anayasanın ikinci maddesindeki ‘sosyal devlet’ anlayışından kaynaklanmaktadır. Sosyal devlet anlayışı içerisinde kamu hizmetlerini yerine getiren ve kamusal istihdamın işvereni olan devlet ‘kamu hizmetlerine girme’ye özel statü kazandırmıştır.

¹²⁵ Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Ankara; Gerçek Yayınevi, 11.B., 1997, s.157.

Anayasanın, sosyal devlet olarak kamu hizmetlerine girmeye özel statü kazandırmak için ‘siyasal hak ve ödevler’ başlığı altında toplamasının bir diğer gerekçesi de siyasal hak ve ödevlerin yönetsel işlemlerle düzenlenemez oluşudur. Anayasanın 91. maddesinde ‘temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasal haklar ve ödevlerin KHK ile düzenlemeyeceği’ hükmü getirilmiştir. Anayasa özünde aynı anlamı ifade etmekle birlikte özel sektörde çalışma hakkını idarenin düzenleyici işlemlerine bırakırken, kamu hizmetlerine girişi ‘yasal güvenceye’ almıştır.

Anayasa, kamu hizmetlerine girmeyi yalnızca ‘Türk’ olanlara yani yurttaşlara tanımasından dolayı ‘siyasal hak ve ödevler’ başlığı altında ele almıştır. Kamu hizmetlerine girmek yalnızca yurttaşlara özgü bir hak iken, çalışma hakkı özel sektörde yurttaşlar ile birlikte yabancılara da tanınabilen hak niteliğindedir.

Sonuç olarak Anayasanın özde çalışma hakkını düzenlemesine rağmen kamu hizmetine girmeyi ‘siyasal haklar’da, çalışma hakkını ise ‘sosyal ve ekonomik haklar’ içerisinde düzenlemesi, sosyal devlet anlayışı içerisinde kamu hizmetini yerine getiren ve kamusal istihdamın işvereni olan devletin, kamusal istihdam ile özel istihdam arasındaki ayrımı ortaya koyabilmek için yaptığı düzenlemedir.

1.2. Memurluk Statüsü ve 788 Sayılı Kanun

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Osmanlı’dan alınan kamusal istihdam sistemi oldukça ilkel bir görünüm oluşturmaktadır. Yeni savaştan çıkmış olan ülkenin en büyük problemi kamusal alanda çalıştırılacak yeterli sayıda ve nitelikte insan gücü bulunmamasıdır.

Makal, 1913 yılı itibarıyla, Osmanlı İmparatorluğunun o dönem sınırları içerisinde yaşayan nüfusun 26 340 000 olduğunu, ücretli sayısının 200.000 olarak kabul edildiğinde, ücretli sayısının nüfusa oranının % 0.76 olduğunu belirtir.¹²⁶

Kamusal istihdamın % 1 oranı, 788 sayılı kanunun kabulünden yürürlükte kaldığı 39 yıl boyunca sayısal olarak artarak genişlemiştir.

İstihdam sistemiyle ilgili ilk hukuki düzenleme, kamusal istihdamın başatı statüler nitelikteki memur rejimiyle ilgilidir. 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı

¹²⁶ Ahmet Makal, *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri*, Ankara: İmge Yayınevi, 1997, s. 40.

“Memurin Kanunu”yla dağınık durumda bulunan alana çeşitli düzenlemeler getirilmiştir.

Memurin Kanunu, memur ve müstahdem olmak üzere iki istihdam türü belirlemiştir. Yasanın asker ve jandarmadan başka bütün devlet memurlarına uygulanacağı belirtilmiş, memur ve müstahdem olabilme koşulları, adaylık, hak ve sorumluluklar, sicil, seçme, atama, yükselme, özendirme, ceza, yer değiştirme, çalışma, yardım sandığı, emeklilik, rapor gibi konular düzenlenmiştir.

788 sayılı yasanın devlet memurlarının maaşlarını düzenlemek üzere özel yasalar çıkarılmasını öngören hükmüne istinaden 1927 yılında 1108 sayılı ‘Maaş Kanunu’ bunun ardından 1929 tarihinde 1452 sayılı ‘Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun’ çıkarılmıştır. 1939 yılında çıkarılan 3656 sayılı ‘Barem Kanunu’ ile memurların maaş sistemlerine yönelik düzenlemeler getirilmiştir.

1108 sayılı yasa ile memur maaşlarının verilmesi, kesilmesi, işe başlama süreleri, naklen atanmaların maaşları, atamaların tebliği, vekalet maaşları, makam ödenekleri, ücretlerin mali statüsü ve hakları, işten el çektirilenlerin maaşları, hakları, tutuklanan, yargılanan memurların aylıklarına ilişkin işlemler, aday memurların maaşları, fiili hizmet ve eğitim için silah altına alınan memurların maaşları, izinlilerin maaşları, saymanların devir süresi gibi konular düzenlenmiştir.

1929’da çıkarılan 1452 sayılı yasa ile barem sistemi uygulamasına geçilmiştir. Yasa ile birlikte tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilerek, memur maaşlarından yapılan kesinti kaldırılarak net maaş ödenmesi uygulaması getirilmiştir. Ancak getirilen bu düzenleme dünya ekonomik krizi nedeniyle uygulama sürekliliği kazanamadan, tekrar eski sisteme geri dönülmesine yol açmıştır. Memur maaşlarında brüt sisteme geçilmesiyle birlikte Kazanç Vergisi, Buhran Vergisi, Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi gibi kesintilerle birlikte memur maaşlarında azalmalar yaşanmıştır.

Memurlar 1452 sayılı yasanın getirdiği düzenlemeyle birlikte A,B,C şeklinde üç ana seriye ve her seride derecelere ayrılmak suretiyle sınıflandırılmıştır. 1-5 arasındakiler A, 6-13 arasında olanlar B, 14-20 arasında olanlar C serisini oluşturmaktadır. Gösterge rakamları ile katsayının çarpılması suretiyle maaşlar hesaplanmaktadır. Dengeli bir ücret sistemi getiren 1452 sayılı yasanın

düzenlemeleri ekonomik krizle birlikte işlevselliğini kaybederek, 1939 yılında yerini 1939 sayılı Barem Kanunu'na bırakmıştır. Barem Kanunu ile birlikte kalıplaşmış barem sistemi uygulamasına gidilmiştir. 1939 yılında çıkarılan 'Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun' ile birlikte KİT personeli de barem sistemi içerisine dahil edilmiştir.¹²⁷

Chailloux-Dantel Raporunda da belirtildiği gibi 1926 tarihli 788 sayılı yasa, 1929 tarihli 1452 sayılı yasa, 1939 tarihli 3656 sayılı yasanın getirdiği düzenlemeler ve uygulamanın ortaya çıkardığı istihdam türleri karışıklık yaratmıştır.¹²⁸

Kanun koyucu asli hizmetlerin memurlar eliyle görüleceğini ve memurların kamu hukukuna tabi olacağı belirtmiş, bunun yanı sıra müstahdem (hizmetli) kadrosu tanımlayarak özel hukuk hükümlerine tabi olmasını istemiştir. Ancak 788 sayılı yasanın kabulünden önce uygulaması olan 'ücretli memur' kadrosu 1939 tarihli barem kanunu çıkana kadar geçerliliğini sürdürmüştür. Bu durum 1939 yılına kadar 'maaşlı memur', 'ücretli memur' ikiliğini yaratmıştır. Maaşlı memur 788 sayılı kanunca tanımlanan, barem kanunu hükümlerine tabi ve emeklilik haklarına sahip memurlara denilmektedir. 'Ücretli memur' ise, 1939 yılına kadar geçerliğini sürdüren, maaşlı memurların haklarının çoğuna sahip olmakla birlikte emeklilikle ilgili kabul edilen açık maaşa hak kazanamayan memuru anlatmaktadır. Ücretli memur, maaşlı memurdan daha yüksek ücret aldığından, maaşlı memurluktan ücretli memurluğa geçmeyi cazip hale getirerek, sayısında artış meydana getirmiştir. 1939 yılında çıkarılan Barem Kanunu ile birlikte ücretli memur kadroları da maaşlı memur kadrolarına geçirilmiştir.

Kanunlarda, memur istihdamı dışında hiçbir statünün kamu hukuku kapsamı içerisine alınmamasını amaçlansa da bazı statülerde ortaya çıkan artış, emeklilik ve harcırah gibi konularda kamu hukukunun kurallarının uygulanmasını gerektirmiştir. Şurayı Devlet (Danıştay) personelin idari dava açma hakkını kabul etmiştir. Genel olarak özel hukuk hükümlerine tabi olmakla birlikte bazı konularda kamu hukuku hükümlerine tabi olan personel içine iktisadi devlet teşekkülleri barem içi ücretlileri, iktisadi devlet teşekkülleri barem dışı ücretlileri ve daimi hizmetliler girmektedir.

¹²⁷ Rafet Çevikbaş, 'Türk Kamu Yönetiminde Person Rejimi ve Uygulama Süreci', Ankara: AİD, C.28, S.2, 1995, s.59.

¹²⁸ Maurice Chailloux-Dantel, **Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Araştırma**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1959, s.95-102

Tamamıyla özel hukuk hükümlerine tabi olan personel ise, işe alınmaları, işten çıkarılmaları, terfi, emeklilik gibi konularda kamu hukukunun dışında kalan, ancak harcırh kanunun uygulandığı personeldir. Geçici hizmetliler, mukaveliler, işçi sayılmayan yevmiyeliler ve işçiler özel hukuk hükümlerine tabi kamu istihdam sistemi içine girmektedir. Anılan istihdam türlerinden memurlar ve hizmetliler (müstahdem) 788 sayılı kanunla, daimi ve geçici hizmetli statüleri ise 3656 sayılı kanunla girmiştir. Daha sonra geçici hizmetler sigortaya tabi olanlar ve olmayanlar şeklinde çeşitlenmiş, uygulama yevmiyelileri de kapsamıştır. Böylece istihdam sistemi çeşitlenerek artmıştır.

Tablo 13: 788 sayılı Memurin Kanunu-1452 Sayılı Kanun- 3656 Sayılı Kanun ve Uygulamanın Ortaya Çıkardığı Kamusal İstihdam Türleri

Kamu Hukukuna Tabi Olanlar	Özel Hukuk Hükümlerine Tabi Olup Bazı Hususlarda Kamu Hukukuna Tabi Olanlar	Tamamıyla Özel Hukuk Hükümlerine Tabi Olanlar
Memurlar: a)Maaşlı Memurlar b)Ücretli Memurlar	*İktisadi Devlet Teşekkülleri Barem İçi Ücretlileri *İktisadi Devlet Teşekkülleri Barem Dışı Ücretlileri *Daimi Hizmetliler	*Geçici Hizmetliler -sosyal sigortaya tabi olanlar -sosyal sigortaya tabi olmayanlar *Mukaveleliler *İşçiler *İşçi Sayılmayan Yevmiyeliler

Memurin Kanunu ayrıca 42. maddesinde **Tahvil** yani memurun görev yerinin değiştirilmesi konusunu düzenlemiştir. İdareye geniş yetkiler veren, keyfi olarak memurun görev yerini değiştirebilmesine olanak tanıyan bu sistem değiştirilmiştir. Ancak 1931 yılında, kamusal gereksinmeler karşısında takdir yetkisini kısıtlayıcı biçimde tahvillerin yapılmasının güçleştiği gerekçesiyle 42. madde değiştirilmiş ve yerine idareye geniş takdir hakkı tanıyan düzenlemeler getirilmiştir¹²⁹.

1926 yılında yürürlüğe giren 788 sayılı ‘Memurin Kanunu’ ve 1939 tarihli 3656 sayılı yasada hizmete alma; memur olmanın genel koşulları ve en az gerekli nitelikleri belirlenerek hizmete almada en önemli yetki, takdir hakkı kurumlara bırakılmıştır. Yasada belirtilmesine rağmen hizmete almada sınav koşulu belirli adacıklar (maliye ve dış işleri bakanlıkları) dışında uygulanamamıştır. Sınav

¹²⁹ Tayfun Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul: Der Yayınları, 3.B., 1998.s.12.

koşulunun yerine getirilmemesi kural dışı durumlara dayanmaktadır.¹³⁰ Kural dışı durumlar beş kısma ayrılmaktadır: mesleki eğitim görenlerin meslekleriyle ilgili kurumlara sınavsız girebilmeleri, burslu okuyanların ilgili kurumlara sınavsız atanmaları, istisnai memurluklara sınavsız girilmesi, uzmanlık gerektiren yerlerde sınav zorunluluğunun bulunmaması ve son olarak da müstahdemlerin sınav koşulundan muaf tutulmalarıdır.

Yasanın, memura sağladığı hukuki ve ekonomik güvence açısından değerlendirilmesinde ise; ekonomik yönden tatmin edici ve emeklilik hakkının benimsendiği bir statü yaratılmakla birlikte henüz sınıflandırma sisteminin uygulamasına geçilmemiş olmasından kaynaklanan ücret eşitsizliklerinin bulunmasıdır.

1.3. Memurluk Statüsü ve Yabancı Uzman Raporları

Türkiye’de planlı dönem öncesinde kamu istihdam sistemini düzenlemeye ve memurluk rejimiyle ilgili öneriler getirmeye çalışan yabancı uzman raporları dönemi yaşanmıştır. 1933 ile 1952 yılları arasında toplam 12 rapor (Biri Türk Uzmana ait) yabancı uzmanlar tarafından hazırlanmıştır.

- Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki Raporu (1933)
- Neumark Raporu (1949)
- Thornburg Raporu (1949)*
- Roy Blough Raporu (1950)*
- Leimgruber Raporu (1951-52)
- Barker Raporu (1951)
- Martin Cush Raporu (1951)
- Gıyas Akdeniz Raporu (1952)**
- Etüt Grup Raporu (1952)
- Tekel İdaresi Hakkında Rapor (1954)
- Maurice Chailloux-Dantel Raporu (1959)
- Fritz Baade Raporu (1959)

*Raporlara ulaşamamıştır.

**Türk uzmanlarca hazırlanmıştır.

¹³⁰ Birgül Ayman Güler, ‘Kayırma Sistemine Karşı Liyakat Sistemi’ **Personel Yönetimi Ders Notları**, Ankara, 2004, s.12.

Raporların memur ve kamu istihdam sistemine yönelik saptama ve önerilerini ortaya koymadan önce, raporların analizlerinin yapılabilmesi için kamu yönetiminde hangi anlayışlar doğrultusunda hazırlandıklarını ortaya koymak gerekmektedir. Bunun için anlayışların reformu nasıl tanımladıkları, sınırlarının ve ölçütlerinin ne olduğunun ortaya konulması gerekmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre 'idari reform'un üç inceleme nesnesi vardır: kamu hizmetleri, kamu personeli ve kamu kurumlarıdır. İdari reform bu sac ayağının daha verimli daha etkili çalışması ve iyileştirilmesi üzerine düzenlemeler yapmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı sac ayağını 'verili' olarak kabul eder, yani kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanabilmesi için kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi gibi bir alternatif idari reformun konusuna girmemektir. İdari reform bağlamında yapılan uygulama devlet tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin verimliliğinin ve etkinliğinin nasıl artırılabiliridir. Benzer şekilde durum kamu kurumları ve personeli için de geçerlidir. Kamu kurumları etkinlik ve verimlilik adına birleştirilebilir, kaldırılarak yerlerine idari reformun uygun gördüğü yeni kurumlar oluşturulabilir. İdari reform bağlamında devletin üstlendiği görevler kamu kurumlarından alınarak, (imtiyaz sözleşmeleri hariç) özel kurumlara gördürülemez. İdari reform bağlamında kamu personeli de, sınav, atanma, yükseltme, tayin, ödül ve ceza sistemleri, hizmet içi eğitim gibi konularda iyileştirmeye tabi tutulabileceklerdir. Bunların dışında kamu kesiminde verimliliği ve etkinliği sağlayabilmek için memurlar işten çıkarılmamakta, gerektiği takdirde ihtiyaç olan kurumlarda istihdam edilmektedirler.

Kamu işletmeciliği anlayışı ise reform çalışmalarını 'yeniden yapılanma' olarak tanımlamaktadır. 'Yeniden yapılanma' süreci kurgusunu 'idari reform'un tam tersi şeklinde gerçekleştirmektedir. Yeniden yapılanmada bu kez 'verili olan', bağımsız değişken verimlilik, iktisadilik ve etkinlik'tir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının 'kamu hizmetlerinin, kamu kurumlarının, kamu personelinin etkinliği ve verimliliği nasıl artırılabilir?' temel sorunsalı, kamu işletmeciliği anlayışında 'etkinlik, verimlilik, iktisadilik kamu sektöründe nasıl sağlanır?'a dönüşmüştür. Kamu işletmeciliği anlayışı getirdiği bu önermeyle kamu kurumları, kamu hizmetleri ve kamu personeli üzerinde 'yeniden yapılanma' bağlamında her türlü düzenlemeyi yapabilmektedir. Bu düzenlemeler kapsamında, devlet tarafından görülen kamu

hizmetlerini özel sektöre devrederek (özelleştirme) ‘radikal iktisadiliğin’ sağlanması; kamu kurumlarının işlevlerinde ve/veya bütçelerinde kısıntıya gidilerek küçültülmesi yada tamamıyla ortadan kaldırılarak ‘iktisadiliğin sağlanması’; kamu personeli istihdam türlerinde düzenlemeye gidilerek işten çıkarma, emekliliğe zorlama, personel alımını durdurma, düşük ücret verme uygulamalarıyla ‘verimliliğin, iktisadiliğin ve etkinliğin’ sağlanmasına çalışılmaktadır.

Tablo 14: Kamu Yönetimi Yaklaşımları ve Reform Anlayışları

Yaklaşımlar	Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı	Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı
Temel Kavramları	İdari Reform	Yeniden Yapılanma
Bağımsız Değişkenleri	*Kamu Hizmeti *Kamu Kurumları *Kamu Personeli	*Verimlilik *Etkinlik *İktisadilik
Bağımlı Değişkenleri	*Verimlilik *Etkinlik *İyileştirme	*Kamu Hizmeti *Kamu Kurumları *Kamu Personeli
Temel Varsayımları	Kamu Hizmetlerinin, Personelin ve Kurumların Verimliliği ve Etkinliği Nasıl Artırılabilir?	Etkinlik, Verimlilik ve, İktisadilik Nasıl Artırılabilir?
Çalışma Alanı	İdare	Devlet

Kamu yönetimi alanındaki anlayışların reform konusuna yönelik bakış açıları ve ölçülerini ortaya koyduktan sonra planlı dönem öncesi yabancı uzmanlara hazırlatılan raporların hangi anlayış etkisinde kalınarak yazıldığını ortaya koyabilmek kolaylaşacaktır.

Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki Raporu (1933)

Planlı dönem öncesinde hazırlanan ilk yabancı rapor 1933 yılında Amerikalı uzmanlar Walker D. Hines, Edwin Walter Kemmerer, Golvite H. Dorr, Berkor Sommerwell, W. L.Wright, Jr. Vaso ve arkadaşları tarafından hazırlanan ‘Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki’dir. Yedi cilt halinde hazırlanan rapor 1934 yılında hükümete sunulmuştur.¹³¹

¹³¹ Ayrıntılı Bilgi İçin, Ali Kuyaksil, **Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem**, İstanbul: Yıldızlar Basımevi,1984.

Rapor, devlet teşkilatındaki sorunların temelini yönetim-siyaset uyumsuzluğuna bağlamakta ve yönetim mekanizmasını bu süreçte hatalı bulmaktadır. Yönetim, siyasal otoritece alınan kararları, hazırlanan programları ve tespit edilen politikaları yerine getirememektedir. Yönetimin bu eksikliği nasıl giderilecektir? Raporun verdiği cevap astlarına yetki veren sağlam teşkilat yapısı ve iyi eğitilmiş personeldir.

Rapor, personel konusunda çelişkili yorumlarda bulunmaktadır. Öncelikle iyi yetiştirilmiş, tecrübeli memurların sayıca az oldukları bunların sayılarının artırılmaları için memurların seçilmeleri, terfileri usullerinin belli kurallara bağlanması gerektiği belirtilmiştir. Ardından da raporun ilerleyen bölümlerinde başarılı bir yönetimin tutumluluğu gerçekleştiren, kayıpları azaltan, gücü artırıp, kaliteyi artıran yönetim olduğu belirtilerek, 'fazla masrafla fazla personelin önüne geçmek için' tek çarenin 'budamak' olduğu ifade edilmiştir. ABD ve Fransa'nın konuyla ilgili uygulamalarından söz edilmiştir. Raporda kırtasiyeciliğin yarattığı olumsuzluklar anlatıldıktan sonra, derhal önlem alınması gerektiği belirtilmiştir.

1933 yılında hazırlanan raporun, kamu yönetimine dair sunduğu sorun ve çözüm önerilerini sıralayalım: bürokrasinin azaltılması, personel sayılarının azaltılması (raporun yazıldığı dönemde kamuda çalışan personel sayısının toplam işgücüne oranının 1.64, nüfusa oranının ise 0.70 olduğu göz önüne alınırsa getirilen önerinin oldukça 'gülünç' olduğu ortaya çıkacaktır.) personelin verimli ve etkin çalışması, tutumluluk, kalite, yetki devri, siyasi otoriteler tarafından alınan kararların bürokrat engeline takılarak, başarısızlığa uğraması. Rapor genel olarak değerlendirildiğinde, kamu işletmeciliği bakış açısının izleri görülmektedir. Paragraf başındaki ilk kelimeleri kaldırarak yerine kamu işletmeciliği anlayışı yada OECD Türkiye Raporu yada Dünya Bankası Raporu yazıldığında başlık ile cümle arasında anlamsal bütünlük bozulmadığı ortaya çıkacaktır.

Neumark Raporu (1949)

1949 yılında Dr. F. Neumark¹³² tarafından hazırlanan 'Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında' raporu Başbakanlığa rapor olarak

¹³² Neumark, İstanbul Üniversitesinde Prof. olarak çalışmaktadır. Nuri Tortop, Eylül Günay İsbir, *Yönetim Bilimi*, Ankara: Bilimi Yayınları, 1987, s. 198, Kemal Öktem, 'Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi', AİD, Ankara: TODAİE Yayınları, C.25, S.2, 1992, s.88.

sunulmuştur. Neumark'ın raporu yedi bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde 'idari reorganizasyonun gerekliliği, memur sayısındaki hizmete göre dağılım, aşırı kırtasiyecilik ve vasıfsız personel' üzerinde durulmuştur. İkinci bölüm başbakan yardımcısının başkanlığında kurulacak rasyonalizasyon komitesi önerisidir. Bunun yanı sıra bakanlıklar içinde rasyonalizasyon komisyonları kurularak 'devlet dairelerinin çalışma tarzı incelenecek, daha verimli ve tasarruflu çalışma tarzı araştırılarak, konuyla ilgili uygun teklifler başbakan yardımcısının başkanlık ettiği komiteye götürülecektir. Raporun üçüncü bölümünde maliye ve ekonomi politikası alanında alınacak tedbirlerin önemini halka açıklayacak başbakanlığa bağlı enformasyon bürosunun kurulması gerektiği belirtilmiştir. Raporun dördüncü bölümü memur sayısı ve kalitesi konusuna ayrılmıştır. Neumark'a göre bazı memurluklarda görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmayan personel istihdam edilmektedir. Bunun çeşitli nedenleri bulunmaktadır. İlk neden nitelikli memurun bulunamaması, ikinci neden bazı memurluklar için gereken niteliklerin kesin olarak tanımlanmamış olması, bir diğeri tayin işlemlerinde amirlerin mevcut hükümlere uygun hareket etmemeleri ve son gerekçe ise niteliksiz personelin merhamet duygularıyla istihdam edilmelerine devam edilmesidir.

Neumark nitelikli personelin kamuda istihdamının sağlanması için stratejiler geliştirmiştir. Öncelikle memurluğa başlarken sınav sistemi uygulamasının yaygınlaştırılarak, kamuya nitelikli personel alımının sağlanmasıdır. Kamuda çalışan niteliksiz personele de hizmet içi eğitim sağlanması suretiyle görevin gerektirdiği nitelikler kazandırılmalıdır. Konuyla ilgili olarak getirilen son öneri de amirlerin tayin işlemleri sırasında mevcut hükümlere uygun hareket etmelerini sağlayıcı usullerin tesbit edilmesi, buna aykırı hareket eden amirlerin ise rasyonalizasyon komitesi tarafından değerlendirilmeye alınmasıdır.

Neumark raporunun beşinci bölümü 'Barem Kanunu'na ayrılmıştır. Neumark savaş öncesi ve savaş sonrası memur ücretlerini karşılaştırarak , dereceler arasındaki tutarların çok farklı olduğunu saptamıştır. Enflasyon nedeniyle düşük dereceli maaşlar asgari geçim düzeyinin altına düşmüştür. Bütçe olanakları bütün memurlara zam yapılmasına imkan tanımadığından öncelikle düşük dereceli maaşlar gözetilerek, artış yapılmalıdır.

Neumark Raporunun altıncı bölümünde ‘Rasyonel Çalışmayı Sağlayacak Teklifler’ düzenlenmiştir. Yasama organının yapısı ve işleyişi üzerine getirilen öneriler ve kodifikasyon çalışmalarının önemi belirtilmiştir.

Neumark Raporunun önermelerini yan yana sıralarsak; mevzuatın geliştirilmesi ve düzenlenmesi, niteliksiz memurların geliştirilmesi için sınav sistemi, hizmet içi eğitim, denetim organlarının geliştirilmesi, kırtasiyecilikle mücadele, idari işlemlerde rasyonalizasyon...’a ulaşılabilecektir. Genel olarak incelendiğinde Neumark raporu’nun geleneksel kamu yönetimi anlayışı bakış açısıyla hazırlandığı görülür. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ‘idari reform’ çalışmaları kapsamına giren rapor, ‘kamu yönetiminin çalışma alanını’ ‘verili ortam’ kabul ederek, incelemelerini mevcut yapının daha etkili ve verimli çalışmasını sağlayabilmek için yeniden düzenlemeye gitmekte ve yenilikler üretmeye çalışmaktadır.

Leimgruber Raporu (1951-52)

Rapor, 1951-52 yılları arasında İsviçreli bilim adamı Leimgruber tarafından hükümetin isteği üzerine, ‘İdare Teşkilatı ve Personel Mevzuatı Üzerine Yaptığı Etütler’e dayanarak hazırlanmıştır.

Raporun öneri getirdiği konular, merkezi idare ve belediye personelinin hukuki statüleri, merkezi personel dairesi, ücret rejimi, çalışma saatleri, kadrolarda şişkinlik, memur sayısının sınırlandırılmasıdır.¹³³

Leimgruber, kamuda çalışan personel sayısının net olarak kendisine ulaştırılmadığını, ulaşan sonuçlar arasında da tutarsızlık olduğundan dolayı kamuda çalışan personel sayısına yönelik yorumda bulunamayacağını belirtmiştir. Ancak kamuda kadro şişkinliği yaşandığını bunun eritilmesi için memur alımı yapılmaması gerektiğini belirtmiştir. İhtiyaç olan yerlere ise kadronun takas edilmesi suretiyle açığın kapatılmasını istemiştir. Leimgruber’e göre her yıl isteyerek ayrılma, ölüm, emeklilik gibi nedenlerle kadro toplamının otuzda biri azalmaktadır. Bu mekanizma kadro tasarruf tedbirlerinin kendiliğinden uygulanmasına yardımcı olacaktır.

***Barker Raporu (1951)**

1949 yılı başlarında Türkiye, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasından (Dünya Bankası) ekonomik bir inceleme yapması için talepte bulunmuştur. Banka bu

¹³³ Murat Terzioğlu, **Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yapı ve Fonksiyon Bakımından Analizi**, Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayınları No.2, 1996, s.20

istemi kabul ederek, sigortacılık kariyerine sahip olan James Barker'ı görevlendirmiştir. Barker başkanlığında oluşturulan kurul incelemeler yapmak üzere 1950 yılında Türkiye'ye gelmiş ve sonuçta tamamlanan rapor 1951 yılında Dünya Bankası tarafından, dönemin Cumhurbaşkanı Celal Bayar'a sunulmuştur.¹³⁴

Barker raporunun temel inceleme nesnesi Türkiye ekonomisi, temel sorunsalı ise Türkiye'nin ekonomik kalkınmayı nasıl gerçekleştireceğidir. Bu amaçla raporda para ve maliye politikası, dış ticaret ve kambiyo konuları üzerinde durularak, ekonominin verimlilik göstermeyen kısımları (endüstri, ziraat, madencilik, enerji vs) üzerine de tavsiyelerde bulunulmuştur. Ayrıca raporda anonim şirket sayısının azlığına dikkat çekilerek, mevcutlarında kamulaştırma korkusu içerisinde buldukları belirtilmiştir.¹³⁵

Barker raporu ekonomik koordinasyonun devlet tarafından yürütüldüğünü, yürütücülerinde gerekli bilgi ve tecrübeye sahip olmadıklarını belirttikten sonra, ekonomik koordinasyonun yenileştirilmesini tavsiye etmiştir. Buna göre;¹³⁶

- Bütçenin idaresine dair yetki ve sorumluluğun tespit edilip belirli bir makama verilmelidir. Bütçe dairesi, bütçenin sorumluluğunu yüklenecek makama yardım etmelidir.
- TBMM, ekonomik kalkınmaya dair olarak uzun vadeli bir programı tatbik edebilmesi bakımından yetkileri Başbakan'a vermelidir. Hiçbir devlet müessesesinin Başbakanının müsadresi olmadıkça Başbakan tarafından kabul olunmuş bulunan yatırım programı dışında yatırım yapmasına müsaade olunmamalıdır.
- Bu işlerin yürütülmesinde tecrübeli bir Koordinasyon Kurulunun Başbakan veya yardımcısına yardımcı olması gerekir.
- İstatistik Genel Müdürlüğü Ekonomik Koordinasyon Kuruluna bağlanmalıdır. Devlet teşkilatında yapılan çalışmalar, standartlar ve politika bu daire tarafından belirlenmelidir.

¹³⁴ Cemal Mihçioğlu, **Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğreniminin Başlangıç Yılları**, Ankara: SBF Yayınları, 1988, s.1

¹³⁵ **Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümeti ile Biliştirak Ettiği Heyetin Raporu**, Ankara: Akın Matbaası, 1951, s.14

¹³⁶ A.k., s.73-74.

- Merkez Bankasının liderliği altında, memleket banka sisteminin ikraz politikası Başbakan tarafından tespit edilecek genel yatırım politikası ile koordine edilmelidir.

Barker raporu KİT'lere ilişkin olarak; özelleştirmeyi gündeme getirmekte, devletin ekonomik hayatta oynadığı rol ne olursa olsun, ellerindeki kaynakların daha verimli şekilde kullanılması için, mevcut devlet teşebbüslerinin bir dereceye kadar yeniden düzenlenmesi gerektiğini ve teşebbüslerin satılması konusunda isabetli kararlar verilmesi gerektiğini belirtir. Rapor devletin, ekonomik faaliyetlerini sınırlama amacının ispatı için bazı devlet teşebbüslerini derhal satması gerektiğini belirterek, gerçekeşecek satışlarda ekonomik, sosyal ve politik meselelere dikkat edilmesi konusunda da hükümeti uyarır.

Barker raporu'nun KİT'lerle ilgili bir diğer yorumu ise, KİT'lerin yatırım sahasında faaliyette bulunmadığını, yukarıda kurulması önerilen Ekonomik Koordinasyon Kurulunun (Başbakan veya Başbakan yardımcısı başkanlığında oluşturulan) yatırım kararlarının alınmasında yetkilendirilmesini istemiştir.

Raporun KİT'lerle ilgili son önerisi ise; KİT'lerin işleyişinin 'rekabetçi bir ortama kavuşması' gerekliliğidir.

Raporda kamu yönetiminin kalitesini yükseltmek, üniversite öğrencilerinin ve uygulamacılarının ihtiyaçlarına cevap verebilmek için üniversitelerde kamu yönetimi ve işletmecilik kürsü yada bölümlerinin kurulması önerilmektedir.¹³⁷

Barker Raporu devlet idaresinin yapısını inceleyerek gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlayacak 'kamu idaresi komisyonu' kurulmasını önermektedir. Komisyon üyeleri devlet teşkilatından ve halk tarafından seçilmiş yetenekli ve tecrübeli kişilerden oluşacaktır. Devlet idaresinin yenileştirilmesine yönelik tavsiyeler hazırlayacak olan komisyona yetenekli yerli teknokratlar ve yabancı uzmanlardan oluşacak danışma grubunun da yardımcı olması istenmektedir.

Rapora göre,merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında, idarenin merkezileşmesinden dolayı sorunlar yaşanmaktadır. Raporda 'Türkiye Anayasası vilayetlerin ademi merkeziyet ve tefriki vezaif (idari vesayet) esasına göre idare edileceği hükümünü koymuştur. Tatbikatta ise tefriki vezaif bakımından mahalli

¹³⁷ Mihçioğlu, age, s.2.

makamlara kalan ehemmiyetli işler pek azdır. Bunu sebebi ise aşırı merkezileşmedir' denilmektedir.¹³⁸

Barker Raporu, idari teşkilatta ki en büyük sorunlardan birisini verimsizlik ve israf olarak görmektedir. Kamu personeli açısından ele alınan verimsizlik ve israfın, üç boyutu üzerinde durulmaktadır. Personelin seçimi, görevlerin yerine getirilmesinde şekle önem verilmesi ve maaşların düşük olmasıdır. Ayrıca devlet dairelerinde ihtiyaçtan fazla memur bulunduğunu, görevlerin gereği şekilde yerine getirilmediği ve koordinasyon eksiklerinin bulunduğu belirtilmiştir.

Türkiye de memura sağlanan güvence sistemi raporda eleştirilerek:¹³⁹

"Memurlara verilen güvence ve himaye o derece büyüktür ki, herhangi bir devlet memurunun işten çıkarılması çok zordur. Görevini gereği ile yapamayan yüksek dereceli memura başka bir iş verme yoluna gidilmemektedir. Eğer aşağı derecedeki bir memuru işten çıkarmak isteyen bir amirin kararını üst kademedeki bir amir tarafından bozulacak olursa, memur, çıkarmak isteyen amire karşı tazminat açma hakkı vardır".

Barker Raporu personel yönetiminin yenilenmesi için üzerinde durulması gereken konuları şu şekilde saptamaktadır:

- Bir pozisyon tasnifi planının hazırlanması gerektiği,
- Yeterli bir maaş, emeklilik ve maluliyet sigortası sisteminin yerleştirilmesi,
- Hizmete alma ve terfi programlarının tespiti,
- Ehliyetsiz personelin işten uzaklaştırılması bakımından bir usulün konması,
- Hizmet sırasında yetiştirme programlarının tespiti.
- Merkezi bir personel dairesinin kurulması.

Barker raporunda son olarak da 'Yardımcı Servisler' kurulması önerisi getirilmiştir. Yardımcı servisler devletin, idari politika oluşturmaya yardım eden bilgileri toplayan ve anlamlandıran kurumlardır. Yardımcı servisler, otorite bağıyla devlete bağlı bulunmayan, teknik çalışmalarıyla idareye yardımcı olan kuruluşlardır. Raporda MTA, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık İstatistik

¹³⁸ Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümeti ile Biliştirak Ettiği Heyetin Raporu, age, s.219.

¹³⁹ A.k., s. 217

Enstitüsünün bulunduğu ancak bu servislerin yenilenerek yeni yardımcı hizmetlerin de kurulması önerilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde; hükümetin istemi üzerine Dünya Bankası tarafından Türkiye'nin iktisadi kalkınmasını sağlamaya yönelik olarak hazırlanan rapor, kamu yönetiminin kurum, personel, kamu hizmeti ve işleyiş süreçlerine dair yorum ve önerileri de beraberinde getirmiştir. Raporun en önemli özelliği Türkiye'nin Dünya Bankası ile ilk dirsek temasına geçerek, tanıştığı metin oluşudur.

Hükümetin iktisadi faaliyetlerden uzaklaşma talepleriyle ('devletin, ekonomik faaliyetlerini sınırlama amacının ispatı için') Dünya Bankasının iktisadi politikaları doğrultusunda hazırlanan rapor tümüyle kamu işletmeciliği anlayışı üzerine kurgulanmıştır. Günümüzde kamu işletmeciliği anlayışı orijinli raporlarla arasında ki tek fark küreselleşme unsurunun yokluğudur. Daha önceki bölümlerde incelendiği gibi, sermaye birikim sürecinin içinde bulunduğu krizi aşabilmek için büyümek, büyümek içinse ulus devleti ekonomik ve hukuksal bağlamda çevirim dışı bırakmak gerekmektedir. Neo-liberal politikalar anılan amaçları gerçekleştirebilmek için küreselleşme, özelleşme ve yerelleşme retorikleri üzerine kurgulanmıştır. Rapor bu açıdan değerlendirildiğinde, öncelikle devletin ekonomik hayatı koordinasyon faaliyeti eleştirilerek, KİT'lerin bir kısmının özelleştirilerek, piyasa mekanizması içerisinde rekabet unsuru içerisinde faaliyet göstermesi önerilmiştir: **Özelleş.**

Raporda Anayasa'da idarenin yönetiminin, merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik ilkelerince düzenlenmesine rağmen uygulamada idarede merkeziyetçilik ilkesinin ağır bastığı ve idari vesayet uygulamasıyla, yerel yönetimlere önemsiz işlerin düştüğü belirtilerek eleştirilmiştir: **Yerelleş**

Raporda küreselleşmeye yönelik düzenleme doğal olarak bulunmamaktadır. Küreselleşme, o dönemde henüz teknolojik dönüşümünü tamamlayamamıştır.

Neo-liberal politikaların kamu yönetimi alanındaki kuramsal temsilcisi kamu işletmeciliği anlayışıyla, paralel düzenlemelerin getirildiği Barker Raporunda 'benzer' 'kurul tipi' örgütlenme önerileri getirilmektedir. 'Ekonomik Koordinasyon Kurulu' adı altında Başbakan veya yardımcısının başkanlığında toplanacak olan kurulun ekonomik kararlarla ilgili olarak tam yetkilendirilmesi, bunun yanı sıra Başbakanın yatırım konusunda tüm yetkileri elinde toplaması istenmiştir. Raporda getirilen bu öneri, 1980'den sonra neo-liberal politikalar doğrultusunda Türkiye'de

yaşanan üst kurul furyasının 1950'lerdeki ilk işaretlerindedir. Hem Barker Raporunun önerileri hem de kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda 1980'den sonra Türkiye'de gelişen uygulamalar, üst kurullar bağlamında değerlendirildiğinde, kendi içerisinde çelişen söylemlerin ortaya çıktığı görülecektir. Yetki devri, merkezîyetçilikten uzaklaşma ve kararlara katılma, demokrasi ilkesinin gereği ve üst makamların iş yükünü hafifletme bağlamında 'göklere çıkarılırken'; sıra devletin ekonomik işlevlerine geldiğinde, deneyimsiz ve iş bilmez kadroların sorumluluğuna bırakmamak; hızlı ve etkin koordinasyon sağlayabilmek için yetkiler en tepeye Başbakan'a ve onun çevresinde kurulan 'küçük kabine' niteliğindeki kurullara çekilmektedir.

Barker Raporunda memur kavramına ilişkin olarak da günümüzle paralellik arz eden tanımlama ve önerilerin getirildiği görülmektedir. Barker raporu memuru, (Memur= İsrar + Verimsizlik) olarak tanımlar. Rapor israf ve verimsizlik kaynağı olarak gördüğü memurluk statüsünden, devlet adına kurtulmanın da zor olduğunu belirtmiştir. Memura sağlanan kanuni güvenceler o kadar kuvvetlidir ki, memurun işinden atmak mümkün görünmemektedir. Raporun bu konudaki önerisi de güvence mekanizmasını azaltıcı yasal düzenlemelerin getirilmesidir.

Sonuç olarak, Barker Raporu'nun hazırlanışının üzerinden 53 yıl geçmiştir. Bu süre içerisinde Dünya Bankası tarafından öngörülen bütün düzenlemeler fazlasıyla yerine getirilmiştir. (Daha sonraki bölümlerde incelenecek) Bankanın 1980'den sonra hazırladığı diğer rapor ve metinler hükümet programı telakki edilerek, sadık kalınıp uygulanmıştır.

Martin ve Cush Raporu (1951)

James Martin ve Frank Cush tarafından hazırlanan rapor 'Maliye Bakanlığı'nın kuruluş ve görev esaslarına ilişkin olarak düzenlenmiştir. İngilizce hazırlanan rapor tercüme edilerek dönemin Maliye Bakanı Hasan Polatkan 'a sunulmuştur.¹⁴⁰

Raporun çalışma alanı yalnızca Maliye Bakanlığı olmakla birlikte son bölümde idare teşkilatına yönelik öneriler getirilmiştir. Merkezi bir personel dairesinin oluşturulması, yetki ve sorumlulukların sınırlarının çizilmesi, işbölümü-uzmanlaşma, memurların emirlerini tek bir amirden almaları, tasarruf, verimlilik,

¹⁴⁰ Tacettin Karaer, 'Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenleme ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme', AİD, C.4. S. 5, 1994, s. 28

teklif ve adalet ilkelerinin bütün kamu kurumlarına egemen olması gibi öneriler getirilmiştir. Raporda rasyonalizasyon için hükümetin personel politikasını gözden geçirerek; yetmişmiş personel ihtiyacının karşılanması, barem rejiminin değiştirilmesi, maaş sisteminin tazminat usulüne başvurulmadan düzenlenmesi (mevzuata göre ‘maddi hatalardan uğranılan zarar memura şahsen tazminle sorumlu tutulmaktadır. Rapor, memurların sürekli hata yapma korkusuyla seri kararlar alamadığını belirterek, ‘tazminat olayının’ kaldırılmasını istemiştir),¹⁴¹ liyakat ilkesinin uygulanması, memurların moral durumlarını düzenlemek için gerekli değişikliklerin yapılması önerileri getirilmiştir.

Rapor genel olarak incelendiğinde geleneksel kamu yönetimi anlayışının hakim olduğu görülmektedir. Maliye Bakanlığı özelinde yapılan çalışma, Bakanlığın kamu hizmetlerini, personelini ve kurumlarını da içine alacak bir çerçevede nasıl daha verimli ve etkin olur sorusunu cevaplandırmaya çalışmaktadır.

Gıyas Akdeniz Raporu (1952)

Gıyas Akdeniz Raporu, planlı dönem öncesi yaşanan raporlar dönemi içerisinde Türk uzmanlar tarafından hazırlanan tek rapordur. Rapor devlet memurlarının ücret rejiminin düzenlenmesine yönelik gerçekleştirilmiştir.

Raporda öncelikle devletin artan görevleriyle birlikte kamu hizmetlerinde çeşitlenmeler yaşandığı ve bunun da memur sayısına yansıdığı belirtilir. Raporda Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk bütçesi olan 1924 bütçesi incelendiğinde, devletin fonksiyonlarından liberal bir devlet olduğu anlaşılmaktadır. Bütçeye göre iç ve dış emniyet ve asayiş, adalet dağıtım, milli eğitim, ziraat, sağlık, ticaret, tapu, iskan, posta, maliye ve gümrük devletin kamu hizmeti alanına girmektedir. 1924 yılından sonra çeşitlenmeye başlayan kamu hizmetleri, 1933'den sonra, özellikle Beş Yıllık Planın uygulanmasıyla önemli gelişmeler göstermiştir. Böylece devlet ana kamu hizmetlerinin yanı sıra iktisadi hizmetler içinde yatırımlar yaparak yeni idare ve işletmeler kurmuştur.¹⁴²

Rapor, liberal devlet anlayışının bütçesi olan 1924 bütçesinden sonra kurulan kurumları sıralamaktadır. Merkezi düzeyde Anayasa Mahkemesi, DPT, Devlet

¹⁴¹ James Martin, Frank Cush, **Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor**, Ankara: Maliye Bakanlığı, 1952, s.40.

¹⁴² Gıyas Akdeniz, **Türkiye'de Devlet Fonksiyonlarının Gelişme Seyri**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1952, s.1

İstatistik Enstitüsü, ve Ulaştırma Bakanlığı'dır. Bütçe dışı teşekkül ve işletmeler, iktisadi devlet teşekkülü olarak organize edilerek, çeşitlendirilip, genişletilmiştir. Müessese olarak kurulanlar ise; Etibank, DDY, Denizcilik Bankası, Türk Hava Yolları, Makine ve Kimya Endüstrisi, İş ve İşçi Bulma Kurumu'dur.¹⁴³

Liberal devlet anlayışının terk edilerek, devletin çok çeşitli alanlarda ekonomik kamu hizmetlerini yükleniyor olması finans problemini de beraberinde getirmiştir.

Gıyas Akdeniz raporu kamu hizmetlerinin ve personelin ücretlerinin finansmanı için çeşitli yöntemler önerir. Yöntemlerden ilki vergilendirmedir. Ancak vergilendirme mekanizması siyasal nedenler (Türkiye gibi geri kalmış ülkelerde oy korkusuyla siyasal iktidarların ağır vergilendirmeye gidememesi), ekonomik nedenler (kişi başına düşen gelirin adaletsiz dağılımı ve kişi başına düşen gelirin az olması, vergi kontrolünde yaşanan güçlükler) ve sosyal nedenler (zayıf vergi ahlakı, vergiye alışmamış olmak, vergi teşkilatında yetersizlik mükellefte vergiye karşı olumsuz duygular yaratması)den dolayı yeterince işletilememektedir.

Rapora göre diğer finansman yöntemleri özelleştirme, kamu hizmetlerinin piyasa şartlarına göre bedellendirilmesi ve KİT'lerin piyasa ekonomisi işleyişi içerisinde kendi finanslarını kendilerinin sağlamasıdır.

Raporun personel ücretlerine dair getirdiği öneriler ise şöyledir: ücret reformunun gerçekleştirilerek, alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeylerde azami tatmin; kamu –özel sektör ücretleri arasında paralellik sağlanması, esnek ücret sistemi, taban ve tavan ücret sınırları, sınıflandırma, bölgelerin koşullarına göre ücret düzeyi konuları incelenmiştir. Raporda ücret reformunun bütçeye ek yük getireceği kabul edilmekle birlikte, nitelikli ve kaliteli kamu hizmetleri için bu göze alınmıştır. Devlet yapısını ussallaştırarak elde edilen tasarruf (vergi gelirlerinde düzenlemeye gitmek) ve yeni gelir kaynakları (KİT'lerin özelleştirilmesi yada piyasa mekanizması koşulları içerisinde çalışması, kamu hizmetlerinin bedellendirilmesi) bulunması olarak belirtilmiştir.¹⁴⁴

Gıyas Akdeniz Raporu, memurlara daha yüksek ücret sağlamak, kamu hizmetlerini verimli ve nitelikli hale getirmek için özelleştirme, piyasa mekanizması, kamu hizmetlerinin bedellendirilmesinden yola çıkmıştır. Amaçlar geleneksel kamu

¹⁴³ A.k., s.2-3.

¹⁴⁴ Terzioğlu, age, s.21.

yönetimi anlayışının amaçlarıyken, amaçlara ulaşmak için seçilen yollar kamu işletmeciliği anlayışının stratejileri olmuştur.

Ücret reformu öngören raporda, özelleşen KİT'lerde çalışan memura ne olacağına ilişkin bir düzenleme, yada piyasa mekanizması içerisinde bedellendirilerek kalitesi artırılan kamu hizmetinin toplumun hangi kesimlerince artık talep edilemeyeceğine dair öngörü geliştirilmemiştir.

Maurice Chailloux- Dantel Raporu (1959)

Rapor TODAİE'de Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak çalışan Fransız idare ve personel uzmanı Maurice Chailloux Dantel tarafından hazırlanmıştır. 'Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma' adlı rapor üç cilt halinde yayınlanmıştır. Birinci cilt 'Türkiye'de Devlet Memuriyeti ve Reformu, Devlet Personel Kanunu Projesinin İzahı', ikinci cilt 'Devlet Personeli Maaş ve Ücretleri, Türkiye'de Amme Hizmetlerinin Gelişmesi ve Devlet Personeli', üçüncü cilt 'Sosyal Güvenlik, Mahalli İdareler Personeli ve Devlet Memurlarının Morali' başlıklarını taşımaktadır.¹⁴⁵

Dantel raporunda öncelikle kamu personel sisteminde bir bütünlük olmadığı belirtilmiştir. 788 sayılı Memur Kanunu memur sınıfını, bunun yanında dairelerin esas işini değil de, daha çok bedeni ve yardımcı işlerini görecektir olan hizmetli sınıfını düzenlemiştir. Memurlar kamu hukuku hükümlerine, hizmetliler ise özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır. Bunlar dışında ihtiyaca göre işe alınacak geçici veya sözleşmeli personel ve işçiler özel hukuk hükümlerine tabi tutulacaktır. Ancak rapora göre, durum tasarlanandan farklı gelişerek memur ve hizmetli sınıfının yanında, 'yevmiyeli' olarak tanımlanan yeni bir sınıf ortaya çıkmıştır. Dönem içerisinde ortaya çıkan bu sınıflardan yalnızca memurların statüsü kanunlarla ayrıntılı olarak belirlenmiş, diğerlerinin statüsü kanunlarla, meclis veya Danıştay kararlarıyla düzenlendiyse de bazı hususlar belirsiz kalmıştır.¹⁴⁶

1.4. Memurluk Statüsü ve 657 Sayılı Yasa

Kamu istihdam sistemini etkileyen ve istihdam sisteminin temelini atan, bugün de hala geçerliğini koruyan yasa 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu"¹⁴⁷

¹⁴⁵ Maurice Chailloux-Dantel, age, s.1

¹⁴⁶ A.k., s. 92.

¹⁴⁷ 657 sayılı 'Devlet Memurları Kanunu' 14.07.1965, RG,12057.

1965 yılında getirilmiştir. Çıkarıldığı yıllarda büyük dirençle karşılaşan yasanın kapsamından Anayasa Mahkemesi tarafından üniversite personeli çıkarılmıştır. Yasa ancak 31.07. 1970 tarihli 1327 sayılı kanunla yürürlüğe girmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hukuk sistemimiz içinde en fazla değiştirilen kanun olma özelliğini kazanmıştır¹⁴⁸. (1327 sayılı yasayla da yürürlüğe sokulurken % 55 oranında ilk halinden değişikliğe uğratılmıştır.)

Yasa uygulama alanını birinci maddesinde düzenleyerek; genel bütçe ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi bölge müdürlüklerinde çalışan memurlar olarak tanımlamıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kendinden önce 1926 yılında çıkarılan ve memurların statülerini düzenleyen 788 sayılı Memurin Kanunu ile memurların maaş ve kadrolarını düzenleyen 1939 tarihli Barem Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır.

Yasada yapılan memur tanımı 4/A maddesinde düzenlenmiştir; mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilenler memur olarak tanımlanmışlardır.

Bu tanımlamaya göre memur olarak nitelendirilebilmek için:

- a. Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde görev yapmak,
- b. Genel idare esaslarına göre yürütülen bir kamu hizmeti yapmak,
- c. Yürütülen kamu hizmetinin de asli ve sürekli olması gerekmektedir.

657 sayılı yasa memurlara kadro, hizmete giriş, yükselme ve sınıflandırma açılarından çeşitli düzenlemeler getirmiştir.¹⁴⁹

1.4.1. Memurluk Statüsü ve Hizmete Giriş

657 sayılı DMK hizmete girişi belirli kurallara bağlamıştır. Kanun 48. maddesinde kamu hizmetlerine liyakat ilkesini getirebilmek için genel ve özel şartlar dışında sınav koşulunu belirlemiştir. Buna göre memur olmak için aranan genel

¹⁴⁸ Akgüner, a.g.e., s. 15.

¹⁴⁹ Kurthan Fişek, **Personel Yönetimi Ders Notları**, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1981, s.27-37.w

şartlar; Türk vatandaşı olmak, 18 yaşını doldurmak (15 yaşını doldurmuş ve kazai rüş almış olmak), en az ortaokul mezunu olmak (istekli olmaması halinde ilkokulu bitirenlerden de memur alınabilir), kamu haklarından mahrum olmamak, taksirli suçlar hariç kanunda belirtilen suçlar dışında 6 aydan fazla hapis cezası almamış olmak, askerlikle ilgisi bulunmamak, görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vucut, akıl veya vucut sakatlığı veya özürlü bulunmamak (sakatların devlet memurluğuna alınmaları ayrı bir yönetmelikle düzenlenmiştir.) hükümleri düzenlenmiştir.

DMK'da aranan özel şartlar ise yapılacak işin niteliğine yönelik sahip olunması gereken özelliklerdir. Buna göre memurun hizmet göreceği sınıf için belli bir mesleğe sahip olması yada belirli bir eğitim ve öğrenimi görmesi gerekmektedir.

Memur statüsüne giriş serbestlik ve eşitlik ilkelerine dayanmaktadır. Memur olmak için aranan genel ve özel şartlara sahip olanlar din, dil, ırk, felsefi düşünce ayrımı yapılmaksızın eşit olarak değerlendirilirler.

Memurluğa girişin ikinci basamağında ise liyakat ilkesinin temelini oluşturan sınav yöntemi bulunmaktadır. DMK'da tarihsel süreç içerisinde sınav sistemi açısından iki farklı yöntem uygulanmıştır. Bu yöntemlerden ilki kamu hizmetlerine girişte uygulanan kurumsal sistem¹⁵⁰; ikincisi ise neo-liberal politikalar doğrultusunda kamu işletmeciliği anlayışının hakim olduğu küçültülen kamu sektöründe etkinlik/verimlilik sağlamak için tercih edilen yöntem merkezi sistemdir.

DMK'nın 1965 tarihli ilk düzenlemesinde merkezi sistem benimsenmiştir. Ancak sistem uygulama olanağı bulamamış, 1970 tarihli 1327 sayılı kanun ile de kurumsal sistemi yasal olarak benimsemiştir. 1982 yılında 2670 sayılı Kanun ile merkezi sistem getirilmek istenerek 1983 yılında ilk defa devlet memurluğuna atanacakların merkezi sınava tabi tutulmaları hakkında yönetmelik çıkarılmış ancak, kanunun ve yönetmeliğin uygulaması 1.1.1985 tarihine ertelenmiştir. 1984 yılında ise merkezi sistemin uygulamasına geçilmeden 243 sayılı KHK ile kurumsal sisteme yasal olarak geri dönmüştür.¹⁵¹

¹⁵⁰ Canman Doğan, Ertekin Yücel, Ar Fikret ve diğerleri, **Kamu Görevlileri El Kitabı**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2002, s.118.

¹⁵¹ A.k., s.118.

DMK'nın 1965 yılında kabulünden itibaren kesintisiz olarak uygulanan kamu hizmetlerine ilk defa girilmesinde uygulanan kurumsal sistem 34 yıl uygulanmış ve 1999 yılında yapılan yönetmelik¹⁵² ile merkezi sisteme geçilmiştir. Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında getirilen düzenlemeyle birlikte; küçültülen kamu sektöründe kamu hizmetlerinin 'süratli, kaliteli, etkili ve verimli' sunumunu 'müşterilere' sağlayacak 'yüksek performanslı memur' seçilebilecektir.

Merkezi sistemin işleyişi yılda ikiden fazla olmamak üzere Devlet Personel Başkanlığınca (DPB) Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Başkanlığı'na (ÖSYM) yaptırılan sınavla gerçekleştirilir. Merkezi sınavda 100 üzerinden 70 alanlar başarılı sayılmaktadır. Ancak bu sınavda başarılı olmak atanmak için yetmemekte kamu kurum ve kuruluşlarınca oluşturulacak sınav komisyonlarında, görevin gerektirdiği nitelikler ayrıca değerlendirilecektir. 1999 yılında getirilen düzenleme ile kurumlar personel ihtiyaçlarını DPB'ye bildirmekte, DPB sınav başvurularını kabul ederek, sınavı ÖSYM'ye yaptırmaktadır. Sınav sonucu başarılı olanlar arasından kurum kendi içinde sınav yaparak 'ilk defa memurluğa giriş sürecini' başarı ile tamamlayan adayların atamasını yapmaktadır.

2002 yılında ise sistem Bakanlar Kurulu tarafından getirilen yönetmelik ile yeniden düzenlenmiştir.¹⁵³ Öncelikle kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda getirilen ilk farklılık yönetmeliğin adının değiştirilmesi suretiyle, yüksek güvence mekanizmasına sahip olan 'memur' ibaresinin çıkarılmasıdır. Yönetmeliğin adında 'memur' yerine 'kamu görevlerine ilk defa atanacaklar' ibaresi tercih edilmiştir. Kamu görevlerinde başat istihdam türü olan 'memur' ekonomik ve sosyal politikalarla, pratiklerle ve 2002 yönetmeliğinde olduğu gibi hukuksal düzenlemelerle dönüşüm geçirmektedir.

2002 yılında çıkarılan yönetmeliğin 1999 yılında çıkarılan yönetmelikten diğer farklılığı ise merkezi sisteme paralel olarak, kurumsal sınav sistemi açısından ikili ayrıma gitmesidir. Düzenlemede A Grubu ve B Grubu Kadrolar hazırlanmıştır. A Grubu Kadrolar; Başbakanlık, bakanlıklar, bunların müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlük düzeyindeki bağlı ve ilgili kuruluşları ile bağlı

¹⁵² 'İlk Defa Devlet Kamu Hizmet ve Görevlerine Devlet Memuru olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik', Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 99/12377, 22.02.1999, RG, 23619, Mükerrer.

¹⁵³ 'Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik', Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 2002/3975, 18.03.2002, RG, 24744.

ortaklıklarındaki, özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetişme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklere ilişkin kadro ve görevler ile il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurullarını kapsamaktadır.

B Grubu Kadrolar ise; kadroları 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki listelerde yer alan, genel ve katma bütçeli kurumlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlar ile kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, il özel idareleri ve belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında yukarıda (a) bendinde belirtilmiş olan meslekler dışında, ilk defa kamu hizmeti ve görevlerine atama yapılacak kadro ve görevlere, atanacaklar için yapılacak işlem ve sınavları kapsamaktadır.

Yönetmelik, A Grubu Kadrolar için merkezi sınav sistemi ve ardından da ilgili kurum ve kuruluşlarca yapılacak olan sınavı öngörmektedir. Buna göre kurumca alınacak personel sayısının en çok 20 katı aday arasından tercihler yapılacaktır. B Grubu Kadrolara ise yalnızca merkezi sınav sistemi uygulanacaktır. Yönetmelik, belirli uzmanlık alanına tabi meslekler ile hiyerarşik olarak siyasi otoritelerle birlikte çalışılacak pozisyonlarda, kurumlara alınacak personel konusunda, mevcut alternatifler arasından seçim özgürlüğü tanırken; yerel yönetimlere, genel ve katma bütçeli kurumlara ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlara kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda ‘iktisadilik, verimlilik, etkinlik’ sağlamak için seçim özgürlüğü tanımamıştır.

1.4.2. Memurluk Rejiminde Kadro

Kadro, kamusal istihdam sisteminin çekirdeğini, iskeletini, çatısını oluşturmaktadır. Kamusal istihdam sisteminin temelini teşkil eden memurluk statüsü ile kamu hizmeti arasındaki bağlantıyı kuran düzenek kadrodur. Kadro ‘kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluk itibarıyla gösteren çizelge’ olarak tanımlanır.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Kamu Yönetimi Sözlüğü, age, s. 125.

Kadro sistemi Cumhuriyetin ilanından 1965 yılına kadar kurumlar tarafından düzenlenerek; hizmetin gerekleri konusunda en yetkili hizmet birimleri olan bakanlıklar kadroları düzenlemiştir.

657 sayılı yasa ‘kadrosuz memur çalıştırılmaz’ hükmünü düzenlemiştir. 657 sayılı kanundan önce kadro, hizmeti veren kurum tarafından düzenlenmiştir. Yasayla birlikte genel kadro sistemine geçilerek ‘bütçe olanakları’ emrinde düzenlemeye gidilmiştir. Getirilen sistemle birlikte kamu kurumlarının kuruluş yasalarında düzenlenen kadro belirlenmesi uygulaması kaldırılarak genel kadro uygulaması ile birlikte merkeziyetçi bir yapı oluşturulmuştur. Kadrolar, genel kadro sistemiyle birlikte ‘bütçenin gerekleri’ doğrultusunda hazırlanmışlardır. Böylece hükümete kamu harcamalarını kısma konusunda, genel kadro uygulamasıyla yetki verilmiştir.

1983 yılında çıkarılan 190 sayılı ‘Genel Kadro ve Usulü Hakkında’ KHK kamu personel sisteminde kadroların ihdas, iptal ve kullanılmasına dair esasları düzenlemiştir. İhdasta getirilen süreç şöyledir: Bakanlıkların kadro istekleri merkez ve taşra için ayrıca hazırlamakta; kadro önerileri Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı görüşleri eklenerek Başbakanlığa sunulmaktadır. Kadrolar her yıl Bütçe Kanunu ile birlikte TBMM tarafından onaylanarak yasa hükmü haline gelmektedir. 190 sayılı KHK, kadroları serbest bırakma, kadrolarda değişiklik yapma yetkilerini Bakanlar Kurulu’na bırakmıştır.

190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında kadro ihdas, serbest bırakma ve değişiklik işlemleri 1984 yılında yapılan “Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”teki esaslar çerçevesinde yürütülmektedir.¹⁵⁵

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, kamusal istihdamın küçültülmesi, küçültülen kamu sektörüne verimlilik ve etkinlik sağlanması bağlamında dönüşüm gösteren sistemlerden biride kadro olmuştur. Daha önceki bölümde incelendiği gibi bürokratik devlet anlayışının ifadesi olan 657 sayılı DMK kariyer sınıflandırması (kişiye yönelik) üzerine kurgulanmıştır. Kariyer sınıflandırması, kapalı memuriyet sistemi, özel sektör-kamu sektörü arasındaki geçişlere izin vermeyen ve memurun

¹⁵⁵“Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, 84/8029 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 13.5.1984, RG, 18400.

bulunduğu kadrodan bağımsız olarak yaşam boyu iş güvencesi sunan rejime dayanmaktadır.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda kişiye yönelik sınıflandırmanın kırılma noktası 2000 tarihinde 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uygulanacak Usul ve Esaslar”¹⁵⁶la gerçekleştirilmiştir. Kişiye yönelik sınıflandırma sistemi, ‘norm kadro’ ile kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, memur istihdamının daraltılması amacıyla, işe yönelik sınıflandırma sistemine dönüştürülmüştür.

Norm kadro uygulamasının gerekçeleri ‘4611 sayılı 2001 Mali Bütçe Kanununun’da¹⁵⁷; bütçe açıklarının azaltılması, etkin bir kamu istihdam politikasının uygulanabilmesi, kamu kurum ve kuruluşları, mevcut personelin rasyonel dağılımı yoluyla daha verimli şekilde kullanımını sağlanarak azami derecede personelin tasarruf edilmesi hükümleriyle belirtilmektedir.

2001 Mali Bütçe Kanunu’nda kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarına yeterli sayı ve nitelikte personelin sağlanması ile mümkün olduğu belirtildikten sonra, yeterli sayı ve nitelikteki personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarından karşılanması suretiyle gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında memur statüsünün daraltılması politikasında ‘kadro’dan yararlanılmaktadır. ‘Kadro’ üzerinden yürütülen daraltma politikası ‘istihdamın niceliksel fazlalığı’ söylemi yerine; ‘istihdamın dengeli dağıtılması’ söylemi üzerine kurgulanmaktadır. Ancak sonuçta kadro üzerinden yürütülen politikalar personel sayılarının azaltılmasına odaklanmaktadır. Norm kadroyu düzenleyen Bakanlar Kurulu Kararı’nda kanunla, milletlerarası anlaşmalarla veya Bakanlar Kurulu Kararı ile öngörülmedikçe, kamu kurum ve kuruluşlarının norm kadro çalışmaları sonuçlandırılıncaya kadar kadro ihdası ve serbest bırakma talebinde bulunamayacakları hüküm altına alınmıştır. Ayrıca yine aynı kararlar; kanunla, milletlerarası anlaşmalarla veya Bakanlar Kurulu Kararı ile

¹⁵⁶ “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uygulanacak Usul ve Esaslar” 06.11.2000 tarih ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

¹⁵⁷ 4611 sayılı ‘2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu’ 30.12.2000, RG,24273 Mükerrer.

öngörülmedikçe, kamu kurum ve kuruluşları norm kadro çalışmaları sonuçlandırılıncaya kadar kadro ihdası ve serbest bırakma talebinde bulunmayacaklar, önemli değişikliklere bağlı olarak ortaya çıkan kadro ihtiyaçlarını, kadro fazlası olan birimlerden aktarma yapılması veya boş kadrolarda değişiklik yapılması yoluyla karşılamaya çalışılmalıdır hükmü getirilmiştir.

Kadro'dan kamusal istihdamın daraltılmasında yararlanan bir diğer konu ise, 'Açıktan Atama İzin Taleplerine Getirilen Kota'dır.¹⁵⁸ Açıktan atama izin taleplerinin 2000 yılında emeklilik, ölüm ve istifa sonucu ayrılan personel sayısının % 80 ini aşamayacağı belirtilmektedir.

Kadro, kamu işletmeciliği anlayışında, kamusal istihdamda memur olarak istihdam edilen ve güvenceye sahip olduğu için, diğer istihdam türleri kadar esnekliği sağlanamayan statünün sayısını azaltmaya yönelik araç niteliğine dönüştürülmüştür. Kadro'nun temel hedefi kamusal istihdam içerisinde % 32'lik paya sahip olan Eğitim Hizmetleri Sınıfı ile Sağlık Hizmetleri Sınıfı'dır. Ancak (daha sonra incelenecektir) Sağlık Hizmetleri Sınıfında dönüşüm aracı olarak taşeronlaşma ve sözleşmeli personel statüsü başat hale getirildiğinden, 'kadro'nun temel inceleme nesnesi Eğitim Hizmetleri Sınıfı olacaktır.

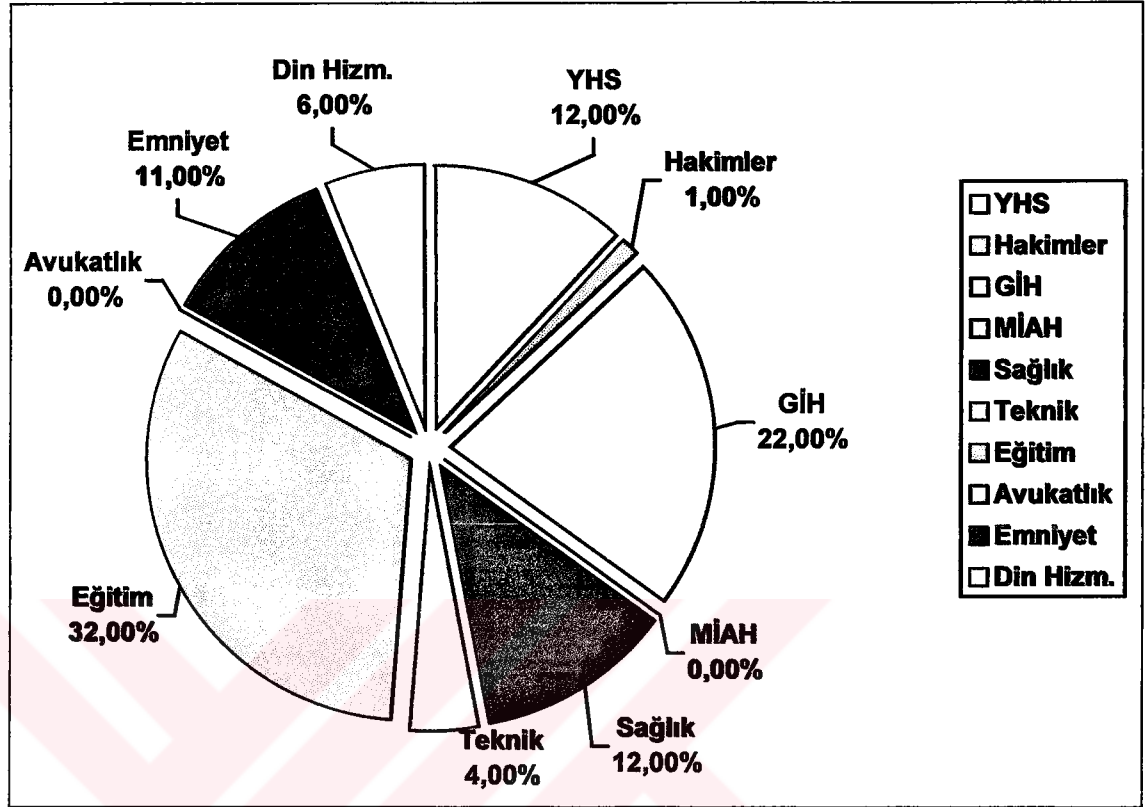
1.4.3. Memurluk Statüsü ve Hizmet Sınıfları

657 sayılı yasayla birlikte memurlar kamuda gördükleri hizmetler ölçü alınarak sınıflandırılmışlardır. Kamuda benzer iş yapanları gruplandırmak, eşit işe eşit ücret vermek, kamuda yapılan hizmetleri sistemleştirmek için sınıflandırmaya gidilmiştir. Yasaya göre; Genel İdare Hizmetleri (GİH) (% 22), Mülki İdare Hizmetleri (MİH), Sağlık Hizmetleri (%12), Teknik Hizmetler (%4), Din Hizmetleri (%6), Emniyet Hizmetleri (%11), Avukatlık Hizmetleri, Milli İstihbarat Hizmetleri, Yardımcı Hizmetler (%12), Eğitim Hizmetleri (%32) olmak üzere toplam on sınıf bulunmaktadır.

Hizmet sınıfları açısından memur statüsü incelendiğinde; en fazla orana sahip sınıfın % 32 ile Eğitim, % 22 ile ikinci sırada Genel İdare Hizmetleri, % 12 ile üçüncü sırada Sağlık Hizmetleri Sınıfının bulunduğu görülmektedir.

¹⁵⁸ A.k.

Tablo 15: Memur İstihdamının Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı



Kaynak: DPB verileri ve Birgül Ayman Güler 'Kamu İstihdam Türleri' Ders Notları Karşılaştırılarak Hazırlanmıştır.

Maliye Bakanlığı yetkililerine göre Yardımcı Sağlık Hizmetleri sınıfındaki personelin önemli bir kısmı sağlık alanında istihdam edilmektedir. Böylece sağlık hizmetleri sınıfı toplam istihdamın %24'üne sahip olmaktadır.

1980 Sonrası Hizmet Sınıflarında Dönüşüm 1980'lerin son çeyreğinde neo-liberal politikalar kamu işletmeciliği anlayışını, devletin küçültülmesi, kamu hizmetlerinin özele devredilmesi ve personelin azaltılması politikalarını 'belirli sınıflar' üzerinden yürütmüşlerdir.

Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında değerlendirildiğinde Türkiye'de kamusal istihdamın daraltılması politikası yardımcı hizmetler, sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri ve emniyet hizmetleri sınıfı üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Ölçek olarak en büyük payları oluşturan sınıflar neo-liberal politikalar bağlamında yeniden düzenlenmektedir. Diğer hizmet sınıflarının oranı oldukça düşüktür, ölçek konusunda düzenlemelere konu olmamaktadır. Örneğin Teknik Hizmetler % 4'lük, Din Hizmetlerinin % 6'lık oranı bulunmaktadır.

Kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi, piyasa mekanizması işleyişinin hakim olması ve istihdam sisteminde dönüşüm, sınıflar bağlamında ilk olarak 1988 yılında gerçekleşmiştir. 318 sayılı KHK¹⁵⁹ ile Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinde yardımcı hizmetler sınıfındaki kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebileceği hükmü getirilmiştir.

Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda, çarşı ve mahallelerde koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanları kapsamaktadır.

1988'de 318 sayılı KHK ile bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden, hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürüleceği hükmü getirilmiştir.

Yardımcı hizmetler sınıfına giren hizmetlerin üçüncü şahıslara gördürülmesi, 318 sayılı KHK ile birlikte 1994 yılında 527 sayılı KHK ve 1995 yılında 4081 sayılı kanunların da konusu olmuştur.¹⁶⁰ 527 sayılı KHK'nın 1. maddesiyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinin "Yardımcı Hizmetler Sınıfı" başlıklı bendine eklenen fıkra ile, yardımcı hizmetler sınıfında istihdam edilecek personel sayısının diğer hizmet sınıfları için ihdas ve tahsis edilen toplam memur kadrosunun yüzde beşini geçemeyeceği, geçici 4 üncü maddesinde ise, yardımcı hizmetler sınıfına dahil boş kadrolar ile bundan sonra boşalacak olan kadroların bahsi geçen orana düşünceye kadar iptal edilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır. Ancak 1995 tarihli 4081 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle, 527 sayılı Kanun Hükmünde

¹⁵⁹ 318 sayılı 'Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK', 31.03.1988. RG, 19771.

¹⁶⁰ 527 sayılı Memur ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, 20.05.1994, RG, 21939. 4081 sayılı 190 sayılı Genel Kadro ve Usulu Hakkında KHK'nın Ekli Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 08.03.1995. RG, 22221.

Kararnamenin 1 inci maddesine eklenen söz konusu fıkra ile aynı KHK'nın geçici 4 üncü maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

1988 yılında getirilen bu düzenleme ile, 1926 yılında çıkarılmış 788 sayılı Memurin Kanunu'nun memur ve müstahdem olarak belirlediği rejime bir geri dönüş vardır. Sözleşmeli olarak, ücret karşılığı çalıştırılan, ve memurlar ile aynı hukuka tabi olmayan müstahdemler 1965 yılında DMK ile bütüncül yaklaşımla yardımcı hizmetler sınıfında memur statüsüne alınmıştır. Kamusal istihdamı parçalı yapısından kurtararak, ana statü içinde toplayan DMK içinde 23 yıl memur statüsünde bulunan müstahdemler(hizmetliler), kamu işletmeciliği anlayışı bazında yeniden sözleşmesel statüye dönüşmüşlerdir.

Devlet tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinin ihale yöntemiyle üçüncü kişilere gördürülmesinde dönüşen ikinci hizmet sınıfı sağlık hizmetleri olmuştur. 2003 yılında 4924 sayılı 'Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'la birlikte kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında iki amaç gerçekleştirilmiştir.¹⁶¹ 4924 sayılı kanun, sağlık hizmetlerinin piyasaya açılmasını ve (piyasaya açılmanın önünde yüksek güvence mekanizmasıyla engel teşkil eden) memur statüsünün eritilerek sözleşmeli personel statüsüne dönüşümün hükümlerini düzenlemektedir. (4924 sayılı kanunun sözleşmeli personele ilişkin düzenlemeleri 'merkezde sözleşmeli personel' başlığı altında incelenecektir)

4924 sayılı kanununun 13. maddesi 657 sayılı DMK'nın 36 ncı maddesinin 3. bendine bir paragraf eklemiştir. Kanun bu hükmüyle birlikte sağlık hizmetleri sınıfını yardımcı hizmetler sınıfı gibi taşeronlaştırılarak özel sektöre açılmıştır. Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürüleceği belirtilmiştir.

Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında dönüşüm geçiren diğer hizmet sınıfı ise Emniyet Hizmetleri olmuştur. Emniyet Hizmetlerinde deregülasyon yapılarak, hizmet piyasa mekanizmasına açılmıştır. 2004 yılında çıkarılan 5188 sayılı 'Özel

¹⁶¹4924 sayılı 'Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 24.07.2003, RG, 25178.

Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'¹⁶² hükümleri uyarınca kolluk hizmetleri özel güvenlik şirketlerine açılmıştır. 5188 sayılı kanun amacını '**kamu güvenliğini tamamlayıcı**' mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek olarak tanımlar. 5188 sayılı kanunda özel güvenlik izninin verilmesine, bu hizmeti yerine getirecek kişi ve kuruluşların ruhsatlandırılmasına ve denetlenmesine ilişkin hususlar düzenlenmektedir.

5188 sayılı kanuna göre; kişilerin silahlı personel tarafından korunması, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmetinin şirketlere gördürülmesi özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlıdır. Toplantı, konser, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde; para veya değerli eşya nakli gibi geçici veya acil hallerde, komisyon kararı aranmaksızın, vali tarafından özel güvenlik izni verilebilir.

5188 sayılı kanuna göre kişi ve kuruluşların talebi üzerine, koruma ve güvenlik ihtiyacı dikkate alınarak, güvenlik hizmetinin istihdam edilecek personel eliyle sağlanmasına, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmasına yada bu hizmetin güvenlik şirketlerine gördürülmesine izin verilmektedir. Bir kuruluş bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmuş olması, ihtiyaç duyulduğunda ayrıca güvenlik şirketlerine hizmet gördürülmesine mani değildir.

5188 sayılı kanun kolluk hizmetlerini piyasa mekanizmasının işleyişine açarak özelleştirirken, ayrıca bu hizmetin uluslararası piyasalarla bütünleşmesini sağlayacak düzenlemeyi de hükme bağlamaktadır. Kanunda yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi kurabilmesi ve yabancı şirketlerin Türkiye'de özel güvenlik hizmeti verebilmesi mütekabiliyet esasına tâbidir denilmektedir .

5188 sayılı kanun işleyişini yönetim yaklaşımı üzerine kurgulamaktadır. Özel güvenlik izni verilmesi yada iznin kaldırılmasına devletin de sandalyesinin bulunduğu çok aktörlü yönetim sistemi karar vermektedir. Özel güvenlikle ilgili kararları almak üzere valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında, il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcisinden oluşan '**Özel Güvenlik Komisyonu**' bulunmaktadır. Sanayi odasının bulunmadığı illerde komisyona ticaret ve sanayi odası başkanlığının temsilcisi katılmaktadır. Özel güvenlik izni verilmesi yada bu uygulamanın

¹⁶² 5188 sayılı '**Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun**', 26.06.2004, RG, 25504.

kaldırılması için başvuran kişi yada kuruluşun temsilcisi ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılmaktadır.

1980 sonrasında uygulamasını bulan kamu işletmeciliği anlayışı; 1988 yılında 657 sayılı yasada getirilen değişiklik ile yardımcı hizmetler sınıfının, 2003 yılında 4924 sayılı kanunla sağlık hizmetleri sınıfının ve 2004 yılında 5188 sayılı yasa ile emniyet hizmetleri sınıfında dönüşüm yaratmıştır. Kamu işletmeciliği anlayışının anılan sınıflar üzerinde yarattığı dönüşümün ‘kamu hizmetlerinin görülmesi’ ve bu hizmeti gören ‘memur’ açısından tartışılması gerekmektedir.(Kamu hizmeti ve diğer kamu görevlileri çalışmanın birinci bölümünde tartışıldığı için burada değinilmeyecektir)

1982 Anayasasının 128. maddesinde ‘devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür’ hükmü getirilmiştir.

1988 yılında yardımcı hizmetler sınıfındaki hizmetlerin üçüncü şahıslara gördürüleceğine dair getirilen yasal düzenleme Anayasaya uygunluk açısından incelendiğinde aykırılık olmadığı görülecektir. Yardımcı hizmetler sınıfı tarafından yürütülen kamu hizmetleri temizlik, ısınma, aydınlatma gibi ana hizmetlere yardımcı nitelikte bulunan hizmetlerdir. Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda ilk olarak taşeronlaştırılarak özel kesime bırakılan yardımcı hizmetlerin ‘memur’lar tarafından değil de taşeron işçisi tarafından yerine getirilmesi Anayasaya aykırılık yaratmamıştır.

2003 yılında sağlık hizmetlerinin taşeronlaşması ve sözleşmeli personel statüsünün getirilmesi, 2004 yılında ise emniyet hizmetleri tarafından yerine getirilen özel kesime kapalı, kolluk faaliyetinin özel kişi ve şirketlere de gördürülebileceğine dair yasal düzenlemeler Anayasanın 128. maddesine aykırı düzenlemelerdir.

4924 sayılı kanun ile, Anayasa’nın 128. maddesi iki açıdan ihlal edilmektedir. İlk ihlal, asli ve sürekli nitelikteki sağlık hizmetinin memurlar eliyle değil de sözleşmeli personel tarafından görülebileceğine dair hüküm getirmesi; ikincisi ise asli ve sürekli nitelik taşıyan sağlık hizmetinin, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, hizmet satın alınması yoluyla gördürüleceği hükmünü getirmesidir.

Sağlık hizmeti asli ve sürekli olarak kabul edilen kamu hizmetlerindedir. Sağlık hizmetinin asli ve sürekli kamu hizmet olduğunun en açık göstergesi, sağlık hizmetlerinin bakanlık teşkilatı olarak düzenlenmesidir. Sağlık hizmeti devletin asli olarak kabul ettiği kamu hizmetidir. Tüm ülke düzeyinde yürütülmesi için örgütlenen teşkilat, asli ve sürekli kamu hizmeti olmasının temel dayanağını Anayasanın 56. maddesinden almaktadır:

'Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimini artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir.'

Anayasanın 56. maddesi tartışmaya yer bırakmaksızın sağlık hizmetini devletin asli ve sürekli görevleri arasına almıştır. Sağlık hizmetinin asli ve sürekli kamu hizmeti olarak kabul edilmesi ise 4924 sayılı kanunun Anayasaya aykırılığını ortaya koymaktadır. Kanunda asli ve sürekli olan ve memurlar tarafından görülmesi gereken hizmetler Anayasa'ya aykırı olarak 'sözleşmeli personel'e gördürülmektedir.

4924 sayılı yasa açısından incelenmesi gereken diğer konu ise sağlık hizmetlerinin satın alınması suretiyle gördürebileceğine dair hükümdür. 4924 sayılı yasanın 11. maddesinde;

'657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinin "III-Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı" başlıklı bendine aşağıdaki paragraf eklenmiştir:

'Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir' hükmü getirilmiştir. Sağlık hizmetlerinin taşeronlaşmasında da yardımcı hizmetler sınıfının taşeronlaşmasındaki aynı hukuksal yöntem izlenerek 36. maddede değişime gidilmiştir. Asli kamu hizmetlerinin tamamlayıcısı, yardımcı nitelikte bulunan hizmet alanının taşeronla açılmasından on beş yıl sonra asli nitelikteki sağlık hizmetinin taşeronlaştırılması kamu işletmeciliği anlayışında yaşanan hızlı dönüşümün ifadesi olmuştur. 4924 sayılı kanunla üçüncü kişilere gördürülen sağlık hizmetlerinin, kamu hizmetlerinin görülme usulleri açısından incelenmesi gerekmektedir.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde altı usul bulunmaktadır.¹⁶³ Emanet usulü, Ruhsat Usulü, Müşterek Emanet Usulü, İltizam Usulü, İmtiyaz Usulü, ve Yap-İşlet-Devret Usulü'dür. Emanet usulü kamu hizmetlerinin kamu tüzel kişisi konumunda bulunan kamu kurum ve kuruluşları tarafından ve kamu personeli tarafından gördürülme usulüdür. Kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yerine gerilmesi ise kural ve işleyiş açısından farklılık bulunmasına rağmen diğer beş usulün konusu içerisine girmektedir. Sağlık hizmetleri alanında gerçekleştirilen taşeronlaşma, kamu hizmetlerinin imtiyaz usulü ile üçüncü kişilere gördürülmesi kapsamına girmektedir. Bu bağlamda imtiyaz usulü ile devletin yakın gözetimi ve denetimi altında sağlık hizmetleri özel şahıslara gördürülecektir.

1946 Fransız Anayasa'sının başlangıç bölümünde 'milli kamu hizmeti' niteliğindeki hizmetlerin özelleştirme konusu yapılamayacağını belirtmiştir.¹⁶⁴ Anayasa'nın 56. maddesinde devlete yüklenen sorumluluklar açısından ele alındığında sağlığın da milli kamu hizmeti olduğu kabul edilecektir. Danıştay İdari İşler Kurulu'nun 1990 yılında sağlık hizmetlerinin özel sektöre gördürmesine yönelik olarak hazırlanan imtiyaz sözleşmesinin incelenmesi ile ilgili yorumunda; sağlık hakkının, eğitim-öğretim ve kişi güvenliği gibi Anayasal bir hak olduğunu, devletin varlığının sebebi olan haklardan olduğunu belirterek, bunların devlet eliyle yürütülmesinin asıl olduğunu ve imtiyaz sözleşmesi konusu olamayacağını belirtmiştir.¹⁶⁵ Ancak Danıştay'ın imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde yetkileri; 1999 tarihinde Anayasa değişikliğine gidilerek Danıştay'ın görevlerini düzenleyen 155. maddede değişiklik yapılarak yetkileri kısıtlanmış, 'iki ay içinde **düşünce bildirmek**' şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca 2000 tarihinde yapılan 4501 sayılı 'Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun' çıkarılarak imtiyaz sözleşmelerinde devlet adına düzenleme yapan Danıştay'ın çalışma alanı daraltılmıştır.¹⁶⁶

¹⁶³ Metin Günday, *İdare Hukuku*, 3.B, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998.

¹⁶⁴ Gözübüyük, Tan, age, s.458.

¹⁶⁵ A.k, s.458. Danıştay İdari İşler Kurulu, 25.10.1990, E. 990/90-K. 990/73. (yayınlanmamıştır)

¹⁶⁶ 4501 sayılı 'Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun', 21.1.2000, RG, 23941.

Sağlık hizmetleri sınıfı personeli tarafından görülen hizmetlerin satın alınması suretiyle gördürülmesinin çalışmanın konusu bağlamında en önemli sonucu; asli ve sürekli hizmetleri yerine getiren memurlar tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin taşeron çalışanları tarafından yapılmasıdır. Bu uygulama da Anayasa'nın 128. maddesine aykırı bir durum yaratmaktadır.

2004 yılında çıkarılan 5188 sayılı yasa güvenlik hizmetinin özel kişi veya şirketlerce yerine getirilmesi düzenlenerek deregülasyon yapılmıştır. Kamu işletmeciliği bağlamında özel sektör ile kamu sektörü arasındaki sınırların muğlaklaştığı anlayışın ürünü olan düzenlemenin mevzuat ve doğurduğu sonuçlar açısından tartışılması gerekmektedir.

İdari işlev genel olarak iki faaliyete indirgenir: kamu hizmeti ve kolluk. İdare kamu hizmeti ile vatandaşlarına yararlandırıcı faaliyetlerle hizmet sunarken, kollukta kamu düzeninin bozulmasını engellemek ve bozulan düzeni yerine getirmek için faaliyette bulunur.¹⁶⁷ Polis veya zabıta denilen kolluk güvenlik, esenlik, sağlık ve genel ahlakın korunması faaliyetlerini yerine getirerek kamu hizmeti görmektedir.

İdarenin en temel görevi toplum düzenini korumak ve bireylerin ve toplumun huzur içinde yaşamasını sağlamaktır. İdarenin kamu düzenini korumak için giriştiği tüm etkinlikler kolluk faaliyeti olarak değerlendirilmektedir.¹⁶⁸

İdare en temel işlevi olan kamu düzeninin korunması konusunda bireylere ve topluluklara yönelik emir ve yasaklar getirmektedir. İdari kolluk faaliyetleri kamu düzenini korumak için bireylere ve topluluklara yönelik emir ve yasaklar getirirken devletin egemenlik yetkisini kullanmaktadır. Anayasanın altıncı maddesi egemenliği düzenlemektedir:

'Egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz'

Anayasa altıncı maddesinde egemenliğin yetkili organlar eliyle kullanılacağını belirtmektedir. Kamu düzenin sağlanması konusunda 'yetkili organ yürütme' ve yetkili hizmet sınıfı ise, 4.7.1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 1. maddesinde: 'Polis, asayiş, amme, şahıs, tasarruf

¹⁶⁷ Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti** (Kavram ve Hukuksal Rejim), age, s.74.

¹⁶⁸ Günday, age, s.191.

emniyetini ve mesken masumiyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatını temin eder' hükmü getirilerek, emniyet olarak belirlenmiştir.

Anayasa'nın altıncı maddesine dayanılarak kanunla 'polis'lere verilen kamu düzeninin korunması görevi, 5188 sayılı kanunla, Anayasanın 'egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz' hükmüne aykırı olarak 'kişi ve şirketlere' açılmıştır. Duran, Anayasa ve kamu hukukunun genel ilke ve kurallarına göre devletin, kolluk yetkisini, sözleşme hukuku aracı ile kamu hizmeti veya kamu maliyesi yararına bile olsa kullanamayacağını belirtmektedir.¹⁶⁹

Özel güvenlik hizmetleri, özel toplantılar, spor müsabakaları, sahne gösterileri, para ve değerli eşya nakli, kişi koruma gibi görev alanlarından başlayıp; işlenmiş bir suçun sanığı veya suç işleyeceğinden kuvvetle şüphe edilen kişinin takibi, dışarıdan yapılan saldırılara karşı tedbir alınmasına (madde 8-9) kadar geniş bir yelpazeyi içermektedir. Güvenlik hizmetlerinin çalışma alanı temel hak ve özgürlükler olduğu için birey ve toplum ile idareyi karşı karşıya getirmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına yönelik Anayasa'nın 13. maddesi 1999 yılında değiştirilmiştir. Değiştirilmeden önceki halinde; 'temel hak ve özgürlüklerin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve sağlığın korunması amacıyla...Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlandırılabilir' hükmü getirilmiştir. Ancak Anayasada 1999 yılında yapılan değişiklikle 'temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir' hükmü getirilmiştir.

Anayasadan temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmasına yönelik 'kamu yararı, genel ahlak, kamu düzeni, genel asayiş' kavramlarının çıkarılması, güvenlik hizmetinin temel hak ve özgürlüklerle olan ilişkisini koparmamaktadır. Güvenlik hizmetinin özel sektöre açılması ile birlikte bireylerin temel hak ve özgürlükleri alanına özel sektörün de müdahale edecek olması, ayrı bir sorunsal yaratacaktır.

Kısaca özetlemek gerekirse; kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında, hizmet sınıflarında dönüşüm, sağlık, emniyet, eğitim ve yardımcı hizmetler sınıflarında

¹⁶⁹ Lütfi Duran, 'Peştemallik ve Ulufe yada Kolluk Yetkisinin Paraya Çevrilmesi', AİD, C.20, S.1, Ankara:TODAİE Yayınları, 1987, s.3., Turgut Tan, 'Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine', Türk İdare Dergisi, S.378, Ankara, 1988, s.87.

yaşanmıştır. (Eğitim Hizmetleri sınıfındaki dönüşüm kadro alt başlığında incelenmiştir.) Asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğinde olan sağlık hizmetinin personel rejimi 4924 sayılı yasa ile memur statüsünden sözleşmeli personel statüsüne evrilerek, rejime esneklik kazandırılmıştır. Ayrıca yine aynı kanunla, sağlık hizmetleri sınıfı personeline yerine getirilen hizmetlerin satın alınma suretiyle yerine getirileceği düzenlenerek, memur statüsünün yerine taşeron görevlisi pozisyonu Anayasa'ya aykırı olarak düzenlenmiştir.

Emniyet hizmetleri sınıfı ise 2004 yılında yapılan 5188 sayılı kanunla, asli ve sürekli nitelikteki kolluk faaliyetini özel sektör ile birlikte yürütecektir. Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında; devlet, egemenlik yetkisini kısmen de olsa özel sektörle paylaşarak, emniyet hizmetleri sınıfında personel sayısını 'hizmete almama' politikasıyla gerçekleştirmeye çalışacaktır.

1.4.4. Memurluk Rejiminde Yükselme

657 sayılı yasa memurluk rejiminde yükselmeyi kariyer sistemine dayandırmaktadır. Kariyer sistemi, merdiven basamaklarına dayanan kapalı bir yapıyı ifade etmektedir. Kariyer sistemi yükselebilmek için kıdem artı liyakat ön koşulunu getirmektedir. Belirli hizmet süresinin doldurulması ve görevin gerektirdiği niteliklerden dolayı olumlu sicil alan memur yükseltilmektedir. Kariyer sistemi dışarıya kapalı bir sistemdir. Memurluk mesleğinden olmayanların kariyer sistemi içerisine dışarıdan girebilmesi mümkün değildir.

657 sayılı memurların yükselme sisteminde iki ölçü belirlemiştir. Buna göre dereceler ve kademeler yoluyla memur kariyer sistemi içerisinde yükselmektedir. Dereceler, memuru eğitim durumu, hizmet süresi ve başarı ölçütüne göre sınıflandırmaktadır. Dereceler kendi içerisinde kademelere ayrılarak, memurun hizmet yılının ve maaşlarının oluşturulmasında ölçü teşkil etmektedir.

Kademe ilerlemesinin gerçekleşebilmesi için; memurun bulunduğu kademe en az bir yıl çalışmış olması, bir yıl sonucunda olumlu sicil almış bulunması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği kademenin bulunması gerekmektedir.

Derece yükselmesinin gerçekleşebilmesi için; memurun bulunduğu derece içinde en az 3 yıl çalışmış olması, olumlu sicil almış olması, üst derecelerde boş

kadronun bulunması ve yükseleceği kadroda aranılan niteliklere sahip olması gerekmektedir.

1980 sonrasında neo-liberal politikalar doğrultusunda bürokratik yapının kapalı kariyer sistemi de kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında dönüştürülmüştür.

Özellikle Özal döneminde anılan düzenlemeler ‘Prens Yönetimi’ ‘Asansör Yükselme’ olarak da adlandırılan, yurt dışında eğitim görmüş genç yöneticilerin, devletin karar alma mekanizmalarının en tepesindeki örgütlere atanması ile gerçekleştirilmiştir.

Gerek uluslararası kuruluşların istemleri gerekse bu doğrultuda hareket eden hükümetler memurluk rejiminin dayandığı kapalı kariyer sistemini dönüştürmüşlerdir. Dünya Bankası 1997 yılı kalkınma raporunda; son onbeş yıl içinde bir çok devletin, iç ve dış baskılar sonucunda performanslarını iyileştirmek için kapsamlı reformlar gerçekleştirdiği belirtir. Bu reformlar siyasi etkiler yaratmakla birlikte kurumların yenilenmesini gerektirebilmektedir. Bunlar genellikle ‘kararnameler yoluyla’ olup bir grup ‘yetenekli teknokrat’ tarafından ‘hızla’ gerçekleştirilebilir¹⁷⁰ önerisini getirmektedir.

Memurluk rejiminde yükselmenin kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda ilk düzenlemesi 1984 tarihinde Dünya Bankası’nın belirttiği şekilde kararname yoluyla gerçekleştirilmiştir. 4.5.1984 tarihinde 199 sayılı KHK ile DMK’nın 68. maddesi yeniden düzenlenmiştir. 199 sayılı KHK’ya göre üst derecelere yükselme sürecinde; 3. ve 4. derecedeki görevlere yükselebilmek için en az 8 yıl fiili hizmet etmiş olmak, 1. ve 2. derecelerdeki görevlerden ek göstergesi 5300’den az olanlara yükselebilmek için en az 10 yıl fiili hizmet etmiş olmak, 1. derecedeki görevlerden ek göstergesi 5300 ve daha yukarı olan görevler için en az 12 yıllık fiili hizmeti tamamlamış olmak gerekmektedir. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfındakiler düzenleme kapsamı dışında tutulmuştur.

Kamu yönetiminde üst derecelere gençleri atayarak, bürokrasiye hareketlilik kazandırmak adına getirilen bu düzenleme, siyasal iktidarların yandaşlarını üst derecelere ve yönetim kademelerine taşımalarında kullanılarak, yönetimin siyasallaştırılmasına hizmet etmiştir.

¹⁷⁰ www.wds.worldbank.org, **World Development Report: The State in a Changing World**, age, s. 6-7.

1993 tarihinde kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda memurluk rejiminde yükselmeyenin tekrar düzenlenmesine yönelik 501 sayılı KHK getirilmiştir. 501 sayılı KHK yine DMK'nın 68. maddesini yeniden düzenlemeye yöneliktir.

501 sayılı KHK ile Hazine ve Dış Ticaret ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarları için, yasada öngörülen süre koşulunun 12 yıldan 9 yıla indirilmesi istenmiştir. Ayrıca yüksek öğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest çalıştıkları sürenin 4.5 yılı geçmemek üzere ¾'ünün 9 yıllık sürenin hesabında dikkate alınacağı düzenlemesi getirilmiştir.¹⁷¹

501 sayılı KHK ile görüldüğü gibi ABD personel sistemi yani kadro sistemi getirilmeye çalışılmaktadır. Birinci bölümde anlatılmaya çalışıldığı gibi sistem kamusal istihdam ile özel istihdam arasındaki sınırları kaldırmakta ve geçişleri mümkün kılmaktadır. 501 sayılı KHK ile 1984 düzenlemesiyle parçalanmış yapının daha da bölünmesi sağlanacaktır. Ancak Anayasa mahkemesi¹⁷² 'hizmetin koşulları, o göreve getirilecek kişiye göre düzenlenemez, o görev için öngörülen koşullara uygun kişi aranır' gerekçesi ile 501 sayılı KHK'yı Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.¹⁷³

Kamu işletmeciliği anlayışı, kariyer ilkesini üst görevlere atanma dışında, yükselme kriterleri açısından da dönüştürmüştür. Kamu işletmeciliği anlayışı küçültülmüş kamu sektörünün etkin ve verimli çalışabilmesi için personelin yükselmesini belirli kriterlere bağlamaktadır: Hizmet içi eğitim ve merkezden gerçekleştirilen sınav.

Bakanlar Kurulu tarafından 1999 yılında düzenlenen 'Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik' ile genel ve katma bütçeli idarelerde, belediye, il özel idareleri ile bunlara bağlı kuruluşlarda, fon ve kefalet sandıklarında çalışan memurların yükselme esasları belirlenmiştir.¹⁷⁴

2004 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair

¹⁷¹ 501 sayılı '657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68. maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında' Kanun Hükmünde Kararname, 08.09.1993, RG, 21692.

¹⁷² Anayasa Mahkemesi, 6.10.1993 ve E.93/32 sayılı kararı, 10.11.1993, RG, 21754.

¹⁷³ 501 sayılı KHK'nın süre koşuluna uymadığı için vekaletle yürütülen Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na, aynı kişinin asaleten atanabilmesi için düzenlendiği görülmüştür.

¹⁷⁴ 'Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik', Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 99/12647, 18.04.1999, RG, 23670.

Yönetmelik'in ismi "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik" olarak değiştirilmiştir.¹⁷⁵ 2004 düzenlemesi ile birlikte KİT'lerde görev yapan memurlar ve 399 sayılı KHK kapsamındaki KİT'lerde görev yapan sözleşmeli personel de kapsam içine alınmıştır. Yönetmeliğin ikinci maddesinin c bendinde düzenlemenin alanı içerisine girmeyen sınıf ve kadrolar sıralanmıştır:

- a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 59 uncu maddesinde belirtilen istisnai memurluklara,
- b) Mülki İdare Amirliği ve Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolara,
- c) Kanunlar, tüzükler veya yönetmelikler çerçevesinde yardımcılık ya da stajyerlik dönemi sonunda öngörülen yeterlilik sınavı ve/veya tez aşamalarında başarılı olduktan sonra atanabilecek görevlere,
- d) Dışişleri Bakanlığı uzmanlıklarına,
- e) Anayasa Mahkemesi Başkanlığına ait 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi kadrolar ile Adalet Bakanlığı icra müdür ve yardımcısı kadrolarına,
- f) Başmüdür, işletme, müessese, fabrika, kombina ve meydan müdürlüklerine, taşra teşkilatı bölge ve il müdürü ile doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarının müdür kadrolarına ve bunların yardımcılıklarıdır.

Devlet memurlarının görevde yükselme mahiyetindeki atamalarının yapılabilmesi için kurumların çıkaracakları görevde yükselme yönetmeliğinde belirtilen süre kadar bulunduğu kurumda veya diğer kurumlarda alt görevlerde çalışmış olmaları şarttır. Kurumlar, memurlarını bir üst göreve hazırlamak amacıyla, bu görevler için gerekli olan öğrenim düzeyi, hizmet süresi, sicil ve disiplin niteliklerine sahip olma durumlarını da dikkate alarak özel yönetmeliklerinde belirleyecekleri usul ve esaslar çerçevesinde seçmek suretiyle görevde yükselme eğitimine alırlar. Ancak, bu eğitime alınacakların sayısı atama yapılacak boş kadro sayısının iki katını geçmemektedir. Görevde yükselme sınavı yazılı olarak yapılır. Bu sınavı kurum ve kuruluşlar Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına, Milli Eğitim Bakanlığına veya yükseköğretim kurumlarına yaptırmaktadır. Sınavda (100) üzerinden (70) puan alanlar başarılı sayılmaktadır.

¹⁷⁵ "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik", Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 2004/8246, 28.12.2004, RG 25684.

2. Merkezi Yönetim ve Sözleşmeli Personel İstihdamı

Merkezi yönetim kamu hizmetlerini yerine getirmek için sözleşmeli personel statüsünden de yararlanmaktadır. 2004 yılı verilerine göre toplam kamu istihdamının %5'ini sözleşmeli personel statüsü oluşturmaktadır. Sözleşmeli personelin merkezi yönetimdeki oranı ise % 1'dir.

Tarihsel süreç içerisinde incelendiğinde sözleşmeli statüsünün merkezi yönetimde 657 sayılı DMK'dan önce de uygulandığı görülecektir. Kamusal istihdamda yüksek ücret ödemek için araç olarak kullanılan sözleşmelilik, 657 sayılı yasa ile birlikte yeniden düzenlenmiştir. Kamu istihdam sistemini bütün olarak ele alan 657 sayılı yasa önceki dönemin çeşitlenen istihdam sistemlerini tek başlık altında (memur) toplayarak, istisnalarını da düzenlemiştir. Sözleşmeli personel statüsü bu bağlamda aşağıda inceleneceği gibi özel uzmanlık ve mesleki bilgi gerektiren kamu hizmetlerinde istisnai olarak kullanılacak istihdam türüdür.¹⁷⁶

Sözleşmeli personel statüsü kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında dönüşümün aracı olarak kullanılan istihdam türüdür. Özellikle 1980 yılında neo-liberal politikalar doğrultusunda başlayan süreçte sözleşmeli personel statüsü ayrık yapıyla, artarak çeşitlenmiştir.

Çalışmanın bu kısmında sözleşmeli personelin merkezi yönetimdeki istihdamı; 657 sayılı yasanın 4/B maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel, özel kuruluş yasalarına göre sözleşmeli personel ve 4924 sayılı kanuna göre sözleşmeli personel olarak üç alt başlıkta incelenecektir.

657 sayılı Yasanın 4/B Maddesi Çerçevesinde Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel statüsü 657 sayılı yasanın 4/B maddesinde tanımlanmıştır. Yasanın 4/B maddesinde; kalkınma planı yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işbirliği için gerekli olan, zorunlu ve istisnai durumlarla sınırlı olmak üzere, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına gereksinme gösteren geçici işlerde sözleşme ile çalışan ve işçi sayılmayan kamu görevlileri olarak tanımlanmıştır.

¹⁷⁶ Bülent Serim, 'Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü', AİD, C.21 , S.1, 1988 s.135.

657 sayılı kanuna göre sözleşmeli personel çalıştırabilmek için ilgili kurumun isteği, Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü ve Bakanlar Kurulunun onayına ihtiyaç bulunmaktadır.

Kanun sözleşmeli personel statüsünün geçici işlerde sözleşme ile çalışmasını düzenlemiş, ancak 'Teknik Hizmetler Sınıfı'nda çalışan personelinde işin geçici olma koşulunu aramamıştır.

657 sayılı yasanın 4/B maddesinde ayrıca bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin zorunlu hallerde sözleşmeli personel statüsü ile istihdam edilebilecekleri belirtilmiştir. Buna göre; yabancı uyrukların, tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv katlarını değerlendiren mütercimlerin, tercümanların, dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların, kadrolu istihdama imkan olmadığı hallerde Bakanlar Kurulu'nca tespit edilecek esas ve şartlarla tabip veya uzman tabiplerin, Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının, Devlet Konservatuarları sanatçı ve öğretim üyelerinin, İstanbul Belediyesi Konservatuarı sanatçılarının, Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli hizmetlerde çalıştırılacak personelin sözleşmeli statüde istihdam edilebilecekleri hükmü getirilmiştir.

657 sayılı kanunun 4/B maddesi, yukarıda tanımlanan hizmetler açısından incelendiğinde, yasanın belirli uzmanlık ve mesleki bilgi gerektiren alanlarda istisnai olarak sözleşmeli personel statüsünü düzenlediği görülmektedir.

Özel uzmanlık ve mesleki bilgi gerektiren alanlarda 657 sayılı yasanın 4/B maddesine bağlı olarak çalıştırılanların; sayıları, ünvanları, nitelikleri, sözleşme ücret ve süreleri, ilgili Bakanın önerisi DPB'nin olumlu görüşü üzerine saptanmakta ve ilgili Bakanın onayı ile personel çalıştırılmaktadır.¹⁷⁷

Özel Kuruluş Yasalarına Göre Sözleşmeli Personel

1978 yılında çıkarılan 7/15754 sayılı 'Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar' hakkında Bakanlar Kurulu Kararnamesi¹⁷⁸ çıkarılarak sözleşmeli personel çalıştırılması düzenlenmiştir. Buna göre; sözleşmeli personelin sayı, nitelik, unvan, sözleşme süresi ve ücretleri, ilgili bakanlığın yılda bir defa ve bütçe yılının

¹⁷⁷ Gözübüyük, Tan, age, s. 583.

¹⁷⁸ 'Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar', Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 7/15754, 6.06.1978, RG, 16330.

başlamamasından önce olmak kaydıyla önerisi, Devlet Personel Başkanlığı'nın olumlu görüşü üzerine Maliye Bakanlığı'nca tespit olunmakta ve ilgili bakanlıkça onaylanmaktadır.

Sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaşmasına 1980 tarihli 2333 sayılı 'Sürekli Kamu Görevlerinde Sözleşmeli Personel Çalıştırılması Hakkında' kanun etkili olmuştur.¹⁷⁹ 2333 sayılı kanun yürürlük süresinin 1987 yılına kadar olduğunu belirtmiş, ancak düzenlenen mevzuat hükümleriyle 1991'e kadar geçerli olmuştur. 1991'de son sürenin bitimiyle birlikte yürürlükten kalkmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının özel kanunları uyarınca sözleşmeli personel istihdam etmelerinde iki tür bulunmaktadır; kadro karşılığı sözleşmeli personel ve kadro karşılığı gösterilmeksizin çalıştırılan sözleşmeli personeldir.

Kadro karşılığı sözleşmeli personelin çalıştırılması vizeye tabi olmayıp, sadece Ocak ayı sonuna kadar tip sözleşmelerin vize edilmesi gerekmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları, özel kanunları uyarınca kadro karşılığı gösterilmeksizin çalıştırılan sözleşmeli personelin sayı, unvan, nitelik ve ücretlerini gösterir cetvellerle tip sözleşme örnekleri Maliye Bakanlığınca vizeye tabi tutulmaktadır. Vize işlemi tamamlanmadan sözleşme yapılmaması ve ödeme yapılmaması öngörülmektedir. Önceki yılda çalıştırılan sözleşmeli personelin cari yılda da çalıştırılması, Maliye Bakanlığının vizesi ile mümkün olmaktadır.

Kadro karşılığı çalıştırılan sözleşmeli personel ile, kadro karşılığı gösterilmeksizin çalıştırılan sözleşmeli personel arasında farklılıklar bulunmaktadır. Kadro karşılığı sözleşmeli personelin çalıştırılması vizeye tabi olmayıp, sadece Ocak ayı sonuna kadar tip sözleşmelerin vize edilmesi gerekmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları, özel kanunları uyarınca kadro karşılığı gösterilmeksizin çalıştıracakları sözleşmeli personel için ise sayı, unvan, nitelik ve ücretlerini gösterir cetvellerle tip sözleşme örnekleri Maliye Bakanlığı'nca vizeye tabi tutulmaktadır. Vize işlemi tamamlanmadan sözleşme yapılmaması ve ödeme yapılmaması öngörülmektedir. Önceki yılda çalıştırılan sözleşmeli personelin cari yılda da çalıştırılması, Maliye Bakanlığının vizesi ile mümkün olmaktadır.

Kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı ile kadro karşılığı gösterilmeksizin sözleşmeli personel istihdamında bir diğer farklılık ise; Kadro

¹⁷⁹ 'Sürekli Kamu Görevlerinde Sözleşmeli Personel Çalıştırılması Hakkında Kanun', 5.11.1980, RG, 17153.

karşılığı çalıştırılan sözleşmeli personel hakkında çalışma esaslarını düzenleyen Bakanlar Kurulu Kararı ve sözleşme hükümlerinde belirtilen hususlar dışında 657 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaktadır. Kadro karşılığı gösterilmeksizin çalıştırılan sözleşmeli personel istihdamında ise; kuruluş kanunlarında özel düzenlemelerle daha farklı bir sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkan verilmişse sözleşmeli personel hakkında özel hükümler uygulanmaktadır.

Kadro karşılığı sözleşmeli personel, kadro karşılığı gösterilmeksizin çalıştırılan personelden daha yüksek güvenceye sahiptir. Kadro karşılığı sözleşmeli personel memur güvencesine sahip, bunun yanı sıra yüksek ücret uygulamasından yararlanan istihdam türü olmuştur. Kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı gibi merkez kuruluşlarında kullanılmaktadır.

4924 Sayılı Kanuna Göre Sözleşmeli Personel

2003 yılında yapılan 4924 sayılı kanunla sağlık hizmetlerinde sözleşmeli personel istihdamı getirilmiştir. 4924 sayılı kanunun amacı eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet dallarında sağlık hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesini temin etmektir.

Çalışmanın bu kısmında kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda; sağlık hizmetleri alanında hizmet akdi ile sözleşmeli olarak istihdam edilecek ve işçi sayılmayan sağlık personelinin hizmet şartlarını, niteliklerini, işe alınma ve işine son verilme hallerini, görev ve yetkilerini, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, ücret ve diğer ödemeleri ile özlük işleri incelenerek, sağlık personel rejiminde yaşanan dönüşüm ortaya konulmaya çalışılacaktır.

4924 sayılı kanun sağlık hizmetleri sınıfında sözleşmeli personel istihdamını düzenlemektedir. Ancak 4924 sayılı kanunla tanımlanan sözleşmeli personel istihdamı, 657 sayılı DMK'dan ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerden farklı düzenlemeye tabidir. 657 sayılı DMK'nın geçici işlerde ve belirli uzmanlık gerektiren işlerde istisnai nitelikte düzenlediği istihdam türü olan sözleşmeli personel; 4924 sayılı kanunla dönüşüm geçirerek asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerine sirayet etmiştir.

4924 sayılı kanun ile sağlık hizmetlerinde sözleşmeli personel çalıştırılması uygulaması ilk değildir. 1987 yılında yapılan 3359 sayılı 'Sağlık Hizmetleri Temel

Kanunu'¹⁸⁰ sağlık işletmesine dönüştürülecek sağlık kurum ve kuruluşlarında çalıştırılan personelin sözleşmeli statüye dönüştürülmesini amaçlamaktadır. 3359 sayılı kanun yedinci maddesinde sağlık hizmetlerinde sözleşmeli personel çalıştırılmasını düzenlemiştir. Ayrıca kanunda sağlık işletmesi uygulamasına geçirilen kuruluşun sağlık ve yardımcı sağlık personeli ile diğer personeli istekte bulunmaları halinde ve kuruluşun kabulü şartıyla yeni bir atamaya gerek kalmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği hükmü getirilmiştir. Ancak sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından 1988 yılında iptal edilmiştir.¹⁸¹

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda düzenlenen 4924 sayılı kanunda, sözleşmeli personel istihdamı, Maliye Bakanlığı tarafından vize edilmiş pozisyonlarda Sağlık Bakanı'nın onayı ile gerçekleşmektedir. 4924 sayılı kanunda ayrıca belirtilen sözleşmeli personel sayısı hizmete duyulan ihtiyaçtaki değişmeler dikkate alınarak yılda bir kez olmak kaydıyla, Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının görüşü ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenebilir hükmü getirilmiştir. 657 sayılı DMK' da ise sözleşmeli personel çalıştırabilmek için ilgili kurumun isteği, Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü ve Bakanlar Kurulunun onayına ihtiyaç bulunmaktadır. 4924 sayılı kanunla sözleşmeli personel istihdamı Bakanlar Kurulu onayından, bakanlık düzeyine çekilerek sözleşmeli personel istihdamı süreç olarak kolaylaştırılmıştır.

Sözleşmeli personel istihdam edilecek hizmet birimleri; Başbakanlık Doğu ve Güneydoğu Eylem Planı, Devlet Planlama Teşkilâtı tarafından yayınlanmış en son ilçe bazındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik kriterleri, ilçelerin sağlık göstergeleri ile coğrafi konumları dikkate alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine yılda bir kez Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilmektedir. 4924 sayılı kanun dağıtım yapılacak pozisyon sayısının 22000'i geçemeyeceğini belirtir. Şehir merkezlerinde kullanılacak toplam pozisyon sayısı, bu rakamın azami % 5'idir.

4924 sayılı kanun sözleşmeli personel statüsünü teşvik etmek için çeşitli düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelerden biri halen sağlık hizmetleri sınıfında 657 sayılı DMK'ya tabi olarak çalışan memurlara, sözleşmeli personel statüsüne

¹⁸⁰ 3359 sayılı 'Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu', 15.5.1987, RG, 19461.

¹⁸¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, 19.04.1988 tarih ve E.1987/16, K.1988/8 Sayılı Karar.

geçiş yolunun açılmasıdır. 4924 sayılı kanunda 2004 yılı içerisinde bakanlığa müracaat edenlerin sınavsız ve kura ile sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilebilecekleri hükmü getirilmiştir. Sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilen devlet memurlarının kadrolarının hiçbir işleme gerek kalmaksızın tutulu kadro haline gelmiş sayılarak, sözleşme süresi sonunda, isteklilerin tutulu kadrolarına tekrar naklen atanabilecekleri belirtilmiştir.

4924 sayılı kanun sözleşmeli personel istihdamında hizmete almada iki yöntem belirlemiştir; kura ve merkezi sınav. Sözleşmeli personel olarak; uzman tabip, tabip, diş tabibi ve eczacı pozisyonlarına her türlü atamalar kura ile, diğer sözleşmeli personel pozisyonlarına ise merkezi sınavla yapılmaktadır.

Merkezi sınavda başarılı olanlar ve kura ile sözleşmeli personel olmaya hak kazananlar, bakanın ilde yetkili kıldığı amir ile yazılı hizmet sözleşmesi yaparlar ve tip sözleşme örnekleri Maliye Bakanlığı tarafından vize edilmektedir. Hizmet sözleşmelerinin uygulanma süresi, malî yıl ile sınırlıdır. Taraflardan birinin, sözleşmenin bitiminden en geç bir ay önce karşı tarafa yazılı fesih bildiriminde bulunmaması durumunda hizmet sözleşmesinin uygulanma süresi, izleyen yılın sonuna kadar uzatılmış sayılmaktadır.

Sağlık hizmetine girmede sınav sistemini benimseyen, hizmet sözleşmesi uygulamasıyla hizmet süresinde mali yılı ölçü edinen 4924 sayılı yasa; sözleşmeli personel olabilmek için 657 sayılı DMK'nın genel şartlarını benimsemiştir. Bunun dışında 4924 sayılı yasa, 657 sayılı yasanın memura sağladığı güvence mekanizmasının karşılığı olan memurun kısırlaştırılması ve memurun uyması gereken kural, yasak ve cezalara aynen mutabık kalarak, sözleşmeli personeli iş güvencesiz ve yasaklarla çevrelemiştir.

657 sayılı kanun iş güvencesini memura 'asaletin tasdik edilmesi bir yıldan az, iki yıldan çok olmaz' hükmü ile en az bir, en çok iki yıl içinde tanıırken; 4924 sayılı kanun iş güvencesini sözleşmeli personele on yılı tamamladıktan sonra sunmaktadır. Buna göre; kesintisiz on yıl süreyle sözleşmeli personel olarak hizmet etmiş ve bu süre içerisinde aylıktan kesme ve üstü disiplin cezası almamış olanlar, sicilleri olumlu olmak kaydıyla, sürekli sözleşmeli personel olma hakkını elde etmiş sayılmaktadır. Bu hakkı elde etmiş personelin sözleşmesi, 657 sayılı Kanuna göre

Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesini gerektirecek bir suç işlemedikçe emeklilik hakkını elde edene kadar Bakanlık tarafından tek taraflı olarak feshedilemez hükmü getirilmiştir.

4924 sayılı yasa kamu işletmeciliği anlayışının istihdam sistemine getirdiği işlevsel esnekliği de barındırmaktadır. 4924 sayılı yasa 657 sayılı yasanın haftalık kırk saat çalışma süresini benimsemekle birlikte; belirli sürede bitirilmesi gereken işler söz konusu olduğunda, sözleşmeli personel normal çalışma saatleri dışında veya hafta tatili ve resmi tatillerde de çalışmak zorundadır. Bu çalışmalar karşılığında sözleşmeli personele herhangi bir ek ücret ödememektedir. Ancak, zorunlu çalışılan hafta tatili ve diğer dinlenme süreleri başka günlerde kullanılır hükmünü getirmektedir. Getirilen düzenleme ile sözleşmeli personel işlevsel esnekliğin sonucu olarak fazladan çalıştırılmakta ve fazladan çalışmanın mali karşılığı da verilmeyerek hem bedenen hem de mali haklar açısından sömürülmektedir.

4924 sayılı yasa ile sözleşmeli personelin izinleri hususunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanır hükmü getirilmekle birlikte, bu izinler kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda dönüşüm geçirerek yeniden düzenlenmiştir. Otuz günü aşan hastalık izinlerinde sözleşmeli personele yarım sözleşme ücreti ödeneceği, sözleşmeli personelin yıllık izinleri birleştirilemeyeceği ve bu personele yıllık izinden düşülmek üzere mazeret izni verilemeyeceği hükümleri gibi.

4924 sayılı kanuna göre başarı değerlendirilmesi, çalıştırıldıkları il merkezinde oluşturulacak komisyon ile sicil ve disiplin amirleri tarafından yapılacaktır. Başarılı görev yaptıkları tespit edilen sözleşmeli personele, bir aylık ücreti tutarında ve bir malî yılda iki defayı geçmemek üzere ödül verilebilmektedir. Bu düzenleme 657 sayılı yasada da getirilmiştir. Sözleşmeli personel istihdamında kamu işletmeciliği anlayışını getiren düzenleme, başarı değerlendirmesinde kullanılan ölçütlerdir. 4924 sayılı kanun objektif kriterler çerçevesinde belirlenmek kaydıyla; görevin verimli ve etkin yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini, görevin yürütülmesinde gösterilen gayret ve başarı ile sağlık hizmetlerinden yararlananların memnuniyetini ölçüt olarak almaktadır. Kanunda sıralanan ölçütler girişimci devlet anlayışının, 'yetenekli' personelinin kamu hizmetlerini yerine getirirken sahip olması gereken değerlerdir.

4924 sayılı kanun kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında memur statüsünden sözleşmeli personel statüsüne evrilmesinde ‘ücret’i araç olarak kullanmaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda 1988 yılında 308 sayılı KHK ile KİT’lerde memur statüsünün eritilmesinde kullanılan araç on yedi yıl sonra sağlık hizmetlerinde de kullanılmaktadır. 4924 sayılı yasa ile sözleşmeli personelin ücretleri, memur maaşlarından farklı düzenlenerek cazip hale getirilmektedir. Ancak burada örnek alınarak unutulmaması gereken KİT’lerde sözleşmeli personel istihdamını göz önünde bulundurarak, belirli bir müddet sonra ücretlerin maaşlara eşitlendiği gerçeğidir. 4924 sayılı yasanın ücretlere ilişkin memurlardan farklı diğer düzenlemesi, sözleşmeli personelin ücretini işçi gibi ay sonunda, çalıştıktan sonra almasıdır. Oysa memura maaş ay başında, görevini ifa etmeden, yapacağı hizmet karşısında ödenen bedeldir.

4924 sayılı kanun, kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda; genel idare esaslarına tabi olarak, statüsel ilişki içerisinde, güvence mekanizmasına sahip memurlar eliyle yürütülen hizmetleri sözleşmeli personel statüsüne almıştır. Kamu yönetimi- özel yönetim, kamu hukuku-özel hukuk ayrımının muğlaklaştığı kamu işletmeciliği anlayışında, sözleşmeli personelin güvencesinin ölçütü olan, işten çıkarılma konusu, idareye istihdam konusunda yüksek düzeyde esneklik sağlamaktadır.

4924 sayılı kanun hizmet sözleşmesinin feshedileceği durumları bakanlık ve personel açısından belirtmiştir:

-Sözleşmeli personel, iki ay önceden yazılı ihbarda bulunmak şartıyla sözleşmeyi tek taraflı olarak her zaman feshedebilir.

-Bakanlık, hizmet sözleşmesinde belirtilen koşullara uymaması nedeniyle sicil veya disiplin amirleri tarafından yazılı olarak ikaz edilenlerden söz konusu koşullara uymama halinin tekrarlanmasında, norm pozisyon sayısında değişiklik olması, sözleşmeli personel pozisyonlarının vizeslendiği birimlerin kapatılması veya bu birimlerde sözleşmeli personel istihdam edilmesinden vazgeçilmesi hallerinde sözleşmeli personelin sözleşmesini bir ay önceden yazılı ihbarda bulunmak şartıyla feshedebilir. Bakanlık sözleşmeyi sona erdirmek istediği takdirde gerekçesini karşı tarafa bildirmek zorundadır.

4924 sayılı yasa hizmet sözleşmesinin feshedilmesi dışında, sözleşmenin kendiliğinden sona ereceği durumlarda belirlemiştir. Hizmet sözleşmesi; sözleşmeli personelin istek, yaş haddi, malullük gibi nedenlerle emekliye ayrılması, 657 sayılı Kanuna göre Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesini gerektirecek bir fiil işlenmesi veya ölümü, sözleşmeli personelin ilgili mevzuatına göre aranan niteliklerden birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya bu niteliklerden herhangi birini sonradan kaybetmesi hallerinde kendiliğinden sona erer. Sözleşmesi anılan fiillerden birini işlemesi nedeniyle sona eren personel, hiçbir şekilde bir daha sözleşmeli personel olarak istihdam edilemez hükmü getirilmiştir.

4924 sayılı kanun sağlık hizmetleri sınıfında güvenceli memur statüsü tarafından görülen hizmetleri; güvencesi olmayan, sözleşmeli personel statüsü adı altında yeniden tanımladığı yeni bir istihdam türüne gördürmektedir. 4924 sayılı kanunun tanımladığı sözleşmeli personel statüsü kamu işletmeciliği anlayışının bütün niceliklerini taşımaktadır. Devlet kamu sektöründe özel sektör anlayışı ile hareket ederek, işvereni olduğu kamusal istihdamda insan kaynakları yönetimini uygulamaktadır.

4924 sayılı kanunla birlikte asli ve sürekli hizmetler alanında kariyer sistemini terk eden devlet, kadro sistemini benimsemektedir. Sözleşmeli personel pozisyonlarının hizmet ihtiyaçlarına en uygun şekilde dağılımın sağlanması amacıyla tesbit edilen norm pozisyon sayılarındaki değişim, vize verilen birimin kapatılması gerekçeleri hizmet ile kişinin arasındaki bağın kopmasına neden olmakta, esnek güvencesiz sistemi getirmektedir.

Son olarak, 4924 sayılı kanunun belirli alanlarda sözleşmeli personel ile memur statülerini benzeştirdiğini görmekteyiz. Buna göre 4924 sayılı kanunda hüküm bulunmayan hallerde, aksine bir hüküm bulunmadıkça 657 sayılı yasanın uygulanacağı; sözleşmeli personel, istekleri üzerine Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı ile ilişkilendirileceği; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümlerinin uygulanacağı; sözleşmeli personele karşı görevi ile ilgili veya görevi başında işlenen suçlar Devlet memuruna karşı işlenmiş sayılacağı hükümlerini getirmektedir.

3. Merkezi Yönetimde Geçici Personel İstihdamı

Geçici Personel statüsü 657 sayılı yasanın düzenlediği istihdam türlerinden bir diğeridir. Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmetlerde, sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan görevlilerdir. Geçici personelin çalıştırılacağı görevler, çalışacak görevli sayısı ve ücret Devlet Personel Başkanlığını ve Maliye Bakanlığı'nın görüşleri doğrultusunda Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir.

Geçici personel istihdamına yönelik düzenlemeler Devlet Personel Başkanlığı'nın (DPB) görev ve yetkilerine ilişkin uygulamalar bölümünde belirtilmiştir. Buna göre kamu kurum ve kuruluşlarının geçici personel uygulamasına bağlı olarak üniversitelerin sanat bölümlerinde model çalıştırılması, Devlet İstatistik Enstitüsü'nde geçici olarak istatistikçilerin istihdam edilmesi ve KİT'lerde geçici personel taleplerinin değerlendirilmesi DPB'nin yürüttüğü görevlerdendir.

Geçici personel istihdamında Bakanlar Kurulu Kararı'nın gerekli olması bu statünün sınırlı sayıda ve kurumda gerçekleşmesine neden olmuştur. Devlet İstatistik Enstitüsünde anketör istihdam edilmesi ve Milli Eğitim Bakanlığı'nca çalıştırılacak İngiliz dili ve bilgisayar öğreticiliği bu kapsam içine girmektedir.¹⁸²

Tarihsel süreç içerisinde sınırlı sayı ve kurumda gerçekleşen geçici personel istihdamı, günümüzde neo-liberal politikalar doğrultusunda yaşanan dönüşümünün araçlarından biri getirilmiştir. Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında personel sayısının azaltılması, esnek istihdamın gerçekleştirilmesi ve güvence mekanizmasının zayıflatılmasında kullanılan istihdam türü olarak kullanılmaktadır.

2004 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile¹⁸³ özelleştirilen veya daha sonra gerçekleştirilecek özelleştirmeler sonucunda işsiz kalan işçilerin, kamu kurum ve kurumlarda geçici personel statüsünde istihdam edilecekleri konusu düzenlenmiştir. Karara göre; kamu kurumlarının ilgililerle

¹⁸² Birgül Güler, *Personel Yönetimi Dersnotu*, AÜ SBF Kamu Yönetimi Bölümü, 2004-2005, Üçüncü Bölüm, s.11.

¹⁸³ 'Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmesine İlişkin Esaslar' Karar Sayısı: 2004/7898, 20.10.2004 tarihli RG, 25619

yapacakları hizmet sözleşmelerinde yer alan hükümler saklı kalmak koşuluyla bir mali yıl içinde on ayı geçmeyecek şekilde DBP kanalıyla istihdam edileceklerdir. Getirilen düzenlemeyle kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsünde istihdam edilenler başka bir istihdam türü olan geçici personele dönüştürülmüştür. Dönüşümün getirdiği ekonomik-mali ve sosyal haklar ise Bakanlar Kurulu tarafından bir yıl sonra çıkarılan kararlarla düzenlenmiştir.¹⁸⁴ Getirilen düzenlemede yalnızca özelleştirme kapsamındaki işçilerin değil, tüm geçici personel statüsünde bulunanların hakları belirtilmiştir. İstihdam edilecek geçici personel öğrenim düzeylerine göre üçe ayrılmış ve buna bağlı olarak brüt aylık ücretlerin belirleneceği ifade edilmiştir. Ancak kararda ödenecek tutarın üst sınırlarının belirtilmiş olduğu, ödenecek miktarın kurumca ayrıca tespit edileceği hükmü getirilmiştir. Bu bağlamda yalnızca statüsü değişenler açısından konu ele alındığında işçilerin kolektif sözleşme haklarının ellerinden alınarak, kamu kurum ve kuruluşlarıyla bireysel sözleşme yapmak suretiyle mali haklarını kaybettikleri ortaya çıkmaktadır. Bakanlar Kurulu kararı işçi statüsünde olmayan diğer geçici personel açısından değerlendirildiğinde ise; ‘memur statüsü’nün yarattığı güvence sistemi içerisindeki personele gördürülmesi gereken kesintisiz ve sürekli nitelikte bulunan kamu hizmetlerinin geçici personel istihdamıyla gerçekleştirilmektedir.

¹⁸⁴ Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Mahiyette İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkındaki Ekli Kararın Yürürlüğe Konulması; 657 sayılı DMK’nın 4. maddesinin C Fıkrası ile 2004/7898 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Yürürlüğe Konulan ‘Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmesine İlişkin Esaslar’, Karar Sayısı; 2005/8502, 24.02.2005, RG. 25737.

Tablo 16: Bakanlar Kurulu Kararı'nda 2005 Mali Yılı İtibari ile İstihdam Edilecek Kurum ve Sözleşmeli Personel Sayıları

Kurum Adı:	Teşkilatı:	Adedi	Sözleşme Süresi
Adalet Bakanlığı	Taşra	2.000	2005 Mali Yılı
Milli Eğitim Bakanlığı	Taşra	6.338	2005 Mali Yılı
Sağlık Bakanlığı	Taşra	250	2005 Mali Yılı
Danıştay Başkanlığı	Merkez	20	2005 Mali Yılı
Vakıflar Gen. Müd.	Taşra	10	2005 Mali Yılı
Gençlik ve Spor Gen. Müd.	Taşra	10	2005 Mali Yılı
	TOPLAM:	8.628	

Yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere en fazla sözleşmeli personel sayısına sahip olan bakanlık, hizmet Milli Eğitim Bakanlığı'dır. Yine bilindiği üzere kamu hizmetlerinin sınıflandırmasında en büyük paya sahip olan sınıf da 'Eğitim ve Öğretim Hizmetleri' kapsamına dahil olan Milli Eğitim Bakanlığı'dır. Bakanlığın, genel idare esaslarıncı sürekli ve kesintisiz memurlar eliyle yürütülmesi gereken kamu hizmetleri memur statüsünde değil, geçici personel istihdamıyla görülmektedir. Esnek istihdamın ve düşük iş güvencesinin statüsü olan geçici personel istihdamı kamu işletmeciliği anlayışının gerekleri doğrultusunda kullanılmaktadır.

2005/8502 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesinin, kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda dönüştürdüğü diğer bir hak ise malidir. Geçici personelin çalışma saat ve süreleri memurlarinki ile aynıdır. Ancak verilen görevleri çalışma saatlerine bağlı kalmaksızın sonuçlandırmak zorundadır. Yani normal çalışma zamanlarının dışında ve hafta sonları yaptığı çalışmaların karşılığı olarak herhangi bir ücret ödenmesi söz konusu değildir. Getirilen bu düzenleme ise;devletin bir özel sektör kurumu gibi verimli, etkin ve ekonomik işleminin gereklerini savunan kamu işletmeciliği anlayışının izlerini taşımaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışının bir diğer izi ise, geçici personel statüsünde her dört ay için iki günü geçmemek üzere ücretli izin verilmesi, rapor süresinin iki günü geçmesi halinde ise ücret ödenmemesi durumudur.

.4. Merkezi Yönetimde İşçi İstihdamı

Merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında işçi statüsüne yer verilmiştir. Uygulamanın ortaya çıkardığı sürekli ve geçici işçi açısından değerlendirildiğinde; toplam sürekli işçi sayısının % 43'ü, toplam geçici işçi sayısının ise % 49'u merkezi yönetimde çalışmaktadır. Merkezi yönetimde istihdam edilen personelin bütünü açısından değerlendirildiğinde ise; % 7'si geçici işçilerden, %6'sı sürekli işçilerden oluşmaktadır. Bu sonuçlara göre merkezi yönetim de toplam istihdamın %13'ü işçi pozisyonuna dayanmaktadır. Yasal sürecin aşağıda anlatılacağı işçi istihdamında dikkat çeken nokta geçici işçi sayısının, sürekli işçi sayısından fazla olduğudur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kamu kurum ve kuruluşlarında işçi çalıştırılabileceğini belirtmiştir. Belli bir hizmet akdine dayanarak bedenen çalışan kimseye işçi denilmektedir. Kamu kurumlarında çalışan işçilere ayrı bir hukuksal düzenlemeye gidilmemiş, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalıştırılacakları belirtilmiştir. Devlet Su İşleri, Karayolları gibi kamu kuruluşlarında işçi istihdamı gerçekleştirilmektedir.

Bakanlık teşkilatında işçi istihdamı 4857 (eski kanun 1475) sayılı İş Kanunu'na bağlı olarak özel hukuk hükümlerine bağlı olarak yürütülmektedir. 1980'den sonra bakanlık teşkilatında işçi istihdamında değişimler yaşanmıştır. 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı 'Genel Kadro ve Usulü Hakkında' KHK¹⁸⁵ ile birlikte uygulamanın ortaya çıkardığı geçici işçi ve sürekli işçi ayrımı ortaya çıkmıştır. 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre işçi ayrımı yapılmamış iş ayrımı yapılmıştır. Kanununun 8. maddesinde nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla süren işlere ise sürekli iş tanımı getirilmiştir. Uygulamanın ortaya çıkardığı geçici işçi kavramı otuz günden fazla çalışanlara, sürekli işçi ise hizmet sözleşmesinde süre akdinin belirtilmeyen işçileri tanımlamaktadır.

190 sayılı KHK'nın 11. maddesinde sürekli işçi kadrosu verilmesi ve geçici işçi statüleri düzenlenmiştir. Sürekli işçi kadrosunun verilmesine yönelik olarak; genel ve katma bütçeli kuruluşlarda bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, yasa ile kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, hizmetlerini genel ve katma bütçelerin transfer bölümlerinden aldıkları ödenek ile yürüten kurumların bütçe olanakları göz

¹⁸⁵ 190 sayılı 'Genel Kadro Usulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname', 14.12.1983, RG., 18251.

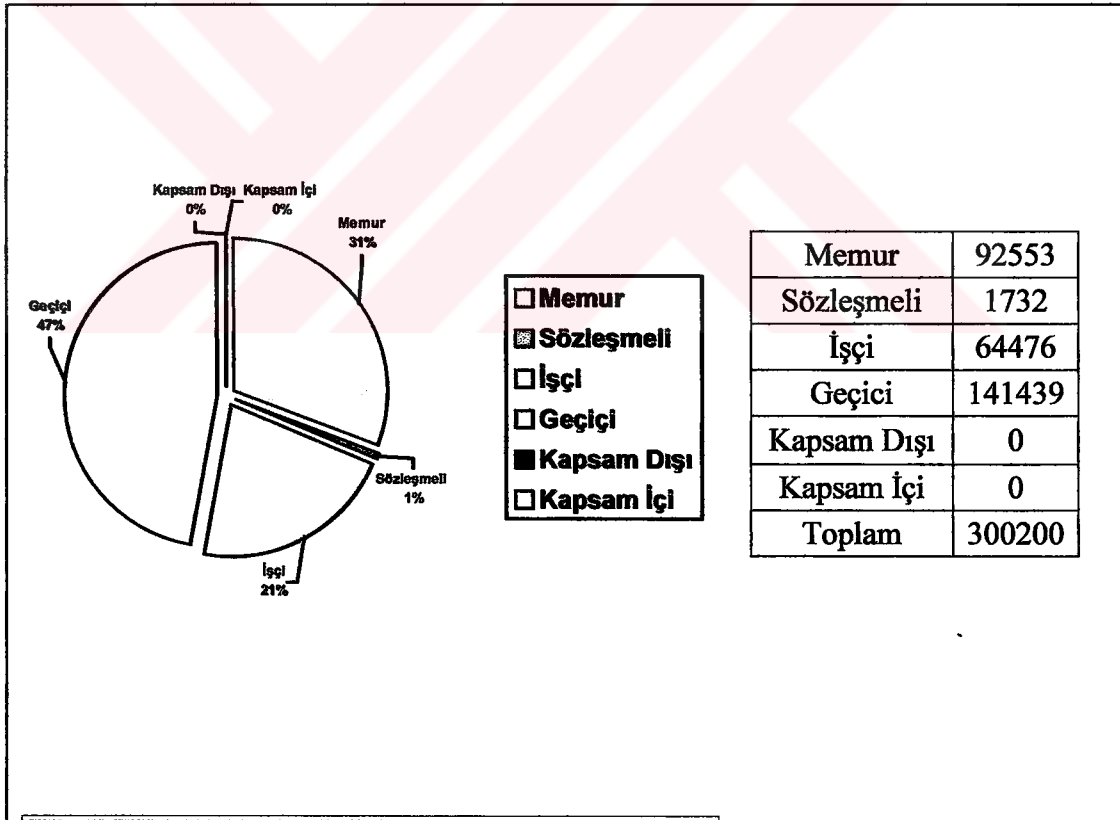
önünde bulundurulup, DBP'nin görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından düzenleme yapılmaktadır.

Geçici işçi pozisyonları için ise her yıl vize koşulu getirilerek bütçe yasaları ile düzenlemeye gidilmiştir.

II .YEREL YÖNETİM ve KAMU İSTİHDAM SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM

Yerel yönetimlerde uygulanan istihdam sistemi belediyeler ve il özel idarelerini içine almaktadır. Yerel yönetimlerde istihdam sistemi, yönetimin kuruluş kanunları ve/veya personeline yönelik düzenlemelerle şekillenmiştir. Yerel yönetimlerde istihdam sistemi belediyelerde memur, sözleşmeli personel ve işçi statüleri açısından incelenmeye çalışılacaktır.

Tablo 17: Yerel Yönetimlerde İstihdam



Kaynak: DPB verileri ve Birgül Ayman Güler 'Kamu İstihdam Türleri' Ders Notları Karşılaştırılarak Hazırlanmıştır.

Yerel yönetimlerde istihdam Tablo 18'de görüldüğü gibi işçi pozisyonu üzerine kurgulanmıştır. Yerel yönetimlerde istihdamda işçi pozisyonu toplam %68'lik paya sahiptir. Başat nitelikteki istihdam türü de istisnai nitelikte bulunan

uygulamanın ortaya çıkardığı geçici işçi pozisyonudur. Yerel yönetimlerde istihdamda %31'lik oranla memurlar ikinci sırada yer alırken, sürekli işçiler %21 oranıyla üçüncü sırada bulunmaktadır. Sözleşmeli personel statüsü ise %1'lik oranıyla yerel yönetimlerde en az kullanılan istihdam türü olmaktadır

1. Yerel Yönetimlerde Deregülasyon ve Taşeronlaşma

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda yerel yönetimlerde istihdamda 1980 sonrasında dönüşümler yaşanmıştır. Yerel yönetimlerde yaşanan bu dönüşümde başat kullanılan araçlar **taşeronlaşma, deregülasyon** ve esnek istihdam türlerinden **geçici işçiliğe evrilme** olmuştur. Çalışmanın bu başlığında taşeronlaşma ve deregülasyon açısından inceleme yapılacak, geçici işçiliğe evrilme 'Yerel Yönetimler'de İşçi' başlığı altında incelenecektir.

1980 sonrası süreçte kamu sektörünün küçültülmesine yönelik neo-liberal politikalar, yerel yönetimlerin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesini ortadan kaldırmaya yönelik olmuştur. Bu bağlamda, yerel yönetimlerde deregülasyon uygulamaları yapılarak, yerel yönetimler tarafından kamusal mekanizmalar yoluyla düzenlenen alanlar, piyasa mekanizmasının işleyişine bırakılmıştır.

Devlete ait tekелci olan yada olmayan yetkilere son veren yasa, yönetmelik, genelge gibi düzenleme şeklinde tanımlayabileceğimiz deregülasyon, kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında yerel yönetimlerde, başat iki alanda uygulanmıştır. Bunlardan ilki fiyat belirleme ve denetleme yetkisinin özel sektöre bırakılması, ikincisi ise şirketleşme uygulamasının yaygınlık göstermesidir.

1991 yılında çıkarılan 3741 sayılı yasa ile 1580 sayılı Belediye yasasında değişiklikler yapılmıştır. Yasaya göre et, ekmek, yaş sebze meyve....'de fiyat belirleme yetkisi belediyelerden alınarak, esnaf odalarınca kurulan birliklere verilecektir. Bunun yanında ulaşım araçlarının ücret tarifeleri 'Şoförler ve Otomobilciler Derneğince'; lokanta, otel, sinema, giyim ve ev eşyası satışı gibi faaliyetleri sürdüren yerlerin ücret belirleme yetkisi belediyelerden alınarak esnaf ve sanatkarların bağlı buldukları dernek tarafından belirlenecektir.¹⁸⁶ Getirilen bu

¹⁸⁶ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 3.b, Ankara, Cem Yayınları, 1998, s.405.

düzenlemelerle yerel yönetimlere ait olan fiyat belirleme ve denetleme yetkileri meslek örgütlerine devredilerek deregülasyon yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerde deregülasyonun ikinci ayağını şirketleşme oluşturmaktadır. Belediyelerde şirketleşme hukuksal temelini 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasadan almaktadır. Ancak şirketleşmede artış neo-liberal politikalarla birlikte olmuştur. Belediyelerde şirketleşme kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, aynı anda deregülasyon ve taşeronlaşmanın konusu içine girmektedir. Burada öncelikle taşeronlaşmanın yarattığı dönüşümün ve kamu sektöründe uygulanma amaçlarının ortaya konulması gerekmektedir. Kamusal istihdam içerisinde en büyük oranda taşeronlaşma suretiyle kamu hizmetlerinin özel sektöre gördüren yerel yönetimlerdir.

Taşeronlaşma birinci bölümde incelendiği gibi, özel sektörde esnek üretim sisteminin maliyetleri düşürmek için geliştirdiği uygulamadır. Taşeronlaşma, ana işletmenin kalite standartlarını önceden belirlemek suretiyle yaptığı işin bir bölümünü kendi sorumluluğunda olan daha küçük işletmelere veya bağlantısının bulunmadığı küçük işletmelere gördürmesidir. Esnek üretim sisteminde iş, merkez ve çevre olarak bölümlere ayrılmakta, merkezde 'çekirdek işgücü'; çevrede ise 'çevre işgücü' kullanılmaktadır. Taşeronlaşma, işletmelerin çevre işgücünü kullanarak maliyetleri azaltmakta kullandıkları yöntemdir. Taşeronlaşma tümüyle esneklik üzerine kurgulanmaktadır. Sayısal esneklik ile alt işverenlik oluşturulmakta; işyeri esnekleştirilmekte; çevre işgücünü oluşturan taşeron işçiler, çekirdek işgücününün sahip oldukları mali ve sosyal haklardan yoksun bırakılarak ücretlerde esneklik yaratılmaktadır.

Esnek üretim bağlamında taşeronlaşmanın maliyetleri azaltarak, karı artırması tümüyle işgücününün sömürüsü üzerine kurgulanmıştır. Taşeron firma piyasa mekanizması işleyişi içerisinde rekabetin sağlanması ve verimliliğin artırılması için, mal ve hizmet üretiminin kalitesinden feragat etmeyeceğine göre, ne üzerinden feragat edilerek, maliyetlerin azalttığı ortadadır.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, taşeronlaşma da özel sektörden uyarlanan yöntemlerdendir. Taşeronlaşma kamu sektörü alanında yeni uygulama alanı bulmuş yöntemlerden biri olmamakla birlikte, neo-liberal politikalar doğrultusunda 1980 sonrasında ivme kazanarak genişleyen yöntemlerden biri

olmuştur. Taşeronlaşma, kamu kurumları tarafından sağlanan mal ve hizmet üretiminin ihale yöntemi ile, kamu kurumlarının sorumluluğunda olan veya olmayan işletmelere gördürülmesidir. Kamu sektörü alanında taşeronlaşmadan 1980 öncesinde bina yapımı, yol yapımı gibi asli nitelikte bulunmayan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yararlanılırken, 1980 sonrası süreçte çöp toplama, park ve bahçe düzeni, su sayacı ve doğal gaz sayacı okuyarak bedellerini toplama hizmetlerinde yararlanılmaya başlanmıştır. Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında, kamu kurumları ve memurlar tarafından yerine getirilmesi gereken kamu hizmetleri taşeronlaştırılmıştır. Bu bağlamda 1988 yılında yardımcı hizmetler sınıfı tarafından yerine getirilen kamu hizmetleri, 2004 yılında ise sağlık hizmetleri sınıfında, Anayasaya aykırı düzenlemeye gidilerek taşeronlaşma uygulamaları genişletilmiştir.

Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında, yerel yönetimlerde taşeronlaşmanın ivme kazanması 1984 yılında gerçekleşmiştir. Taşeronlaşmaya ivme kazandıran dinamikler ise; 'Devlet İhale Kanunu'nda 1983 ve 1984 yıllarında gerçekleştirilen değişiklikler, finansal kiralama düzenlemeleri, emanet işlerine ait uygulama yönetmeliği, bayındırlık işleri genel kurallarında yapılan düzenlemeler, özelleştirme yasasının çıkarılması, kamu kesiminde döner sermaye, vakıf ve şirket kuruluşlarının teşviki' olmuştur.¹⁸⁷

Yerel yönetimlerde taşeronlaşma iki koldan gerçekleştirilmiştir. İlki belediyelerin kendi kurdukları şirketler tarafından, ikincisi ise piyasadaki şirketlerden hizmet satın alınmasıyla gerçekleştirilen taşeronluktur. Belediyelerin kurdukları şirketler aracılığıyla kamu hizmetlerini yerine getirmesine 'dahili taşeronluk' da denilmektedir.¹⁸⁸ Dahili taşeronluk, 1930 yılında 1580 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Ancak bu düzenleme 1980 sonrasında, yukarıda anılan dinamikler sonucu artarak genişlemiştir. 1998 nicel verilerine göre toplam 2837 belediyenin şirketleşme suretiyle dahili taşeronluk yaptığı belirlenmiştir.¹⁸⁹ Dahili taşeronlukla, belediyeler tarafından görülen kamu hizmetleri, yine belediyeler tarafından ancak piyasa mekanizmasının işleyişi içerisinde yerine getirilmektedir.

¹⁸⁷ Gökbayrak, age, s.124.

¹⁸⁸ Birgül Ayman Güler (Ed), *Belediye Personel Sistemi*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1999, s.117.

¹⁸⁹ A.k., s.118.

Taşeronlaşma kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin esnekleştirilmesi ve belediyeler tarafından görülen kamu hizmetlerinin piyasa mekanizmasının işleyişine terk edilmesi için kullanılmaktadır. Belediyeler dahili taşeronluğa çeşitli gerekçelerle yönelmektedirler. Ucuz işgücü sağlamak ve maliyeti düşürmek bunlar arasındadır.

Özetlemek gerekirse, deregülasyon ve taşeronlaştırma kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda yerel yönetim ve merkezi yönetimlerde kamusal istihdamın daraltılmasında kullanılan araçlardır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin KİT'ler gibi özelleştirmeye konu olmaması, istisnai nitelikte kullanılan uygulama ve pozisyonların işlevselleştirilmesine yol açmıştır. Bu bağlamda geçici işçilik pozisyonu, taşeronlaşma ve deregülasyon uygulamalarıyla yerel yönetimlerdeki kamu hizmetleri piyasa mekanizmasının işleyişine terk edilerek, kamuda esnek istihdam uygulamalarına işçilik kazandırılmıştır.

2. Yerel Yönetimde Memur İstihdamı

Yerel yönetimlerde, toplam memur istihdamının %5'i çalışmaktadır.¹⁹⁰ Yerel yönetimlerde istihdam edilen toplam personelin ise %31'i memur statüsündedir. Memur statüsü, %47 geçici işçi oranından sonra ikinci sırada yer alan istihdam türüdür.

Belediyelerde çalışan toplam memur istihdamının hizmet sınıfları arasındaki dağılımı ise; Genel İdare Hizmetleri ve Yardımcı Hizmetler Sınıfı içerisinde toplandığı görülmektedir. Belediye memur kadrolarının % 67'si Genel İdare Hizmetlerine, % 16'sı ise Yardımcı Hizmetler Sınıfına ait bulunmaktadır. İki sınıf toplam memur kadrosunun % 83'ünü oluşturmaktadır.¹⁹¹

Yerel yönetimlerde istihdam sistemine yönelik ilk düzenleme 1930 yılında 1580 sayılı "Belediyeler Kanunu" getirilmiştir. Kanunun 88. maddesinde; memurların belediyelerde çalışacak her statüden personelin sayısı, maaş ve kadrolarının belirlenmesinde belediye bütçesi ile belediye meclisi yetkilidir denilmiştir.

Belediye kanunu dışında yine 1930 yılında yerel yönetimlerde çalışan memurlara yönelik, "Belediye Memur ve Müstahdem" Nizamnamesi çıkarılmıştır.

¹⁹⁰ Birgül Güler, 'Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları, age, s.11

¹⁹¹ A.k., s.11.

1939 yılında ise 3656 sayılı “Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte tek maaş ve tek kadro sistemi getirilmiş, yetkili makam olarak da Bakanlar Kurulu belirlenmiştir. Getirilen düzenleme ile, hizmete alma süreci açısından memurların, sayı, maaş, kadro belirleme yetkisi Belediye Meclisinden alınarak merkezi yönetimin en tepesine, Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

1959 yılında getirilen düzenleme ile birlikte, tek maaş ve tek kadro sisteminde yetkili olan Bakanlar Kurulu’na kadro değişikliklerini yapma yetkisi de verilmiştir. Böylece yerel yönetimler tamamıyla hizmete alma sürecinde etkisizleştirilerek bütün yetki merkezde Bakanlar Kurulu’nda toplanmıştır.

1965 tarihinde, yerel yönetimlerde çalışan memurlar 657 sayılı DMK’nın kapsamına alınmıştır. 1974 yılında çıkarılan 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen düzenleme ile ‘belediye memuru’, ‘devlet memuru’ ayrımı kaldırılarak, tümü ‘memur’ başlığı altında toplanmıştır.

1974 yılında getirilen bir başka düzenlemeyle birlikte kadro ile ilgili değişiklikleri düzenleme yetkisi Bakanlar Kurulundan alınarak ‘İç İşleri Bakanlığı’na verilmiştir. Bilindiği gibi hizmete alma ve atama süreci 1580 sayılı yasaya göre 1930-1939 yılları arasında belediye meclisine aitken, 1939 yılında hizmete alma ile ilgili yetkiler merkeze çekilerek Bakanlar Kuruluna verilmiştir. 1974 yılında getirilen bu düzenlemeyle kadro sistemiyle ilgili yetkiler merkezde bir alt basamağa çekilmiştir.

1980 sonrası memur istihdamına yönelik hukuksal açısından iki yeni düzenleme getirilmiştir. 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı “Genel Kadro ve Usulü Hakkında” KHK’ya göre yerel yönetimlerde memurları hizmete alma süreci yani memurların sayı, maaş ve kadrolarını belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bu süreçte yerel yönetimler İç İşleri Bakanlığı’na memur istemini bildirmekte, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü alınarak Başbakanlığa sunulmakta, Bakanlar Kurulu ise karar vermektedir. Bakanlar Kurulu her yıl eylül ayında ‘Genel Olarak Kadro Değişikliği ve Serbest Bırakma’ başlıklı kararı ile birlikte yerel yönetim kadrolarını yayınlamaktadır. 190 sayılı KHK ile birlikte 1974-1983 yılları arasında İç İşleri Bakanlığına verilen memurların hizmete alınma yetkisi yeniden merkezi yönetimin en tepesine çekilmiştir.

1999 yılında getirilen merkezi sınav sistemiyle birlikte merkez tarafından belirlenen memur kadroları için sınav yapma yetkisi de belediyelerden alınmıştır.

Belediyeler 1580 sayılı yasayla verilen atama yetkisi sonucu herhangi bir yerden izin almadan bu yetkilerini kullanmışlardır. Ancak atama yetkisi de “1994 yılı Bütçe Kanunu” ile merkeze çekilmiştir. Belediyelerin boş kadrolarına atama yapılması İç İşleri Bakanlığı’nın iznine bağlanmıştır. Aynı düzenleme 1995 yılı Bütçe Kanunu’nda da yer almıştır. Bütçe yasaları bu hükümler ile, atamada yetkili makamlara yenilerini eklemişlerdir. İç İşleri Bakanlığı bu yetkisini genelge ile valilere devretmiştir¹⁹².

Belediyelerin memur atama yetkisinin bütçe kanunlarıyla düzenlenmesi anayasaya aykırı bir düzenlemedir. Bütçe kanunlarında bütçe dışında hiçbir hüküm bulunmaması gerektiği anayasanın 161. maddesinde belirtilmiştir. İç İşleri Bakanlığına verilen atama yetkisinin yasa ile düzenlenmesi gereklidir.

Tablo 18: Belediyelerde Memur İstihdamı

1930 (1580 sayılı ‘Belediye Kanunu’ ve ‘ Belediye memur ve müstahdemleri nizamnamesi’)	1939	1959	1974 (12 sayılı KHK)	1983 (190 sayılı Genel Kadro ve Usulü hakkında KHK)
Md 88;Memurların Belediyede Çalışacak Her Statüden Personelin SAYI+MAAŞ+KADRO’larının Belirlenmesi Belediye bütçesi ile BELEDİYE MECLİSİ yetkilidir	Tek maaş ve tek kadro sistemi yetkili BAKANLAR KURULU	Kadro değişikliklerinde yetkili BAKANLAR KURULU	Belediye personeli 657 kapsamına alınıyor, Belediye memuru yerine memur kavramı Kadro ile ilgili yetkiler İÇİŞLERİ BAKANLI’ğına veriliyor	KADRO İSTEME SÜRECİ 1-Yerel Yönetimler 2-İçişleri Bakanlığı 3-DPB+Maliye Bakanlığı görtlşleri 4-Başbakanlığa sunulma 5-BAKANLAR KURULU -Her yıl eylül ayında ‘genel olarak kadro değişikliği ve serbest bırakma’ başlıklı BAKANLAR KURULU kararı ile yerel yönetim kadroları yayımlanmaktadır

Belediyelerde memur istihdamının niceliksel verilerinin ve tarihsel süreç içerisindeki gelişiminin ortaya konulduktan sonra kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında memur istihdamında yaşanan dönüşümün ortaya konulması gerekmektedir.

Belediyelerde taşeronlaştırma suretiyle, memur statüsünde kırılma 1988 yılında gerçekleştirilmiştir. 657 sayılı DMK’da yapılan düzenleme ile yardımcı hizmetler sınıfındaki kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebileceği hükmü

¹⁹² Güler (Ed), **Belediye Personel Sistemi**, s.61.

getirilmiştir. Bu düzenleme yerel yönetimler açısından ayrı bir sorunsal oluşturmaktadır. Çünkü yardımcı hizmetler sınıfında tanımlanan hizmetler yerel yönetimlerin asli hizmetleridir. Anayasaya göre asli ve sürekli hizmetlerin de memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından görülmesi gerekmektedir. Getirilen düzenleme ile birlikte belediyelerde memurlar tarafından yerine getirilmesi gereken asli hizmetlerde taşeron işçiler istihdam edilmektedir.

Yerel yönetimlerde memur istihdamının daraltılmasında taşeronlaşma dışında kullanılan ikinci araç 'geçici işçi' pozisyonu olmuştur. Neo-liberal politikalarla, yerel yönetimlerde memur istihdamı merkezi yönetim tarafından getirilen düzenlemelerle daraltılmış, geçici işçi pozisyonunda istihdam ise teşvik edilmiştir. Sınav sistemi uygulaması, sınavın merkezi sistemle gerçekleştirilmesi, hizmete alma sürecinin bürokratik işlemler gerektirmesi, hizmete almada yetkilinin Bakanlar Kurulu olması ve en önemlisi bütçe uygulamalarıyla kadro kısıtlamalarına gidilmesi, yerel yönetimlerde memur istihdamını daraltmaktadır. Oysa yerel yönetimlerde geçici işçi istihdam edebilmek için gerekli tek prosedürün bütçeye konulan ödenek çerçevesinde, valiliklerden alınan vize olması, geçici işçi istihdamını teşvik edici niteliktedir. Yerel yönetimler, uygulanan neo-liberal politikalar tarafından geçici işçi istihdamına mecbur bırakılmaktadır. Bunun sonucu olarak geçici işçiler, otobüs şoförlüğü, itfaiye ve zabıta hizmetleri gibi, yerel yönetimlerin asli ve sürekli olan kamu hizmetlerinde istihdam edilmektedirler.

3. Yerel Yönetimde Sözleşmeli Personel İstihdamı

Yerel yönetimlerde toplam sözleşmeli personel istihdamının % 1'i çalışmaktadır. Tüm belediyelerde istihdam edilen sözleşmeli personel oranı ise % 0.4 düzeyinde kalmaktadır. Belediyelerde istihdam edilen avukatlar ve belediye tiyatro sanatçıları, yerel yönetimlerdeki sözleşmeli personel statüsünü oluşturmaktadır. Görüldüğü üzere yerel yönetimlerde sözleşmeli personel istihdamı uygulaması oldukça sınırlı kalmaktadır.

Yerel yönetimlerde sözleşmeli personel uygulamasında 1964 yılında getirilen düzenleme ile birlikte belediye meclisi sözleşmeli personel talebinde bulunmakta, Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü üzerine Bakanlar Kurulu sözleşmeli personel alımına karar vermektedir. Daha sonra yerel

yönetimlerde memur istihdamında olduğu gibi yetmişli yıllara gelindiğinde (1978) İç İşleri Bakanlığının yetkili olduğu görülmektedir. 1978 tarihinde çıkarılan 715754 sayılı “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararnamesine göre belediye meclisi sözleşmeli personeli talep etmekte, Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü ve Maliye Bakanlığının tespiti üzerine ilgili bakanlık (İç İşleri Bakanlığı) onay vermektedir. Görüldüğü üzere 1970’li yıllar İç İşleri Bakanlığının yerel yönetimler üzerinde yetkilerini artırdığı yıllardır. Yetkinin en tepeden alınarak, merkezde bir alt basamağa çekilmesi sağlanmıştır.

Yerel yönetimlerde sözleşmeli personel istihdamı KİT’lere kıyasla oldukça kısır kalmıştır. Yerel yönetimlerde sözleşmeli statü avukatlar ve belediye sanatçıları tarafından kullanılmaktadır.

Tablo 19: Belediyelerde Sözleşmeli Personel İstihdamında Yetkililer

1930 (1580 sayılı Belediye Yasası)	1964 (Devlet Memurları Kanunu)	1978 (7/15754 sayılı ‘Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar’)
1. Bütçe ile BELEDİYE MECLİSİ	1. Belediye Meclisi 2. DPB-Maliye Bakanlığı 3. BAKANLAR KURULU KARARI	1. Belediye Meclisi 2. İç işleri bakanlığı teklif- DPB’nın görüşü 3. Maliye Bakanı’nun tespiti 4. İÇ İŞLERİ BAKANLIĞI ONAYI

4. Yerel Yönetimde İşçi İstihdamı

İşçi istihdamını sürekli ve geçici işçi olarak ayırarak incelediğimizde, sürekli işçilerin % 20’sinin, geçici işçilerin ise % 23’ünün yerel yönetimlerde istihdam edildiği görülmektedir. Toplam yerel yönetim istihdamında ise; % 21 oranında sürekli işçi, % 47 oranında geçici işçi istihdam edilmektedir. Yerel yönetimlerde toplam istihdamın % 68’i işçi statüsünde gerçekleştirilmektedir. Bunun sonucu olarak işçi statüsünün yerel yönetimlerin başat istihdam statüsü olduğu söylenebilecektir.

1923-1950 dönemine baktığımızda yerel yönetimlerde işçi istihdamına yönelik düzenlemenin 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı “Belediye Kanunu” olduğu görülmektedir. Yasanın 88. maddesi memurların, belediyelerde çalışacak her statüden personelin sayı, maaş, kadrolarının belirlenmesini belediye bütçesi birlikte Belediye Meclisi kararına bırakmıştır. Yasa işçi alımında yetkili olarak Belediye Meclisini belirlemiştir.

Yerel yönetimlerde çalıştırılan işçilere, özel sektördeki istihdam sistemiyle paralel bir rejimde düzenlemeye gidilmiştir.

1980 sonrası, kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında, yerel yönetimler açısından en hareketli istihdam türü işçiler olmuştur. KİT'lerdeki sözleşmeli personel statüsü hareketliliği, yerel yönetimlerde işçi statüsünde gerçekleşmiştir.

Bilindiği gibi 1580 sayılı Belediye Yasasına göre işçi istihdamında belediye meclisi işçi sayısını belirlemiş, belediye başkanı da sözleşmeyi yapmıştır. Bu uygulama 190 sayılı KHK ile değişmiş, işçi istihdamı yetkileri merkeze çekilmiştir.

1983 yılında çıkarılan 190 sayılı 'Genel Kadro ve Usulü Hakkında' KHK ile birlikte uygulamanın ortaya çıkardığı geçici işçi ve sürekli işçi ayrımı ortaya çıkmıştır. 1475 sayılı eski İş Kanunu ve 4857 sayılı yeni İş Kanunu hükümlerine göre işçi ayrımı yapılmamış iş ayrımı yapılmıştır. Kanunun da nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla süren işlere ise sürekli iş tanımı getirilmiştir. Uygulamanın ortaya çıkardığı geçici işçi otuz günden fazla çalışanlara, sürekli işçi ise hizmet sözleşmesinde süre akdinin belirtilmediği işçileri tanımlamaktadır.

Yerel yönetimlerde istihdamda geçici işçi ve sürekli işçi pozisyonları dışında ele alınması gereken bir diğer pozisyon taşeron işçisidir. Taşeron işçisi, belediye personeli dışında bulunan, alt işverene bağlı olarak, yerel yönetimlerde kamu hizmetlerini yerine getiren pozisyonlardır. Taşeron işçisine yönelik sayısal veriler bulunmadığından yerel yönetimlerde, bu pozisyonun niceliksel oranı hesaplanamamaktadır.

Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında, yerel yönetimlerde taşeron işçisi ve geçici işçi pozisyonları esnek istihdam sistemine dönüşümün araçları olarak kullanılmaktadır. Taşeron işçisi esnekliğin dıştan gerçekleştirilmesini sağlarken, geçici işçi belediye içinden esnek istihdamın aracı olarak kullanılmaktadır.

Yerel yönetimlerde işçi istihdamı açısından geçici işçi, sürekli işçi ve taşeron işçisi pozisyonların, işe alınma, güvence ve ekonomik ve sosyal haklar açısından incelenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda kamu işletmeciliği anlayışının neden geçici işçi ve taşeron işçisini başat pozisyon haline getirmek istediği daha kolay görülebilecektir.

Sürekli işçi statüsü Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve İç İşleri Bakanlığının vizesine bağlı olarak

- A. Yeni bir birimin kurulması,
- B. Yeni toplu taşıma aracı alınması,
- C. Yeni iş makinesi alınması

şartlarında yerel yönetimlerce kullanılabilir. Yukarıda belirtilen şartların oluşmaması halinde yerel yönetimlere sürekli işçi vizesi verilmemektedir. Sürekli işçi kadrosu bu bağlamda, merkezi yönetimin denetimi altında tutulmaktadır. Özellikle neo-liberal politikalar doğrultusunda devletin ölçeği küçültmeye çalışılırken, yeni bir birimin kurulması veya yeni toplu taşıma aracı alınması sık gerçekleşen bir durum olmayacaktır. Sürekli işçi istihdamı yerelin inisiyatifinden çıkarılarak, merkezin denetimine alınmaktadır.

Geçici işçi pozisyonu ise, yukarıda sıralanan ön koşulların hiçbirine tabi olmayarak, yerel yönetimlerin bütçesine konulan ödenek çerçevesinde İç İşleri Bakanlığı tarafından valiliklere devredilen vizelerle yerel yönetimlerce kullanılabilir. Geçici işçi pozisyonunun kullanılmasında yalnızca bütçeye konulan ödenek şeklinde bir sınırlandırmanın getirilmesi, yerel yönetimlere geniş hareket özgürlüğü sağlamaktadır.

Geçici işçi ile sürekli işçi pozisyonlarını hizmete alma süreçleri açısından karşılaştırdığımızda, bir diğer farklılık sınav sistemidir. Geçici işçi alımında sınav sistemi uygulanmazken, sürekli işçi alımlarında 1983 yılında çıkarılan yönetmelikle sınav sistemi getirilmiş, 1999'da getirilen düzenlemeyle birlikte sınav merkezleştirilmiştir.

Yerel yönetimlerde işçilerin tabi oldukları kanunlarda farklılık göstermekte, bu farklılıkta işçilerin güvence mekanizmalarını, sosyal ve mali haklarını etkilemektedir. Sürekli işçiler 4857 sayılı İş Kanuna tabidirler. Bunun yanısıra sendikaya üye olma ve toplu sözleşme yapma hakkına da sahiptirler.

Geçici işçiler ise İş Kanunu'na tabi olmakla birlikte kıdem tazminatı ve ihbar öneleri konularında Borçlar Kanunu'na tabi tutulmuşlardır. İhbar öneleri ve kıdem tazminatı işçinin iş güvencesini artıran etmenlerdir. Bu bağlamda Borçlar Kanunu, geçici işçiyi güvencesiz bırakmaktadır. İş güvencesinin iki ölçütü bulunmaktadır. İlki nesnel ölçütler olmaksızın işten çıkarılmama diğeri ise, işçinin çalıştığı işinde

sürekliliğin sağlanmasıdır. Tanımlanan ölçütlere göre iş güvencesiz istihdam edilen işçiler bunun yanı sıra asgari ücret ile çalıştırılmaktadır.

Taşeron işçisi de İş Kanunu hükümlerine tabidir. Üyelik aidatı ödediği takdirde, çalıştığı kurumun tabi olduğu toplu sözleşmeden istifade edebilecektir. 2004 yılına kadar, taşeron işçilerinde örgütlenme oranı çok düşük kalmıştır. Ancak 2004 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile taşeron işçisi de toplu sözleşmeden yararlandırılmıştır.

Kamu işletmeciliği anlayışı, yerel yönetimlerde işçi istihdamını da parçalı yapıya büründürmüştür. Esnek istihdamın uygulaması niteliğinde geçici işçi ve taşeron işçisinden yararlanılırken, sürekli işçi pozisyonu memur statüsüne benzer bir yapıya dönüşerek, diğer işçi pozisyonlarına görece güvenceli bir yapıya kavuşturulmuştur. Ancak sürekli işçi pozisyonunun kullanımı merkezi yönetimin sıkı denetimi altına alınarak, memur statüsü gibi, neo-liberal politikalarla daraltılmaya çalışılmaktadır.

III. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ ve KAMU İSTİHDAM SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM

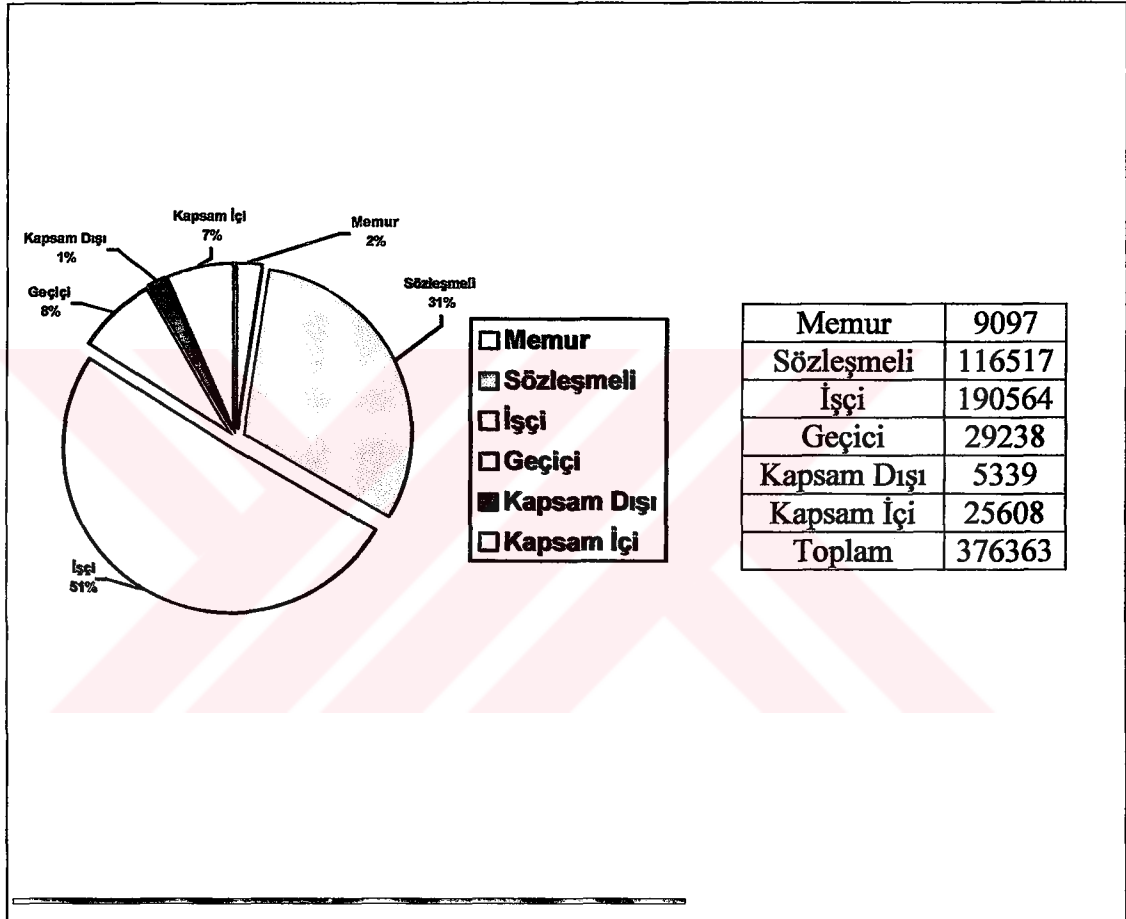
Kamu İktisadi Teşebbüsleri devletin kamusal alanda sosyal faydayı sağlamak, kamu yararını gerçekleştirmek, sosyal devlet anlayışının gereklerini yerine getirmek için kurduğu ekonomik mal ve hizmet üreten işletmelerdir. KİT'lerin istihdam sistemi, kuruluş kanunlarda ve/veya personel'e yönelik düzenlemelerle birlikte şekillenmiştir. KİT'lerde istihdam sistemi memur, sözleşmeli personel ve işçi statüleri açısından incelenmeye çalışılacaktır.

2004 verileri ile kamusal istihdamın, %14.5'i KİT'lerde çalışmaktadır. Oysa neo-liberal politikaların yarattığı dönüşümden önce KİT'ler kamusal istihdam içerisinde; 1963'de %26.6, 1970'de %21.2, 1976'da %21.3, 1980'de %18.6, 1986'da ise %17.6'lık orana sahip olmuşlardır.¹⁹³ Görüldüğü gibi 1970'lerde KİT'lerde istihdam oranı yüzde yirmilerde iken, 1980'li yıllardan itibaren azalmaya başlamış ve 2004 yılında ise %14.5'e düşerek, ortalama %32'lik azalma yaşanmıştır.

¹⁹³ Oya Çitçi, 'Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü', AİD, Ankara: TODAİE, 1988, s.44.

2004 verilerine göre, KİT'lerde istihdamın; %51'i işçi, %8'i geçici işçi, %31'i sözleşmeli personel, %7'si kapsam içi personel, %1'i kapsam dışı personel, %2'si memur statüsünde çalışmaktadır.

Tablo 20: KİT'lerde İstihdam



Kaynak: DPB verileri ve Birgül Ayman Güler 'Kamu İstihdam Türleri' Ders Notları Karşılaştırılarak Hazırlanmıştır.

1. KİT'lerin Tarihsel Gelişim Süreci

1923-1950 yılları arasında kamu iktisadi teşebbüslerini incelediğimizde, devletçilik politikasının 1930'lı yıllardan itibaren uygulanmasıyla birlikte KİT'lerin sayıca arttığı görülmektedir. Öncelikle yasal bir düzenlemeye gidilmeden mevcut hukuksal yapı içerisinde örgütlenen KİT'ler ancak 1938 yılına gelindiğinde hukuksal bir düzenlemenin içine alınmıştır.

1938 yılında 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri” Hakkında Kanun çıkarılmıştır. 3460 sayılı kanunla, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve kendi kanunlarında bu kanuna tabi oldukları belirtilen, tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali yönden özerk ve sorumluluğu sermayeleriyle sınırlı kuruluşlar İktisadi Devlet Teşekkülü olarak tanımlanmıştır. Bunun yanında sermayelerinin en az yarısı bu yasaya tabi teşekküllere ait bulunan şirketlerin, bilançolarının düzenlenmesi ve denetimlerinin bu yasaya tabi oldukları belirtilmiştir.

KİT’lerin kuruluş, yönetim ve denetimlerini düzenleyen 3460 sayılı yasa yirmi altı yıl yürürlükte kalmış ve 1964 yılında 440 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Kamu İktisadi Teşebbüslerine yönelik 1964 yılında 440 sayılı “İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında” kanun çıkarılmıştır. 440 sayılı kanun KİT’leri ilk kez düzenleyen ve yirmi altı yıl yürürlükte kalan 3460 sayılı yasayı yürürlükten kaldırmıştır.

440 sayılı kanunla iktisadi devlet teşekkülleri tanımlanarak, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşların iktisadi devlet teşekkülü olabilmesine olanak tanınmıştır. Ayrıca bu kuruluşların yönetim denetim ve çalışma esasları düzenlenmiştir.

1950-1960 arası dönem ülke uygulamaları geneliyle devletçiliğin artık olumsuz olarak tanımlandığı özel sektörün devlet aleyhine desteklendiği yıllar olmuştur. Devletin sahip olduğu KİT sayısında herhangi bir değişme olmamakla birlikte özel sektörü destekleyici ekonomik ve mali politikalar uygulanmıştır.

1970 yılında ise KİT’lerde istihdam edilen personelin aylık ve ücretlerine yönelik yasal bir düzenleme getirilmiştir. 1327 sayılı “657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair” yasa düzenlenmiştir. 1327 sayılı yasayla 657 sayılı yasaya Ek geçici 9. madde ile, KİT personelinin aylıklarının hesabında uygulanacak esaslar belirlenmiştir. KİT’lere özel personel yasası çıkarılıncaya kadar 3659 sayılı yasanın ilgili hükümleri ile özel yasa hükümlerinin personele uygulanması sağlanmıştır

1964 yılında çıkarılan KİT'lerin statüsünü düzenleyen 440 sayılı yasa on dokuz yıl sonra 60 sayılı "İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında"¹⁹⁴ KHK ile 1983 yılında kaldırılmıştır.

2. KİT'lerde Deregülasyon ve Özelleştirme

KİT'lerin, 1980'li yılların ilk çeyreğine kadar tarihsel süreci belirlendikten sonra, neo-liberal politikalar tarafından nasıl dönüşüm geçirdiğinin ortaya konulması gereklidir.

Kamu işletmeciliği anlayışı, devletin küçültülmesi politikasında farklı araçlardan yararlanmaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda 'özelleştirme' ve 'deregülasyon'dan yararlanılarak, KİT'ler tarafından yerine getirilen 'kamu hizmetleri'nin alanının daraltıldığı yada ortadan kaldırıldığı görülmektedir.

KİT'leri düzenleyen ilk hukuki düzenleme 1938 yılında çıkarılmış ve bu tarihten 1983 yılına kadar yapılan tanımlarda KİT'lerin kapsamı genişletilerek düzenlenmiştir. (KİT'ler 1938 yılındaki 3460 sayılı kanunda 'sermayesinin tamamı devlete ait olan kuruluşlar' olarak tanımlanırken, 1964 yılında 440 sayılı yasa ile 'sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşların İktisadi Devlet Teşekkülü olarak tanımlanacağı hükmü getirilmiştir.)

KİT'lerde kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda dönüşüm iki basamakta gerçekleştirilmiştir. Birinci basamakta, **deregülasyon** ile, 1983 tarihinde 60 sayılı KHK'nın getirdiği düzenlemeyle birlikte, KİT'ler tarafından görülen kamu hizmetleri parçalanarak piyasa mekanizmasının işleyişine terk edilmiş; ikinci basamakta ise 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı Kanun'la birlikte 'özelleştirme' mekanizmasıyla, mülkiyetin devredilmesiyle suretiyle, KİT'ler tarafından görülen kamu hizmetleri özel sektöre bırakılmıştır.

KİT'lerde kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda ilk kırılma, 1983 yılında yapılan 60 sayılı KHK tarafından, deregülasyon ile gerçekleştirilmiştir. 60 sayılı KHK ile, kamu sektörü alanında, kamu yararı

¹⁹⁴60 sayılı "İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında KHK" 20.05.1983, RG, 18052.

ve sosyal faydayı gerçekleştirmek için yerine getirilen kamu hizmetlerinde ikili ayrıma gidilerek; bir kısım kamu hizmetleri, kamu sektöründe piyasa mekanizmasının işleyişine terk edilirken, bir kısım kamu hizmetlerinde kamusal mekanizmayı kullanmaya devam edilmiştir.

60 sayılı KHK'ya göre; KİT'ler İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları olarak ikiye ayrılmıştır. İktisadi Devlet Kuruluşu, sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kanunla kurulan kamu iktisadi teşebbüsleridir. Kamu İktisadi Kuruluşları ise; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kanunla kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

60 sayılı KHK ile deregülasyon yapılarak, 'İktisadi Devlet Teşekkülleri' adı altında, devlet tarafından üretimi ve sunumu yapılan kamu hizmetlerinde özel sektör ile rekabetin sağlanması gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda İktisadi Devlet Teşekkülleri, kamu hizmetlerini yerine getirirken özel sektörün değerlerini kullanacak; verimlilik, karlılık ve ekonomik gereklere uygun olarak faaliyet göstereceklerdir. Ancak bu noktada kamu işletmeciliği anlayışının dikkate almadığı değerler bulunmaktadır. KİT'ler'deki yatırım, verimlilik ve diğer makro-ekonomik istikrar göstergelerinden yola çıkılarak, tek tek işletmelerin nicel veya nesnel bir değerlendirmesini yapmak mümkündür ve bu konuda yapılmış pek çok çalışma mevcuttur.¹⁹⁵ Ancak KİT'lerin performans değerlendirmesi yapılırken, kar/zarar ya da teknik etkinlik temelinde yapılacak araştırmalar yetersiz kalacaktır. KİT'lere yüklenen görevler ölçümlenmeye çalışılırken iktisadi kalkınma, istihdamda artış yaratma, işsizlik sorununa çözüm getirme ve enflasyonla mücadele gibi sorunlara yaptığı katkıların da dikkate alınması gerekmektedir.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Korkut Boratav, E. Türkcan, 'Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980 Sonrası Gelişimi ve Özelleştirme Deneyimi', *Türkiye'de Kamu Ekonomisi Genel Öneriler*, İstanbul:Tüses Yayınları, 1990, s.

¹⁹⁶ Nurcan Özkaplan, 'Kamu Sektöründe Esneklik ve Sendikal Örgütlenme', *Dünyada ve Türkiye'de , Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği Sempozyumu Bildirileri*, 2.C., İstanbul: TMMOB, 1997 s.817.

60 sayılı KHK'nın, kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, getirdiği diğer düzenleme ise; KİT'lerle ilgili yaşamsal kararlar alma sorumluluğunun, alt kabine niteliğinde faaliyet gösteren kurullara bırakılmasıdır. Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu Başbakanın başkanlığında, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, bir devlet bakanı, Maliye, Ticaret, Gümrük ve Tekel, Ulaştırma, Tarım ve Orman, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm Bakanlarından oluşmaktadır. Bu kurulun dış ekonomik işlerle ilgili toplantısına Dışişleri Bakanı'da üye olarak katılmaktadır. Ayrıca Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'na KİT'lerle ilgili diğer bakanlar da üye olarak katılabilmektedirler.

EİYKK'u KİT'lerle ilgili koordinasyonun sağlanması, sorunlarının çözümlenmesi konularında yetkili olmaktadır. KİT'lerin yönetimi ile ilgili 'kurul' uygulaması, kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, KİT'lerle ilgili gerçekleştirilmek istenen dönüşümün hızlı ve denetime takılmaksızın alınmasını sağlamak amacıyla getirilen ve başarıyla uygulanan düzenleme niteliğindedir. 60 sayılı KHK ve onun kanun biçimine dönüştürülmüş şekli olan 2929 sayılı Kanun, 1984 yılında 233 sayılı KHK'nın çıkarılması ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bugün KİT'lerin statüsünü halen düzenleyen yasa 233 sayılı KHK'dır.¹⁹⁷

KİT'lerde kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda ikinci kırılma 'özelleştirme' ile gerçekleştirilmiştir. Özelleştirmenin alt yapısı, kamu işletmeciliği anlayışının temel stratejisi olan, parçalara ayırma suretiyle, 1983 tarihli 60 sayılı KHK ile hazırlanmıştır. Özelleştirme konusundaki mevzuattaki ilk düzenleme 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı 'Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun' ile yapılmıştır.¹⁹⁸ 1984 yılında 233 sayılı KHK ile 60 sayılı KHK'ya (kaldırılan) benzer düzenlemeler getirilmiştir. KİT'lerde özelleştirme uygulamasının başlaması ise 1986 tarihinde 3291 sayılı 'Özelleştirme Yasası' ile bilinen

¹⁹⁷ 233 sayılı 'Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname', 8.6.1984, RG, 18748.

¹⁹⁸ 2983 sayılı 'Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun' 17.3.1984, RG, 18344. 2983 sayılı Kanunun geniş bir analizi için bkz: Turgut Tan, 'KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar, AİD, C.25, S.1, Ankara: TODAİE Yayınları, 1992.

düzenleme ile gerçekleştirilmiştir.¹⁹⁹ KİT'lerde özelleştirmeyi düzenleyen, yürürlükte olan en son düzenleme ise 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı 'Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' ile yapılmıştır.²⁰⁰

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda özelleştirmenin alt yapısı, KİT'lerde, parçalı yapılarak oluşturarak gerçekleştirilmiştir. 1983 yılında çıkarılan 60 sayılı KHK'da, ardından, bu KHK'nın iptal edilmesinin sonra 1984 yılında 233 sayılı KHK ile KİT'ler özelleştirme sürecine hazırlanmıştır. Getirilen bu düzenlemelerle birlikte önce KİT'ler; iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları olarak ikiye ayrılmış, daha sonra da KİT'ler bünyesinde faaliyet gösteren işletme birimleri de sayılarak tanımlanmıştır. Özelleştirme, KİT'lerden önce KİT'ler bünyesinde faaliyet gösteren işletme birimlerinde gerçekleştirilmiştir.

60 sayılı ve 233 sayılı KHK'larda müesseseler; sermayesinin tamamı, bir İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur. Bağlı ortaklık; sermayesinin yüzde ellisinden fazlası İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir. İştirak; İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya Kamu İktisadi Kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde yirmi altısına en çok yüzde ellisine sahip oldukları anonim şirketlerdeki hisseleridir. İşletme; müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üretim birimleri olarak tanımlanmıştır.

60 sayılı KHK'da KİT'lerin tasfiyesine ilişkin hükümler, ikinci bölümde 'Teşekküller, Müesseseler ve Bağlı Ortaklıkların Tasfiyesi' başlığında düzenlenmiştir. 37. maddenin birinci bendinde kuruluş amaçları

¹⁹⁹ 3291 sayılı '1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2983 sayılı Toplu Konut Kanunu, 7/11/1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun', 28.5.1986, RG, 19126.

²⁰⁰ 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 27.11.1994, RG, 22123.

ortadan kalkmış olan teşekkül ve müesseselerin kuruluşlarındaki usule göre tasfiye olacağı belirtilmiştir. İkinci ve üçüncü bent ise bağlı ortakların tasfiyesiyle ilgilidir. Bağlı ortaklıkların tasfiyesinin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ancak teşekkül yönetim kurulu tasfiye kararı vermeden önce Bakanlar Kurulundan izin alması gerektiği bunun yanında bağlı ortaklıklarda, teşekküle ait hisse senetlerinin devrine Bakanlar Kurulunca karar verileceği belirtilmiştir. Maddenin son bendinde ise, teşekkül ve bağlı ortaklıkların iştiraklerine ait hisse senetlerinin devrine Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunca karar verileceği hükmü getirilmiştir. 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK'da bu hükümler aynı şekilde benimsenerek yinelenmiştir.

KİT'lerin özelleştirilmesi alanında mevzuatta ilk düzenleme olan 2983 sayılı 'Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun'un üçüncü maddesinde ise; iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları dahil, kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü alt yapı tesisleri ile KİT'lere ait tesisler için 'gelir ortaklığı' senedi ile KİT'ler için 'hisse senedi' çıkarılması ve işletme hakkı verilmesi konusu düzenlenmektedir.²⁰¹ Ayrıca yasada 'Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu(TKKOK) da oluşturularak belirtilen düzenlemelerin yürütülmesi ile görevlendirilmiştir. Ancak TKKOK'nin görev ve yetkileri 414 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kurulu'na bırakılmıştır.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, KİT'lerin özelleştirilmesi, kırılma noktasını oluşturan 1986 tarihli 3291 sayılı yasa ile gerçekleştirilmiştir. 3291 sayılı yasa, KİT'lerin özelleştirilmesinde Bakanlar Kurulu'nu; müessese, bağlı ortaklık, işletmelerin özelleştirilmesinde karar vermeye Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulu'nu yetkili olarak belirlemiştir.(Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulu 304 sayılı KHK'da getirilen düzenleme ile birlikte Yüksek Planlama Kurulu olarak değiştirilmiştir.)

3291 sayılı yasa YPK'nın yetkilerini; özelleştirme kararı alınan kuruluş, teşekkül, müessese, bağlı ortaklık, iştirak ve işletmelerden

²⁰¹ A.k., s.278.

hangilerinin mevcut ve çıkarılacak hisse senetlerinin, varlıklarının tamamının veya bir kısmının satılmasına, kiralanmasına, işletme hakkı verilmesine, devredilmesine veya tasfiyesine karar vermek ve gerekli düzenlemeler yapmak olarak tanımlamıştır. (YPK'ya verilen bu yetkiler 414 sayılı KHK ile Kamu Ortaklığı İdaresine bırakılmıştır)

3291 sayılı yasa, özelleştirilmesine karar verilen KİT'ler ile bağlı ortaklıkların doğrudan; müessese, işletme ve işletme birimlerinin ise anonim şirket haline getirildikten sonra, bağlı oldukları bakanlıklarla ilişkilerinin kesilip Başbakanlığa bağlanacağı hükmünü getirmiştir.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, 1986-1994 yılları arasında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının, hukuki alt yapısında boşluklar ve sorunlar bulunmaktadır. Özelleştirme uygulamalarının hukuki dayanakları gerçekleştirilmeden, uygulamaya geçilmesi ve getirilen düzenlemelerin de mevzuata aykırı olmasından dolayı, bir çok düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

KİT'lerde özelleştirmenin kurul tipi örgütlenmelerle gerçekleştirilmesi bir başka eleştiri konusudur. KİT'lerde özelleştirme konusunda yetki Yüksek Planlama Kurulu ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'na verilmiştir. Kamu işletmeciliği anlayışının, devletin küçültülmesi politikasını, denetime takılmadan daha hızlı gerçekleştirmek için uyguladığı kurul geleneği, KİT'lerin özelleştirilmesi sürecinde de 'başarı' ile uygulanmıştır.

KİT'lerde özelleştirmenin hukuki alt yapısı, 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı 'Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' ile düzenlenmiştir. 4046 sayılı kanun 3291 sayılı kanuna paralel olarak iktisadi devlet teşekküllerinin, kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesine yönelik hükümler getirmektedir. 4046 sayılı kanunun özelleştirme konusunda yetkiyi Özelleştirme Yüksek Kurulu'na vermektedir. Özelleştirme Yüksek Kurulu; Başbakanın başkanlığında, başbakan yardımcısı, başbakanın belirleyeceği bir devlet bakanı, özelleştirmeden sorumlu devlet bakanı (bu konuda görevlendirilmiş bir devlet bakanının olmaması halinde başbakanın belirleyeceği diğer bir devlet bakanı), Maliye ile Sanayi ve Ticaret

Bakanlarından oluşmaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışı açısından değerlendirildiğinde, yeni kanun tarafından getirilen düzenleme ile birlikte özelleştirmenin yine kurul hegemonyası altına alınarak, KİT’lerde özelleştirmenin hızlı ve denetimsiz yapılması için kullanılan örgütlenme tarzından vazgeçilmediği görülmektedir.

Tablo 21: KİT’lerin Yönetim ve İstihdam Açısından Düzenlenmesi

1-233 sayılı KHK ya tabi olanlar (Kuruluş)		2-4046 sayılı özelleştirme yasasına tabi olanlar(A.Ş)
Yönetim bakımından →233 sayılı KHK Personel uygulamalar →399 sayılı KHK –Kitlerin önemli bir kısmı buna dahildir	Yönetim bakımından→233 sayılı KHK Personel Uygulamalar→4857 sayılı kanun TPAO,BOTAŞ -Genel müdür,genel müd yardımcısı ve yönetim kurulu üyeleri(seçimle gelenler hariç)atamalarında 2477 sayılı '23-04-1981 tarih ve 2451 sayılı kanun kapsamı dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarında atama usulüne ilişkin' kanun hükümleri uygulanmakta. -Bu kuruluşlarda yönetim kademelerinde çalışma ve kapsam dışı diye nitelendirilen personelin ücretleri YPK tarafından belirlenmektedir. -Bu kuruluşlarda yönetim kurulu üyesi,genel müdür ve genel müdür yardımcısı dışındaki kararlar,yönetim kurulu kararı ile yapılmakta söz konusu personelin ücret ve diğer mali sosyal hakları ise toplu iş sözleşmesi ile belirlenmektedir.	-Bu kuruluşlarda yönetim kurulu üyeleri ve genel müdür atamaları 'Özelleştirme İdaresi Başkanının' önerisi üzerine BAŞBAKAN tarafından yapılmaktadır. -Diğer personelin alımı konusunda idare yetkili olmaktadır.Özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlarda memur statüsünde olanların özlük hakları 657'ye dahil sözleşmeli personelin ücretleri ise bu kuruluşlarda kamu payı %50 nin altında düşünceye kadar 527 sayılı KHK 31. md. Uyarınca YÜKSEK PLANLAMA KURULU tarafından belirlenmektedir.

3. KİT’lerde Memur İstihdamı

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, esnek istihdam türlerine dönüşümde en fazla etkiyi KİT’lerde memur istihdamı görmüştür. 1984 yılındaki verilere göre KİT’lerde toplam istihdamın, %36.4’ü memur statüsünde²⁰² iken, 2004 verilerine göre KİT’lerde istihdamın % 2’si memur statüsünde bulunmaktadır. KİT’lerde uygulanan kamu işletmeciliği anlayışı, yirmi yıllık süre içerisinde, memur istihdamının %94.5 oranında azalmasına neden olmuştur.

KİT’lerde istihdam edilen memurlara yönelik ilk düzenleme 1939 yılında 3659 sayılı “Bankalar ve Devlet Müessesleri Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve

²⁰² Onur Ender Aslan, *Türk Kamu Personel Rejimi ve Esneklik*, Ankara: TODAİE Yayınları, 2005, s.379.

Teaddülü Hakkında” kanunla düzenlenmiştir. 3659 sayılı kanunla, KİT personeline ödenen fazla ücretler kaldırılmış memur maaşları standart hale getirilmiştir.

3659 sayılı yasa yirmi altı yıl yürürlükte kalmış ve 1965’de çıkarılan Devlet Memurları Kanunu ile kaldırılmıştır. KİT’lerde memur statüsünde çalışan personel 657 sayılı Devlet Memurları kapsamına alınmış ve buldukları sınıf içerisinde kamu hizmetlerini görmüşlerdir.

1980 sonrası, neo-liberal politikaların yarattığı dönüşüm KİT’lerde memur istihdamını olumsuz etkilemiştir. Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, memur istihdamında yaşanan dönüşümde özelleştirme, taşeronlaştırma ve sözleşmeli personele evrilme politikaları kullanılmıştır. çalışmanın bu bölümünde memur istihdamında yaşanan dönüşüm yalnızca sözleşmeli personel statüsüne evrilme açısından incelenecektir.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda KİT’lerde ‘memur’ istihdamında dönüşüm, sözleşmeli personel statüsüne evrilmeyle gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda istisnai istihdam türü olan sözleşmeli personel, kamu işletmeciliği anlayışının esnek istihdam politikasının aracı olarak kullanılmıştır.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, memur statüsünde ilk kırılma 1984 tarihinde 233 sayılı ”Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında” KHK ile getirilmiştir. KİT’lerin kurumsal statüleri yanında personeli ile ilgili de düzenlemeler yapan 233 sayılı KHK’nın personele ilişkin getirdiği düzenleme ‘İstihdam Şekilleri ve Sözleşmeli Personel Çalıştırma’ başlıklı 43. maddesinde düzenlenmiştir. Teşebbüslerde memur (kadrolu personel) istihdam edildiği belirtilmiştir. ‘Kadro Tespiti’ alt başlığında (madde 47) teşebbüslerin personel ihtiyacı, bunların kadro, unvan, sayı ve yerleri teşebbüsün personel politikasına göre genel müdürün teklifi üzerine teşebbüs yönetim kurullarınca her yıl iş programları ile belirlenmektedir. Gerekğinde teşebbüs genel müdürünün, o yıla ait teşebbüsün toplam kadro sayısı ödenek miktarı içinde kalmak üzere, kadro, unvan, sayı ve yerlerini değiştirebileceği hükme bağlanmıştır. Ancak, kadrolarda sınırlamalar getirmeye, gerektiğinde kadroların tespit, ihdas ve kullanımı ile sözleşmeli personel istihdamı hususlarında genel hükümlerin uygulanmasına karar vermeye Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu yetkili olduğu belirtilmiştir.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda memur statüsünde dönüşüm 233 sayılı KHK'nın, EİYKK'nu kadroların tesbit, ihdas ve kullanımı ile yetkili kılması sonucunda gerçekleşmiştir.1985 tarihinde Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu 85/9 sayılı kararı ile; KİT'lerde istisnai hallere inhisar etmek üzere 657 sayılı Kanun' un 4/B maddesine göre çok az sayıda sözleşmeli personel çalıştırılmakta iken, KİT'lerde boş bulunan ve boşalacak memur kadroları iptal edilerek, ağırlıklı olarak sözleşmeli personel istihdamına gidilmesi öngörülmüştür.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, memur statüsünde ikinci kırılma 1988 tarihli 308 sayılı KHK ile gerçekleştirilmiştir. 308 sayılı KHK'nın getirdiği düzenlemeye göre;

-KİT'lerde kadrolu personel (memur) uygulaması kaldırılarak, sözleşmeli statü ve işçi statüsü olmak üzere iki tür istihdam benimsenmiştir.

-Sözleşmeli personelin hizmet koşullarına, statülerine, hak, yükümlülük ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi Yüksek Planlama Kurulu'na verilmiştir.

-Personelle imzalanacak sözleşmeden doğabilecek ihtilafların adli yargıda çözümlenmesi öngörülmüştür.

308 sayılı KHK Anayasal hükümlerle tümüyle çelişir niteliktedir. Anayasanın 128.maddesine göre devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğini belirtmiştir. 308 sayılı KHK, 'KİT'lerin kamu tüzel kişisi olmasına rağmen istihdam türlerinde memuru saymamıştır. Anayasada belirtilen 'genel idare esasları' ile kamusal yönetim biçimi ifade edilmekte, uyulması gereken hukuk kuralının idare hukuku olduğu anlatılmak istenmektedir. Oysa genel idare esaslarına göre kamu hizmetlerini yerine getirmek zorunda olan KİT personeline 308 sayılı KHK'da personelle imzalanacak sözleşmeden çıkabilecek ihtilafların adli yargıda çözümleneceği hükmü Anayasaya aykırı olarak düzenlenmiştir.²⁰³

Anayasanın 128. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve

²⁰³Bülent Serim, , 'Anayasa Mahkemesinin Son Kararı ve KİT Personeli', AİD, C.22, S.3, Ankara: TODAİE, 1989, s.54.

yükümlülükleri, aylıkları ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğini belirtir. Bu madde memura tanınan güvence sistemini anlatmaktadır, yürütmenin düzenleyici işlemlerle keyfi kararlar almasını engelleyebilmek için memurlukla ilgili en temel düzenlemelerin yasama organı tarafından kanunla düzenleme yapılması gerektiği hükmü getirilmiştir. 308 sayılı KHK'da yine Anayasaya aykırı düzenlemeye gidilerek, kanun konusu yapılması gereken düzenlemenin kurullar düzeyinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından yapıldığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 308 sayılı KHK'yı Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmesinden sonra, 1990 tarihinde 399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair" KHK²⁰⁴ çıkarılmıştır. Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda getirilen düzenleme ile yönetici ve teftiş kadrolarında istihdam edilen memurların, sözleşmeli personel statüsüne evrilmesi gerçekleştirilmiştir.

399 sayılı KHK ile 233 sayılı KHK'ya tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük hakları düzenlenmiştir. (m.1)

399 sayılı KHK teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda istihdam türlerini; memur, sözleşmeli personel ve işçi olarak belirtmiştir. 399 sayılı KHK'nın 3/b maddesinde teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcılarını ile kadro unvanları ekli I sayılı cetvelde gösterilen diğer personel eliyle görülür ve bu kadrolara atanan personel atandıkları kadrolarda sözleşmeli olarak da çalıştırılabilirler hükmü getirilmiştir. Bunlar hakkında bu KHK'da belirtilen hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

²⁰⁴ 399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair" KHK, 29.01.1990, RG, 20417 Mükerrer.

Ekli I sayılı cetvelde sayılmış kadrolarda bulunmayan ancak genel idare esaslarına dahil yürütüldükleri teşebbüs veya bağlı ortaklık yönetim kurullarınca tespit edilecek hizmetlere ilişkin kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile I sayılı cetvele dahil edilecektir.

Teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda 657 sayılı DMK'ya tabi olarak istihdam edilecek personelin kadro, unvan, derece ve sayıları ekli I sayılı cetvelde gösterilmiştir. Sözleşmeli statüde istihdam edilecek personele ait pozisyonların unvan ve sayıları Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilmektedir. Yeni kadro ve pozisyonların iptal ve değişiklikleri de Bakanlar Kurulu kararıyla yapılmaktadır.

399 sayılı KHK'nın kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, memur istihdamının azaltılmasına yönelik düzenlemesi geçici üçüncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre 308 sayılı KHK'ile sözleşmeli personel statüsüne evrilen memurların, I sayılı cetvelde düzenlenmesi bağlamında, personelin kendi isteğiyle sözleşmeli personel statüsüne geçmesi, emeklilik, istifa, ölüm ve benzeri sebeplerden boşaldığı takdirde, hiçbir işleme gerek kalmaksızın, kadroların iptal edilerek bir ay içinde DPB'ye bildirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda 399 sayılı KHK, kadroları iptal ederek, memur statüsünü ortadan kaldırmaya çalışmaktadır.

399 sayılı KHK'nın bazı hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden sonra 1992 tarihinde 3771 sayılı yasa çıkarılarak I sayılı cetvelde yer alan personelin sözleşmeleri 1992 yılı sonu itibarıyla sona erdirilerek kadrolarında çalıştırılmaları, 399 sayılı KHK hükümleri dışında 657 DMK hükümlerinin uygulanması öngörülmüştür.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, KİT'lerde çalışan memur statüsünü azaltmak, 'emekliliği özendirerek', ardından da, boşalan memur kadrosunun iptal edilmesi suretiyle de gerçekleştirilmiştir. 1994 tarihli 4046 sayılı kanununun 24. maddesinde, özelleştirme programına alınan kuruluşlarda, emekliliğe hak kazanmış olanların, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde, emeklilik ikramiyelerinin %30 fazlasının ödeneceği belirtilmektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda memur statüsü dahil, diğer istihdam türlerini de içine alan, KİT'lerde personel sayısını azaltmaya yönelik bir diğer düzenleme 1999 tarihinde yayınlanan '2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararname'si'²⁰⁵ ile getirilmiştir. İstihdamla ilgili 4. maddesinde; KİT'ler ve bağlı ortaklıklarının personel alımının (memur, sözleşmeli, daimi ve geçici işçi dahil) durdurulduğu, eleman ihtiyacının ana kuruluş veya bağlı ortaklık içindeki birimlerin ihtiyaç fazlası elemanlarının nakli suretiyle karşılanacağı belirtilmiştir.

2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararnamesi'nde açıktan personel alımının yapılabileceği istisnai durumlar ve kısıtlamaları da düzenlemiştir. Buna göre, ana kuruluş veya bağlı ortaklık içinden eleman nakli suretiyle personel ihtiyacının karşılanmasının mümkün olmadığı zorunlu hallerde, ürün alımı yapan tarımsal kuruluşlar dışındaki teşebbüs ve bağlı ortaklıkların, Hazine Müsteşarlığı'nın uygun görüşü alınmak kaydıyla bir önceki yıl içinde ayrılan eleman sayısının %15'ini geçmemek üzere; "İlk Defa Kamu Hizmeti Ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik Ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği" ile "Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği" hükümlerinde yapılan değişiklik gereği olarak Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yapılacak merkezi sınav sonucu başarılı olanlardan Devlet Personel Başkanlığı'nın izniyle açıktan personel alabileceği belirlenmiştir.

²⁰⁵ '2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararnamesi', 17.10 1999, RG, 23849.

Tablo 22:KİT'lerin Hukuki Statüsü ve Memur

1938 3460 sayılı kanun	193 9 8659 ve 3656 sayılı kanun	1964 440 sayılı yasa	1965 DMK 657 sayılı	1983 60 sayılı KHK ve 2929 sayılı KHK yi kanunlaştıran düzenleme	1984 233 sayılı KHK
Sermayesinin tamamı devlet tarafından verilerek suretiyle kurulan İDT 'lerin teşkilatıyla idare ve murakebeleri hakkında kanun	'Devlet memurları aylıklarının tevhid ve teadülüne dair'kanun 3659'bankalar ve devlet müesseseleri memurlarının aylıklarının tevhit ve teadülü hakkında kanun' →Kitlerde çalışan personelin hukuki statüsü bu metin ile düzenlenmiştir	'440 sayılı yasa İDT'lerle müesseseleri ve iştirakleri hakkında' kanun(3460)'ı yürürlükten kaldırmıştır) →sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşlarda İDT olarak tanımlanmıştır.	3656 sayılı kanunu yürürlükten kaldırmıştır 657 'ye ek geçişi 9. ve 21. madde eklenerek KİT personeli 657 'Ye bağlanmıştır	60 sayılı KHK ile 440 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmış ve 2929 sayılı yasa ile kanunlaşmıştır.Yeni boy KİT ler kurulmuş genel bütçe içindeki bazı kuruluşlar KİT statüsü içine alınmış mevcut KİT ler yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuştur	2929 sayılı yasayı yürürlükten kaldırmıştır.Kitlerin hukuki statüsü ve personel ile ilgilidir.

1985 85/9 sayılı EİKK kararı	1986 3291 sayılı kanun	1988 88/11 sayılı YPK kararı	1988 308 sayılı KHK	1990 399 sayılı KHK	1992 3771 sayılı yasa
Ekonomik işler koordinasyon kurulu daha sonra YPK kararlarıyla düzenlemeler olmuş KHK'lar çıkarılmış AYM iptal etmiştir.	'Özelleştirilmesine karar verilen teşebbüs bağlı ortaklık müessese ve işletmelerin sermayelerindeki kamu paylarının %50 nin altına düşünceye kadar tabi olacakları denetim şeklinin tespiti konusunda ypk ya yetki verilmiş.	Kamu kuruluşlarından %50 sinin altına düşünceye kadar denetim yetkisini yüksek denetleme kuruluna vermiştir	Bu KHK ile 233'un personele ilişkin önemli değişiklikler yapılmış ancak AYM iptal etmiştir	KİT personel rejiminin düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK nin bazı maddelerinin yürürlükten kaldırılmasına dair KHK	1sayılı cetvelde yer alan personelin sözleşmeleri 1992 yılı sonu itibari ile sona erdirilerek kadrolarında çalıştırılmaları 657 sayılı DMK hük. Uygulanması öngörülmüştür

Tablo 23:KİT'lerde Memur Rejimi

1-YENİ OLUŞTURULAN MEMUR STATÜSÜ	2-SÜRDÜRÜLEN ESKİ MEMUR STATÜSÜ	3-ÖZEL KURULUŞ KANUNLARI BULUNAN MEMUR STATÜSÜ
Bu grubu 399(1990) KHK 1 sayılı cetvelde yer alan personel oluşturmaktadır.Bu personel AYM kararlarında sözü geçen genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevleri yürütmekle yükümlü olan personeldir. -Kronolojik Sıra:308.→399 sayılı KHK→ 3771 sayılı kanunlaştı 399'un 3/b maddesine göre; Genel müdür,genel müdür yardımcısı,teftiş kurulu başkanı,kurul ve daire başkanları,müessese,bölge,fabrika,işletme ve şube müdürleri ,müfettiş ve müfettiş yardımcıları ve kadro ünvanları 1 sayılı cetvelde gösterilen eliyle yürütülecektir.	233 ve 308 sayılı KHK ya rağmen direnenler.	657 sayılı kanun hükümleri uygulanmakla beraber, çalıştıkları kuruluşların özel kuruluş kanunlarındaki istisna hükümlerinden yararlananlar.

4.KİT'lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı

KİT'lerde toplam sözleşmeli personel istihdamının %91'i çalışmaktadır. KİT'lerde çalışan toplam personelin ise %31'i sözleşmeli

personel olarak istihdam edilmektedir. Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, esnek istihdam türü olarak KİT'lerde istihdam en fazla artış gösteren sözleşmeli personel statüsü olmuştur. 1984 verilerine göre KİT'lerde toplam istihdamın %0.1'ini sözleşmeli personel oluştururken, yirmi yıl sonra bu oran %31'e yükselmiştir.²⁰⁶

1960-1980 yılları arasında, 657 Devlet Memurları Kanununda sayılan istihdam türlerinden olan sözleşmeli personel statüsü KİT'lerde çok kısıtlı oranlarda uygulanmıştır.1978 tarihli 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla sözleşmeli personel uygulaması düzenlenmiştir²⁰⁷. Buna göre sözleşmeli personelin sayı, nitelik, unvan, sözleşme süre ve ücretleri ilgili bakanlığın yılda bir defa ve bütçe yılının başlamasından önce olmak kaydıyla önerisi, Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca tespit olunmakta ve ilgili bakanlıkça onaylanmaktadır.

1980 sonrası kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda yaşanan dönüşüm, sözleşmeli personel statüsünü başat istihdam haline getirmekle kalmamış aynı zamanda sözleşmeli personelin işe alınma, yükseltme, ücretlendirme, işten çıkarılma süreçlerini de yeniden düzenlemiştir. Çalışmanın bu bölümünde sözleşmeli personel statüsünün dönüşümü belirtilen süreçler açısından incelenecektir.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda KİT'lerle ilgili ilk düzenleme 1984 tarihinde 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında" KHK ile getirilmiştir. KİT'lerin kurumsal statüleri yanında personeli ile ilgili de düzenlemeler yapan 233 sayılı KHK'nın personele ilişkin getirdiği düzenleme 'İstihdam Şekilleri ve Sözleşmeli Personel Çalıştırma' başlıklı 43. maddesinde düzenlenmiştir. Teşebbüslerde sözleşmeli personel istihdam edildiği ve sözleşmeli personelin; belirli bir sözleşme ile teşebbüste çalışan işçi ve memur statüsünde olmayan personel olduğu belirtilmiştir.

1988 tarihinde kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, esnek istihdam sistemini tüm KİT'lere uyarlamak amacıyla 308 sayılı KHK çıkarılarak,tüm memur kadroları sözleşmeli personel statüsüne dönüştürülmüştür. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 308 sayılı KHK'da; sözleşmeli personelin hizmet koşullarına,

²⁰⁶ Aslan,age, s.379.

²⁰⁷06.06. 1978 tarihli 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı , 28.6.1978, RG, 16330.

statülerine, hak, yükümlülük ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi Yüksek Planlama Kurulu'na verilmiştir. Ayrıca 308 sayılı KHK'da personelle imzalanacak sözleşmeden doğabilecek ihtilafların adli yargıda çözülmesi öngörülmüştür.

Sözleşmeli personel istihdamına yönelik günümüzde yürürlükte bulunan düzenleme 1990 tarihli 399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair" KHK'dır.²⁰⁸ 399 sayılı KHK ile 233 sayılı KHK'ya tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük hakları düzenlenmiştir.

399 sayılı KHK teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda istihdam türlerini; memur, sözleşmeli personel ve işçi olarak belirtmiştir. 399 sayılı KHK'nın 3/c maddesinde sözleşmeli personel tanımlanmıştır. 3/b bendi dışında kalan sözleşmeli personel, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde 399 sayılı KHK'da belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personeldir. Sözleşmeli personel işin niteliğine göre yılın veya günün belirli sürelerini kapsamak üzere kısmi zamanlı da istihdam edilebilecektir.

399 sayılı KHK, kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, sözleşmeli personelin çalıştırılmasına yönelik ilkeler belirlemiştir. Sözleşmeli personelin çalıştırılmasında, verimlilik ve karlılık ilkelerine bağlı olarak, maliyet bilinci içerisinde çalıştırılması; yaratıcılığı, girişimciliği, başarı ve çabasının maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki bu bağlamda saptanmış ilkelerdir.

399 sayılı KHK ile birlikte, KİT'lerde bireysel sözleşmelilik esasına dayalı olarak gerçekleştirilen sözleşmeli personel statüsüne, kadro karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel statüsü de eklenmiştir. 399 sayılı KHK'nın 3/b maddesinde getirilen düzenleme ile, KİT'lerde yönetici ve denetleyici konumunda bulunan ve I sayılı cetvelde gösterilen personel, bireysel sözleşmelilik esasına dayalı sözleşmeli personel statüsünden daha güvenceli statüye evrilmişlerdir. Kadro

²⁰⁸ 399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair" KHK, 29.01.1990, RG, 20417 Mükerrer.

karşılığı gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel istihdamında, memur kadrosu karşılık gösterilmek suretiyle istihdam edilmekte, ancak hizmet akdiyle istihdam edilmektedir. 399 sayılı KHK ile getirilen bu düzenleme, 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı kanunda da aynı şekilde benimsenerek düzenlenmiştir.

399 sayılı KHK ile sözleşmeli statüde istihdam edilecek personele ilişkin pozisyonların unvan ve sayıları Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edileceği düzenlenmiştir. Ayrıca yeni kadro ve pozisyonların ihdası ile ihdas edilmemiş kadro ve pozisyonların iptal ve değişiklikleri Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır hükmü getirilmiştir.

399 sayılı KHK'nın 'işe alma' başlığını taşıyan 6. maddesinde sözleşmeli personelin işe alınma süreci anlatılmaktadır. Sözleşmeli personel, yönetim kurulu kararı ile işe alınmaktadır. Yönetim kurulları bu yetkilerini, sınırlarını göstermek suretiyle devredebilirler. Sözleşmeli personel ile akdedilecek sözleşmeler Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak yönetmelikle tespit edilecek tip sözleşme çerçevesinde ve takvim yılı itibariyle yıllık olarak düzenlenecektir.

399 sayılı KHK sözleşmeli olarak işe alınacaklarda aranacak şartlar, sınav sistemi uygulaması, sözleşmeli personelin tabi olduğu yasaklar, çalışma saatleri ve izinler açısından 657 sayılı kanuna paralel düzenlemeler getirmiştir.

Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda 399 sayılı KHK'da performans değerlendirmesi getirilerek, performans ile; ücret, yükselme ve işten çıkarılma arasında bağlantı kurulmuştur. 'Başarı Değerleme Düzeyleri': 59 ve daha aşağı puan alanlar (D), 60-75 puan alanlar (C), 76-89 puan alanlar (B), 90 ve yukarı puan alanlar (A) olmak üzere dörde ayrılmıştır.

Başarı değerlendirme düzeyleri; (D) düzeyinde planlarla başka bir sicil amirinin yanında, buldukları görevin temel ücreti tutarında bir ücretle altı ay daha denenmek üzere yeni bir sözleşme yapılmaktadır. Bu süre sonucunda başarıları (D) düzeyinde kalanların sözleşmeleri fesh edilerek, haklarında 5437 sayılı Emekli Sandığı Kanunu Hükümleri uygulanmaktadır.

Başarı değerlendirme düzeyleri,(C) olanların, buldukları görevin temel ücretine, bu ücretin %2'si oranında; (B) olanların, buldukları görevin temel ücretine bu ücretin %4'ü oranında; (A) olanların, buldukları görevin temel

ücretine bu ücretin %8'i oranında başarı ücreti ilave edilmesi suretiyle sözleşmeleri yenilenmektedir.

399 sayılı KHK'ya göre sözleşmeli personele ödenecek ücret, üç farklı ücret tutarının toplamından oluşacaktır. Buna göre 'temel ücret' tutarları, sözleşmeli personelin ünvanı, iş gerekleri, iş yeri ve çalışma şartları dikkate alınmak suretiyle teşebbüs ve bağlı ortaklıklarca tespit edilmektedir. Temel ücret; teşebbüs ve bağlı ortaklıkların, sözleşme personeline ünvanları itibari ile uygulayacakları azami ücret miktarı tekliflerini 15 Kasım'a kadar DPB'ye göndermekte, DPB, bağlı ortaklıklar arasında ücret dengesi ve uygulama birliği sağlamaya yönelik önerilerle birlikte Yüksek Planlama Kurulu'nun onayına sunulmaktadır.

Sözleşmeli personelin ücretinin ikinci kısmını ise 'başarı ücreti' oluşturur. Başarı ücreti, personelin değerlendirilmesi sonucunda elde ettiği sicil notu karşılığında verilmektedir.

Sözleşmeli personelin ücretinin üçüncü kısmında ise 'kıdem ücreti' bulunmaktadır. Sözleşmeli personelin bir sosyal güvenlik kuruluşuna prim ödemek suretiyle geçirdiği hizmet süresi toplamı 6-10 yıl olanlara temel ücretin %2'si, 11-15 yıl arasında olanlara %3'ü, 16-20 yıl olanlara %4'ü ve 21 yıl ve daha fazla olanlara %5'i oranında kıdem ücreti verilmektedir.

KİT'lerde sözleşmeli personel istihdamında yürürlükte olan diğer mevzuat ise 3291 ve 4046 sayılı yasalar çerçevesinde özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlarda çalışanlardır. 399 sayılı KHK ile sözleşmeli personel istihdamı ile 3291 ve 4046 sayılı yasalar çerçevesinde istihdam edilenler arasındaki fark istihdam şekline değil, özelleştirme kapsamına alınışla birlikte değişen KİT statüsünden kaynaklanmaktadır.

Bu tür sözleşmeli personelin ücretleri 527 sayılı KHK'nın 31. maddesi uyarınca, kuruluşlarda kamu payı % 50'nin altına düşünceye kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenecektir. Uygulama tavan (bazen taban) ücretlerin ve artış oranlarının belirlenmesi şeklinde olmakta, bu sınırlamalar içinde ücret ayarlamaları yapmaya yönetim kurulları yetkili kılınmaktadır.

Tablo 24: KİT'lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı

1-657 SAYILI KANUNUN 4— B MADDESİNE GÖRE ÇALIŞTIRILANLAR	2-399 SAYILI KHK'ya GÖRE ÇALIŞANLAR:(1990)	3-ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDA BULUNAN KURULUŞLARDA ÇALIŞANLAR	4-233 sayılı KHK'ya göre Sözleşmeli Personel
1978 tarihli 7/15754 sayılı bakanlar kurulu kararı ile ayrıntılı hale getirilmiştir. →Sözleşmeli personelin; :Sayı,Nitelik,Unvan,Sözleşme Ücret ve Süreleri 1-İlgili bakanlığının yılda bir defa ve bütçe yılının başlamasından önce olmak kaydıyla önerisi 2-DPB'nin olumlu görüşü 3-Maliye bakanlığınca saptanır 4-İlgili bakanlıkça onaylanır	2 sayılı cetvelde tanımlanmış olanlar:2 sayılı cetvelde sözleşmeli personel için kadro anlamında pozisyonlar oluşturulmuştur.Bu pozisyonların unvan ve sayılarının belirlenmesi ,pozisyonlarında değişiklik yapılması yada yeni pozisyonların ihdası bakanlar kurulu tarafından yapılmaktadır. -Bu sözleşme bir hizmet sözleşmesi değil,sözleşmeli personel ile KİT arasındaki ilişkinin idari yargı denetimine bağlı bir kamu hukuku ilişkisi olduğu benimsenmiştir -Sosyal güvenlikleri(5434 sayılı emekli sandığı)	3291 ve 4046 sayılı yasalar çerçevesinde istihdam edilenlerdir son ikisi arasındaki fark istihdam şeklinde değil özelleştirme kapsamına alınışla birlikte değişen kit statüsünden kaynaklanmaktadır. -Bu ttr sözleşmeli personelin ücretleri 527 sayılı KHK'nin 32 md. Uyarınca kuruluşlarda kamu %50 nin altına düşünceye kadar YPK tarafından belirlenmektedir.Uygulama tavan (6 gen taban)ücretlerin ve artı oranlarının belirlenmesi şeklinde olmakta,bu sınırlamalar içinde ücret ayarlamaları yapmaya yönetim kurulları yetkili kılınmaktadır	Bireysel hizmet sözleşmesine bağlı olarak, kadro karşılığı olmaksızın çalışan personel

5. KİT'lerde İşçi İstihdamı

İşçi istihdamı, uygulamanın ve yasal düzenlemenin getirdiği ikili yapılanma içerisinde değerlendirildiğinde, toplam sürekli işçi sayısının %37'si, geçici işçilerin ise % 28'i KİT'lerde istihdam edilmektedir.²⁰⁹ 2004 verileri itibari ile KİT'lerdeki toplam istihdamın %51'i işçi, %8'i ise geçici işçi pozisyonunda bulunmaktadır.

KİT'lerde işçi pozisyonunda çalışanlar 4857 sayılı 'İş Kanunu', 2821 sayılı 'Sendikalar Kanunu', 2822 sayılı 'Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu' ve 506 sayılı 'Sosyal Sigortalar Kanunu' hükümleri uyarınca özel hukuk hükümlerine tabi olarak istihdam edilmektedirler. İş Kanununa göre, bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi denildiği belirtilmiştir. Sürekli iş ve süreksiz işlerde yine İş Kanunu'nda; nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla süren işlere sürekli iş olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda sürekli işlerde çalışanlara işçi, en çok 30 iş günü süren işlerde çalışanlar

²⁰⁹ Güler, 'Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları', age, s.12.

ise geçici işçi denilmektedir. Uygulamanın ortaya çıkardığı geçici işçi sürekli işçi ayrımı, 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı KHK ile düzenlenmiştir.

KİT'lerde kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda istihdam sisteminde dönüşüm sözleşmeli personel statüsü ile gerçekleştirilmiştir. KİT'lerde bu bağlamda sözleşmeli personel kadar uygulaması olmamakla birlikte geçici işçi pozisyonu da esnek istihdamın sağlanmasında araç olarak kullanılmaktadır. Geçici işçi istihdam edebilmek için gerekli koşulların ve vize sürecinin işçi pozisyonuna göre kolaylaştırılması, KİT'lerde geçici işçi sayısını artırmaya yönelik uygulamalardandır.

KİT'lerde 'sürekli işçi' çalıştırabilmek için 190 sayılı KHK'ya göre;

- yasa yada yıllık programlara göre kurulması veya genişletilmesi gereken bir birimin olması
- mevcut işçi kadrolarının yeni işleri yapmaya yetersiz olması gerekmektedir.

Oysa KİT'lerde geçici işçi çalıştırabilmek için tek koşul, bütçeye konulan ödenek miktarıdır. Ancak 2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararnamesinin²¹⁰ istihdamla ilgili 4. Maddesinde; teşebbüs ve bağlı ortaklıkların bir önceki yılda vize edilen geçici işçi sayı ve süresini aşmamak üzere ve vize ettirmek suretiyle geçici işçi çalıştırabilecekleri belirtilmiştir. Geçici işçi istihdamında yalnızca KİT'lere yönelik düzenleme ile, özelleştirmeler sonucunda geride kalan KİT'lerde istihdam artışını sabitlemek amacı bulunmaktadır.

Geçici işçi ile sürekli işçilerin vize süreçleri de birbirinden farklıdır. Sürekli işçi vizesi 190 sayılı KHK'ya göre; DPB'nin görüşü üzerine Maliye Bakanlığı tarafından verilmektedir. Geçici işçi vizesi ise; ilgili bakanlığın ve Hazine Müsteşarlığı'nın, özelleştirilecek olan KİT'lerde ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın görüşleri üzerine DBP tarafından vize verilmektedir.

KİT'lerde istihdam edilecek işçi alımlarında Bakanlar Kurulunca 1983 yılında çıkarılan 'Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrosuna İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Sınav Yönetmeliği' uygulanmaktadır. Sınav sistemi 1983 yılında çıkarılan yönetmelikle birlikte merkezi sisteme dönüştürülmüştür.²¹¹

²¹⁰ '2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararnamesi', age.

²¹¹ 'Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği', Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 83/6750, 20.07.1983, RG, 18110.

1988 tarihli 308 sayılı KHK KİT'lerde personel istihdamını işçi ve sözleşmeli personel olarak sınırlandırmıştır. 1990 tarihli 399 sayılı KHK ise teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütüleceği esası getirilmiş ve işçilerin bu KHK'ya tabi olmadıkları belirtilmiştir. Ancak kanunun geçici 9. maddesinde özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş olup yönetim kademelerinde 1475 sayılı İş Kanunu çerçevesinde personel çalıştıran ve ekli I sayılı cetvelde yer almayan teşebbüs ve bağlı ortaklıklar hakkında 233 sayılı KHK'nın yürürlüğe girdiği tarihten önce tabi oldukları iş hükümleri uygulanacaktır.

KİT'lerdeki konumlarına göre işçileri üçe ayırmaktadır:²¹²

- a. **İşçiler:** Bunlar İş Kanunu hükümleri çerçevesinde çalışan, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kapsamına dahil olan sosyal güvenlikleri 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanun tarafından düzenlenen işçi statüsüdür.
- b. **Kapsam İçi Personel:** İşçilerle birlikte sendikalaşıp, işverenle toplu iş sözleşmesi yapan ve kapsam itibariyle kurumlarına göre değişiklik arz eden, kapsam içi personel olarak nitelendirilen büro personelidir. Bu tür idari kademelerde görev almakla birlikte, sendikalara üye olabilme, her türlü mali, sosyal özlük hakları toplu iş sözleşmeleri ile belirlenen personel statüsüdür.
- c. **Kapsam Dışı Personel:** İşveren vekili durumunda bulunan veya işverenle toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili, sendika üyesi olmayan ve bu sendikaya dayanışma aidatı ödemediklerinden haklarında toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanmayan personel statüsüdür.

Kapsam dışı-kapsam içi personel ayırımına, özel hukuk hükümlerine göre kurulan ve personelinin tamamı işçi statüsünde olan kuruluşlarda da rastlanmaktadır. Bu kuruluşlarda işçi statüsünde olmamakla birlikte uzman, şef ve üzeri görevlerde bulunan yönetici personel, 2821 ve 2822 sayılı kanun kapsamına girmemektedir. Sendika üyesi olmayan, toplu iş sözleşmesi hükümleri dışında kalan bu personel kapsam dışı personel olarak tanımlanırken, sendika üyesi olabilen ve toplu iş

²¹² Kamu Yönetimi Personel Yönetim Sistemi Raporu, Ekim, 1999, s.86.

sözleşmesi hükümlerinden yararlanan personel de kapsam içi olarak tanımlanmaktadır.²¹³

Kapsam dışı personelin ücretleri, daha önce toplu iş sözleşmelerindeki artışlar ve sosyal haklar ölçüt alınarak kendi yönetim kurulu kararları ile şirketlerde uygulanan 'kapsam dışı personel' yönetmelikleriyle belirlenirken, 1980 sonrası KİT mevzuatında yapılan düzenlemelerle, bu tür personel ücretlerinin belirlenmesine de sınırlamalar getirilmiştir. 527 sayılı KHK'nın 31. maddesi uyarınca 399 sayılı KHK kapsamı dışında kalan kuruluşlarda çalışan kapsam dışı personel ücretlerinin Yüksek Planlama Kurulu tarafından ödeneceği hükmü getirilmiştir.²¹⁴

Kapsam dışı personelin hukuki statüsü tartışmalıdır. 4857 sayılı İş Hukuku'na tabi bu personel toplu sözleşme ve grev haklarından yoksundur. Statü itibariyle de kamu hukukuna tabi değildir. Ancak uygulamada ortaya çıkan hukuki problemlerin yargı kararlarında çözülmesi sürecinde kapsam dışı personelin 'görevden alınması'na karşı başvurulacak yetkili yargı "idari yargı" içtihadı oluşmuştur. İctihat kararıyla kapsam dışı personel kamu hukuku ve özel hukuk hükümlerine tabi olmuştur.

Tablo 25: KİT'lerde İşçi İstihdamı

1-İŞÇİ (Düz İşçi)	2-KAPSAM İÇİ PERSONEL (Büro İş Yapan İşçi)	3-KAPSAM DIŞI PERSONEL (Yönetici İşçi)	4-(1983)190 sayılı KHK ya göre geçici işçi
4857,2821,2822 doğrultusunda örgütlenen ve toplu iş sözleşmesi yapanlar	İşçilerle birlikte sendikalaşır, toplu iş sözleşmesi yapıyor, her türlü mali ve özlük hakları toplu iş sözleşmesine dahil olup büro personeli olarak çalışanlar	İşveren vekili durumunda bulunan veya işveren vekili olmamakla birlikte, işverenle toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili, sendika üyyesi olmayan ve bu sendikaya dayanışma aidatı ödediklerinden haklarında toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanmayan personeldir (Yönetici İşçi) -Toplu iş sözleşmesi hükümlerine tabi değildir. İş akitleri feshedilen kapsam dışı personel idari yargı yerlerine başvurmaktadır.	Borçlar kanununa tabi

²¹³ A.k., s.86.

²¹⁴ A.k., s.86.

VI. KURUL TİPİ ÖRGÜTLENMELER ve KAMU İSTİHDAM SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM

Kurul tipi örgütlenmeler, yönetimde karar alma yetkisinin tek elde toplanmasını engelleyerek yönetime daha demokratik nitelik kazandırarak; merkezileşmeyi engelleyen, uzlaşma kültürünün yerleşmesine katkıda bulunan, bilgi-birikim-deneyimlerin paylaşılmasını sağlayan, iletişim ve eşgüdüm ortamı yaratan mekanizmalar olarak tanımlanmaktadır.²¹⁵

Türk kamu yönetimi geleneğinde kurul tipi örgütlenmelere Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren rastlanmaktadır. Özellikle ekonomik, bilimsel, ticari kamu hizmetlerinin konusuna giren hizmetler alanında kurul tipi örgütlenmelerden yararlanılmıştır. Bu kurullar yönetimin karar alma süreçlerine yardım eden, yol gösteren danışma niteliğinde kurullar olmuştur.

Türkiye’de 1980’li yıllarla birlikte uygulamaya konulan neo-liberal politikalarla birlikte kurul tipi örgütlenmeler niceliksel olarak genişleyerek, yetkilerinde ve işlevlerinde dönüşüm yaşamışlardır. Neo-liberal politikaların kamu yönetimine yansımaları niteliğinde olan gelişmeler, kurul tipi örgütlenmeleri iki farklı düzlemde beslemiştir.

Kurul tipi örgütlenmeler ilk düzlemde, çoğulcu demokrasinin gereği olarak seçimle iktidara gelen siyasi otoritelerin (özellikle dış odaklı taleplere cevap verebilmek için) keyfi, serbest ve denetimsiz hareket etmelerine imkan sağlamak için kurul adı altında yapılar oluşturmuşlardır. Bu kurullar ya zaten mevcut olan kurumların işlevlerinin ve yönetim yapılarının değiştirilmesi şeklinde yada yeni kurullar oluşturmak suretiyle gerçekleştirilmiştir.

İlk düzlemde yer alan kurullar, mevcut kamu bürokrasisi içerisinde özellikle Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilen işlevlerin, kurullara devredilmesi suretiyle oluşturulmuştur. Bakanlar kurulunun alt kabinesi gibi hareket eden bu kurullar demokrasi geleneğine aykırı olarak, Bakanlar Kurulu’nun yetkilerini almışlardır. Böyle bir düzenleme siyasi otoritenin en tepesinin keyfi ve serbestçe hareket etmesine olanak sağlayarak, neo-liberal politikaların hızlı ve denetim sürecine takılmadan uygulanmasını kolaylaştırmıştır.

²¹⁵ Seriya Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara; TODAİE Yayınları, 2003, s.22-25.

Siyasi otoriteye büyük serbesti tanıyarak, kamu yönetiminin işleyiş mekanizmasını değiştiren kurulların en önemli özelliği, bürokratik mekanizmayı parçalayarak devlet teşkilatında yeni oluşumlar yaratması yada mevcut danışma ve inceleme niteliğinde olan yapıları icrai niteliğe dönüştürmesidir.

Türkiye’de kurul tipi örgütlenmeler 1980-1990 yılları arasında ‘siyasi otoriteye serbestlik’ amacıyla kurulmuş ve bu dönemde sayı ve işlevlerinde artış görülmüştür. Ancak 1990 yıllardan sonra kurul tipi örgütlenmeler ikinci düzlemde beslenerek gelişmeye başlamışlardır. Bu düzlemde ‘hassas sektörleri’ piyasaya uyarlamak amacıyla oluşturulan kurul tipi örgütlenmelerdir. İronik bir şekilde yeni kuşak kurullar siyasi otoritenin keyfi ve serbest bir şekilde hareket etmesini engelleyebilmek için onlara karşı oluşturulan örgütlenmeler niteliğindedir.

Tablo 26: Kuruluş Amaçlarına Göre Kurul Tipi Örgütlenmeler

Siyasi Otoriteye Serbesti Tanımak Amacıyla Oluşturulmuş Kurul Tipi Örgütlenmeler (inceleme alanına yalnızca ekonomik nitelikte olanlar alınmıştır)	Hassas Sektörleri Piyasa Mekanizmasına Uyarlamak Amacıyla Oluşturulmuş Kurul Tipi Örgütlenmeler (Düzenleyici Kurullar, Bağımsız İdari Otoriteler)
(1994) -Özelleştirme Yüksek Kurulu (1994) -Yüksek Planlama Kurulu (1961)(1) -Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu -GAP Yüksek Kurulu (1989) -Ekonomik ve Sosyal Konsey (1995) -İstihdamı Geliştirme Yüksek Koordinasyon Kurulu (1985) -AB İç Ekonomik ve Teknik Koordinasyon Kurulu (2000)	-Sermaye Piyasası Kurulu (1981) -Radyo Televizyon Üst Kurulu (1994) -Rekabet Kurumu (1994) -Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999) -Telekomünikasyon Kurumu (2000) -Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001) -Şeker Kurumu (2001) -Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002) -Kamu İhale Kurumu (2002)

(1)YPK, DPT’nin kuruluşundan başlayarak 1984 yılına kadar, siyasilerin ve DPT üst düzey yöneticilerinin eşit oy hakkı ile temsil edildiği, siyasi ve teknik bir kurul olarak işlev görmüştür. 233 sayılı KHK ile önce DPT daire başkanlarının, 304 sayılı KHK ile DPT müsteşarının üyeliğinin kaldırılmasıyla, YPK tümüyle siyasi bir kurula dönüştürülmüştür. Son olarak 1994’te 540 sayılı KHK ile DPT müsteşarı yeniden kurula dahil edilmiştir.

1. Siyasi Otoriteye Serbesti Tanımak Amacıyla Oluşturulan Kurul Tipi Örgütlenmeler

Ekonomik, sosyal ve mali alanlarda, düzenlemelerin yürütmenin en tepesine Başbakan ve onun çevresinde alt kabine niteliğinde sınırlı sayıda

bakanlık tarafından yapılması kamu işletmeciliği anlayışının temel önermelerindedir. Kamu işletmeciliği anlayışı yetki devrini, ademi merkezîyetçiliği desteklerken aynı zamanda, ekonomik ve mali alanlarda düzenlemelerin alt kabine niteliğindeki kurullarda, merkezden alınmasını önermektedir. 1951 yılında hükümetin istemi üzerine Dünya Bankası tarafından hazırlanan Barker Raporu'nda Başbakan veya yardımcısının başkanlığında toplanan 'Ekonomik Koordinasyon Kurulu'nun kurulması önerilmiştir. Raporda ekonomik koordinasyonun devlet eliyle yürütüldüğünü ve ekonomik koordinasyonun yenileştirilmesi gerektiği tavsiye edilmektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında yetkinin merkezin en tepesine ve çevresindeki sınırlı sayıda kişiye bırakılması uygulaması 1980'den sonra hız kazanarak uygulanmıştır. Siyasi otoriteye serbesti tanımak amacıyla oluşturulan kurul tipi örgütlenmeler, genellikle halihazırda mevcut 'danışma ve öneri' getirme niteliğindeki kurullara 'icrai' nitelik kazandırmak suretiyle gerçekleştirilmiştir. Mevcut kurulların yapısı ve işlevleri evrilerek yeni hukuksal statüler kazandırılmıştır. Özelleştirme, para, kredi gibi ekonomik ve mali alanlarda, istihdam ve bölge planlaması gibi sosyal alanlarda kurul tipi örgütlerden yararlanılmıştır. Yüksek Planlama Kurulu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu, GAP Yüksek Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey, İstihdamı Geliştirme Yüksek Koordinasyon Kurulu, 1980 sonrasında kamu işletmeciliği anlayışı ile kurulan veya evrilerek işlevleri veya yapısı dönüşen kurullardır.

1980 sonrasında kamu sektörünün, piyasa mekanizması işleyişine bırakılması ve devletin küçültülmesi bağlamında ortaya çıkan özelleştirme uygulamaları kurul tipi örgütlenmelerle yürütülmüştür. Özelleştirme uygulamaları sancılı başlamıştır. Bunun temel nedeni, özelleştirmenin sağlam bir hukuksal ve yönetsel altyapısının oluşturulmamış olmasıdır.²¹⁶ Özelleştirmeye yönelik kararlar ve uygulamalar yüksek mahkemeler tarafından iptal edilmiştir.

1980 sonrasında özelleştirme konusunu düzenlemek için görevlendirilen kurullar tarihsel süreç içerisinde, Toplu Konut ve Kamu

²¹⁶ Turgut Tan, 'Özelleştirme', *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, Prof. Dr. L. Duran'a Armağan, Y.9, S.1-2, 1988, s. 271.

Ortaklığı Kurulu (TKKOK) ve Özelleştirme Yüksek Kurulu olmuştur. 1984 yılında çıkarılan kanunla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu²¹⁷ kurulmuştur. Özelleştirilecek KİT'leri belirleme yetkisi verilen kurulun görevleri, iki yıl sonra 1986 yılında çıkarılan yasayla Bakanlar Kurulu arasında bölüştürülmüştür.²¹⁸ Getirilen düzenlemeye göre, TKKOK'ya bağlı ortaklık ve işletmelerin özelleştirme ile ilgili düzenleme yapma yetkisi verilirken, KİT'lerle ilgili düzenleme Bakanlar Kurulu'na çekilmiştir. Bir yıl sonra 1987'de TKKOK'un özelleştirme ile ilgili yetkileri kaldırılarak, bağlı ortaklık ve işletmelerin özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler Yüksek Planlama Kurulu'na bırakılırken, KİT'ler yine Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenmiştir.

KİT'lerin özelleştirilmesi sürecinde yaşanan sıkıntıların bitmemesi üzerine 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı kanunla birlikte özelleşecek kurumları belirleyecek ve bunlarla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak üzere yeni bir kurul ve kurum oluşturulmuştur.²¹⁹ 'Özelleştirme Yüksek Kurulu' ve kurul tarafından alınan kararları uygulayacak ve izleyecek olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bu tarihten günümüze özelleştirme alanında tam yetkili olarak çalışmaktadırlar. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kamu tüzel kişiliğine sahip ve Başbakanlığın ilgili kuruluşu olarak örgütlenmiştir.

Özelleştirme Yüksek Kurulu tamamıyla siyasal nitelikteki üyelerden oluşmaktadır. Başbakan başkanlığında toplanan kurulun üyeleri; Başbakan yardımcısı, Başbakanının belirleyeceği bir devlet bakanı, özelleştirmeden sorumlu devlet bakanı, maliye bakanı ile, sanayi ve ticaret bakanı olmak üzere toplam altı üyeden oluşmaktadır. Kurulun görevleri kanunun üçüncü maddesinde şu şekilde sıralanmıştır.²²⁰

²¹⁷ 2983 sayılı 'Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun', 17.03.1984, RG, 18344.

²¹⁸3291 sayılı '1211 sayılı TC Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 07.11.1985 tarihli ve 3228 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kurulunda Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve KİT'lerin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun' RG. 03.06.1986, 19126.

²¹⁹'Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun', RG. 27.11.1984., 22124.

²²⁰A.k.

* KİT'lerin özelleştirme kapsamına alınmasına, özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibariyle özelleştirilebilir olmayanların mali ve hukuki açıdan 'özelleştirmeye hazırlanmasına', hazırlık işlemleri tamamlananların bu işlemlerden sonra, hazırlık işlemlerine gerek görülmeyenlerin ise doğrudan 'özelleştirme programına' alınmasına karar vermek ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek,

*Özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statülerine iade edilmesine ve/veya özelleştirme programına alınmış kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar vermek,

* Kuruluşların; satış, kiralama, işletme hakkı, devri mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun diğer hukuki tasarruflarla gerçek ve/veya tüzel kişilerine devredilmesi yöntemleriyle Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen nihai devir işlemlerini onaylamak,

* Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan gerekli görülenlerin küçültülmesine, faaliyetlerinin süreli veya süresiz olarak durdurulmasına, kapatılmasına veya tasfiyesine karar vermektir.

Özelleştirme kamu mülkiyetinde bulunan alanların, özel sektör mülkiyetine bırakılması, devletin faaliyet alanının küçültülmesi anlamına gelmektedir. Devletin hangi alanlarda faaliyet göstereceğinin belirleyicisi seçimlerle başa gelen siyasal iktidar ve bir anlamda 'ayrılık ve bağımlılık' ilkeleriyle siyasal iktidarın aldığı kararların uygulayıcısı ve yol göstericisi niteliğinde olan 'bürokrasidir'. Siyasal iktidar tek başına ve yetkileri Başbakan'da toplayarak bürokrasinin teknik bilgi ve uzmanlığını hiçe sayarak, bir anlamda 'bürokrasi engeline' takılmamak için aldığı kararlar ve uygulamalarda bürokrasiyi çevrim dışı bırakmaya çalışmıştır. Özelleştirme Yüksek Kurulu da bunun örneği niteliğindedir. Özelleştirme gibi bürokrasiyi ilgilendiren bir konuda, bürokratlara tek bir sandalye ayrılmamıştır.

Siyasal otoritelerin yetkileri merkezde toplayarak, neo-liberal politikaları serbest, hızlı ve denetimsiz olarak uygulayabilmek için

oluşturdukları kurullardan ikisi Devlet Planlama Teşkilatı içinde bulunmaktadır. 1994 tarihli 'Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında' KHK'nın 'teşkilat' başlıklı üçüncü maddesinde DPT'nin; Yüksek Planlama Kurulu, Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından meydana geldiği hükmü bulunmaktadır.²²¹ Yüksek Planlama Kurulu, 1980 sonrasında kurulan bir kurul değildir, yeni kurulmamıştır, mevcut kuruma, siyasal iktidarın ihtiyaçları doğrultusunda evrilerek yeni işlev ve yapı kazandırılmıştır. Oysa Para Kredi Koordinasyon Kurulu 8/166 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1980 yılında kurulmuştur.²²²

1961 Anayasasından sonra planlı kalkınma amacının gerçekleştirilmesi için kurulan Devlet Planlama teşkilatının iki kanadından birisi YPK'dır. YPK 91 sayılı kanunun 4. maddesine göre, Başbakan (veya yardımcısı), Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan, planlama müsteşarı, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanı ve Koordinasyon Dairesi Başkanı olmak üzere toplam 8 üyeden meydana gelmektedir.²²³ Yüksek Planlama Kurulu, bürokrasinin ve siyasetin eşit temsiline dayanan mekanizmaya dayanmaktadır. 91 sayılı kanunda YPK'nın görevi; 'iktisadi ve sosyal politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak planları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, tayin edilen hedeflere uygunluk ve kifayet derecesi bakımından incelemek' olarak tanımlanmıştır. Kanunda getirilen tanımdan anlaşılacağı üzere YPK Bakanlar Kurulunun çalışmalarına yardımcı olmak, kalkınma planları ile siyasal politikalar konusunda paralellik sağlamak amacıyla kurulmuş, danışma ve inceleme özelliklerine sahip kurul niteliğindedir.

YPK, Bakanlar Kuruluna yardımcı nitelikte bir kurul olarak 24 yıl faaliyet gösterdikten sonra 1984 yılında 223 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK ile, yapı ve işlev dönüşümü

²²¹ 540 sayılı 'Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname' 24.06.1994, RG, 21970 Mükerrer.

²²² 8/166 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 25 Ocak 1980, RG, 21332.

²²³ 91 sayılı 'Devlet Planlama Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun', 5.10.1960, RG, 10621.

yaşamıştır.²²⁴ 223 sayılı KHK'ya göre YPK; Başbakanın başkanlığında, Devlet Bakanı (Başbakan Yardımcısı), Maliye ve Gümrük Bakanı, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı'ndan oluşmaktadır. 1984 'de getirilen KHK ile birlikte YPK'nın bürokratik kanadı tırpanlanarak, yalnızca DPT Müsteşarı bırakılmış, 6 siyasi üyeye karşılık, bürokrasi tek temsilcisi ile bırakılmıştır.

1987 yılında 304 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen YPK'da bu kez sadece yapısal değil işlevsel de dönüşüm olmuştur.²²⁵ Getirilen düzenleme ile birlikte tek bürokratik temsilci olan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarının kurul üyeliği kaldırılarak yalnızca siyasilere oluşan kurul durumuna getirilmiştir. Başbakanın başkanlığında toplanan YPK'nın kurul üyeleri: devlet bakanı ve Başbakan yardımcısı, Başbakanın belirleyeceği en çok üç devlet bakanı ile Maliye ve Gümrük, Tarım Orman ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma Bakanlarından meydana gelmekte ve YPK'nın konuların mahiyet ve özelliğine göre Kurula başkan tarafından diğer bakanlar ve kamu görevlilerinin de çağrılabilmesi hükmü getirilmiştir. 304 sayılı KHK ile YPK'ya verilen görevler şunlardır:²²⁶

* İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamada ve politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak planlar ile yıllık programları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, tayin edilen hedeflere uygunluk ve yeterlilik bakımından incelemek,

* Memleketin yurt içi ve yurt dışı ekonomik hayatıyla ilgili konularda yüksek seviyede kararlar almak,

* Uzun vadeli kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde 233 sayılı KHK hükümleri de dikkate alınarak KİT'lerle ilgili her türlü kararları almak,

²²⁴ 233 sayılı, 'Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname', 18.16.1984, RG, 18435.

²²⁵ 304 sayılı 'Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair' KHK, 31.12.1987, RG, 19681.

²²⁶ Mustafa Ateş, Kamu Yönetimindeki Yeri, Organizasyon Yapısı, Görevleri ve Fonksiyonları ile Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara: DPT Yayınları, 1999, s.54.

* İhracat ve ithalat rejimlerinin düzenlenmesine dair esasları tespit etmek ve dış ekonomik münasebetlerde koordinasyonu sağlamak,

* 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun 10. maddesi ve diğer kanunlarla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'na verilmiş bulunulan görevleri yürütmek,

* Kanunla veya Bakanlar Kurulunca öngörülen diğer hususlar ile Kurul Başkanı veya üyelerinin görüşülmesini istediği konuları karara bağlamak olarak belirtilmiştir.

Yukarıda tanımlanan görevlerle birlikte YPK artık 'danışma-inceleme' niteliğinden 'icrai' nitelikte, uygulamaya dönük kurul niteliğine dönüşmüştür. 304 sayılı KHK ile daha önce '2983 ve 2985 sayılı kanunlar ile 233 sayılı KHK ve diğer mevzuatlarla 'Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu', 'Koordinasyon Kurulu' ve 'Kamu Ortaklığı Kurulu'na verilen görevler YPK'ya verilmiştir.²²⁷

YPK'da Mart 1991 tarihinde 3701 sayılı kanunla yeniden düzenlemeye gidilmiştir.²²⁸ Anılan kanun dört ay kadar yürürlükte kalmış Ağustos 1991'de 437 sayılı KHK²²⁹ ile yürürlükten kaldırılmıştır. 437 sayılı KHK'nın en önemli özelliği DPT Müsteşarlık Teşkilatı bünyesindeki 'Teşvik ve Uygulama', 'Yabancı Sermaye' ve 'Serbest Bölgeler Genel Müdürlükleri'nin ayrılarak o tarihteki Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına bağlanması olmuştur.²³⁰

1993 tarihinde 511 sayılı KHK ile YPK'da yeniden düzenlemelere gidilmiş, YPK'nın Başbakan tarafından belirlenecek bakanlar ile DPT Müsteşarından meydana geleceği hükmü getirilmiştir. DPT Müsteşarı bu hükümle 1987 yılından beri (304 sayılı KHK'nın yürürlüğe girmesinden itibaren) uzak tutulduğu kurula 6 sene sonra geri dönmüştür. Ancak 511 sayılı KHK Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince yerine 1994 yılında 540 sayılı KHK çıkarılmıştır. 540 sayılı KHK günümüzde de geçerliliğini

²²⁷ Ateş, age, s.54

²²⁸ 3701 sayılı 'Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun', 22.03.1991, RG, 20822.

²²⁹ 437 sayılı 'Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname', 14.08.1991, RG, 20960.

²³⁰ Ateş, age, s.55.

koruyan YPK mevzuatıdır.²³¹ 540 sayılı KHK'nın 4. maddesinde; YPK'nın Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği sayıda bakanlar ile DPT Müsteşarından meydana gelir hükmü getirilmiştir. KHK'nın 5. maddesinde kurulun görevleri düzenlenmiştir. Yukarıda sıralanan 304 sayılı KHK ile YPK'ya verilen görevlerde bir değişme olmamıştır.

Kısaca değerlendirmek gerekirse YPK, ilk kurulduğunda amaçlanan işlevlerden ve yapıdan 1980 sonrası geliştirilen kamu işletmeciliği anlayışıyla uzaklaştırılarak, dönüşüm yaşamış, neo-liberal politikaların gerçekleştirilmesinde aracı kurum haline getirilmiştir. Bu süreçte kurulun bürokratik kanadı dışlanmış, danışma niteliği yerine uygulama özelliği başat duruma getirilmiştir. YPK'nın teşkilatlanmasında en ilginç nokta, kamu yönetiminin siyasi kanadına danışma, inceleme, yol gösterme amacıyla siyasi ve bürokratlardan oluşan mekanizmanın bir müddet sonra sadece siyasilerden kurulu bir biçim almasıyla oluşmuştur. Yani siyasiler, siyasetçi şapkasını takarak politika oluşturmakta ve sonra kurul üyeliği şapkasını takarak konuyla ilgili görüş bildirmektedirler. Siyasi kanadın güçlendirilerek, bürokratların karar alma mekanizması dışına çıkarılmasıyla, kamu işletmeciliği anlayışının önündeki en büyük engel statükoyu korumak isteyen bürokratların direnişi kırılmak istenmiştir. Dünya Bankası'nda konu ile ilgili görüşlerinde 'neo-liberal model karşısında en büyük muhalefeti bürokrasi olarak tanımlayarak, reformun statükonun sürmesinden yana olan çıkar gruplarının direnişi karşısında tehlikeye düşebilir' endişesini dile getirmektedir.²³²

YPK ile aynı teşkilat içerisinde bulunan ve kamu işletmeciliği anlayışı bazında araç olarak kullanılan kurullardan ikincisi ise Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu'dur. Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu (PKKK) teşkilatın ilk kurulduğu 1960'lı yıllarda değil, 24 Ocak 1980 Kararlarının uyarlanabilmesi için DPT içerisine eklenen kurul niteliğindedir. 8/166

²³¹540 sayılı 'Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname', 24.06.1994, RG, 21970 Mükerrer.

²³² World Bank, PFPSAL-II, Project Information Document, paragraf 14-15'den aktaran Birgül Ayman Güler, 'Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları', PSI Türkiye Sendikaları tarafından düzenlenen 9.01.2003 günlü 'Kamu Sektöründe İş Güvencesinin Geleceği Semineri'nde sunulan bildiri.

sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kurulan Para ve Kredi ve Koordinasyon Kurulu²³³, Başbakanlık müsteşarı başkanlığında; DPT Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Ticaret Bakanlığı Müsteşarı, DPT İktisadi Planlama Başkanı, Hazine ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Genel Sekreteri, Merkez Bankası Başkanı ve Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürü'nden oluşmaktadır.

Kurulun temel görevleri şu şekilde belirlenmiştir:

- * Para ve kredi politikasının uygulanmasında koordinasyonu sağlamak,
- * Kredilerin plan ve program ilkelerine uygun olarak dağılımını ve finansman güçlüklerinin giderilmesini temin etmek,
- * Destekleme fiyatları konusunda tavsiyelerde bulunmak,
- * Ödemeler dengesindeki gelişmeleri takip ederek gerekli tedbirleri almak olarak belirlenmiştir.

PKKK ile ilgili 1983 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile değişikliğe gidilerek kurulun teşkilat tarzı yeniden düzenlenmiştir.²³⁴ Kurul ile ilgili düzenlemeler, 1988, 1992 ve 1993 yıllarında gerçekleştirilmiş, 1994 yılında çıkarılan 540 sayılı KHK ile kurul bugünkü yapısına kavuşmuştur.²³⁵ KHK'nın 6. maddesinde PKKK'nın DPT Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği bakanlar ile Maliye Bakanlığı Müsteşarı, DPT Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret Müsteşarı ve Merkez Bankası Başkanından oluşmaktadır. Kurul toplantılarına başkan tarafından konuyla ilgili bakanlar davet edilebilir ve görüşülecek konuların gerektirdiği hallerde diğer kamu görevlileri de çağrılabilir hükmü getirilmiştir.

PKKK'ya verilen görevler KHK'da şu şekilde belirlenmiştir:

- * Ülkenin yurtiçi ve yurtdışı ekonomi, para, kredi ve maliye politikalarını tespit ederek uygulanmasında koordinasyonu sağlamak ve bununla ilgili gerekli tedbirleri almak,

²³³ 8/166 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 25.01.1980, RG, 21332.

²³⁴ 83/7538 sayılı Bakanlar Kururu Kararı, 30.12.1983, RG, 18267.

²³⁵ 'Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında' Kanun Hükmünde Kararname, 24.06.1994, RG, 21970 Mükerrer.

* Bakanlar Kurulu'nun veya YPK'nın incelenmesini istediği konularda görüş bildirmek,

* Destekleme politikalarının esaslarını belirleyerek destekleme fiyatları konusunda Bakanlar Kurulu'na tavsiyelerde bulunmak,

* Ödemeler dengesindeki gelişmeleri takip ederek gerekli tedbirleri almak, ithalattan alınacak teminat ve fonlar hakkında Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak,

* Bakanlar Kurulunca verilen görevleri yapmak,

* Kurul kararlarının uygulanmasını takip etmek olarak belirlenmiştir.

Genel olarak değerlendirirsek; 1980 yılında ilk kurulduğunda tamamıyla bürokratlardan oluşan kurul 'Ekonomik Danışma Kurulu' niteliğinde faaliyet göstermek amacıyla oluşturulmuştur. 1994'de getirilen yeni düzenleme ile birlikte kurul, 3 siyasi kanattan temsilci 5'te bürokrat kanadından temsilciyle oluşturulmuştur.

PKKK hiyerarşik konum itibarıyla YPK'nın altında bulunmaktadır. Ayrıca PKKK'nın oluşum oranı YPK'dan daha fazla bürokrat kanadın gelişmesine izin veren, teknik yönü ağır basan yapıya sahiptir. PKKK, YPK'ya ve Bakanlar Kurulu'na alanına giren konularda danışmanlık yapmak amacıyla kurulmuştur.

2. Hassas Sektörleri Piyasa Mekanizmasına Uyarlamak Amacıyla Oluşturulmuş Kurul Tipi Örgütlenmeler

Hassas sektörleri piyasa mekanizmasının işleyiş düzenine uyarlayabilmek için oluşturulan kurullara, bağımsız idari kuruluş, bağımsız idari otorite veya üst kurul denilmektedir. Kamu yönetimi sözlüğü bağımsız idari kuruluşu 'piyasa ekonomisi, kitle iletişimi ve kamu özgürlükleri gibi duyarlı sektörlerde düzenleme ve denetim işlevlerine sahip bağımsız kamu kuruluşları' olarak tanımlamıştır.²³⁶

Bağımsız idari otoriteler ve kamu istihdam sistemindeki dönüşüm sürecini açıklayabilmek için öncelikle regülasyonun açıklanması gerekmektedir. Regülasyon ilk olarak ABD'de ortaya çıkmış ve ilk anlamıyla

²³⁶ Kamu Yönetimi Sözlüğü, age, s.20.

‘düzenleme, yönlendirme ve denetleme’ anlamlarında kullanılmıştır. Ancak 1980’li yıllardan sonra ortaya çıkan neo-liberal uygulamalar regülasyona farklı anlamlar yüklemiştir. Günümüzde regülasyon ‘devletten özerkleşme eğilimi olan’, kamusal kurumlarca yapılan düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyeti’ olarak kullanılmaktadır.²³⁷

Bağımsız idari otoriteler, ilk olarak ABD’de Başkanın yetkilerini kısıtlamak (politikacılara güvensizlik), yolsuzlukların önüne geçmek, gelişen teknolojinin ortaya çıkardığı alanların klasik örgütlenme yapısıyla organizasyonunun ve denetiminin güçleşmesi, uluslar arası yatırımları çekebilmek vb. gibi nedenlerde ortaya çıkmış²³⁸ ve neo-liberal politikalarla birlikte tüm dünyaya yayılmıştır.

Kurul tipi örgütlenmeler kamu işletmeciliği anlayışının temel sayıtlısı olan yönetim siyaset ayrımı ve kamu tercihi yaklaşımının (public choice), pratikte kurumsallaşmış yapılarıdır. Yönetim ve siyaset dikotomisinde, yönetim teknik boyutu ifade ederken, siyaset ideolojik boyutu oluşturmaktadır. Bürokratlar kamu politikası yaklaşımının belirttiği gibi kamu yararından hareket ederek toplumun çıkarlarını düşünmemekte aksine, her zaman için bireysel çıkarlarını artırmaya çalışmaktadırlar. Bürokratlar, statülerini, güç ve yetkilerini artırmak güdüsüyle hareket etmekte, kamu yararı gibi soyut bir amaçla ilgilenmemektedirler. Daha da önemlisi kamu işletmeciliği anlayışının işleyişi piyasa mekanizmasına dayanmaktadır. Piyasa mekanizması ise düzen ve istikrar arayışı içerisindedir. Sürekli yenilenen seçimlerle birlikte iktidara gelen her siyasal otorite seçmenlerini memnun etmek için yeni politik hedefler ve bu hedefleri gerçekleştirmek için farklı stratejiler belirleyecektir. Sistemin bu şekilde işlemesi piyasa mekanizmasının aradığı ‘düzen’ ve ‘istikrar’ anlayışını kesintiye uğratacaktır. Yani demokratik çoğulcu sistemlerin arz ve talep koşullarında kendiliğinden dengeye geleceğine inanılan piyasa mekanizmasının işleyişi için, ‘karar alma süreçlerinin’ dışına çıkarılması gerekmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse bağımsız idari otoriteler, çoğulcu temsili demokrasinin gereği olarak, seçimler sonucunda iktidara gelen siyasal otoritenin, piyasa mekanizmasının işleyişine müdahale etmesini engellemek ve bu işlevi onlar adına ve onlardan özerk olarak gerçekleştirmek için kurulmuş örgütlerdir.

²³⁷ Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003, s.25

²³⁸ A.k., s. 7.

Boratav'a göre kurul tipi örgütlenmeler (bağımsız idari otoriteler) diğer bir ifadeyle üst kurullar, kendilerine amaç edindikleri nesnelere açısından ikili bir yapı gösterirler.²³⁹ Bunlardan ilki emeği kontrol etmeye çalışan üst kurullardır. Bu kurullar daha çok tarım sektöründeki kurul tipi yapılardır. Bir diğeri de sermayeye ilişkin düzenlemeleri gerçekleştiren kurullardır. Bankacılık Üst Kurulu, İhale Üst Kurulu gibi. İkinci tipe giren kurullar uluslar arası sermayenin daha rahat hareket edebilmesi için gerekli düzenlemeleri siyasi iradenin baskısı olmaksızın alabilen örgütlenmelerdir.

Bağımsız idari otoritelerin (BİO) ayrı tüzel kişiliğe sahip olmaları zorunlu olmamakla birlikte Türkiye'de genelde kabul gören uygulama ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip olmalarıdır. Klasik kamu kurumları merkezi idare ile vesayet ilişkisinde bulunmasına rağmen BİO'ların merkezle vesayet ilişkisi bulunmamaktadır. Bakanlık yada Başbakanlık ile ilişkilendirilen BİO'lar genellikle bu bağı bütçeleri ile ilgili konularda kullanmaktadır.²⁴⁰ BİO'lar çalışma alanlarına giren sektörlerle ait düzenleme, izleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. BİO'ların bağlı olduğu bakanlığın veya başbakanlığın bu işlemlere müdahale etme yetkileri bulunmamaktadır. Demokrasi ilkesiyle ters düşen bu uygulama günümüzde siyasi otoriteleri ve halkı rahatsız etmekte, hatta bu rahatsızlık Başbakan tarafından dile getirilmiş bulunmaktadır.²⁴¹

BİO'ların teşkilatlanmasına bağımsızlığını sağlayıcı ve siyasi otoritelerle bağı kesmeye yönelik düzenekler getirilmiştir. Kurul üyelerinin görev sürelerinin siyasi otoritelerin görevde buldukları sürelerden uzun tutulması, yalnız bir kere kurul üyeliğine seçilebilmek ve kurul üyeliği sonlandığında eski görev yerine tekrar dönebilmek bunlar arasındadır.

Bağımsız idari otoriteler Türkiye'de personel sayıları açısından değerlendirildiğinde en fazla personele sahip kurumun Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu olduğu görülmektedir. Onu takip eden

²³⁹ Korkut Boratav, 'Küreselleşme Politikaları ve Kamu Hizmetleri', **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar**, Kesik, 2003, s.13.

²⁴⁰ Turgut Tan, 'Bağımsız İdare Olarak Sermaye Piyasası Kurulu', **Prof. Dr. İsmail Türk'e Armağan**, Ankara: SPK Yayınları No: 54, 1996, s.11.

²⁴¹ Ecevit Başbakanlığı sırasında BİO'larla ilgili sıkıntılarını dile getirerek, eleştirmiştir.

kurumların ise Telekomünikasyon Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'dur. En az personele sahip kurum ise Şeker Kurumu'dur.

Tablo 27: Bağımsız İdari Otoriteler ve Personel İstihdam Sayıları (Kurul Üyeleri Hariç) (2003)

Kurum	Personel Sayısı
SPK	422
RTÜK	333
Rekabet Kurumu	304
BDDK	758
Telekomünikasyon Kurumu	443
Şeker Kurumu	57
EPDK	426
Tütün Kurumu	244
KİK	377
TOPLAM	3364

2.1. BİO'lar ve İstihdam Türleri

BİO'ların personel rejimleri incelendiğinde standart prosedürün bulunmadığı, birbirinden farklı düzenlemelere gidildiği görülmektedir.

Radyo Televizyon Üst Kurulu Personel Yönetmeliğinde²⁴² kurulda personelin memur ve sözleşmeli personel statüsünde istihdam edileceği belirtilmiştir. 'Şeker Kanunu'²⁴³ Şeker Kurulunda istihdamın 1475 sayılı (4857Sayılı) İş Kanunu hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. Şeker kurulunda İş Kanunu hükümlerine tabi olacağının önemli bir gerekçesi kurumun 'Sanayi ve Ticaret Bakanlığı' ile ilişkilendirilmiş olmasındandır. Rekabet Kurulu, Tütün Kurulu²⁴⁴ ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ise istihdam türlerinden yalnızca sözleşmeli personeli benimseyen kurumlardır.

²⁴² 'Radyo ve Televizyon Üst Kurul Personel Yönetmeliği', 8.11.2002, R.G. 24930

²⁴³ 4634 Sayılı 'Şeker Kanunu', 4.4.2001, R.G.24459 Mükerrer.

²⁴⁴ 4733 Sayılı 'Tütün Kurumu', 19.12.2002, R.G.24968.

Kamu İhale Kurumu'nun yönetmeliğinde²⁴⁵ ise istihdam türü olarak sözleşmeli personel ve 657'nin istihdam türlerinin benimsendiği belirtilmiştir. Sermaye Piyasası Kurulu ve Telekomünikasyon Kurulu ise istihdam türlerinden kadro karşılığı gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel ve memur statüsünde istihdam sağlayan kurumlardır.²⁴⁶

Tablo 28: Bağımsız İdari Otoritelerde Uygulanan İstihdam Türleri

Sermaye Piyasası Kurulu	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Telekomünikasyon Kurulu	Radyo ve Televizyon Üst Kurumu	Kamu İhale Kurumu	Şeker Kurumu	Rekabet Kurulu, Tütün Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
Sözleşmeli Personel	Sözleşmeli Personel	Sözleşmeli Personel	Sözleşmeli Personel	Sözleşmeli Personel	İş Kanunu İstihdam Biçimleri	Sözleşmeli Personel
Strekli Personel (Memur)	Geçici Personel	Memur	Memur	657'nin İstihdam Biçimleri		
Yarı Zamanlı Personel	Kısmi Zamanlı Personel					
Geçici Personel						

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi BİO'larda tercih edilen istihdam türünün 'sözleşmeli personel' olduğu anlaşılmaktadır. Bunun tek istisnası Şeker Kurulu'nun İş Kanunu'na tabi olarak düzenlediği istihdam sistemi olmuştur.

²⁴⁵ 'Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları Hakkında Yönetmelik', 20.07.2002, R.G, 24821.

²⁴⁶ 4502 Sayılı Telgraf-Ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığı'nın Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu Ve Posta Telgraf Ve Telefon İdaresinin Biriktirme Ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 29. 01.2000 tarihinde kabul edildi. Ayrıca <http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2001/01/20010127.htm#3> 'Telekomünikasyon Kurulu Personel Yönetmeliği', 27.01.20001 tarihli, R.G.,24300. 'Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliği' 24.08.1982, R.G.17792

BİO'lar içerisinde istihdam türü açısından farklı ve kamu işletmeciliği anlayışının en fazla etkisinin hissedildiği örgütlenme BDDK olmuştur.²⁴⁷ Düzenlenen mevzuatta istihdam şekilleri üçüncü bölümde anlatılmıştır. İstihdam türleri yönetmelikte üçe ayrılmıştır: Sözleşmeli personel, geçici personel ve kısmi zamanlı personeldir. Kurumda asli ve sürekli hizmetleri yerine getirmek için sözleşmeli olarak görevlendirilen meslek personeli ve diğer personel sözleşmeli personel olarak tanımlanmıştır.

Kurumda geçici mahiyette işlerde çalışan özel bilgi ve uzmanlığı bulunan yerli ve yabancı uzmanlar da geçici personel olarak tanımlanmış ve işçi sayılmadıkları ifade edilmiştir. Kısmi zamanlı personel ise yönetmelikte kurumun meslek sırrı kapsamına girmeyen ve tam gün çalışmayı gerektirmeyen işlerde sözleşmeli olarak çalıştırılan ve yine işçi sayılmayan personeldir.

Yönetmelik de iki nokta dikkat çekicidir: İşçi ve memur statülerinden özenle kaçınılması. Memur statüsünden, Anayasaya aykırı düzenlemeye gidilerek kaçınılmış, diğerinde ise kısmi zamanlı personel tanımlaması içerisine giren işler, işçinin iş tanımı içerisine girmesine rağmen, işçi statüsünde olmadığı belirtilmiştir. Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında esnekliğin sağlanması, personelin performansının artırılabilmesi, verimliliğin ve iktisadiliğin sağlanması için uzak durulması gereken iki statü BDDK Yönetmeliğinde açıkça ortaya çıkmıştır.

2.2. BİO'larda Hizmete Alma

BİO'ların üst kurullarının oluşumu ile kurumda çalışan personelin hizmete alımlarıyla ilgili farklı düzenlemelere gidilmiştir. Üst kurulların başkan ve üyelerinin seçimi, sayısı ve atanması konularında çeşitli uygulamalar izlenmektedir.

Üst kurullar genellikle en az 5, en çok 11 kişiden oluşan yapılanmalar niteliğindedir. (SPK:7, RK:11, Tel.K:5, EPDK: 7, Tüt. Kur: 7, Ş.K: 7, RTÜK: 9, KİK; 5, BBDK; 7 üyeden oluşmaktadır.) Üst kurulların çeşitli kurum ve kurullar (ilgili bakanlıklar veya STK'lar) tarafından önerilen isimler arasından seçim yaparak atama yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir.

²⁴⁷Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği', 31.08.2000, RG, 24156.

Ancak bunun istisnası RTÜK'tür. RTÜK'ün üyelerinin atanması TBMM tarafından yapılmaktadır.

BİO'larda çalışan personelin, hizmete alma süreçlerinde istihdam türlerinde olduğu gibi çeşitlenme yaşanmaktadır. Hizmete alma konusunda tek yetkilinin kurul olduğu ilk sistemde istihdam edilecek personelin, hangi işlerde çalıştırılacağı, işe alınış şekli, çalışma usul ve esasları başkanın önerisi üzerine 'kurul' tarafından tesbit edilmektedir. BDDK'da Kurul, hizmet ihtiyacını dikkate alarak mevcut pozisyonların gruplarını ve unvanlarını değiştirebilir, pozisyon ihdas ve iptal edebilmektedir. Kurulların tam yetkili olduğu sistemdeki bir diğer kurum ise Rekabet Kurumu'dur. Rekabet kurumunda da hizmete almayla ilgili süreci başlatan ve düzenleyen kurumun kendisidir.

Hizmete alma konusundaki diğer sistem ise kurulların kuruluş kanunlarında hizmete alma süreçlerinin düzenlenmiş olmasıdır. Böylece kurulların hizmete almayla ilgili düzenlenmeleri yasama boyutunda gerçekleştirilmektedir. Şeker Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumunun kuruluş kanunlarında hizmete alma konusu yasama düzeyinde kurallara bağlanmıştır. Radyo Televizyon Üst Kurulunun ise farklı konumu bulunmaktadır. Konuyla ilgili yetki kurulda olmasına rağmen kadro cetvelinin her yıl kurul bütçesiyle birlikte Bütçe Kanunu ile onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Bundan dolayı kurul, Yasama Organının yetkili olduğu süreç içerisinde incelenecektir.²⁴⁸

Hizmete alma konusunda üçüncü sistem ise Kamu İhale Kurulu, Tütün Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nda uygulanmaktadır. Kurumların hizmete alma süreçleri Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan yönetmeliklerce düzenlenerek kurumların hazırlanan kurallara uygun olarak hizmete alma sürecini işletmeleri sağlanmıştır.

Hizmete alma konusunda uygulanan son sistem ise Sermaye Piyasası Kurulu tarafından uygulanmaktadır. Sermaye Piyasası Kurulunda, hizmete alma sürecinde yetkiler ilgili bakanlık ile kurum tarafından paylaşılmıştır. SPK'nın hizmete alma konusunda teklif vermesi ve ilgili bakanlığında onaylaması halinde sistem çalışmaktadır.

²⁴⁸ Sezen, age, s.166.

Tablo 29: Bağımsız İdari Otoritelerde Hizmete Alma Sürecini İşleten Mekanizmalar.

Yasama Organının yetkili olması ve Hizmete Alma Süreçlerinin Kanunla Düzenlenmesi	Bakanlar Kurulunun Yetkili Olması ve Hizmete Alma Süreçlerinin Yönetmelikle Düzenlenmesi	İlgili Bakanlığın Yetkili Olması ve Hizmete Alma Sürecinin Kurumun Teklifi Üzerine Düzenlenmesi	Kurulların Tam Yetkili Olması
Şeker Kurumu	Kamu İhale Kurumu	Sermaye Piyasası Kurulu	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
Telekomünikasyon Kurumu	Tütün Kurumu		Rekabet Kurumu
Radyo Televizyon Üst Kurulu (1)	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu		

(1) RTÜK'ün hizmete alma sürecinde özel durumu vardır. RTÜK hizmete alma yönünden yetkili olmasına rağmen, kadro cetvelinin her yıl kurul bütçesiyle birlikte Bütçe Kanunu ile onaylanarak yürürlüğe girmesinden dolayı Yasama Organının yetkili olduğu süreç içerisine alınmıştır.

Tablodan da anlaşıldığı gibi BDDK ve RK hizmete alma konusunda en fazla inisiyatife sahip kurumlardır. İstihdam edecekleri personelin hizmete alımı konusunda yasama organı, bakanlar kurulu veya ilişkilendirildikleri bakanlıklarda dahil olmak üzere onları denetleyecek herhangi bir mekanizma bulunmamaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışının daha önceki bölümlerde incelenen özelliklerinden olan hizmete alma sisteminin merkezileştirilmesi BİO'larda uygulanmamaktadır. BİO'lar hassas sektörlerin neo-liberal politikalar doğrultusunda düzenlenmesini gerçekleştirdiğinden hizmete alma sisteminde özgür bırakılmaktadır.

2.3. BİO'lar ve Performans Ücretlendirilmesi ve Performans Değerlendirilmesi

BİO'ların ücretlendirilmesinde farklı yöntemler izlenmiştir. Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri genellikle ilgili-ilişkili bakan veya bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. EPDK, RK ve Telekomünikasyon Kurumuna ilişkin düzenlemelerde Bakanlar Kurulunca tespit edilecek ücretin, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretinin iki katını geçmeyeceğidir. SPK ise başkan ve üyelerine yılda dört kere ikramiye ödeneceğini, ikramiyelerin toplamının en yüksek devlet memuruna ödenecek ikramiyelerin toplamını geçmeyeceği şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca SPK başkan ve üyelerine ödenecek ücret en yüksek

devlet memurunun her türlü ödemeler dahil olmak üzere, ücretini aşamayacaktır. Telekomünikasyon başkan ve üyeleri çalıştıkları günlerle orantılı olarak yılda dört ikramiye alabileceklerdir. Bunun yanı sıra verimlilik gibi ölçütler dikkate alındığında iki ikramiye daha ödenebilecektir. Tütün Kurulu, BDDK ve KİK başkan ve üyelerine ödenecek aylık ücretler Bakanlar Kurulunca tespit edilecektir. Anılan kurumların mevzuatlarında üst sınıra dair herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir. Şeker Kurulu başkan ve üyeleri ödenecek ücret Yüksek Planlama Kurulunca, KİT yönetim kurulu başkan ve üyeleri için belirlenen ücretin aynısı ödenecektir. RTÜK başkan ve üyelerine ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerine göre en yüksek devlet memurunun almakta olduğu aylık (ek gösterge dahil), sosyal yardımlar, zam ve tazminatlar ödenecektir.

Üst kurulların başkan ve üyelerinin aldıkları ücretlerin normal memur ücretlerin çok üstüne çıkması toplumda rahatsızlık yaratmış ve sorgulanmasına neden olmuştur. 2001 yılında çıkarılan 631 sayılı 'Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler İle Bazı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin²⁴⁹ 14. maddesinde getirilen düzenleme ile BİO'lardaki yüksek ücret adaletsizliği giderilmeye çalışılmıştır. Daha önceki bölümde incelendiği gibi kamu yönetiminde personele ödenecek ücretlerde uygulanacak ilkeler bulunmaktadır. Üst kurullarda ödenen yüksek ücretler, 'ücretlerde teklik ve eşitlik ilkelerine' aykırı durum yaratarak hem yasa ihlalini doğurmuş hem de toplum vicdanını rahatsız etmiştir.

Yapılan yeni düzenleme ile bu kurumlarda görevli personele yapılan her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla mesai, kar payı ve her ne ad olursa olsun yapılan diğer mali ödemeler ile sosyal hak kapsamında yapılan bütün aynı ve nakdi ödenecek aylık ücretlerinin tümünün altı aylık net ücret ortalaması toplamının 657 sayılı DMK'ya tabi en yüksek devlet memuruna her ne ad olursa olsun fiilen yapılan mali ve sosyal hak niteliğindeki her türlü ödemeler dahil bulunacak toplamının altı aylık net ortalamasını (ortalama kanuni ücret tavanı) geçemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu üst kurullarda uygulanacak ortalama ücret toplamı üst sınırını, ortalama kanuni ücret tavanını geçmemek üzere

²⁴⁹ 631 Sayılı 'Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname', 13.7.2001 tarihli RG. 24461 Mükerrer.

belirlemeye yetkilendirilmiştir. Böylece 631 sayılı KHK ile ücretler konusunda yetki ademi merkezietten, merkeze alınmaya çalışılarak kurulların keyfi ve serbestçe hareket etmeleri engellenmeye çalışılmıştır. 631 sayılı KHK hükümleriyle ücretin yasal sınırları belirlenmiş ve merkezi otoriteden yetkili kurumla da (başbakanlık) ilişkilendirilmiştir.

BİO'larda yüksek ücret dışında, kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında incelenmesi gereken, personele ödenen ücretin performansla bağının kurulmasıdır. Kamu işletmeciliği anlayışı incelenirken görüldüğü gibi, performans ile yalnızca ücretin değil, yükselmenin, emekli edilmenin, işten çıkarılmanın da ilişkisi kurulmaktadır. Performans değerlendirmesi yapan amir önceden belirlenmiş kriterler doğrultusunda personelin örgütün verimliliği ve etkinliğine katkısını, başarı değerlendirme suretiyle ölçülemeye çalışmaktadır. Objektif kriterlerden yola çıkılarak, subjektif sonuçlara ulaşılan bir sistem olan performans değerlendirmesi BİO'lardan özellikle BDDK ve RTÜK'ün kuruluş kanun ve yönetmeliklerinde sıkça kullanılmakta, personelin değerlendirilmesi performans ölçütlerine göre kurgulanmaktadır.

BDDK'nın 'Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği'nin 77. maddesinde personelin işgal ettiği pozisyonda ilerleyebileceği basamağın bulunması kaydıyla, her takvim yılı başında aylık ücret göstergesinin bir basamak ilerleyeceği hükmü getirilmiştir. Bu basamak ilerlemesine ilave olarak performans değerlemesine bağlı, haklarında yapılan değerlendirme sonucunda 'A' alanlar iki, 'B' alanların ise bir basamak daha ilerleticeği belirtilmiştir.

BDDK'da personele ödenecek ikramiye ile performans arasında bağ kurularak (madde. 79) 'A' alanların altı aylık ücret tutarında, 'B' alanların beş aylık, 'C' alanlara ise dört aylık tutarında ikramiye verileceği belirtilmiştir. Ancak;

a) Sağlık kurullarından alınan rapor üzerine verilen hastalık izinleri,

b) Kanser, verem ve akıl hastalıkları gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığa yakalananların kullandıkları hastalık izinleri,

c) Hastalıkları nedeniyle yataklı tedavi kurumlarında yatarak geçen tedavi süreleri, hariç olmak üzere bir takvim yılı içinde hastalık izin süreleri toplamının 10 günü aşması halinde aşan süreler isabet eden dönemsel ikramiye ödenmez hükmü getirilmiştir.

RTÜK'ün 'Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Personel Yönetmeliğinde de performans değerlemesine yönelik hükümler bulunmaktadır. Yönetmelikte sicil amirlerinin, sicil memurlarının mesleki ve yöneticilik ehliyetlerinin belirlenmesini sağlayan soruların her birini 100 tam puan üzerinden değerlendirerek, sorulara verdikleri notların toplamının soru sayısına bölerek memurların sicil notunu tespit ederler. Sicil amirleri tarafından belirlenen notlar toplanarak, sicil amiri sayısına bölünmek suretiyle personelin sicil ve başarı ortalaması bulunmaktadır. Bu ortalama aynı zamanda sicil düzeyinin tesbitinde esas alınacak notu gösterecektir.

Bu şekilde tespit edilecek olan sicil notu dört başarı düzeyine ayrılmaktadır;

- a. 90-100 çok iyi (A).....% 25
- b. 76-89 iyi (B).....% 16
- c. 69-75 orta (C).....% 8
- d. 0-59 zayıf (D).....-

Yönetmelikte, sözleşmeli personelin başarı ücretinin tesbitinde başarı düzeylerinin dikkate alınacağı hükmü getirilmiştir. 'Başarı ücreti' ise taban ücrete, başarı düzeylerinin karşılarında bulunan yüzde oranlarının uygulanması suretiyle bulunmaktadır.

A, B, C düzeylerinde sicil almış olanlar başarılı kabul edilip olumlu sicil almakta , D düzeyinde sicil notu almış olanlar ise başarısız kabul edilerek olumsuz sicil almaktadır. Olumsuz sicil alan personel Başkanlıkça gizli olarak uyarılmaktadır. Sicilin değerlendirilmesi sonucunda olumsuz sicil alan personel, kadro karşılığı olarak sözleşmeli personel statüsünde çalışıyor ise sözleşmesi fesh edilecektir. Sözleşmesi fesh edilen personelin Üst Kurulla ilişkisi memur statüsünde devam edecektir.

Performans değerlendirmesi sonucunda olumlu sicil alan personel (A,B,C) taban ve kıdem ücretlerine, aldıkları sicil notunun karşılığı gelen yüzde miktarının çarpımı kadar parasal miktar ilave edilerek, sözleşmeleri bir yıl daha uzatılacaktır.

BDDK yönetmeliğinde ise olumsuz sicil alma durumunda hangi düzenlemelerin yapılacağı 57. maddede açıklanmıştır. Kurumda etkin yönetimin sağlanabilmesi için personel hakkında her yıl doldurulan 'Performans Değerlendirme Raporu'na göre personelin 'D' alması veya iki yıl üst üste 'C' alması durumunda,

personelin sözleşmesi Kurul kararını müteakip başka bir işleme gerek kalmaksızın feshedilmiş sayılır hükmü getirilmiştir.

BİO'lar incelendiğinde performans değerlendirmesi ile ücret, yükselme ve işten çıkarılma arasındaki bağın en fazla kurulduğu kurumun BDDK olduğu görülmektedir. BDDK'yı RTÜK'ün düzenlemeleri izlemektedir. Bunun dışındaki kurullarda 657 sayılı kanunun hükümlerinin geçerli olduğu görülmektedir.

BİO'larda kamu işletmeciliği anlayışının başat olarak uygulandığı diğer alan ise personele ilişkin yıllık izin ve mazeret izni süreleriyle ilgilidir. 657 sayılı DMK'nın uygulandığı kurum ve kuruluşlarda yıllık izin süresi 10 yıla kadar 20, 10 yıldan sonra 30 gün olarak düzenlenmiştir. Esnek istihdam sisteminin kamu sektörü alanına uygulanması ile birlikte çalışma sürelerinde artış, izin sürelerinde azalış meydana gelmiştir. BİO'lar bu açıdan incelendiğinde yine en fazla esnek istihdam sistemine yakın olan kurulun BDDK olduğu görülmektedir. Yıllık izin, kurulun ilgili yönetmeliğinin 32 maddesinde düzenlenmiştir. Yıllık izin süresi, kurumdaki hizmeti; beş yıla kadar (beş yıl dahil) olanlar için on iş günü, beş-onbeş yıl arası (onbeş yıl dahil) onbeş iş günü, on beş yıldan fazla olanlar için yirmi iş günü olarak düzenlenmiştir. Kurulda çalışan personelin mazeret izinleriyle ilgili getirilen düzenlemede ise verilmesi zorunlu haller tanımlanmıştır. Bu hükümler 657 sayılı DMK ile paralellik taşımaktadır. Farklı olan düzenleme, yöneticinin inisiyatifine bağlı olarak verilen mazeret izinlerinde getirilmiştir. İlgili yönetmeliğin 33. maddesi personele gün içinde ilgili amir tarafından mazeretinin uygun görülmesi halinde saatlik izin verilebilir hükmünü getirmiştir. 657 sayılı DMK mazeret izinlerine yönelik, amirin inisiyatifine tabi olan izinlerde saat konusuna yönelik düzenlemeye gitmemiştir. Yalnızca bir yıl içerisinde, yöneticinin 10 gün mazeret izni verebileceği hükmü getirilmiştir. Görüldüğü üzere BDDK kamu işletmeciliği anlayışının esnek istihdam sistemini yapısına uyarlamıştır.

V. DEĞERLENDİRME

Türkiye'de kamusal istihdam sistemine egemen olan anlayışlar tarihsel süreç içerisinde dört dönem oluşturmaktadır. İlk dönem 1923-1965 tarihleri arasında 'geleneksel kamu yönetimi anlayışının inşası'; ikinci dönem 1965-1980 tarihleri arası 'geleneksel kamu yönetimi anlayışı'; üçüncü

dönem 1980-2004 tarihleri arası ‘kamu işletmeciliği anlayışının inşası’; son dönem ise 2004 tarihi itibarıyla ‘kamu işletmeciliği anlayışının miladı’dır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının inşası dönemi; 1923-1965 yılları arasında gerçekleşmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bürokratik, merkeziyetçi, tekçi, ‘memur’ istihdamı üzerine kurgulanmış yapısı; dönemin dağınık durumda bulunan istihdam sistemine parçacı düzenlemelerle uyarlanmaya çalışılmıştır. 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı ‘Memurin Kanunu’ ile dağınık durumda bulunan istihdam türleri memur ve müstahdem başlıkları altında düzenlenmiş; 1929 tarihli memur maaşlarını düzenleyen ‘Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun’ ile tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiş; 1939 yılında 3656 sayılı ‘Barem Kanunu’ ile dengeli ücret sistemi ve yine 1939 yılında ‘Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun’ ile KİT ve banka memurlarının ücret rejimlerinin diğer kurumlarda çalışan memurlarla paralel hale getirilmesiyle ücretlerde adalet ve eşitlik ilkeleri düzenlenmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi inşası döneminin diğer özelliği de kamu istihdam sistemini düzenlemeye ve memur rejimiyle ilgili öneriler getirmeye çalışan yabancı uzman raporlarının niceliksel çokluğudur. Bu dönemde hazırlanan raporlarda ortak anlayış bütünlüğü bulunmamaktadır. Örneğin Barker Raporu bütün parametreleriyle kamu işletmeciliği anlayışı üzerine kurgulanmışken, Neumark Raporu geleneksel kamu yönetimi anlayışının değerlerine ve bakış açısına sahiptir.

1965-1980 yılları arasında geleneksel kamu yönetimi anlayışı dönemi ise; 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun çıkarılmasıyla başlamakta 24 Ocak 1980 kararlarıyla sona ermektedir. Yönetim siyaset bütünlüğü üzerine kurgulanan anlayış, kamu sektörünü özel sektörden amaç, teknik, işleyiş ve rejim açılarından soyutlayarak yönetim ve personel bazında farklı düzenlemeye gitmiştir

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı döneminde, kamu istihdam sistemi için yaşamsal değere sahip olan ‘kamu hizmet’lerinde artış yaşanmıştır. Kamu hizmeti kavramı kamusal istihdam için yaşamsal öneme sahiptir. Çünkü devlet toplumun müşterek ihtiyaçlarını kamu hizmeti olarak tanımladığı anda, bu hizmeti yerine getirmek için kurumlar oluşturarak hizmeti görececek personeli istihdam etmektedir. Kamu hizmetinin olmadığı yerde, kamusal istihdamın bulunması söz konusu

değildir. Kamu hizmetlerinde ki artış doğru orantılı olarak kamusal istihdamı artırmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, sistemini oluştururken aynı zamanda terminolojisini de geliştirmiştir. 657 sayılı yasa geleneksel kamu yönetimi anlayışı bağlamında personel sisteminin kuruluşu açısından 'kariyer sistemi' benimsemektedir. Görevden çok o görevi yerine getirecek kişiye odaklanan kariyer sistemi; memurluğu ömür boyu sürdürülecek, yüksek iş güvencesi sağlayan, ilerleme ve yükselme fırsatları sunan, düzenli gelir sağlayan meslek olarak kabul etmektedir. Bu noktada da ortaya kariyer sisteminde görev ile kişi arasındaki ilişkiyi kuran 'kadro' düzeneği çıkmaktadır.

Kamusal istihdam sistemini bütünsel yaklaşımla ele alan 657 sayılı yasa önceki dönemin çeşitlenen istihdam türlerini 'memur' statüsü altında toplayarak, istisnaları da (sözleşmeli personel, geçici personel) düzenlemiştir. Kamu personel yönetimine egemen olan ilkeleri belirleyen 657 sayılı yasa bunları; kariyer, liyakat, tarafsızlık, sınıflandırma, uzman kişilere başvurma, adil ve yeterli ücret, hizmet içi eğitim olmak üzere yedi başlık altında toplamıştır. Bu ilkelere göre siyasetle bağları koparılarak kısırlaştırılan memur, objektif kriterlere göre hizmete alınmakta ve yükseltilmekte, gördüğü kamu hizmetine göre sınıflandırılmakta, hizmet içi eğitimle değişen koşullara göre kendini yenilemekte ve karşılık olarak da adil ve yeterli ücret ile yüksek iş güvencesi sunulmaktadır.

1980-2004 tarihleri arası kamu işletmeciliği anlayışının inşası dönemi ise; 24 Ocak 1980 kararları ile başlamakta, 15.07.2004 tarihli 5227 sayılı 'Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun' ile sona ermektedir.²⁵⁰ Yönetim siyaset dikotomisine üzerine kurgulanan kamu işletmeciliği anlayışı, kamu yönetimi ile özel sektör yönetiminin aynı olduğu sayılısına dayanmaktadır. Buna göre kamu sektörüne ayrı özel sektöre ayrı amaç, teknik, işleyiş ve rejim geliştirerek yönetim ve personel bazında farklı düzenlemeye gitmek anlamsızdır. Çünkü amaçlar ortaktır: verimlilik, etkinlik ve iktisadilik; rejim ortaktır: özel hukuk; işleyiş ortaktır: piyasa mekanizması; teknik ortaktır: özel sektörde kullanılan teknikler...

²⁵⁰ 5227 sayılı kanun Cumhurbaşkanı tarafından yeniden incelenmek üzere Meclise gönderilmiştir.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde, kamu işletmeciliği anlayışı bir yandan kendi yapı, işleyiş, kurum ve terminolojisini oluştururken; diğer taraftan geleneksel kamu yönetimi anlayışının işleyiş, yapı, kurum ve terminolojisini işlevsiz hale getirmeye çalışmaktadır.

Çalışmanın ana sorunsalı kamu işletmeciliği anlayışının istihdam sistemi üzerindeki etkileri olduğu için 1980-2004 tarihleri arasında Türkiye’de istihdam sisteminde yaşanan dönüşümün ortaya konulması gerekmektedir. Kamusal istihdam sistemindeki dönüşüm merkezi yönetim, yerel yönetim, KİT ve kurul düzlemlerinde; memur, sözleşmeli personel, geçici personel, geçici işçi ve sürekli işçi bağımsız değişkenleriyle; ve birinci bölümde belirlenen kamu hizmeti anlayışında dönüşüm başlığı altında; özelleştirme, deregülasyon, yerelleşme, taşeronlaşma ve regülasyon bağımlı değişkenleriyle; personel sisteminde dönüşüm başlığı altında; esnek istihdam türlerine evrilme (-performans değerlemesi uygulaması, -performans ücret uygulaması, -özlük haklarında daralma), güvenceli statü ve pozisyonlarda daralma (-norm kadro uygulaması, -işten çıkarma, -erken emeklilik, -boşalan kadroların iptali, -bütçe uygulamalarıyla kısıntıya gitme), güvenceli statü ve pozisyonlara egemen olan ilkelerde kırılma (-kariyer ilkesi, -sınıflandırma ilkesi, -adil ve yeterli ücret ilkesi) bağımlı değişkenleriyle incelenecektir. Bu inceleme, dönüşümün tarihsel ‘kırılma anları’ üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılacaktır.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde, merkezi yönetimde kamu hizmeti anlayışında dönüşüm deregülasyon ve taşeronlaşma yoluyla gerçekleşmiştir. Merkezi yönetimde taşeronlaşma yoluyla kırılma 1988 tarihli 318 sayılı ‘Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair’ KHK ile yapılmıştır. 318 sayılı KHK ile yardımcı hizmetler sınıfı taşeronlaştırılarak piyasa mekanizmasının işleyişine bırakılmıştır. Merkezi yönetimde ikinci taşeronlaşma 2003 tarihli 4924 sayılı ‘Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve KHK’larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’ ile gerçekleştirilmiştir. 4924 sayılı kanunla asli ve sürekli hizmet niteliğinde olan sağlık hizmetleri taşeronlaştırılmıştır.

Merkezi yönetimde deregülasyon yoluyla kırılma 2004 tarihinde 5188 sayılı ‘Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun’ ile gerçekleştirilmiştir. 5188 sayılı

kanunla birlikte devletin egemenlik yetkisinin ifadesi olan, devredilemez nitelikteki kolluk faaliyeti, kamu sektörüne paralel olarak piyasa mekanizmasının işleyişine bırakılmıştır.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde, merkezi yönetimin istihdam yapısında dönüşüm; esnek istihdam türlerine evrilerek, güvenceli statü/pozisyonlarda daralma, 'sözleşmeli personel' ve 'geçici personel' üzerinden gerçekleştirilmiştir. 2004 verilerine göre merkezi yönetimde istihdamın %86'sı memur, %7'si geçici işçi, %1'i sözleşmeli personel, %6'sı sürekli işçi statü/pozisyonlarında gerçekleştiği görülmektedir.

Merkezi yönetimde istihdam sisteminde dönüşüm bağlamında, memuru ele aldığımızda; memur statüsünde daralma: 2000 tarihli 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 'Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uygulanacak Usul ve Esaslar'la gerçekleştirilmiştir. Buna göre, kamu personelinin dengesiz dağılımı söylemi geliştirilerek norm-kadro uygulamasıyla memur statüsünün azaltılmasına çalışılmaktadır. 2000 yılında yapılan 4611 sayılı '2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu' ile açıktan atama izin taleplerine kota getirilerek, açıktan atama izin taleplerinin 2000 yılında emeklilik, istifa ve ölüm sonucu ayrılan personel sayısının %80'ini aşamayacağı hükmü getirilmiştir.

Merkezi yönetimde memur statüsüne egemen olan ilkelerden kariyer ilkesi 1984 yılında çıkarılan 199 sayılı KHK ile kırılmıştır. Bu bağlamda kapalı memuriyet sisteminin üst derecelere atanma kurallarında düzenlemeye gidilerek özel sektöre paralel düzenleme getirilmeye çalışılmıştır.

Merkezi yönetimde sözleşmeli personel istihdamı 1980 yılında çıkarılan 2333 sayılı 'Sürekli Kamu Görevlerinde Sözleşmeli Personel Çalıştırılması Hakkında Kanun' ile yaygınlaşmıştır. 1991'de yürürlükten kalkan kanun on bir yıl süreyle memur tarafından görülmesi gereken kamu hizmetlerinin sözleşmeli personel tarafından görülmesini düzenlemiştir.

Hukuksal rejim açısından merkezi yönetimde üç farklı sözleşmeli personel istihdamı bulunmaktadır. İlki 657 sayılı kanunun 4/b maddesine göre istihdam edilenlerdir. Bunlarda kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan projeler için sözleşmeli personel statüsü; belirli uzmanlık ve mesleki bilgi gerektiren

alanlarda istisnai olarak istihdam edilen sözleşmeli personel statüsüdür. İkincisi özel kuruluş yasalarına göre sözleşmeli personel istihdamıdır. 1978 tarihli 7/15754 sayılı ‘Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar Hakkında’ Bakanlar Kurulu Kararnamesi’ne dayanılarak gerçekleştirilen bu istihdam da kendi içinde ikiye ayrılmaktadır: kadro karşılığı sözleşmeli personel ve kadro karşılığı gösterilmeksizin çalıştırılan sözleşmeli personeldir. Kadro karşılığı sözleşmeli personel diğerine göre daha yüksek güvenceye sahiptir. Üçüncüsü ise 2004 yılında çıkarılan 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve KHK’larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’a dayanılarak istihdam edilen sözleşmeli personeldir. Belirtilen üç sözleşmeli personelin atanmaları, ücretleri, özlük hakları ve güvence mekanizmaları konusunda farklı düzenlemelere gidilerek kamusal istihdam da esneklik yaratılmıştır.

Merkezi yönetimde geçici personel istihdamı 657 sayılı yasada istisnai nitelikte istihdam türü olarak kurgulandıysa da kamu işletmeciliği anlayışına evrilme döneminde, esnek istihdamın aracı olarak kullanılmaktadır. Özellikle Milli Eğitim Bakanlığı tarafından öğretmen kadrolarının daraltılmasında araç olarak kullanılan pozisyon yalnızca İngiliz Dili ve Bilgisayar öğreticiliği için kullanılırken, bakanlık tarafından yapılan çalışmalarla geçici personel pozisyonunun tüm branşlar için genişletilmesine çalışılmaktadır.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde yerel yönetimlerde yaşanan dönüşüm kamu hizmeti anlayışı bağlamında, deregülasyon ve taşeronlaşma üzerinden gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerde 1991 tarihinde 3771 sayılı yasa ile deregülasyon yapılarak, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda değişikliğe gidilmiş; belediyelerce gerçekleştirilen fiyat belirleme ve denetleme yetkileri meslek örgütlerine bırakılmıştır. Taşeronlaşma yoluyla kamu hizmeti anlayışında dönüşüm en fazla yerel yönetimlerde uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerde taşeronlaşma, belediyelerin kendi kurdukları şirketler ve piyasa içinden hizmet alınması yoluyla iki koldan gerçekleştirilmiştir. Belediyelerin şirket kurması yasal temellerini 1580 sayılı yasada bulmakla birlikte, uygulamada artış 1980 sonrası dönemde gerçekleşmiştir. Piyasa içinden hizmet satın alınması yoluyla taşeronlaşma ise 1988

yılında yardımcı hizmetler sınıfının gördüğü hizmetlerin taşeronlaşmasıyla birlikte gerçekleşmiştir. Ancak merkezi yönetim ve KİT'ler için yardımcı hizmetler sınıfına giren hizmetlerin, belediyelerin asli ve sürekli hizmetlerini oluşturması taşeronlaşmanın yerel yönetimlerde ayrı bir hukuksal sorun alanı yaratmasına neden olmaktadır.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde, yerel yönetimlerin istihdam yapısında dönüşüm; esnek istihdam türlerine evrilerek, güvenceli statü/pozisyonlarda daralma, 'geçici işçi' pozisyonu üzerinden gerçekleştirilmiştir. 2004 verilerine göre yerel yönetimlerde %47 oranında geçici işçi, %21 oranında sürekli işçi olmak üzere toplam %68 oranında işçi istihdam edilmektedir. Yerel yönetimlerde taşeronlaşma yoluyla oluşan işçi istihdamına yönelik niceliksel veriler bulunmamakla beraber, istihdam sisteminin dıştan esnekleştirilmesinde önemli yere sahip olduğu bilinmektedir.

Yerel yönetimlerde geçici işçi istihdamına evrilme 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı 'Genel Kadro ve Usulu Hakkında' KHK ile sürekli işçi istihdamına vize verilmesinin 'belirli şartlara' bağlanması ile teşvik edilmiştir. 190 sayılı KHK sürekli işçi vizesi için ön şartlar belirlerken, yerel yönetimlere, geçici işçi istihdamında geniş yetkiler tanıyarak, sınırı yerel yönetimlerin bütçesine konulan ödenek olarak belirlemiştir. Sürekli işçi pozisyonundan geçici işçi pozisyonuna evrilmenin diğer aracı ise 1983 yılında çıkarılan sınav sistemi ve bu sistemin merkezi hale dönüşmesini düzenleyen 1999 yılında çıkarılan 'Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Sınav Yönetmeliği' olmuştur. Buna göre sürekli işçi pozisyonuna ilk defa işçi olarak atanacaklar sınava tabi tutulurken, geçici işçi pozisyonunda sınav düzenlemesine gidilmemiştir ve bu uygulama yerel yönetimlere geçici işçi pozisyonunda inisiyatif kullanma imkanı vermiştir.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde; yerel yönetimlerde memur statüsü geçici işçi pozisyonu ile daraltılmaya çalışılmıştır. 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı 'Genel Kadro ve Usulu Hakkında' KHK ile yerel yönetimlerde memurlar statüsünde hizmete almanın İç İşleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPB ve nihai olarak yetkinin Bakanlar Kurulu'nda toplanması yerel yönetimlerde memur istihdamını kısıtlamıştır. Bunun yanısıra 1999 yılında Bakanlar Kurulu tarafından

yapılan ‘İlk Defa Devlet Kamu Hizmet ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair’ Yönetmelik ile memur statüsünde hizmete girmede merkezi sisteme geçilmiştir. Getirilen bu mevzuatta yerel yönetimlerin memur statüsünde istihdamını daraltıcı etkide bulunmuştur. Merkezi yönetim yukarıda belirlenen hukuksal düzenlemelerle, yerel yönetimlerde memur istihdamını inisiyatifine almıştır. Yerel yönetimler de görmeleri gereken kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için, kendilerine inisiyatif sağlayan esnek nitelikteki geçici işçi pozisyonuna evrilmek zorunda bırakılmışlardır.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde, yerel yönetimler dönüşümü, esneklik sağlayan geçici işçi ve taşeron işçi pozisyonları üzerinden gerçekleştirmişlerdir. Esnek istihdamın türü olan, istisnai nitelikteki sözleşmeli personel statüsü yerel yönetimlerde kısır kalmıştır.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde, KİT’ler üzerinden dönüşüm kamu hizmetleri bağlamında deregülasyon, özelleştirme ve taşeronlaşma uygulamalarıyla gerçekleştirilmiştir. Deregülasyon yoluyla KİT’lerde kırıma 1983 tarihinde 60 sayılı KHK ile gerçekleştirilmiştir. 60 sayılı KHK, KİT’ler tarafından görülen kamu hizmetlerini ikiye ayırarak, İktisadi Devlet Teşekkülleri olarak tanımladığı parçasını piyasa mekanizmasının işleyişine bırakmıştır. KİT’lerde özelleştirme yoluyla kırıma 1986 tarihinde kısaca ‘Özelleştirme Kanunu’ olarak adlandırılan düzenleme ile gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme sekiz yıl, 4046 sayılı ‘Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’ yürürlüğe girene kadar hukuki yönden alt yapısı düzenlenmeden uygulanmıştır. Ayrıca Özelleştirme uygulamasının diğer eleştirisi kurul tipi örgütlenmeler konusunda olmuştur. KİT’lerde özelleştirme konusunda yetki Yüksek Planlama Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu’na bırakılarak uygulamanın hızlı ve denetime takılmadan gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. Taşeronlaşma KİT’lerin 1980 öncesi dönemde de kullandıkları yöntemdir. Ancak 1980 sonrasında taşeronlaşmada artış yaşanmıştır.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde, KİT’lerin istihdam yapısında dönüşüm başat sözleşmeli personel statüsü üzerinden gerçekleştirilmiştir. 2004 verilerine göre KİT’lerde istihdamın oransal görünümü; işçi %51; sözleşmeli

personel %31, geçici işçi %8, kapsam içi personel %7, memur %2 ve kapsam dışı personel %1'dir.

KİT'lerde memur statüsünün sözleşmeli personel statüsüne evrilerek kırılması 1984 tarihinde yapılan 233 sayılı 'Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında' KHK'ya dayanılarak, 1985 yılında çıkarılan Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunun 85/9 sayılı kararı ile gerçekleşmiştir. EİYKK kararı ile KİT'lerde boş bulunan ve boşalacak memur kadrolarının iptal edilerek, ağırlıklı olarak sözleşmeli personel istihdamına gidilmesi düzenlenmiştir.

KİT'ler düzeyinde memur statüsünde ikinci kırılma 1988 tarihinde 308 sayılı KHK ile gerçekleşmiştir. 308 KHK KİT'lerde memur statüsünü kaldırarak, istihdam sistemini sözleşmeli personel ve işçi pozisyonları üzerine kurgulamıştır. Sistem olarak da özel hukuku benimseyen düzenleme Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle kaldırılmıştır. KİT'ler düzeyinde memur statüsünde kırılma 1990 tarihinde 399 sayılı 'Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK' ile yapılmıştır. 399 sayılı KHK ile I sayılı ve II sayılı cetveller oluşturularak, I sayılı cetvelde KİT'lerde yönetim ve teftiş görevlerinde bulunan memurlara kadro karşılığı gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel statüleri oluşturulmuştur. Yöneticilik ve teftiş görevlerinde çalışan memurlara daha yüksek ücret vermek suretiyle özendirilen sözleşmeli personel statüsü bu bağlamda dönüşümün aracı olarak kullanılmıştır.

1990 tarihinde yapılan 399 sayılı KHK aynı zamanda KİT'lerde memur kadrolarının ortadan kaldırılmasını düzenleyici hükümlerde içermektedir. Buna göre; 308 sayılı KHK ile sözleşmeli personel statüsüne evrilen memurların, I sayılı cetveli kendi istekleriyle seçen memurların, ölüm, emeklilik, istifa ve benzeri sebeplerden boşalttığı kadroların, hiçbir işleme gerek kalmaksızın, iptal edilerek bir ay içinde DPB'ye bildirilmesi düzenlenmiştir.

KİT'lerde işçi istihdamı en fazla çeşitliliğe sahip olan pozisyonudur. Sürekli işçi, geçici işçi, kapsam içi personel (büro işi yapan işçi), kapsam dışı personel (yönetici statüsünde işçi) ve bunlara taşeron işçisini eklediğimizde beş tür işçi istihdamı KİT'lerde uygulanmaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde geçici işçi pozisyonuna dönüştürmek amacıyla yürütülen politika ve hukuksal düzenlemeler KİT'ler içinde geçerli olmuştur.

KİT'lerde 2000 yılında bütün istihdam türlerini içine alan, azalmayı düzenleyen '2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararnamesi' çıkarılmıştır. Buna göre KİT'lerde personel alımının durdurulduğu ve eleman ihtiyacının, ihtiyaç fazlası birimlerden temin edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Açıktan personel alımının yapılacağı istisnai durumlar belirtildikten sonra, alımı yapılacak personel sayısının bir önceki yıl içinde ayrılan eleman sayısının %15'ini geçemeyeceği belirtilmiştir.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminin merkezi, yerel ve KİT düzeylerinde yaşadığı dönüşüm ortaya konulduktan sonra kurullar düzeyine de açıklık getirmek gerekecektir. 1980'den sonra kurul tipi örgütlenmeler niceliksel ve işlevsel çeşitlilik kazanarak kamu işletmeciliği anlayışına evrilme döneminin araçları niteliğine dönüşmüşlerdir. Bu bağlamda kurul tipi örgütlenmeler kuruluş amaçlarına göre ikiye ayrılmaktadır: Siyasi otoriteye serbesti tanımak amacıyla oluşturulmuş kurul tipi örgütlenmeler ve hassas sektörleri piyasa mekanizmasına uyarlamak amacıyla oluşturulmuş kurul tipi örgütlenmelerdir (BİO).

Siyasi otoriteye serbesti tanımak amacıyla oluşturulmuş kurul tipi örgütlenmeler arasında Özelleştirme Yüksek Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Para-Kredi Koordinasyon Kurulu...gibi kurullar bulunmaktadır. Bu kurulların en önemli özelliği kamu işletmeciliği anlayışının dönüşümünü hızlı ve denetimsiz olarak gerçekleştirecek politika, rejim ve uygulamaları; düzenlemek, yürütmek ve denetlemek olmuştur. Siyasi otoriteye serbesti tanımak amacıyla oluşturulan kurul tipi örgütlenmelerin, kuruluş tarihleri ile kamu işletmeciliği anlayışına evrilme tarihi arasında bir bağlantı bulunmamakla birlikte, kurulların icrai niteliğe dönüşmesi arasında birebir ilişki bulunmaktadır. Siyasi otoriteye serbestlik tanımak amacıyla oluşturulan kurul tipi örgütlenmelerin çalışma alanlarına giren konular oldukça çeşitlilik göstermektedir. Bunların başında özelleştirme, KİT'lerle ilgili çalışan personel dahil her türlü kararı alabilme, ihracat ve ithalat rejimlerinin düzenlenmesi ve ülke ekonomisini belirleyici yüksek düzeyde kararlar almak ve yürütmek gelmektedir.

Kurul tipi örgütlenmenin ikinci ayağını oluşturan; hassas sektörleri piyasa mekanizmasına uyarlamak amacıyla oluşturulmuş kurul tipi örgütlenmeler (BİO'lar),

kamu işletmeciliği anlayışına evrilme döneminde, anlayışın bağımsız adacıları niteliğindedir. 'Regülasyon' yani devletten bağımsız olarak özerk kurumlarca düzenleme, yönlendirme ve denetleme faaliyetini gerçekleştirmek amacıyla kurgulanan BİO'lar, ironik bir şekilde, siyasal otoriteye serbestlik tanımak amacıyla oluşturulmuş kurul tipi örgütlenmelerin görev alanını düzenlemektedir. Bu bağlamda dikkat çeken nokta kamu işletmeciliği anlayışının, hassas sektörleri piyasa mekanizmasına uyarlama faaliyetini siyasal otoritelere güvenmeyerek bağımsız nitelikteki kamusal kurumlara bırakmasıdır. Özünde yönetim siyaset dikotomisine dayanan kamu işletmeciliği anlayışının regülasyona başvurusu bu bağlamda şaşırtıcı olmayacaktır.

BİO'larda istihdam sistemi farklı sektörleri düzenleyen kurullar bağlamında değişim göstermekle birlikte (Şeker Kurulu ayrıksı bir yapıya sahiptir. İstihdam kurulda İş Kanunu istihdam biçimlerine tabidir) hepsinde ortak olan sözleşmeli personel statüsüdür. BİO'lar içinde bütün öğeleriyle kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında örgütlenen kurullar ise Sermaye Piyasası Kurulu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. SPK'da kullanılan istihdam türleri: sözleşmeli personel, sürekli personel, yarı zamanlı personel ve geçici personel olurken; BDDK'da: sözleşmeli personel, geçici personel ve kısmi zamanlı personel olmuştur.

1980-2004 yılları arasında kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde, parçacı düzenlemelerle tek tek kurum, işleyiş, mekanizma, statü ve pozisyonlara uyarlanmaya çalışılan kamu işletmeciliği anlayışı 5227 sayılı yasa ile bütüncül düzenlemeler getirerek; geleneksel kamu işletmeciliği anlayışının dönemini sonlandırmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde 5227 sayılı yasa bütünüyle ele alınmayarak yalnızca kamu hizmeti anlayışı ve istihdam sistemi açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Kamu işletmeciliği anlayışının miladı 2004 tarihinde çıkarılan 5227 sayılı 'Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun' olmuştur. Yönetim siyaset dikotomisi sayılısı üzerine kurgulanan kamu işletmeciliği anlayışının temel özellikleri ekonomik-işletmeci bakış, esneklik (yapı-süreç-personel), sonuçlara odaklılık, özel hukuk sistemini benimseme, somut sonuçlarla ölçümlenen performans, daha az bürokrasi, maliyet bilinçlilik, piyasa yönelimi ve müşteri odaklılık, 5227 sayılı kanunun temel parametrelerini oluşturmaktadır.

5227 sayılı kanun amacını ilk maddede tanımlanmaktadır:

'Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir'.

5227 sayılı kanun bu hükmüyle, temel inceleme nesnesini kamu yönetimi ve kamu hizmetleri olarak belirlemektedir. Kamu hizmetleri için öngörülen özellikler; adalet, sürat, kalite, etkililik ve verimlilik olurken, kamu yönetimi için öngörülen nitelikler; katılım, saydamlık, hesap verebilirlik, insan hak ve özgürlükleri olmuştur. Yasaya göre kamu hizmetlerine öngörülen niteliklerin kazandırılabilmesi için kullanılan araç; merkez ve yerel teşkilatların görev ve yetki dağılımlarının tekrar düzenlenerek, yeniden yapılandırılmaları olmuştur. Yasaya göre kamu hizmetlerinin görüldüğü düzey (merkeziyet-ademi merkeziyet) yeniden düzenlendiğinde kamu hizmetleri, adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilebilecektir.

Yeni yasanın kamu hizmeti ve kamu yönetimine yönelik getirdiği hükümler kamu işletmeciliği anlayışı üzerine kurgulanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetinin özelliklerini süreklilik, eşitlik, uyum, karşılıksızlık (bedelsizlik) olarak tanımlamıştır. Yeni kanunda kamu hizmetinin anılan niteliklerine hiç değinilmeyerek, işletmeci-ekonomist bakış açısıyla hükümler getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, adil, verimli ve etkili sunulmasına kimsenin itirazı olmayacaktır. Ancak kamu tarafından yerine getirilen hizmetlerin farkı bulunmaktadır. Eşitlik ilkesi temelinde kamu yararının sağlanması kamu hizmetlerinin en önemli özelliğidir. Kaliteli, adil, verimli ve etkin sunulan kamu hizmetinin piyasa koşullarında bedellendirildiğinde, artık o hizmetten yararlanamayacak olan toplum kesimi için hizmetin niteliğinin hiçbir önemi kalmayacaktır. Piyasa koşullarında bedellendirilen mal ve hizmetler zaten özel sektör tarafından sunulmaktadır. Mal veya hizmet sunumunun devlet tarafından kamu hizmeti olarak sunulmasının bu koşullarda esprisi kalmayacaktır.

Yeni yasanın kamu yönetimini tanımlayan özellikleri de kamu işletmeciliği anlayışı odaklıdır. Neo-liberal politikalar doğrultusunda 'özgürlük' temelli yeniden kurgulanan kamu yönetimi yönetişime, daha doğrusu özel sektör artı sivil toplum örgütlerine karar alma mekanizmalarında yer açabilmek için artık 'katılımcı'dır.

Kamu işletmeciliği anlayışında, bürokratlar ‘kamu tercihi yaklaşımı’ doğrultusunda ‘kamu yararı’ nı değil, ‘birey yararını’ düşündüğü için yeni yasa kamu yönetiminin ‘hesap verebilir’ ve ‘saydam’ olması gerektiğini de hükme bağlamıştır.

5227 sayılı yasa, kamu işletmeciliği anlayışının temel önermelerinden olan devletin küçültülmesi ve küçülen yapının da etkin, verimli ve iktisadi çalışabilmesi için ekonomik-işletmeci rasyonel bakış açısıyla değerlendirilmesi gerektiğinden hareket etmektedir. Yasa bu bağlamda devleti küçültmek için, kamu hizmetlerinin planlaması, yürütülmesi ve örgütlenmesi gibi işlevleri yerine getirmek amacıyla kurulmuş bakanlıkların çalışma alanını daraltmaktadır. Merkezin görevlerini yerele devrederek, çoğu bakanlığın (Dış İşleri, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köy İşleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıkları) taşra teşkilatlarını ortadan kaldırmaktadır. Merkez tarafından görülen kamu hizmetleri, taşınır ve taşınmaz mal varlıkları ve personeli ile birlikte yerele devredilmektedir. Yerele devredilen kamu hizmetlerinin gideceği adres ise ihale usulü ile özel sektöre gördürmek şeklinde piyasa mekanizmasının işleyişine terk edilecektir. Merkezin yardımcı hizmetler sınıfına giren hizmetler ile başlayan bu süreç belediyelerin asli işlevleri olan alanların taşeronlaşma suretiyle özel sektöre devredilmesi uygulaması, yasanın getirdiği hükümle ilgili geleceğe dair önkestirim yapma olanağını kolaylaştırmaktadır.

5227 sayılı yasanın çeşitli maddeleriyle kamu işletmeciliği anlayışının yönetim modeli uygulamaya geçirilmeye çalışılmaktadır. Buna göre; ‘kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve STK’ların görüş ve önerilerinden yararlanılır’ (madde 5), ‘kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturarak hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek merkezi idarenin görevleri arasındadır’ (madde 6),

‘Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilirler. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır’.(madde 11)

Strateji Geliştirme Kurulu'nun konu ile ilgili kişiler, kamu veya özel kuruluş ve STK temsilcilerini çağırabilir (madde 27) hükümleri getirilmiştir. Kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda yönetim modeli, kamu kurum- kuruluşları ve kamu hizmetleriyle piyasa mekanizması arasındaki bağı 'katılım' retoriği ile kurmaktadır. Katılım, yönetişimin kamu sektörünü özel sektör yönetimine dönüştürmekte kullandığı bir retoriktir. Katılım, demokrasinin özelliğidir, demokrasi ise ulaşılmak istenen temel amaçtır. Katılım demokrasinin gereğidir, özel sektör ve sivil toplumunda kararlara katılımı demokrasinin gereğidir. O zaman özel sektör ve STK'lar demokrasinin kurumlarıdır şeklinde düz mantık kurgulamasına dayanmaktadır. Yönetişim, toplumun yönlendirilmesi ve toplumsal problemlerin çözüm üretildiği mekanizmanın yalnızca devlet olarak algılanmaması, demokrasinin gereği olarak kararların, STK'lar, devlet (bürokrasi) ve özel sektörcü katılım sağlanarak alınmasına dayanmaktadır. Eşit haklara sahip yönetişimin aktörleri kamu hizmetlerinin sunulmasında verimlilik-etkinlik ve iktisadilik kazandıran değerlere ek olarak katılımla, demokratik nitelik de kazandıracaklardır. Teorik olarak kulağa hoş gelen yaklaşım pratik açıdan değerlendirildiğinde aynı sonuçlara ulaştırmamaktadır. Eşit oy hakkına sahip aktörlerden, bürokrasi tek oyla temsil edilmektedir. Özel sektör ise nihai amacı kar olan örgütlenmelerdir. Burada yapısı gereği en çok eleştiriye açık olan aktör STK'lardır. STK'lar oldukça geniş bir yelpazeyi içerisinde barındırmaktadır. Köy güzelleştirme derneklerinden dini cemaatlere kadar, özel sektörün uzantısı niteliğinde bulunan hükümet dışı tüm örgütlenmeler STK'lar olarak anılmaktadır. Böylece yönetişimin katılımcı aktörlere dayanan mekanizması bürokrasiye tek oy, özel sektöre ise perde gerisinden iki oy sunarak, bürokrasiyi çevirim dışı bırakmaktadır. Sonuç olarak yasa yönetişim bağlamında getirdiği düzenlemelerle, bürokrasiyi çevrim dışı bırakarak kamu sektörünün karar alma ve uygulama alanını özel sektöre açmak istemektedir.

5227 sayılı yasanın üzerinde önemle durduğu konulardan birisi de 'performans'tır. Yasada toplam 10 kez yinelenen performans, kamu işletmeciliği anlayışına göre iş başarımı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesidir. Performansın, yani başarı derecesinin belirlenebilmesi için öncelikle bunu ölçümleyebilecek kriterlerin ortaya konulması gerekmektedir ki, buna performans ölçütleri (standartları) adı verilmektedir. Yeni yasaya göre performans ölçütlerine

bağlı olarak, yani önceden belirlenmiş standartlara dayanarak çalışanların başarı derecelerini ölçümlemesi yani performans değerlendirmesinin yapılması gerekmektedir.

5227 sayılı yasanın istihdam sistemine yönelik düzenlemeleri Dördüncü Kısımda ‘Çeşitli ve Geçici Hükümler’ başlığı altında toplanmıştır. Yasanın 46. maddesinde ‘insan kaynakları yönetimi’ üst başlığında ‘kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle görülür’ hükmü getirilmiştir. Buna göre yasa istihdam türlerini dörde ayırmaktadır:

- * Memurlar,
- * Tam zamanlı diğer kamu görevlileri,
- * Kısmi zamanlı diğer kamu görevlileri,
- * İşçi.

Yasaya göre, tam zamanlı ve kısmi zamanlı olarak diğer kamu görevlileri ve işçilerin kadro şartına bağlı olmaksızın istihdam edilmelerinde sözleşmeli statü uygulanacaktır. Yasa getirdiği bu düzenleme ile ‘diğer kamu görevlileri’ne yeni anlam yüklemektedir. Alanlarında özel kanunlara tabi olan diğer kamu görevlileri düzenleme bulunmayan özlük hakları ile ilgili olarak 657 sayılı DMK’ya tabi tutulmuştur. Yasa getirdiği bu düzenleme içinde sözleşmeli personel statüsünü ‘diğer kamu görevlileri’ içerisinde düzenlemiştir. Buna göre tam zamanlı veya kısmi zamanlı istihdam edilen diğer kamu görevlilerinden kadroya tabi olmayanlar sözleşmeli istihdam statüsü içerisinde incelenecektir.

5227 sayılı yasa kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda istihdamda esneklik uygulamasını sözleşmeli statü üzerinden tam zamanlı ve kısmi zamanlı olarak uygulamaya geçirmeye çalışmaktadır. Kamu işletmeciliği anlayışı özel sektörde uygulanan teknik ve ilkelerin, verimlilik, iktisadilik ve etkinlik adına kamu sektörüne entegre edilmesine dayanmaktadır.

Yasanın 46. maddesinde üst düzey bürokratlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre:

“Hükümetin görevi sona erdiğinde, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı hariç müsteşarlar ile başbakanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır. Ancak bu görevlere yeni bir atama yada görevlendirme yapılmıyca kadar bu kişiler görevlerine devam

eder. Bu şekilde görevi sona erenlerden başka bir göreve atanmayanlar, özlük hakları saklı kalmak üzere, kadro şartı aranmaksızın bakanlık müşaviri olarak atanırlar.

Kamu işletmeciliği anlayışı bürokratların istihdamında buldukları düzeye göre farklı ilkeleri benimsemektedir. Buna göre üst düzey bürokratlar, siyaset yönetim bağımlılığı ilkesiyle istihdam edilerek; rolleri, sorumlulukları ve hizmet kültürleri hükümet politikalarıyla paralel hale getirilmeye çalışılmaktadır. Orta ve alt düzey bürokratlar ise yönetim-siyaset ikiliği anlayışıyla istihdam edilmelidir. Bürokraside politika yapanlar üst düzey, politikaları uygulayanlar ise orta düzey bürokratlar olarak ikili ayrıma gidilerek, orta düzey bürokratlar hizmet sunumuna odaklandırılmaktadır. Üst düzey bürokratların siyasetle kaynaşmalarının önemli bir sonucu da siyasetçi ile birlikte gelip, siyasetçi ile birlikte gitme zorunluluklarının bulunmasıdır. Yasada Milli Savunma Bakanlığı haricindeki üst düzey bürokratların çalışma süreleri, seçilmişlerin çalışma süreleriyle özdeşleştirilerek, bağımlılık ilkesi uygulanmıştır.

Yasanın 47. maddesine göre merkez yönetimi ile yerel yönetimler arasında, bakanlıklarda bakanın, il özel idarelerinde valinin, belediyelerde ise belediye başkanının talebi, personelin ve kurumun muvafakatı ile geçici görevlendirme yapılabileceği hükmü getirilmiştir. Yasada memur ve diğer kamu görevlilerinin görev süresince izinli sayılacakları ve asıl kadrolarıyla ilişkilerinin devam edeceği hükmü getirilmiştir. Yasanın getirdiği bu düzenleme ile birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışın personel sisteminin kuruluşunda tercihi olan kariyer sistemini kaldırarak kadro'yu yani kişiyle hizmet arasındaki bağı kuran düzeneği işlevsizleştirmektedir. Yeni yasa personel sisteminin kuruluşunda kadro sistemini (işe yönelik) tercih ederek, geçici görevle merkezle yerel arasında yer değiştiren diğer kamu görevlilerinin ve memurlarının kadrolarıyla ilişkileri sanal boyutta indirgemekte, personel istihdamının çatisını oluşturulan mekanizma etkisizleştirilerek, mevcut sistem çökertilmektedir.

5227 sayılı yasa toplam 15 olan bakanlığın, 9'unun taşra teşkilatını kaldırarak yalnızca 6 bakanlığın taşra teşkilatını düzenlemektedir. İç işleri, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Milli Eğitim, Adalet, Milli Savunma Bakanlıkları taşra teşkilatı olan bakanlıklardır. 9 Bakanlığın taşra teşkilatı kaldırılmakta, taşra teşkilatının görev ve yetkileri, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte personeli yerel yönetimlere devredilmektedir. Yasada konuyla

ilgili düzenleme ‘geçici ve son hükümler’ başlığı altında geçici maddelerle hükme bağlanmıştır. Taşra teşkilatı kaldırılan her bakanlıkla ilgili düzenlemeler geçici maddelerde belirtilerek, yerele devir sürecinin içeriği belirlenmiştir. Getirilen düzenleme istihdam sistemi açısından değerlendirildiğinde, personelin yerel yönetimler bağlamında il özel idareleri veya belediyelerle ilişkilendirildiği görülmektedir.

Siyasal kimliği bulunan yerel yöneticiler getirilen düzenlemeyle birlikte kamu görevlilerinin idari amiri pozisyonuna dönüştürülmekte, böylece kamu görevlilerinin siyasallaşmasına yol açmaktadır. Kamu personeli bakanlık tarafından oluşturulan performans ölçütlerini gerçekleştirmeye çalışırken, diğer taraftan da yerel yöneticilerle de arasını iyi tutmak zorunda bırakılacaktır. Bunun sonucunda kamu personeli kamu hizmetlerinin gerekleri yerine getirmek yerine yerel yöneticilerin talepleriyle uğraşmak zorunda bırakılacaktır. İş güvencesi azalan personel, yerel yöneticiyle farklı siyasal ideolojiye sahipse (özellikle siyasal kültürün yeterince oluşmadığı yerlerde) ‘demoklesin kılıcını sürekli ensesinde’ hissedecektir.

5227 sayılı yasa, bakanlıklarda istihdam edilen personel ile ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak üzere ‘İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı’ oluşturmuştur. ‘İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı’, bakanlığın insan gücü politikası ve planlanması konusunda çalışmalar yapmak ve teklifler geliştirmek üzere kurulmuştur. Yasada Başkanlığa verilen diğer görevler ise; bakanlık personelinin atama, nakil, sicil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlerini yürütmek, bakanlık teşkilatına ve yerel yönetimlere ait eğitim planları hazırlayarak uygulayıp değerlendirmek olarak tanımlanmıştır. (madde 35)

Yasada düzenlenen İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı eski adıyla ‘Personel Daire Başkanlığı’na verilen görevler arasında hiçbir fark bulunmamaktadır. Bu bağlamda değişen tek şey kamu işletmeciliği anlayışının insan kaynaklarını, personel yönetimine tercih edilerek kullanmasıdır. Aslında insan kaynakları ile personel yönetiminin ideolojik ve teknik farklılıkları bulunmakla birlikte yalnızca ilgili madde açısından mikro ölçekte incelendiğinde isim değişikliğinden başka bir farklılığın bulunmadığı görülmektedir.

Yeni yasada ‘İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı’nın insan gücü politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak ve teklifler

oluşturmak üzere kurulduğu belirtilmiştir. Yasada ‘İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı’nın çalışmalarına yönelik hükümler getirilmekle birlikte konuyla birebir ilgisi bulunan kurumdan, Devlet Personel Başkanlığı’ndan hiç söz edilmemiştir. Merkezi düzeyde kamu istihdam sisteminin planlamasından söz edilmemiş olması dikkat çekicidir. Kamu işletmeciliği anlayışı bağlamında hizmete alma politikalarının da yerele ve ilgili kurumlara dağıtmak suretiyle, bürokrasiyi parçalı hale getirilerek, yetki dağılımına gidilerek, daha az harcayan devlet örgütü oluşturulmak istenmektedir.

5227 sayılı yasanın istihdam sistemine yönelik getirdiği son değişiklik ise yöneticilerin görevlerini yerine getirirken sorumlu oldukları parametrelerin sayısında gerçekleşen artıştır. Yöneticiler görevlerini yerine getirirken, mevzuat, stratejik plan ve programlar, performans ölçütleri ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere sorumlu olduğu hükmü getirilmiştir. Yeni yasa kamu işletmeciliği anlayışının tüm terminolojisini kullanmaktadır. Performans, kalite standartları, stratejik plan ve programlar, yeni yasaca kapsam içine alınmıştır. Performans ölçütleri ile personelin değerlendirilmesi ve ödüllendirilmesi arasında bağ kurularak, istihdam sisteminin çatısını oluşturan bir niteliğe büründürülmüştür. Kamu personelinin çıktısı ile önceden belirli kriterlere göre saptanan ölçütler arasında ki niceliksel farklılıklar, personel için yaşamsal değere dönüşmüştür.

SONUÇ

Kamu yönetimi disiplinine son yirmi beş yıldır egemen olan anlayış kamu işletmeciliği anlayışıdır. Neo-liberal politikaların kamu yönetimine uyarlanması ürününü olan kamu işletmeciliği anlayışı; Dünya Bankası, OECD, IMF gibi finans kuruluşlarınca akademik ve finansal açılardan; ideolojik olarak da yeni sağdan beslenerek, geleneksel kamu yönetimi anlayışının doksan beş yıllık egemenliğini sona erdirmiştir.

Yönetim siyaset dikotomisi üzerine kurgulanan kamu işletmeciliği anlayışı, neo-liberal politikaların devletin küçültülmesi hedefi üzerine odaklanmıştır. Kamu sektörü özel sektör ayrımının farazi olduğu sayılısı üzerine yükselen kamu işletmeciliği anlayışı, özel sektörün temel değer, ilke, kurum ve tekniklerini kamu sektörüne uyarlamaya çalışmaktadır. Bu bağlamda soyutlamalara giden kamu işletmeciliği anlayışı kuramsal temellerini dört ana yaklaşım etrafında şekillenmektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışının yaklaşımları bağlamında, Amerika'da gelişen kamu işletmeciliği yaklaşımı 'işletme bilimi'ni; İngiltere özelinde gelişen yeni kamu işletmeciliği ve Amerika özelinde gelişen girişimci devlet yaklaşımları 'işletme bilimi ve iktisat bilimi'ni; Kara Avrupa'sında gelişen yönetim yaklaşımı ise 'işletme, iktisat ve siyaset bilim'lerini kamu yönetimi disiplinine eklemlendirmeye çalışmışlardır. Kamu işletmeciliği yaklaşımları ortak sayılıtlara sahiptirler. Ancak geliştirilen varsayımların kamu yönetimi disiplinin özgün yapısından kaynaklanan sorunlara cevap verememesi ve uygulamada öngörülemeyen sorunlar yaratması, yaklaşımların farklı bilimleri alana eklemlendirmesine yol açmıştır.

Kamu işletmeciliği anlayışı 1970'lerin son çeyreğinden itibaren kamusal istihdam sistemini de etkileyerek, geleneksel kamu anlayışına göre kurgulanmış olan sistemin dönüşüm yaşamasına neden olmuştur. Kamu işletmeciliği anlayışı kamusal istihdam sisteminin dönüşümünü, kamu hizmeti anlayışında dönüşüm ve personel sisteminde dönüşüm üzerinden yürütmüştür.

Kamu işletmeciliği anlayışı, kamu hizmeti anlayışında dönüşümü deregülasyon, özelleştirme, yerelleşme, taşeronlaştırma ve regülasyon ile; personel sisteminde dönüşümü, esnek istihdam türlerine evrilme, güvenceli statü/pozisyonlarda daralma ve güvenceli statü/pozisyonlara egemen olan ilkelere

kırılma ile gerçekleştirmiştir. Personel sisteminde dönüşümün ilk aracı olan güvenceli statü/pozisyonlarda daralma; işten çıkarma, boşalan kadroların iptali, norm kadro uygulaması, bütçe uygulamalarıyla kısıntıya gitme ve erken emeklilik uygulamalarıyla pratiğe aktarılmıştır. Esnek istihdam türlerine evrilme; performans ücret, performans değerlendirmesi, özlük haklarında daralma, bireysel emeklilik sigortası uygulamalarıyla pratiğe aktarılmıştır. Güvenceli statü/ pozisyonlara egemen olan ilkelerde kırılma ise; kariyer, sınıflandırma, adil ve yeterli ücret ve liyakat ilkeleri üzerinden gerçekleştirilmiştir.

Türkiye’de kamusal istihdam sistemine egemen olan anlayışlar tarihsel süreç içerisinde dört dönem oluşturmaktadır. İlk dönem 1923-1965 tarihleri arasında ‘geleneksel kamu yönetimi anlayışının inşası’; ikinci dönem 1965-1980 tarihleri arası ‘geleneksel kamu yönetimi anlayışı’; üçüncü dönem 1980-2004 tarihleri arası ‘kamu işletmeciliği anlayışının inşası’; son dönem ise anlayışının ‘miladı’ olan 2004 tarihinde yapılan 5227 sayılı ‘Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’la başlayan ‘kamu işletmeciliği anlayışı’dır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının inşası döneminde; geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının bürokratik, merkeziyetçi, tekçi bakış açısı istihdam sistemine parçacı düzenlemelerle eklemlendirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca yabancı uzmanlara raporlar hazırlatılarak kamu istihdam sistemi düzenlenmeye çalışılmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı döneminde, kamusal istihdam sistemi bütünsel bir anlayışla bürokratik, merkeziyetçi, tekçi bakış açısıyla terminolojisini geliştirmiştir. Kamu hizmeti anlayışında genişlemenin yaşandığı bu dönem istihdam türü olarak başat ‘memur’ üzerine kurgulanarak, güvenceli bir mekanizmaya kavuşturulmuştur.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde, kamusal istihdam kamu hizmeti anlayışı ve personel sistemleri olmak üzere iki koldan dönüşüme uğratılmıştır. Kamu işletmeciliği anlayışı bu dönemde geleneksel kamu yönetimi anlayışının değer, ilke, kurum, teknik ve işleyişlerini ortadan kaldırmaya çalışırken, diğer taraftan kendi terminolojisini yerleştirmeye çalışmıştır. Bu bağlamda, merkezi yönetimde kamu hizmeti anlayışında

dönüşüm, deregülasyon ve taşeronlaşma uygulamalarıyla gerçekleştirilmiştir. Taşeronlaşma önce yardımcı hizmetler sınıfında daha sonra da sağlık hizmetleri sınıfında uygulanmıştır. Merkezi yönetimde deregülasyon ise emniyet hizmetleri sınıfında gerçekleştirilerek, kolluk işlevi piyasa mekanizmasının işleyişine bırakılmıştır. Merkezi yönetimde personel sisteminde dönüşüm memur statüsünden, esnek istihdam türü olan sözleşmeli personel ve geçici personel statülerine evrilme üzerine kurgulanmıştır. Bütçe uygulamaları ve yasal düzenlemelerle birlikte memur kadroları sınırlandırılarak, esnek istihdam türlerine doğru yönlendirme sağlanırken, bazı uygulamalarda da yüksek ücretlendirme teşvikiyle esnek istihdam türlerine evrilme sağlanmaya çalışılmıştır.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde yerel yönetimlerde dönüşüm yine iki koldan gerçekleştirilmiştir. Kamu hizmeti anlayışında dönüşüm; deregülasyon ve taşeronlaşma uygulamalarıyla yapılmıştır. Deregülasyon ile yerel yönetimlerin fiyat belirleme ve denetleme yetkileri ellerinden alınarak piyasa mekanizmasının işleyişine bırakılmıştır. Taşeronlaşma ise en fazla yerel yönetim düzleminde gerçekleşen uygulama olmuştur. Yerel yönetimler taşeronlaşma ile asli ve sürekli hizmetlerini ya kendi kurdukları belediye şirketleri aracılığıyla ya da piyasadan hizmet satın almak suretiyle taşeronlaştırmışlardır.

Yerel yönetimlerde personel sisteminde dönüşüm 'geçici işçi' pozisyonu ile gerçekleştirilmiştir. Kamusal istihdam sistemi yerel yönetimlerde diğer statü/pozisyonlara görece daha fazla güvence mekanizmalarına sahip olan memur ve işçi pozisyon/statüleri esnek yapılı ve güvencesiz geçici işçi pozisyonuna evrilmiştir.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde KİT'lerde kamu hizmeti anlayışında dönüşüm başat özelleştirme, deregülasyon ve taşeronlaşma uygulamalarıyla yapılmıştır. Deregülasyon yoluyla KİT'lerin gördükleri kamu hizmetleri parçalanarak, iktisadi devlet teşekkülü olarak tanımlanan bölümü piyasa mekanizmasının işleyişine bırakılmıştır. Özelleştirme uygulamasıyla, KİT'ler tarafından görülen kamu hizmetleri, mülkiyetin devri ile birlikte kamu hizmeti tanımının da dışına çıkarılmıştır. Taşeronlaşma ise KİT'lerin geleneksel kamu

yönetimi anlayışı döneminde de baş vurdukları ancak, kamu işletmeciliği anlayışına evrilme dönemi ile birlikte artarak çeşitlendiği uygulama olmuştur.

KİT'lerde personel sisteminde yaşanan dönüşüm başat 'sözleşmeli personel' ve 'geçici işçi' üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Memur statüsünü sözleşmeli personel statüsüne dönüştürmek için mali teşvikler ve zorlayıcı yasal düzenlemeler getirilmiştir. KİT'lerde uygulanan personel politikası, esnek istihdama evrilmeyi desteklemekle birlikte, KİT'lerin özelleştirme uygulamalarına konu olmaları, bütün istihdam türlerini de içine alan genel bir daralmayı içermektedir.

Kamu işletmeciliği anlayışının inşası döneminde ikili bir yapılanma gösteren kurullardan ilki siyasi otoriteye serbesti tanımak amacıyla örgütlenmişlerdir. Bu kurullar kamu işletmeciliği anlayışının dönüşümünü hızlı ve denetimsiz olarak gerçekleştirmesini sağlamayı amaçlayan ve genellikle alt kabine niteliğinde faaliyet gösteren kurullardır. Kurul tipi örgütlenmelerden ikincisi ise; hassas sektörleri piyasa mekanizmasına uyarlamak amacıyla oluşturulmuşlardır. Bağımsız İdari Otoriteler olarak da adlandırılan bu kurullar kamu işletmeciliği anlayışının bağımsız adacıkları niteliğindedir. Gördükleri hizmet ve personel sistemleri açısından tümüyle kamu işletmeciliği anlayışına göre yapılandırılmışlardır.

5227 sayılı kanunla 2004 yılında başlayan kamu işletmeciliği anlayışı dönemi ise parçacı düzenlemeleri sona erdirmektedir. 5227 sayılı kanun, kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda, bütüncül bir yaklaşımla kamu yönetimi, kamu hizmeti ve kamu hizmetini görece kurumların teşkilatlanması ile kamusal istihdamı düzenlemektedir. Siyaset yönetim dikotomisi üzerine kurgulanan 5227 sayılı kanun ekonomik-işletmeciler bakış açısı, esneklik (yapı-süreç-personel), sonuçlara odaklılık, somut sonuçlarla ölçümlenen performans, daha az bürokrasi, maliyet bilinçlilik, piyasa yönelimi ve müşteri odaklılığı ile birlikte, kamu işletmeciliği anlayışının 'miladı'nı oluşturmaktadır.

Dünyada ve Türkiye'de kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda istihdam sisteminde getirilmek istenen düzenlemelerle ilgili bir çok terim ve yaklaşım araç olarak kullanılmıştır. Ancak şunu unutmamak lazımdır ki, bütün ekonomik sistemlerin ulaşmak istedikleri nokta ortak, ancak bu amaçlara ulaşma yolları birbirinden farklıdır. Tüm ekonomik sistemlerin nihai amacı insanların refah düzeyini yükseltmek ve mutluluğunu sağlamaktır. Ancak kuramsal boyutta ifadesini

bulan bu düzenekler, pratikte tanımlanan amaçlara hizmet etmemektedir. İnsanı mutluluğa götürecekle ve refah düzeyini yükseltecek araçlar, kimi zaman amaç niteliğine bürünerek en önemli özne olan insanı ekonomik sistemin kullandığı araç konumuna dönüştürebilmektedir.



KAYNAKÇA

- Abadan, Nermin, **Bürokrasi**, Ankara: SBF Yayınları, 1959.
- Akdeniz, Gıyas, **Türkiye’de Devlet Fonksiyonlarının Gelişme Seyri**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1952.
- Akgüner, Tayfun, **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul: Der Yayınları, 3.B., 1998.
- Aksoy, Şinasi, ‘Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi’, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu,C.II**, Ankara: TODAİE, 1995, s.159-173.
- Aktan, Can, **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Ankara: Takav Matbaası, 1994.
- Al, Gore, **National Performans Review: From Red Tape To Results; Creating a Government That Works Beter and Cost Less**, Times Books, 1993.
- Aslan, Onur Ender, **Türk Kamu Personel Rejimi ve Esneklik**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2005.
- Ateş, Mustafa, **Kamu Yönetimindeki Yeri, Organizasyon Yapısı, Görevleri ve Fonksiyonları ile Devlet Planlama Teşkilatı**; Ankara; DPT Yayınları, 1999.
- Aygül, Cenk, “Neo-liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim”, **Toplum ve Bilim**, Sayı:76, 1998, s.231-256.
- Barberis, Peter, ‘New Public Management and A New Accountability, **Public Administration**, Vol.76. Autumn, 1998, s.451-470.
- Baytan, İlhan, **Özelleştirme: Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1999.
- Belek, İlker, ‘**Postkapitalist**’ Paradigmalar, 2.B., İstanbul: Sorun Yayınları, 1999.
- Berkman, Ümit, ‘Türk Kamu Yönetimi Disiplinine İlişkin Bir Değerlendirme’, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, 1.C., Ankara; TODAİE, 1995. s.51-58.
- Bilgin, Kamil, **Kamu Personel Yönetimi**, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1997.
- Boratav, Korkut, E. Türkcan, ‘Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980 Sonrası Gelişimi ve Özelleştirme Deneyimi’, **Türkiye’de Kamu Ekonomisi Genel Öneriler**, İstanbul:Tüses Yayınları, 1990.
- Boratav, Korkut, ‘Küreselleşme Politikaları ve Kamu Hizmetleri’, **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar**, Kesk, 2003, s.8-16.

- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergün, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ed: Seriyeye Sezen, Ankara; TODAİE Yayınları, 1998.
- Bozlağan, Recep, 'Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı', **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Yayın, 2003, s.277-304.
- Canman, Doğan, Ertekin Yücel, Ar Fikret ve diğerleri, **Kamu Görevlileri El Kitabı**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2002.
- Canman, Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1993.
- Center of Democracy and Governance, Handbook of Democracy and Governance Program Indicators**, Technical, Publication Series, 1998.
- Chailloux, Maurice -Dantel, **Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Araştırma**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1959.
- Çalışma Hayatında Esneklik**, TİSK İnceleme Yayınları: 10, Ankara, 1994.
- Çevikbaş, Rafet, 'Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci', Ankara: AİD, C.28, S.2, 1995, s.51-80
- Çitçi Oya, 'Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü', AİD, Ankara: TODAİE, 1988, s.39-59.
- Dalbay, Özkan, 'Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Misyon ve Vizyon', **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, Ankara: TODAİE Yayınları No.296, 1999, s.95-108.
- Deming, Edwards, **Krizden Çıkış**, Çev: Cem Aktaş, İstanbul: Arçelik A.Ş., 1996.
- Demir Ömer, **Kurumcu İktisat**, Ankara: Vadi Yayınları, 1996.
- Devlet Planlama Teşkilatı**, Ankara: DPT Yayınları, 1999.
- Duran, Lütfü, 'Peştemallık ve Ulufe yada Kolluk Yetkisinin Paraya Çevrilmesi', AİD, C.20, S.1, Ankara: TODAİE Yayınları, 1987, s.3.
- Falay, Nihat, 'Kamu Kesimi ve Özel Kesim Bütçesi İlişkileri ve Benzerlikleri', **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, 2.C., Ankara: TODAİE Yayınları, 1995, s.25-42.
- Ergun, Turgay 'Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler', **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri I. Cilt**, TODAİE Yayınları, 1995, s.7-13.

Ergun Turgay, **Kamu Yönetimi, (Kuram, Siyasa Uygulama)**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2004.

European Union, 'European Governance: A White Paper, Commission of the European Communities, Brussels, www.europa.eu.int/comm/governance/indexe.html, (8.3.2005)

Falay, Nihat, 'Yerel Yönetimlerde Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar', **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C7., S.1, 1998, s.14-20.

Farazmand, Ali, 'Globalization and Public Administration', **Public Administration Review**, November/December, Vol. 59, No.6, 1999, s.509-522.

Fişek, Kurthan, **Personel Yönetimi Ders Notları**, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1981.

Fişek, Kurthan, **Yönetim**, Ankara: AÜSBF Yayınları.

Gökbayrak, Şenay **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi: 12, 2003.

Gözübüyük, Şeref, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar C.1**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998.

Güler, Birgül Ayman (Ed), **Belediye Personel Sistemi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1999.

Güler, Birgül Ayman, 'Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları', PSI Türkiye Sendikaları tarafından düzenlenen 9.01.2003 tarihli **Kamu Sektöründe İş Güvencesinin Geleceği Semineri**'nde Sunulan Bildiri.

Güler, Birgül Ayman, **Personel Yönetimi Ders Notları**, Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi, 2004.

Güler, Birgül Ayman, 'Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi', **Amme İdaresi Dergisi**, C. 27, Sayı 4, 1994, s.19-29.

Güler, Birgül Ayman, 'Türkiye'de Kamu Hizmetleri ve Yeniden Yapılandırma Politikaları', **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar**, Kesk Yayınları, 2003, s.68-81.

Günday, Metin, **İdare Hukuku**, 3.B, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998.

Gündoğan, Ertuğrul, 'Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye'de Uygulanabilirliği', **Sivil Toplum Düşünce ve Araştırma Dergisi**, Yıl:2, Sayı: 6-7, Nisan-Eylül, 2004, s.9-26

- Güzelsarı, Selime, 1990 Sonrası **Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek lisans tezi, Ankara, 2002.
- Güzelsarı, Selime, Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli, **AİD**, C.36, S.2, 2003, s.17-34.
- Heper, Metin, **Türk Kamu Bürokrasisi İncelemelerinde Başlıca Temalar ve Kavramsal Metodoloji**, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Matbaası, 1975.
- Hobsbawm, Eric, **Sanayi ve İmparatorluk**, 2.B., Ankara: Dost Kitabevi, 2003.
- Hood, Christopher, 'A Public Management For All Seasons?' **Public Administration**, Vol.69, Spring, 1991.
- Huther, Jeff, Anwar Shah, 'Appying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization' **Word Bank Research Paper**, No 1894, 1998.<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1894/wps1894.pdf>
- ILO Raporu**, 'A Fair Globalizatiton: Creating Opportunites For All' Cenevre, Çev. Tuba Hasdemir, Sendikal Notlar, Mayıs 2004, s. 24-47.
- Kamuda Esnek Çalıştırma ve Toplam Kalite Yönetimi**, Kesk Yayınları:No: 10, 1995.
- Karacadağlı, Esmeray, Hikmet Yavuzyiğit, 'Bürokratik Kültürümüz ve TKY Felsefesinin Uygulanabilirliği', **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, C.2., Ankara: TODAİE Yayınları, 1999, s.99-112.
- Karaer, Tacettin, 'Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenleme ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme', **AİD**, C.4. S. 5, 1994.
- Karahanoğulları, Onur, 'Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler', **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar**, Kesk, 1995, s. 58-67.
- Karahanoğulları, Onur, **Kamu Hizmeti: Kavram ve Hukuksal Rejim**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.
- Kazgan, Gülten, **Küreselleşme ve Ulus Devlet**, 3.B, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayını, 2002.
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 3.b, Ankara, Cem Yayınları, 1998.
- Kickert,Walter, 'Public Management in the United States and Europe', **Public Management and Administrative Reform in the Western Europe**, Elgar Publishing, UK, 1995, s.15-37.

- Kramer, Kenneth, Perry James, **Public Managenemet; Public and Private Perspectives**, Mayfield, Publishing Co, California, 1983.
- Kuyaksil, Ali, **Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem**, İstanbul: Yıldızlar Basımevi,1984.
- Lane Jan-Erik, **The Public Sector (Concepts, Models and Appoaches)**, U.K: Sage Publications, 1993.
- Makal, Ahmet, **Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri**, Ankara: İmge Yayınevi, 1997.
- Makal, Ahmet, ‘Türkiye’deki Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963’, **AİD**, C.34, S.3, s.59-98.
- Martin, James, Frank Cush, **Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor**, Ankara: Maliye Bakanlığı, 1952.
- Mihçioğlu, Cemal, **Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğreniminin Başlangıç Yılları**, Ankara: SBF Yayınları, 1988.
- Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümeti ile Biliştirak Ettiği Heyetin Raporu**, Ankara: Akın Matbaası, 1951.
- Mümtaz, Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Ankara; Gerçek Yayınevi, 11.B., 1997.
- Necef, Şule, ‘İşçiler Esnekleşiyor mu, Parçalanıyor mu?’ , **Petrol-İş Yıllığı 95-96**, 1996, s.783-802.
- Osborne, David, Ted Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Addison-Westley. Massachusettes,1992.
- Öktem, Kemal, ‘Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi’, **AİD**, Ankara: TODAİE Yayınları, C.25, S.2, 1992, s.85.105.
- Ömürgönülşen, Uğur, ‘Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği’, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Der: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara: Atlas Kitabevi, 2003, s.3-44.
- Önder, İzzettin, ‘Özelleştirme’, **93-94 Petrol-İş Yıllığı**, 1995, s.653-664.
- Öngen, Tülin, ‘Sınıf Mücadelesi Rejimi Olarak Esneklik’, **Petrol-İş Yıllığı 95-96**, 1996.s.829-848.

- Özen, Şükrü, 'Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler?', **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, I. C., Ankara: TODAİE, 1994.s.71-96.
- Özkaplan, Nurcan, 'Kamu Sektöründe Esneklik ve Sendikal Örgütlenme', **Dünyada ve Türkiye'de , Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği Sempozyumu Bildirileri**, 2.C., İstanbul: TMMOB, 1997, s.817-829.
- Özşen, Tayfur, 'Önce Toplam Yönetim Kalitesi', **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, C.2., Ankara: TODAİE Yayınları, 1999, s.85-98.
- Özveri, Murat, 'Çalışma Mevzuatı ve Esnekleştirme', **Petrol-İş Yıllığı 1995-96**, Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası Yayınları: 44, 1995, s.803-820.
- Peker, Ayşe Tatar, "Dünya Bankası: Kalkınmacılıktan "İyi Yönetim" Söylemine", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 69, 1996, s.6-59.
- Polatoğlu, Aykut, Ergun Turgay, **Kamu Yönetimine Giriş**, 3B, Ankara: TODAİE Yayınları, 1988.
- Sabuncuoğlu, Zeyyat, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Bursa; Ezgi Yayınları, 2000.
- Serim, Bülent, 'Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü', **AİD**, C.21, S.1, 1988, s.135-154.
- Serim, Bülent, 'Anayasa Mahkemesinin Son Kararı ve KİT Personeli', **AİD**, C.22, S.3, Ankara: TODAİE, 1989, s.51-73.
- Sezen, Seriyeye, Koray Karasu, 'Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı', **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.8, S.3., 1999, s.20-54.
- Sezen, Seriyeye, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2003.
- Soysal, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Ankara; Gerçek Yayınevi, 11.B., 1997.
- Şaylan, Gencay, 'Cumhuriyet Bürokrasisi', **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, 2.C, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, s.298-308.
- Şaylan, Gencay, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Kitabevi, 1995.
- Tan, Turgut, 'Rekabet Hukukunun Uygulama Alanı Açısından Kamu Kuruluşlarının Faaliyeti (Türkiye, Fransa ve İtalya Örnekleri)', **Rekabet Dergisi**, 2001, s.3-42.

- Tan, Turgut, 'Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine', **Türk İdare Dergisi**, S.378, Ankara, 1988, s.73-90.
- Tan, Turgut, 'Bağımsız İdare Olarak Sermaye Piyasası Kurulu', **Prof. Dr. İsmail Türk'e Armağan**, Ankara: SPK Yayınları No: 54, 1996, s.3-15.
- Tan, Turgut, 'Özelleştirme', **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Prof, Dr. L. Duran'a Armağan, Y.9, S.1-2, 1988, s.271-297.
- Tan, Turgut, 'KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar, **AİD**, C.25, S.1, Ankara: TODAİE Yayınları, 1992, s.28-63
- Tekeli, İlhan , "Yönetim Kavramı Yanı sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine", **SDD**, 3/96, s.46-54.
- Tekeli, İlhan, **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara: İmge Kitabevi, 1999.
- Terzioğlu, Murat, **Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yapı ve Fonksiyon Bakımından Analizi**, Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayınları No.2, 1996.
- Tortop, Nuri, Eyüp Günay İsbir, **Yönetim Bilimi**, Ankara: Bilimi Yayınları, 1987.
- Tuncay, Cemal, 'Yeni Çalışma Modelleri', **Çalışma Hayatında Esneklik**, MESS Yayınları: 222, 1995.
- Tutum, Cahit, (Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara; TODAİE Yayınları, 1998.
- Tutum, Cahit, **Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1979.
- Tutum, Cahit, 'Kamu Personel Sorunu', **AİD**, S.3, C.23, 1990, s. 31-45.
- Tutum, Cahit, 'Memurluk Statüsü', **AİD**, S.2, C.5, 1972, s.3-10.
- Türkiye'de Özelleştirme**, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, 1999.
- Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması**(Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde), Ankara; TOBB, 2000.
- Ulusoy, Ali, 'Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler', **AİD**, C.31, S.2, Haziran, 1998, s.21-40.
- Ulusoy, Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003.
- Uysal, Sezer, Birkan, 'Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması', **AİD**, C.25, S.4, s.3-29.

- Ülgen Hayri, Kadri Mirze, **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, İstanbul: Literatür Yayıncılık, 2004.
- Üsdiken, Behlül, 'Örgüt Kuramında Yeni Yol Arayışları: Kuzey Amerika, Avrupa ve Türkiye', **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri-I**, Ankara: TODAİE Yayınları, s.97-110.
- Üstüner, Yılmaz, 'Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı', **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, C.1., Ankara: TODAİE Yayınları, 1995, s.59-69.
- Üstüner, Yılmaz 'Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu', **AİD**, C.33, S.3, 2000, s.15-32.
- Varoğlu, Demet, Varoğlu, Kadir, 'Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri', **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, 2.C., Ankara: TODAİE Yayınları, 1995, s.12-24.
- Wilson, Woodrow 'Study of Administration', **Political Science Quarterly**, Vol. II, No. 1, June 1887.
- Yaşamış, Firuz Demir, 'Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: Administration'dan Management'e...', TODAİE Uluslar arası Yönetim Bilimleri Enstitüsü Ulusal Seksiyonu Tarafından Düzenlenen '21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi?' Sempozyumuna Sunulan Bildiri, Ankara, 7-8-9 Mayıs 1997, s.1-29.
- Yatkın, Ahmet, **Toplam Kalite Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayınları, 2003.
- Yüksel, Akkaya, 'Yönetimde, Çalışma İlişkilerinde Değişim ve Sendikacılık', **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, C.2., Ankara: TODAİE Yayınları, 1999, s.113-128.
- Yüksel, Mehmet, 'Yönetişim Kavramı Üzerine', **Ankara Barosu Dergisi**, 2003.
- www.tisk.org.tr. 'Retiring later makes sense' **OECD Observer**, 13 Ocak 2003'den aktaran Emel Çopur, 'İstihdamı Artırmada Geç Emekliliğin Rolü'
- www.isgu.org.com.e Baş, Hanefi, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi,ISSN No.13032860.
- www.bumko.gov.tr. Doküman
- www.wds.worldbank.org World Development Report The State In a Changing World 1997.

<http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/calismalar/belgeler/01.pdf>. Ahmet Alpay
Dikmen, Meltem Kayıran Dikmen, 'Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite
Yönetimi', s.1-16.



ÖZET

Bu tezde 1980 sonrasında kamu yönetimine egemen olan yaklaşımların kamusal istihdam sistemine etkileri incelenmiştir. 1980'lerin başlarından itibaren neo-liberal politikalar devletin rolünü yeniden düzenleyerek kamu yönetimi alanında radikal dönüşümler yaratmıştır. Küreselleşme bağlamında sermayenin rahatça hareket edebilmesi için gerekli olan bu düzenlemeler uluslararası kurumlarca (Dünya Bankası, OECD, IMF, Dünya Ticaret Örgütü) akademik açıdan yayımlanan raporlarla, maddi açıdan ise verilen kredilerle desteklenerek beslenmektedir.

Kamu yönetimi alanına küreselleşmenin yansımasıyla birlikte kamu işletmeciliği adı altında çeşitli yaklaşımlar geliştirilmiştir. Tarihsel süreç içerisinde öncelikle 'kamu işletmeciliği yaklaşımı', Amerikan yazınında 'girişimci devlet yaklaşımı', İngiltere özelinde 'Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı' en son aşamada da 'yönetişim paradigması' başlıklarında incelenmiştir. Kamu yönetimi alanında dönüşüm, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının kamu hizmeti kamu mekanizmaları ve kamu yararı kavramlarına dayanan anlayışını reddetmektedir. Disipline egemen olan kamu işletmeciliği yaklaşımı bunların yerine birey yararı müşteri memnuniyeti rekabet piyasa mekanizması, özelleştirme ve kar kavramlarını getirmektedir.

Kamu işletmeciliği yaklaşımı kamusal istihdam sistemini dönüştürerek, özel sektörde kullanılan ilke, teknik ve uygulamaları kamu sektörüne uyarlamaya çalışmaktadır. Kamusal istihdam politikası, hizmete alma sürecinden başlayarak, personelin atanma, yükselme, iş güvencesi, işten çıkarılma, emeklilik, ücretlendirme ve personelin değerlendirilmesi konularında dönüşüm geçirmiştir.

Türkiye'de kamu istihdam sistemi merkezi, yerel, KİT'ler ve kurullar ölçeğinde ele alınarak, istihdam sisteminde yaşanan değişimler sayısal, hukuksal, yapısal ve işlevsel yönlerden ele alınmıştır. Merkezi yönetimde memur statüsünün sözleşmeli personel statüsü ile, yerel yönetimlerde ise işçi statüsünün geçici işçi statüsüne tercih edildiği sonucuna varılmıştır. Özellikle kurul tipi örgütlenmelerin bürokratik mekanizmayı parçalayarak, siyasal otoriteden bağımsız, kamu işletmeciliği anlayışına dayanan istihdam sistemi getirdiği görülmüştür.

SUMMARY

In this thesis the effects of approaches, that have dominated on public administration after 1980s, on public employment system is examined. Since the beginnings of 1980s neo-liberal politics have created radical transformations in public administration field by redesigning the role of states. These arrangements that are necessary in globalization's point of view are supported by reports that are published academically by international institutions (e.g. World Bank, OECD, IMF, World Commercial Organization), too. Also in financially they are supported by credits.

Different approaches that are under the name of public management have been brought by the reflection of globalization on the public administration field. In the historical development firstly Public Management Approach has been examined under the titles of "Entrepreneurial Approach" in the American Literature, "New Public Management" in the England private and "governance paradigm" in the last stage, too. The transformation on the public administration field refuses the understanding of the traditional public administration approach that depends on the public serve, public mechanism and public purpose concepts. The public management approach that dominates on the discipline brings the personal purpose, client pleasure, competing, market mechanism, privatization and profit concepts instead of these.

Public management approach works to adjust the principles, techniques and applications that are used in private sector to the public sector by transforming the public employment system. Public employment system has been transformed into the subjects of appointment, promotion, security of tenure, retirement and salary of employee and evaluation of employee.

In Turkey, public employment system has been examined as central government, local government, public economic enterprise and committees by the view of the changes in the employment, of the numerical, of the legal, of the structural and of the işlevsel. It has been concluded that in the central government the statute of civil servants is preferred to the statute of the contract employee and also in the local government the statute of worker is preferred to the statute of

temporary worker. Especially, it has been seen that, organizations like committee has brought employment system that is independent from political authority and that depends on the public administration idea, by breaking the bureaucratic mechanism.

