

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI
ÇERÇEVESİNDE DEVLET PERSONEL
BAŞKANLIĞINA YÖNELİK BİR ÇÖZÜMLEME

Sevgi KEÇELİ ERCİYAS

Danışman
Yrd. Doç. Dr. İbrahim ARAP

İZMİR - 2013

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

2009800171

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Sevgi KEÇELİ ERCİYAS
Tez Başlığı : Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Devlet Personel Başkanlığına Yönelik Bir Çözümleme
Savunma Tarihi : 26.08.2013
Danışmanı : Yrd.Doç.Dr.Ibrahim ARAP

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>
Yrd.Doç.Dr.Ibrahim ARAP	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
Yrd.Doç.Dr.Faruk MUTLUSU	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
Yrd.Doç.Dr.Özgür SARAÇ	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

İmza



Oybirliği (X)
Oy Çokluğu ()

Sevgi KEÇELİ ERCİYAS tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Devlet Personel Başkanlığına Yönelik Bir Çözümleme" başlıklı Tezi () / Projesi () kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Devlet Personel Başkanlığına Yönelik Bir Çözümleme**” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Sevgi KEÇELİ ERCİYAS

İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması
Çerçevesinde Devlet Personel Başkanlığına
Yönelik Bir Çözümleme
Sevgi KEÇELİ ERCİYAS

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Programı

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde Batılı ülkelerin kamu yönetimlerinde başlayan yeni sağ anlayışa dayalı uygulamalar giderek yaygınlık ve derinlik kazanmıştır. Böylece iktisadi aklın egemenlik alanında, yüksek teknoloji ile nitelikli beşeri faktöre dayanan “Post-fordist” üretim ve tüketim modeli, çok kısa sürede, diğer sosyo-politik faktörlerle birlikte, yeni bir kamu organizasyon ve yönetim modelinin oluşmasını sağlamıştır.

Kamu yönetimindeki geleneksel bürokratik yönetim modeli, Post-fordist “esnek”leşme temelinde “yeni kamu işletmeciliği” ve “yönetişim” modeli ile değişikliğe uğramıştır.

Bu tez çalışmasının amacı; Türkiye’de yeni sağ anlayışa dayalı politikaların kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına etkisi sonucunda ortaya çıkan değişimlerin Devlet Personel Başkanlığına olan yansımalarını ortaya koymaktır.

Araştırma sonucunda; ülkemiz kamu yönetiminde, “yeni kamu işletmeciliği” ve “yönetişim” yaklaşımlarına özellikle 2000’li yıllardan itibaren yer verilerek, kamu yönetiminin dünyadaki gelişmelere uygun olarak yeniden yapılandırılmaya başlandığı belirlenmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de kamu yönetimini esnekleştirme, yerelleştirme ve özelleştirme uygulamaları ile “taşeronlaşma” ve “sözleşmeli” istihdam biçimleri yaygınlaşmıştır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının ve kamu personel rejimindeki değişimin Devlet Personel Başkanlığına doğrudan yansıdağı tespit edilmiştir. Devlet Personel Başkanlığındaki değişim de, ülkedeki kamu personel rejimi uygulamalarını, örneğin istihdam biçimlerini, kamu personeli sınav sistemini, özlük haklarını, personelin değerlendirme biçimlerini etkilemiştir.

Anahtar Kelimeler: Fordizm, Post-fordizm, Yönetişim, Yeni Kamu İşletmeciliği, Devlet Personel Başkanlığı.

ABSTRACT

Master's Thesis

**An Analysis for the State Personnel Presidency within the Framework of
Restructuring Public Administration**

Sevgi KEÇELİ ERCİYAS

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Administration

Public Administration Program

In the last quarter of the 20th century, the new right-wing practices which began in Western countries' public administration have primarily become common in all public administrations in the world through neo-liberal policies. Thus, in the field dominated by economic mind, "Post-fordist" production and consumption model which depends on high technology and qualified human factors has led to the formation of a new public organization and administration model with the other socio-political factors in a very short period.

Traditional bureaucratic administration model in public administration undergoes a change with the new public management" and "governance" on the basis of post-fordism flexibility.

According to the results of the research, it is observed that "new public management" and "governance" approaches are given in Turkey since the 2000s, public administration become to change in the view of these developments in the world. In this context, "subcontractor" and "contractual" employment forms become common with flexibilisation, localization and privatization in public administration

It is detected that, restructuring in public administration and public personnel regime reflected State Personnel Presidency directly. Changes in the State Personnel Presidency, effected most of public personnel regime practices like forms of employment, examination system for public personnel, employee rights and evaluation form.

**Keywords: Fordism, Post-fordism, Governance, New Public Management, State
Personnel Presidency**

**KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI ÇERÇEVESİNDE
DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞINA YÖNELİK BİR ÇÖZÜMLEME**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xii
TABLolar LİSTESİ	xiv
ŞEKİLLER LİSTESİ	xv
EK LİSTESİ	xvi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ PARADİGMALAR

1.1.KAMU YÖNETİMİ PARADİGMALARINDAKİ DEĞİŞİMLER	6
1.1.1.Birikim Rejimlerindeki Değişimlerin Kamu Yönetimine ve Endüstriyel Yaşama Etkileri	11
1.1.1.1. Fordizm ve Özellikleri	12
1.1.1.2. Fordizm'in Krizi ve Post-Fordizmin Doğuşu	15
1.1.1.3. Post-fordizm'in Kamu Yönetimine Yansımaları	18
1.1.2. Post-fordist Dönemde Bürokrasideki Değişim	22
1.1.2.1.Bürokrasinin Anlamı ve Özellikleri	22
1.1.2.2. Bürokraside Yaşanılan Değişim	24
1.1.3. Yeni Sağ Anlayış ve Kamu Yönetimi	26
1.1.3.1. Yeni Sağ Anlayışın Tanımı ve Özellikleri	27
1.1.3.2. Yeni Sağ Anlayışın Kamu Yönetimine Yansımaları	28
1.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ MODELLERİNE BAKIŞ	29
1.2.1. Kamu Yönetiminde Yönetişim Modeli	31

1.2.1.1. Yönetişimin Tanımı ve Özellikleri	32
1.2.1.2. Yönetişimin Kamu Yönetimine Yansımaları	36
1.2.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Modeli	37
1.2.2.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Tanımlanması	38
1.2.2.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışına Göre Yeni Kamu Yönetimi	39

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ EVRİMİ

2.1. 1980 SONRASI TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GELİŞMELER	42
2.1.1. Türk Kamu Yönetiminde Gelişme Dönemleri	44
2.1.1.1. 1980 - 1990 Yılları Arasında Kamu Yönetiminde Yaşanılan Gelişmeler	44
2.1.1.2. 1990 – 2000 Yılları Arasında Kamu Yönetiminde Yaşanılan Gelişmeler	49
2.1.1.3. 2000 – 2010 Yılları Arasında Kamu Yönetiminde Yaşanılan Gelişmeler	51
2.1.1.4. 2010 Yılı Sonrası Kamu Yönetiminde Yaşanılan Gelişmeler	57
2.1.2. Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yapısal Analizi	58
2.1.2.1. Kamu Personel Rejiminin Tanımlanması	58
2.1.2.2. Kamu Personel Rejiminin Kapsam ve İçeriği	61
2.1.2.3. Kamu Personel Rejiminin Temel İlkeleri	62
2.1.2.4. Türkiye’de Kamu Personel Rejimindeki Gelişmeler	63
2.2. KAMU YÖNETİMİNDE BİR DEĞİŞİM DİNAMIĞI OLARAK YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ UYGULAMALARI VE ETKİLERİ	67
2.2.1. Türk Kamu Yönetiminde Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Etkileri	68
2.2.1.1. Küreselleşme ve Neo-liberalizmin Etkisi	68
2.2.1.2. Demokratikleşmenin Etkisi	70
2.2.1.3. Medya ve İletişim Teknolojilerinin Gelişmesinin Etkisi	72
2.2.1.4. Uluslararası Örgütlerin ve Toplulukların Etkisi	73
2.2.1.4.1. Uluslararası Para Fonu’nun Etkisi	74
2.2.1.4.2. Dünya Bankası’nın Etkisi	75

2.2.1.4.3. Dünya Ticaret Örgütü'nün Etkisi	77
2.2.1.4.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün Etkisi	78
2.2.1.4.5. Avrupa Birliği'nin Etkisi	79
2.2.2. Türk Kamu Yönetiminde Yeni Kamu İşletmeciliği Uygulamaları	82
2.2.2.1. Piyasa Yönelimli Devlet Modeli	83
2.2.2.2. Yerelleşmenin Önemszenmesi ve Yaygınlaşması	85
2.2.2.3. Ulusal Yönetişim Uygulamaları ve Sivil Toplum KuruluşlarınınGüçlenmesi	89

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞINDA YENİDEN YAPILANMA

3.1. DEVLET PERSONEL DAİRESİNİN YAPISAL ANALİZİ	93
3.1.1. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türkiye'de Kamu Personel Rejimi	94
3.1.2. Devlet Personel Dairesi'nin Kuruluşu Öncesi Yaşanan Gelişmeler	97
3.1.3. 160 Sayılı Kanun ve Devlet Personel Dairesinin Kurulması	99
3.1.4. 160 Sayılı Kanunun Gerekçelerinin Tartışılması	101
3.1.5. Devlet Personel Heyeti ve Devlet Personel Dairesi'nin Teşkilat Yapısı	103
3.1.6. Devlet Personel Dairesinin Görevleri ve Çalışma Usulü	107
3.1.7. Devlet Personel Dairesi'nin Faaliyetlerinin ve Etkililiğinin Genel Değerlendirilmesi	110
3.2. DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞININ YAPISAL ANALİZİ	115
3.2.1. Devlet Personel Başkanlığı'nın Kurulması Öncesinde Yaşanan Gelişmeler	116
3.2.1.1. 1973-1980 Döneminde Yaşanan Gelişmeler	118
3.2.1.2. 1981-1984 Döneminde Yaşanan Gelişmeler	119
3.2.2. 217 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye Göre Devlet Personel Başkanlığı'nın Teşkilat Yapısı	122
3.2.3. Devlet Personel Başkanlığı'nın Kuruluş Amacı Vizyonu ve Misyonu	125
3.2.4. Devlet Personel Başkanlığı'nın Sorumluluk Alanında Kalan Kurumlar	127
3.2.5. 217 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye göre Devlet Personel Başkanlığı'nın Görevleri	128

3.2.6. Diğer Kanunlar ve Mevzuat Hükümlerine göre Devlet Personel Başkanlığı'nın Görevleri	131
3.2.7. 662 Sayılı Kanun Hükümünde Kararname ve Günümüzde Devlet Personel Başkanlığı	136
3.2.7.1. 662 Sayılı Kanun Hükümünde Kararname'ye göre Devlet Personel Başkanlığı'nın Teşkilat Yapısı	139
3.2.7.2. Günümüzde Devlet Personel Başkanlığı'nın Mevcut İnsan Kaynakları Yapısı	143
3.3. DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI'NDAKİ DÖNÜŞÜMÜN DEĞERLENDİRİLMESİ	147
3.3.1. Özelleştirme Uygulamaları ve Devlet Personel Başkanlığı	150
3.3.2 Türkiye'de Yeni Kamu Personel Rejimi Uygulamalarının Sonuçları ve Devlet Personel Başkanlığı	153
3.3.2.1. Sözleşmeli Personel Uygulamalarının Kamu Personeline Yansımaları ve Devlet Personel Başkanlığı'nın Rolü	154
3.3.2.2. Geçici Personel Uygulamalarının Kamu Personeline Yansımaları Devlet Personel Başkanlığı'nın Rolü	160
3.3.3. Taşeronlaşma ve Devlet Personel Başkanlığı	163
3.3.4. Kamu Personelinin Sendikalaşması ve Devlet Personel Başkanlığı	166
SONUÇ	172
KAYNAKÇA	178
EK	

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
Çev.	Çeviren
DB	Dünya Bankası
DPD	Devlet Personel Dairesi
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
Ed.	Editör
GATS	Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GSM	Küresel Mobil İletişim Sistemi
Haz.	Hazırlayan
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MBK	Milli Birlik Komitesi
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PUMA	Public Management
s.	Sayfa
s.s.	Sayfadan sayfaya
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	Ve benzeri
vd.	Ve diğerleri
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Devlet Personel Heyetinin Üyeleri ve Şubeleri	s.104
Tablo 2: 217 Sayılı KHK'ye Göre 1984 Yılı DPB Teşkilat Yapısı	s.123
Tablo 3: 160 Sayılı Kanun ve 217 Sayılı KHK'ye Göre Görev Dizilimi	s.130
Tablo 4: DPB Unvanların Dolu Kadroya Göre Dağılımı	s.144
Tablo 5: Yıllara Göre Kamuda İstihdam Sayıları (2008-2013)	s.157
Tablo 6: Yıllar İtibariyle İstihdam Rakamları	s.157
Tablo 7: Yıllara Göre Serbest Kadro ve Artış Oranları	s.159
Tablo 8: 2002-2013 Yılları Arasında Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Düzeyinin Gelişimine İlişkin Sayısal Bilgiler	s.169

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Devlet Personel Dairesi Teşkilat Şeması	s.105
Şekil 2: 217 Sayılı KHK'ye Göre DPB 2008 Yılı Teşkilat Şeması	s.123
Şekil 3: 662 Sayılı KHK ye göre DPB Teşkilat Şeması	s.139
Şekil 4: Unvan Gruplarının Dolu Kadroya Göre Dağılımı (2012 Yılı)	s.145
Şekil 5: Kadrolu Personelin Hizmet Yılına Göre Dağılımı	s.146
Şekil 6: Kadrolu Personelin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı	s.146
Şekil 7: Kadrolu Personelin Hizmet Yılına Göre Dağılımı	s.147
Şekil 8: Kamu Kurumlarında İstihdam Oranları (1980-2012)	s.160

EK LİSTESİ

Ek 1: Kuruluşundan Günümüze DPD’de ve DPB’de Başkan Olarak Görev Yapan
Personelin İsimleri ve Görev Süreleri

ek s.1

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan Fordist birikim modeli ve bu modele dayalı Fordist endüstri anlayışı, modern çağın toplumsal yaşantısını şekillendirerek, refah devletine ulaşma ideali doğrultusunda kamunun yönetilme tarzına etkide bulunmuştur. Ancak 1970'li yıllarda ortaya çıkan dünya ekonomik kriziyle fordist birikim rejimine dayanan bu toplum modelinin ve kamu yönetimi anlayışının krize girdiği anlaşılmıştır. Dünyada ekonomik krizin yeşermeye başladığı bu yıllarda dünya ekonomilerini içine girdiği bu krizden çıkartma ve tekrar güçlendirme bağlamında, Post-fordizm şeklinde adlandırılan yeni birikim rejimi sürecine geçilmeye başlanmıştır. Kimi yazarlarca esnek uzmanlaşma olarak da adlandırılan Post-fordizm, yüksek teknoloji ve nitelikli işgücünün sahip olduğu potansiyellere dayanan yönetim anlayışıyla, kısa sürede yeni bir endüstriyel organizasyon ve toplum modelinin oluşmasını sağlamıştır.

Post-fordist yaklaşımın oluşturduğu piyasaların temel özelliklerine bakıldığında, yüksek teknoloji kullanımına dayalı, daha nitelikli, uzmanlaşmış ve esnek işgücünün istihdamının esas alındığı söylenebilir. Kısa süre içinde batıda tüm endüstri dallarında yaygınlaşan bu anlayış, neo-liberal ekonomi politikaların artmasına, yeni sağ ideolojinin iktidara gelmesine ve küreselleşme akımının büyük ölçüde yaygınlaşmasına zemin hazırlamıştır.

Postmodernist sorgunun da etkisiyle endüstriyel üretim yapılarında ve işletme yönetimlerinde ortaya çıkan paradigmlar, Max Weber'in devlet yönetimi için geliştirdiği, Weberyen bürokratik yönetim modelinin de yeniden yorumlanmasına zemin hazırlamıştır. Weberci yaklaşımın içerdiği modernite, rasyonalizasyon, kapitalizm, bürokrasi, hiyerarşi, uzmanlaşma gibi pek çok kavram ve anlayış yerini insan odaklılık, katılımcılık gibi neo-liberal söylemlerle şekillenen yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında “yönetişim” ve “yeni kamu işletmeciliği modeli” (YKİ) ortaya çıkmıştır. Yönetişimin ortaya çıkmasında, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde kullanılması, vatandaşların kamu yönetiminden kaliteli hizmet taleplerinin artması, kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık seslerinin yükselmesi gibi gelişmeler etkili olmuştur. Ayrıca devletin meşruiyetine söylemsel katkı ve özel sektörü karar alma süreçlerine katma diğer

etkenlerdir. YKİ anlayışı ise, endüstrinin çekirdekleri olan işletme yönetimlerinde benimsenen ve uygulanan birtakım prensiplerin, idari uygulamaların kamu yönetiminde de hayata geçirilmesinin mümkün olduğunu savunmuştur.

Kamunun yeniden yapılandırılması amacıyla geliştirilen bu modeller, Türk kamu yönetiminde de derin dönüşüm ve değişim arayışlarına neden olmuştur. Bu çerçevede, Türk kamu yönetimi, yeni sağ anlayışa dayalı neo-liberal hükümet politikalarıyla şekillenen YKİ uygulamalarına ve son yıllarda gündeme gelen ulusal yönetim modellerine göre yeniden yapılandırılmaya çalışılmaktadır.

Yapılan literatür taramasında kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve personel rejimi konularında pek çok makale, tez ve kitaba ulaşılrken doğrudan Devlet Personel Başkanlığı'nı (DPB) konu edinmiş kaynaklarının sayısının azlığı dikkat çekmiştir. DPB ile ilgili Birgül Ayman Güler'in "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (1)" ve "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (2) Türkiye'de Temel Personel Politikalarının Evrimi" adlı makaleleri 1988 yılında Amme İdaresi Dergisi'nde yayınlanmıştır. Bu makalelere ek olarak yine Amme İdaresi Dergisi'nde yayınlanmış olan iki makale daha bulunmaktadır. Bunlardan birincisi 1997 yılında yayınlanan Mesut Gülmez'in "Devlet Personel Başkanlığının Yasa Tasarısı Taslaklarında Sendikal Haklar" ve 2000 yılında Mehmet Karadağ'ın "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı" adlı makaleleridir. Ayrıca Cemal Mihçioğlu'nun kaleme aldığı "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", makalesi Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi'nde yayımlanmıştır. Bu makalelere ek olarak DPB'de görev yapmış Nizamettin Ekinci tarafından "Devlet Personel Başkanlığının Kamu Yönetimindeki Yeri ve Fonksiyonları Açısından Önemi" adlı uzmanlık tezi 1997 yılında Ankara'da kaleme alınmıştır.

DPB'yi konu edinen bu çalışmaların irdelenmesi, kurumu hangi açıdan ele aldıklarının saptanabilmesi açısından yararlı görülmüştür. Bunlardan Birgül Ayman Güler ilk çalışmasında, DPB'nin kuruluş öncesi yıllarından, kuruluşu, DPB'nin yapısı, görevleri, yürüttüğü çalışmaları, DPB'nin örgütsel evrimini, DPB'nin yapısını ele almıştır. İkinci makalesinde ise DPB'yi insan gücü planlamasındaki rolü perspektifinde ele alınmıştır. Mesut Gülmez çalışmasını DPB'nin yasa tasarısı taslağındaki sendikal haklar kapsamında yürütmüştür. 1997 yılında kaleme alınan

makalede taslaktaki istihdam biçimleri ve bu istihdam biçimlerine tanınan sendikal haklar, bu hakların sınırlılıkları, taslağın Anayasa ve bütünleşmiş uluslararası sözleşmelere uygunluğu ele alınmıştır. Mehmet Karadağ çalışmasını örgüt geliştirme üzerine hazırlamış ve kendine örnek kurum olarak DPB'yi seçmiştir. Makalede örgüt geliştirmenin tanımına yer verilmiş, örgüt geliştirmenin Türkiye'deki Weberyen bürokrasi ve ulusal kültüre olan uyumsuzlukları ele alınmış, DPB örneklem seçilerek bu kurumun örgüt geliştirilmesi ile ilgili anket çalışması yapılmış ve çalışma sonuç ve öneriler kısmı ile sonlandırılmıştır. Cemal Mihçioğlu'da çalışmasını DPD'nin kuruluş öncesi ve sonrasında yaşanan gelişmeleri, Devlet Personel Dairesi'nden Devlet Personel Başkanlığı'na geçişi çalışmanın yapıldığı 1987 yılına kadar ele almıştır. Son olarak Nizamettin Ekinci tarafından uzmanlık tezi olarak hazırlanan çalışmada ise DPD'den DPB'ye kurum yapısı, kuruluş nedenleri, görevleri, geçirdiği değişimin nedenleri sayılarak, kamu yönetimi içindeki rolü belirlenmeye çalışılmıştır. Yapılan literatür çalışması sonucu ortaya çıkmaktadır ki hazırlanan bu çalışmanın özgünlüğü DPB'nin kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler ve bu gelişmelerin kuruma olan yansımaları çerçevesinde incelenecek olmasından kaynaklanmaktadır.

Çalışma birikim rejimleri içerisinde biçimlenen, kamu yönetiminde yaşanan yeniden yapılanma çalışmaları ile kamu yönetiminde ve devlet olgusunda yaşanan değişimlerin DPB'yi de etkilediği varsayımı ile başlatılmıştır. Yeniden yapılanma çalışmaları ile devlete olan bakış değişmiş, kamu yönetiminde işletmeci anlayış hâkim olmaya başlamış ve “daha az devlet daha çok özel teşebbüs” sloganı ile devlet küçültülmeye çalışılmıştır. Devletin rolünde yaşanan bu değişim, DPB'ye de yansımıştır. Çalışma DPD'den DPB'ye geçişi, geçişin nedenleri ve sonrasında yaşanan değişimi anlatmayı amaçlayan betimleyici bir çalışmadır.

Çalışmada kamu yönetiminin ve DPB'nin geçirdiği değişim literatürden ve mevzuattan yararlanarak anlatılmaya çalışılmıştır. Ayrıca iki Devlet Personel Uzmanı ile yarı yapılandırılmış görüşme yapılmıştır. Çalışmanın konusu kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın DPB'ye olan yansımaları ile sınırlı tutulmuştur. DPB'de yaşanan genel dönüşümün arka planı olarak kamu yönetiminde yaşanan yeniden yapılanma çalışmaları ele alınmış ve özellikle 1980 sonrası yaşanan değişimler üzerinde durulmuştur.

Bu tez çalışmasının amacı; Türk kamu personel rejiminin, yönetim ve YKİ yaklaşımlarına göre DPB bağlamında yeniden yapılandırılması süreçlerini çift yönlü olarak analiz etmektir.

Bu temel amaç doğrultusunda araştırmanın birinci bölümünde; Weberyen bürokrasiden yönetime geçiş sürecine kadar yeni kamu yönetimi paradigmaları incelenecektir. Bu kapsamda endüstriyel ve toplumsal hayatta Fordizm'den Post-fordizm'e geçiş ve bürokrasideki değişim ele alınacaktır. Böylece yeni kamu yönetimi uygulamalarını tanımlayan YKİ ile yönetim modellerinin ortaya çıkmasını sağlayan paradigmlar ve dinamikler teorik olarak incelenecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; ilk olarak Türkiye'de kamunun yeniden yapılandırılması aşamaları özellikle 1980 sonrası onar yıllık dönemler içinde ele alınacak ve Türk kamu yönetimindeki değişimin dönemleri ve farklılaşan anlayışların sonuçları analiz edilecektir. Bu analiz sonrasında Türk kamu personel rejimi ve bu rejimde farklılaşan anlayışlara değinildikten sonra YKİ'nin Türk kamu yönetimini hangi vasıtalar ile etkilediği ve bu etkileşimin kamu yönetimine olan yansımaları ele alınacaktır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise, Türkiye'deki personel rejiminin, insan kaynakları yönetimi şeklinde yeniden yapılandırılmasında etkisi bulunan "DPB" uygulamaları analiz edilecektir. Öncelikle çalışmada DPD'nin kuruluş nedenleri, kuruluşu, görevleri, teşkilat yapısı ele alınacak değişimi gerektiren sebepler belirtilecektir. Daha sonra ise DPB kapsam ve etkinliği açısından ele alınarak günümüze kadar geçirdiği hukuksal düzenlemeler ve kamu yönetiminde yaşanan değişimlerin kuruma nasıl yansıdığı ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ PARADİGMALAR

Uygarlık tarihi içinde “tarım toplumu”, “sanayi toplumu” ve “bilgi toplumu” biçiminde bir sınıflandırma yapılır. Sanayi toplumundan sonra üçüncü köklü değişim, bilgisayarların hayatın her alanına girmesi ve iletişim-bilişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeyle ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler kimilerinin “sanayi ötesi toplum”, kimilerinin de “bilgi toplumu” olarak adlandırdığı aşamanın doğuşuna kaynaklık etmiştir. Yeni dönemde bilgi, gelişmenin, farklılığın, yenilik ve verimliliğin başat faktörü olarak görülmüştür.¹

Günümüz toplumu, 20. yüzyılın son çeyreğinde çok hızlı bir dönüşüm içerisine girmiştir. İnsani tüm değerlerin ve alışkanlıkların yeniden tanımlandığı bu dönemde toplumların her türlü faaliyetleri yeniden şekillenmiştir.²

Post-modernizm akımıyla ivme kazanan bu gelişmeler ve dönüşümler, öncelikle kitle üretimi endüstrilerine dayalı olarak şekillenen refah devleti modelinin ekonomik krizlerle sarsılması sonrasında kendisini Post-fordizm olarak ekonomik alanda göstermiştir.³ 1990’lı yıllara gelindiğinde ise, soğuk savaşın galipleri ve uluslararası örgütlerin yönlendirmesiyle, yeni sağ anlayışa dayalı neo-liberal politikalar nedeniyle Post-fordist düzenlemeler tüm dünyada yaygınlık kazanmıştır.⁴

Başta ekonomi olmak üzere toplumsal, kültürel ve siyasal alanlarda meydana gelen küresel değişimler, tüm devletlerin kamu yönetimi yapılarında dönüşümü de kaçınılmaz kılmıştır.⁵ Böylece refah devleti anlayışının yönettiği sanayi toplumları bilgi toplumu haline dönüşmüş ve bu toplumun yeni kamu hizmeti beklentilerini karşılayabilmek amacıyla hükümetler yeni kamu yönetimi arayışlarına yönelmiştir.⁶ Bu arayışlar da 1970’lerin sonuna doğru YKİ düşüncesinin gündeme gelmesini sağlamıştır. Özellikle neo-liberal politikalar çerçevesinde devlete verilen rollerde

¹Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, 5.Baskı, Kocaeli, 2012, ss.276-277.

² Mehmet Özel, “Kamu Yönetiminde Kriz Ve Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, **Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2010, Cilt:3, Sayı:1, s.13.

³ Erol Taymaz, “Kriz ve Teknoloji”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993, s.1-41.

⁴ Selim Karyelioğlu, “Ulus Devlet Ve Milliyetçiliğin Tarihsel Dayanakları ve Küreselleşmenin Ulus Devlet Ve Milliyetçilik Üzerindeki Etkileri”, **ETHOS: Felsefe ve Toplumsal Bilimlerde Diyaloglar**, Cilt:5, Sayı:1, Ocak 2012, ss.140-142.

⁵ Mehmet Aktel, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s.3-12.

⁶ Ozan Zengin “Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar”, (Ed.’ler Barış Övgün vd.), **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı**, AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No:5, Ankara, Ekim 2009, ss.1-21.

değişimler yaşanmaya başlamış, Weberyen kamu yönetimi anlayışı yerini “kamu işletmeciliği” ve “yönetişim” şeklinde ifade edilen yeni kamu yönetimi modellerine bırakmaya başlamıştır.⁷

Çalışmanın bu ilk bölümünde yukarıda özetlenen çizgide, Post-modernizm akımının da etkisiyle oluşan esnekleşme, uzmanlaşma ve nitelikli işgücüne dayalı Post-fordist endüstri sistemleri ile bürokrasi anlayışındaki değişimler incelenmeye çalışılacaktır.

1.1.KAMU YÖNETİMİ PARADİGMALARINDAKİ DEĞİŞİMLER

Kamu yönetiminin herkes için geçerli tam ve kapsayıcı bir tanımını vermek oldukça zordur. Bu durum kimi yazarlarca kimlik bunalımı olarak nitelendirilmektedir.⁸ Kamu yönetimi disiplininin doğuşundan günümüze dek bir kimlik bunalımı içerisinde olduğunu söylemek mümkündür. Kimlik bunalımı saptaması ilk olarak 1968 yılında Dwight Waldo tarafından kullanılmıştır. Waldo’ya göre kriz 1930’lu yıllarda başlamış ve II. Dünya Savaşı ile tepe noktasına ulaşmış ve günümüzde de halen etkisini sürdürmektedir.⁹ Şaylan’a göre bu kimlik bunalımının iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki epistemoloji bunalımıdır. Buna göre kamu yönetimi disiplininin bir ara kesiti olduğu siyasal kuram, örgüt kuramı ve toplum kuramının karşılaştıkları sorunlar kamu yönetimi disiplininin de etkilemiştir. İkincisi ise 1970’li yıllarda yaşanan kriz ve bu kriz sonrası yaşanan yeniden yapılanma sürecidir. Şaylan, kamu yönetimi disiplininin siyaset, toplum ve örgüt kuramlarının ara kesitleri üzerine oturtulmuş olduğunu ve bu yüzden başlangıçtan itibaren gerilim içerisinde olduğunu belirtmektedir.¹⁰ Kamu yönetimi disiplini kuruluş yıllarında devlet kavramından ziyade devletin bir parçasını oluşturan yönetim aygıtı ile ilgilenmiştir. Kamu yönetimini devletin bir parçası olarak değil, kendi başına bir

⁷ Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, **Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi, Teori ve Pratik**, 4. Baskı, MKM Yayınları, Bursa, 2012, s.215.

⁸ Turgay Ergun, “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerekçeler”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri Kitabı**, TODAİE Yayın No:261,Cilt:1, Ankara, 13-14.10.1994, s.7.

⁹ Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Disiplininde “Kimlik Sorunsalı””, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Ed.ler Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), 2. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2012, s.631.

¹⁰ Gencay Şaylan, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:33, Sayı:2, 2000,(Bunalım), ss.3-5.

yönetim alanı olarak ele alma eğilimi de disiplini değişken ve çok çeşitli konuları inceleyen nesnesi tanımlanamayan bir alana dönüşmesine neden olmuştur.¹¹ Kamu yönetimi bir disiplin olarak doğuşundan itibaren hızlı bir gelişme göstermesine karşılık paradigma bunalımından kurtulamamış gözükmektedir. Bunun nedeni ise siyaset \ yönetim ayrımını yapmanın zorluğu ve disiplinin işletme içinde kaybolma tehlikesidir.¹²

Kamu yönetiminin tarihini çok eskilere götürmek mümkündür. İnsanların yerleşik hayata geçip toplu halde yaşamaya başlaması ile oluşan yöneten yönetilen sınıfları ve bu iki grubun nasıl belirleneceği, ne tür bir yönetimin yapılacağı ve yöneticinin hangi özelliklere sahip olması gerektiği gibi hususlar kamu yönetiminin doğmasına sebep olmuştur denilebilir. Bununla birlikte kamu yönetimi disiplininin bir araştırma alanı haline gelişi ise 16. ve 17. yüzyılda Almanya ve Fransa'da mutlakiyetçi devletlerin ortaya çıkması ile olmuştur. Mutlakiyetçi devlet tarafından beklenen hizmetler devletin en iyi nasıl yönetilebileceği hususunda tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. İşte bu tartışmalara çözüm bulmak amacıyla Avrupa üniversitelerinde yönetim üzerine incelemeler yapacak kürsüler kurulmuştur. İlki 1729 yılında Prusya'da kurulan ve "Kameral Bilim" kürsüleri kamu yönetimi disiplininin bağımsız ve özgür bir öğretisi haline gelişinin ilk örneklerinden sayılabilir.¹³ Kameralizm devlet bilgisinin ortaya konulma çabasıdır ve devletin işlevlerini belirleme amacını taşımaktadır.¹⁴ Kameralizmin yaygın görüş olduğu döneme ise ekonomik gelişmenin koruyucu devlet eliyle gerçekleşeceğini ileri süren merkantilizm egemendi. Kameralizm ile ekonomik güçlerin yönetiminde devlete düşen görevler belirlenmeye çalışılmıştır. Böylece kameralizm, devlet yönetimini sistemleştirip öğretisi konusu yapmaya çalışmış ve kamu yönetimi disiplininin oluşmasına temel olabilecek bir katkıda bulunmuştur.¹⁵

¹¹ Birgül Güler, "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:27, Sayı: 4, 1994, (Disiplin), ss.4-7.

¹² Gencay Şaylan, "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:29, Sayı:3, 1996, (Yeni), s.10.

¹³ Şaylan,(Bunalım), s.7.

¹⁴ Ceren Kalfa, "Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, 2011, s.406.

¹⁵ Ergun, s.8.

Güler'in de belirttiği üzere kamu yönetimi disiplininde yaşanan değişimleri dünyadaki değişimlerden soyutlamak mümkün değildir.¹⁶ Fransız Devrimi ve sonrasında yaşanan gelişmeler kamu yönetimini de etkilemiş ve yönetim bilimlerinin Kıta Avrupası'nda yer edinmesine yardımcı olmuştur. Hak ve özgürlükler devletin temel görevleri arasında kabul edilmeye başlanmış ve devlet yönetiminde kanunların ve hukuksal yaklaşımın ağırlığı artmıştır. Yaşanan bu gelişmeler kamu yönetimi disiplininin hukuksal yaklaşımın etkisi altında kalmasına neden olmuştur.¹⁷

Woodrow Wilson'un 1887 yılında yayınladığı "The Study of Public Administration" adlı makalesi kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmasındaki dönüm noktalarından birini teşkil etmektedir. Bu tarih kamu yönetimi disiplininin resmi doğum tarihi olarak genellikle kabul edilmektedir. Makalede kamu yönetimi devletin teknik bir aygıtı olarak ele alınmakta ve politik süreç ile ilişkilendirilmektedir.¹⁸ Wilson ile geleneksel kamu yönetiminin siyaset ve örgüt kuramı üzerine oturtulduğu söylenebilir.¹⁹ Wilson ile başlayan ve 1930'lu yıllara kadar devam eden bu yaklaşımın temel kaygısı ise kamu yönetimini özerk bir bilim dalı haline getirmektir.²⁰ 19. yüzyıl sonları ve 20. yüzyıl başlarında kabul gören bu yaklaşım Taylor'un "bilimsel yönetim ilkeleri" ve Weber'in bürokrasi teorisi ile beslenmiş ve kamu yönetimi disiplini bu üçlü sacayağı üzerinde temellendirilmiştir.²¹

20.yüzyıla girerken kamu yönetimi disiplininin siyaset kuramı ve kapitalist işletme olgusuna yönelik örgüt kuramı üzerine inşa edildiği görülmektedir. Kamu yönetimi disiplini doğuşunda siyaset ve hukuk ile bilimsel yönetim yaklaşımıyla da işletme disiplininin hâkimiyet kurma çabaları ile kimlik bunalımından kurtulamamıştır. Kamu yönetiminin performansı ise işletme disiplininin argümanları olan etkinlik ve verimlilik ile ölçülmeye çalışılmıştır. Bu yüzyılda Fordist birikim rejiminin etkisiyle de refah devleti yeni bir devlet örgütlenmesi olarak ortaya çıkmıştır. Bu yeni devlet biçimi kamu yönetiminin geleneksel paradigmaları ile uyumlu bir etkileşim içinde var olmuştur. Refah devletinin evrensel bir geçerlilik

¹⁶ Güler, (Disiplin), s.1.

¹⁷ Kalfa, s.406.

¹⁸ Woodrow Wilson, "İdarenin İncelenmesi", **Seçme Parçalar**, çev. Nermin Abadan Unat, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını, Ankara, 1962, ss. 53-73.

¹⁹ Şaylan, (Bunalım),ss.7-8.

²⁰ Kalfa, ss.406-407.

²¹ Güler, (Disiplin), s.9.

kazanması için ise 1920'li yıllarda yaşanan bunalım ortamını ve bu bunalımdan çıkış reçetesi olarak yeniden yapılanma çabalarını beklemek gerekecektir.²²

1929 yılındaki ekonomik krizin ardından devletin ekonomiye müdahalelerinin hızla artması ve büyümesi kamu yönetiminin klasik çerçevesinin sorgulanmasına neden olmuştur. Refah devleti uygulaması her ne kadar kriz ortamı için bir çözüm önerisi olarak sunulmuşsa da kamu yönetimi açısından önemli sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu sonuçların başında kamu yönetiminin giderek büyümesi gelmektedir. Böylece örgüt kuramı ve iş yöneticiliği anlayışı kamu yönetimindeki ağırlığını arttırmıştır.²³ 1940'lı yıllarla birlikte kamu yönetimi disiplini için bilimsel yönetim ilkelerinin sınırlı bir yaklaşım olduğu ve yetersizlikleri dile getirilir olmuştur.²⁴ 1940'lı yılların sonu ve 1950'li yıllar boyunca kamu yönetimi disiplini karşılaştırmalı kamu yönetiminin egemen olduğunu söyleyebilir.²⁵ Bu yıllarda karşılaştırmalı kamu yönetimine ek olarak kalkınma yönetimi de yeni bir inceleme alanı olarak varlığını göstermektedir. Karşılaştırmalı kamu yönetimi içinde kalkınma yönetimini de kapsayarak 1955 ve 1965 yılları arasında en çok ilgi çeken inceleme alanları olmuşlar fakat popülerliklerini daha fazla sürdürememişlerdir.²⁶

1960'lı yıllarda da kamu yönetimi disiplininin toplumsal gelişmelerle şekillendiğini görmekteyiz. 1960 sonları ve 1970'li yıllar kamu yöneticilerinin "örgüt yönetimi geliştirme" hususunda yoğunlaştığı yıllardır. Bu yıllarda bürokratik örgütlenme sorgulanmaya başlamış, yönetimde etik sorunu ve yönetimin sorumluluğu gibi alanlar parlayan çalışma alanları olmuşlardır. Bu alanların bu yıllarda gündeme gelmesi ise tesadüfî değildir. Bu yıllarda yaşanan Vietnam Savaşı ve Watergate skandalı gibi gelişmeler devlete ve bürokrasiye güvensizliği ön plana çıkarmıştır.²⁷

1970'li yıllarda yaşanan petrol krizi ve Fordizm'in çıkmaza girip yerine Post-fordizm'in egemen olmaya başlaması ve özellikle 1980'li yıllarda hâkim olmaya başlayan Yeni Sağ anlayıştan kamu yönetimi disiplini de nasibini almıştır.

²² Şaylan,(Bunalım), s.10.

²³ Şaylan,(Bunalım), ss.11-12.

²⁴ Güler, (Disiplin),s.10.

²⁵ Üstüner, s.634.

²⁶ Güler, (Disiplin), s.11.

²⁷ Güler,(Disiplin), s.13.

Bu yıllarda Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'de “kamu işletmeciliği” yaklaşımı yaygınlaşmaya başlamış ve Keynesyen ekonomi politikalarının krize yol açtığı sosyal devlet anlayışının sorgulanması gerektiği ileri sürülmüştür. Krize çözüm olarak neo-liberal politikalar gündeme gelmiş, klasik “küçük devlet, güçlü piyasa” anlayışına geri dönüş yaşanmıştır. Bu anlayışla devlet, tüm sosyal ve ekonomik işlevlerinden soyutlanarak piyasaya müdahale etmeyen ancak onun düzgün işleyebilmesi için gerekli olan hukuksal alt yapıyı güvence altına alan bir kurum haline getirilmiştir.²⁸ 1980’li yılların 1970’li yıllardan farklılığı ise kamu yönetimi disiplininin daha çok ve giderek artan bir ölçüde işletme alanından beslenmiş olmasıdır.²⁹ Bilindiği üzere 1980’li yıllarda “YKİ” ve “yönetişim” yaklaşımları ortaya atılmış ve işletmecilik anlayış kamu yönetimi disiplininin daha fazla etkiler olmuştur. Bu yıllarda artık devlet bir işletme olarak görülmeye başlanmış ve devlet olgusu iyice zayıflatılmıştır. Yönetişim yaklaşımı, devleti kaynaklarını verimli kullanamayan aşırı büyümüş bir yapı olarak değerlendirip küçültülmesi gerektiğini savunmaktadır.³⁰ Özellikle 1980 sonrası yaşanan bu değişimlerle kamu yönetimine işletmecilik bakış hâkim olmaya başlamış, vatandaşın müşteri, kamu örgütlerinin ise işletme olarak görülmesi kamu yönetimi disiplinine zarar vermiştir.³¹

1990’lı ve 2000’li yıllarda da kamu yönetimi disiplinine işletmecilik bakış hâkim olmayı sürdürmektedir. Araştırmanın bu bölümünde Türkiye örneğinde kamu yönetimi disiplininin günümüze kadar yaşadığı değişimler kısaca ele alınmaya çalışılmıştır. Araştırmamız kapsamında Fordizm ve Post-fordizm’in kamu yönetimine olan yansımaları kapsamlı olarak ilerleyen bölümlerde yer alacaktır. Böylelikle özellikle 1980 sonrası kamu yönetiminde yaşanan değişimler mercek altına alınacaktır.

²⁸ Kalfa, s.410.

²⁹ Güler, (Disiplin), s.15.

³⁰ Birgül Ayman Güler, **Devlette Reform Yazıları Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005,(Reform), ss.130-131.

³¹ Şaylan,(Bunalım), ss.10-12.

1.1.1. Birikim Rejimlerindeki Değişimlerin Kamu Yönetimine ve Endüstriyel Yaşama Etkileri

1940'lı ve 1950'li yıllarda ABD ve Avrupa'da mevcut sanat anlayışından farklı olarak ortaya konulan yeni mimari eserler, roman, öykü ve şiir biçimlerini tanımlamak üzere Post-modernizm terimi kullanılmaya başlanmıştır.³²

Post-modernizm ortaya atıldığı ilk yıllardan itibaren, “post” ön eki “yeni” ve “farklı” olanı anlatmak için kullanılmaktadır.³³ Tarihsel bir dönem olarak Post-modernizm, 1970'lerde yaşanan kapitalizmin krizi sonrasında ekonomik ve toplumsal olarak yeni bir tarihsel döneme geçildiğine işaret etmektedir.³⁴ Günümüzdeki algılanan şekliyle ise Post-modernizm; küreselleşmenin, tüketici odaklılığın, otorite bölünmesinin ve bilginin ticarileşmesinin toplumsal yaşamda ön plana çıkmasının bir ifadesidir.³⁵ Bu akımla birlikte insanı ilgilendiren her alan yeniden çözümlenmeye ve anlamlandırılmaya çalışılmıştır.³⁶

1970'li yıllarda yaşanan dünya ekonomik krizinden sonra ise ekonomik alanda çok yönlü değişimler yaşanmış ve bu değişim Fordist endüstriden Post-fordist endüstriye geçiş olarak tanımlanmıştır.³⁷

Endüstride teknolojik ve organizasyonel yapıların dönüşümünün yeni bir üretim paradigmasının ve birikim rejiminin oluşumuna yol açması kısaca Post-Fordizm olarak nitelendirilmektedir.³⁸ Bu yönüyle Post-fordizm, kapitalist üretimin niteliksel olarak yeni bir dönemini ve yeni bir endüstriyel bölünmeyi temsil etmektedir.³⁹ Özellikle 1980 yılından sonra yoğunlaşan bu dönüşüm ve yeniden

³² David Harvey, **The Condition Of Postmodernity**, Basil Blackwell, Oxford 1990,s.12'den aktaran Levent Yılmaz, “Fordist Moderniteden Esnek Postmoderniteye mi?”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993, (Fordist Modernite), s.188.

³³ Atilla Güney, “Postmodern İdeoloji, Siyasetten Arındırma Süreci ve Türkiye'de Siyaset”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:61, Sayı:1, s.178.

³⁴ Hasan Aydın, “Eleştirel Aklın Işığında Postmodernizm, Temel Dayanakları ve Eğitim Felsefesi”, **Eğitimde Politika Analizleri ve Stratejik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2006, ss.1-35.

³⁵ İlker Belek, “Postkapitalist” Paradigmalar, Sorun Yayınları, İstanbul, 1997, s.157.

³⁶ Murat Yıldırım, “Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt:6 Sayı:2, 2009, ss.380-398.

³⁷ Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Yönetişim Yaklaşımları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırma Merkezi Tartışma Metinleri**, No.66, Mart 2004, ss.1-6.

³⁸ Hamza Al, **Yeni Kamu Yönetimi**, Değişim Yayınları, İstanbul, 2008, ss.10-12.

³⁹ Belek, s.157.

yapılanma süreci imalat endüstrisinin teknolojik, organizasyonel ve coğrafi yapısında büyük değişikliklere yol açmıştır.⁴⁰

Bu açıklamalara ışığında aşağıdaki başlıklar altında bu dönüşüm süreci kısaca anlatılarak, Post-fordizm anlayışının kamu yönetimine yansımaları ele alınmaya çalışılacaktır.

1.1.1.1. Fordizm ve Özellikleri

Fordizm, Henry Ford tarafından uygulanan, bir endüstri/üretim rejimi olarak 1910'lu yıllardan itibaren göreceli olarak 1970'li yıllara kadar egemenliğini sürdüren, yığın üretime ve Taylorist yönetim yaklaşımına atıfta bulunan bir üretim modelinin adıdır.⁴¹ Fordizm, bir üretim yönetimi olarak ortaya çıkmasına karşılık teknolojiden ve üretimin toplumsal örgütlenmesinden daha kapsamlı bir kavramdır. Fordizm bir modernleşme aracı olarak görülmüş, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra da Keynesci politikalarla desteklenerek bir birikim rejimi olarak geliştirilmiştir.⁴²

Fordizm'in sembolik başlangıcı olarak 1914 yılı kabul edilmektedir. Henry Ford'un otomobil fabrikasında iş örgütlenmesi ve teknoloji açısından yarattığı yenilikler Taylor'un "The Principles of Scientific Management" adlı eserinden ve Taylor'un görüşlerinden esinlenmiştir.⁴³ Fordizm emek ve teknolojinin örgütlenmesi anlamında Taylorizm'den⁴⁴ sonraki aşama olarak nitelendirilmektedir. Taylorizm emeğin makine başındaki örgütlenmesine odaklanırken; Fordizm emek ile birlikte

⁴⁰ Hayriye Erbaş ve Feryal Turan, "2001 Ekonomik Krizinin Tüketim, Eğitim ve Sağlık Alanlarında Ücretli ve Esnaf Kesime Yansımaları", **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, Cilt:15, Sayı: 50, 2004, s.45.

⁴¹ Doğan Bıçkı ve M. Zahid Sobacı, "Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak", **COMÜ Biga İBBF Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, 2011,(2011), s.222.

⁴² Yeşim Edis Şahin, **Postmodern Durum ve Kamu Yönetimi**, (Postmodern Durum), Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, Mersin, 1999, s.13.

⁴³ Harvey, s.147.

⁴⁴ Taylorizm: Emek araçlarının ve teknolojinin geliştirilmesinden çok emeğin örgütlenme biçimleriyle ilgilidir. Taylorizm emek gücünü kontrol etmenin aracı olarak görülmüş ve hızla büyüyen kapitalist işletmelerdeki emek kontrol sorunlarına bilimsel metotların uygulanması olarak tanımlanmıştır. Taylor'un en önemli katkısı ise yabancılaşmış emeğin en iyi nasıl kontrol edileceği noktasında olmuştur. Emek sürecindeki bütün kontrolün yönetime geçmesi gerektiğini savunan Taylorizm'in üç ilkesi vardır: Emek sürecinin becerisizleştirilmesi, basitleştirilmesi; Emek sürecinin dehumanize edilmesi: düşünme ve eyleme işlerinin birbirinden ayrılması (kafa-kol emeğinin birbirinden ayrılması);İşin her aşamasının yönetimce planlanması ve bu planların işçiye direktiflerle iletilmesi.(Bkz. Belek, ss.44-45.)

emek araçlarının yeniden yapılanmasına dikkat çekmiştir.⁴⁵ Bu doğrultuda Fordizm için Taylorizm'in temel örgütlenme felsefesini daha da derinleştirerek Taylorizm'in daha çok ilişkilerle sınırlı olan düşünsel arka planını tüm sistem boyutlarında yaygınlaştırmış ve ona ideolojik ve sosyal bir boyut kazandırmıştır diyebiliriz.⁴⁶

Fordizm, özellikle Düzenleme Okulu yazarları tarafından kapitalizmin II. Dünya Savaşı sonrası yönelmiş olduğu yeni bir sermaye birikim rejimini⁴⁷ anlatmak için kullanılmakta ve ekonomik, sosyal, ideolojik, siyasal boyutları da olan yeniden yapılanmaya işaret etmektedir.⁴⁸ Fordizm'in bir birikim rejimi olarak iki önemli özelliği göze çarpmaktadır. Bunlar; devletin denge sağlayıcı olarak ekonomiye müdahalesi ve emeğin örgütlü gücünün tanınmasına bağlı olarak emek ve sermaye arasında bir uzlaşma sağlanmasıdır.⁴⁹

Aynı zamanda kitle üretimi, seri üretim olarak da adlandırılan Fordist üretim biçimi sanayi toplumunun üretim örgütlenmesidir. Fordizm amaçların ve işlem süreçlerinin net olarak ayrılarak akan bir bant sistemi üzerinde gerçekleşen bir üretim biçimidir.⁵⁰ Fordist birikim rejimi Marks'ın deyimi ile "katı olan her şeyin buharlaşıp gitmediği" istikrarlı bir kapitalizm anlayışını yansıtmaktadır. Fordizm, devletin ekonomiye planlı müdahalesi emek ve sermaye uzlaşmasını sağlanması hususlarında gerçekleşmiş ve "sosyal devlet" anlayışının geliştirilmesi ile sonuçlanmıştır.⁵¹

Fordizm'in örgütlenme yapısının temel özellikleri arasında: bant tipinde kütleli üretim; kütleli üretim ile kütleli tüketimin bağdaştırılabilmesi için gerekli olan yüksek ücret politikaları; büyük ölçekli işyerleri; ekonomide daha çok sanayi sektörünün ağırlığı; Keynesyen ilkelerle devletin ekonomiye müdahalesi; refah devleti formasyonu; sendikaların ve devletin emek sermaye ilişkilerinin düzenlenmesinde üstlendikleri önemli roller gibi parametreler sayılabilir.⁵² Fordizm, kitlelere dayalı ve standartlaştırılmış bir üretimi, evrensel değerleri, toplum

⁴⁵ Belek, s.48.

⁴⁶ Belek, s.51.

⁴⁷ Birikim rejimi; "net ürünün tüketim ve üretim arasındaki dağılımının uzun bir vade boyunca istikrar kazanmasını tanımlar; hem üretim koşullarında, hem de ücretlilerin yeniden üretim koşullarında meydana gelen dönüşümler arasında bir karşılıklılığı içerir" şeklinde tanımlanmıştır.(Bkz: David Harvey, **Postmodernliğin Durumu**, Çev. Sungur Savran, Metis Yayınları, İstanbul, 2010, s.143.)

⁴⁸ Belek, s.47.

⁴⁹ Şahin, (Postmodern Durum), s.14.

⁵⁰ Şahin, (Postmodern Durum), s.13.

⁵¹ Şahin, (Postmodern Durum), s.16.

⁵² Belek, s.237.

mühendisliği ile bilime ve ilerlemeye olan inancı ön plana çıkarmıştır.⁵³ Fordizm sadece ekonomik alanda değil, kamusal, politik ve kültürel alanlarda da etkilerini göstererek, refah devleti anlayışının geliştirilmesini sağlamıştır.⁵⁴ Fordist üretim modelinde akan bir montaj hattı ile bir yandan üretim sürekli kılınır ve emek üretkenliğinde büyük artışlar sağlanırken, diğer yandan da bu kesintisiz üretim sisteminin getirdiği işçiler arası karşılıklı bağımlılık işçiye üretimi durdurabilme imkânı vermiştir. İşin bunaltıcı niteliği ve artan yoğunluğu işçilerin direnişlerine yol açmış ve sendikacılığın gelişmesini hızlandırmıştır. Fordizm’de sendikal mücadele gücünü büyük ölçekli fabrikalarda yapılan toplu üretimin kesintisiz olma özelliğinden almaktadır. Ancak sendikalar genellikle işçilerin Fordist emek sürecinde becerilerine dayanan gücü ve kontrolü korumaya değil, vasıfsızlaştırılmış işlerini korumaya, çalışma koşullarını ve ücretleri iyileştirmeye yoğunlaşmıştır.⁵⁵ Kadınların düşük ücretli işlerde yaygın olarak çalıştırılması ise feminist hareketin doğuşuna eşlik etmiştir.⁵⁶

Fordizm’in olgunlaşmış bir birikim rejimi haline gelmesi kısa sürede gerçekleşmemiştir. Kitle üretimine dayanan Fordizm’de üretilen malların tüketiminin de kitle halinde olması gerekmektedir. Çalışanların kendi ürettikleri malları tüketebilmesi için yeterli bir gelire ve boş zamana sahip olmaları gerekmektedir. Bundan dolayı işçilerin çalışma saatleri azaltılmış ve gelirleri arttırılmıştır.⁵⁷ Savaş yılları Fordizm’in yayılmasına engel olmuş, savaşın sona ermesiyle uluslararası bir olgu haline gelmiştir. Bu dönemde Fordizm’in yayılması ya doğrudan ya da dolaylı olarak (Marshall Planı ve Amerikan doğrudan yatırımları aracılığıyla) gerçekleşmiştir.⁵⁸

Fordist endüstri sistemlerine dayalı refah devleti anlayışı, 1970’li yıllara kadar ekonomik alanda müdahaleci ve düzenleyici roller üstlenmiştir.⁵⁹ Bu anlayışa göre devlet, özellikle savaş sonrası dönemde, ulusal endüstrilerini korumaya uygun

⁵³ Belek, ss.47-50.

⁵⁴ Nurhan Yentürk, “Post-Fordist Gelişmeler ve Dünya İktisadî İşbölümünün Geleceği”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993, ss.43-44.

⁵⁵ Neslihan Yıldız, **Esnek Üretim Biçimleri ve Esnek Çalışma Yöntemleri ve Endüstri İlişkilerine Etkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007, ss.10-13.

⁵⁶ Harvey, s.161.

⁵⁷ Harvey, s.148.

⁵⁸ Harvey, ss.151-160.

⁵⁹ Taymaz, s.11.

bazı müdahaleci politikalarla ekonomileri denetim altına almıştır.⁶⁰ Bu tür politikalar kamu yatırımlarının, kitlesel üretim ve tüketimin büyümesi için gerekli olan ulaştırma, su, elektrik gibi kentsel altyapı alanlarına yönelmiş ve tam istihdamın sağlanması ve kalkınma adına bu görevler devletin varlık sebebi olarak yorumlanmıştır.⁶¹

1.1.1.2. Fordizm'in Krizi ve Post-Fordizmin Doğuşu

1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Dünya Savaşı sonrasında emek ve uzlaşma üzerine inşa edilen Fordizm, 1970'li yıllar itibariyle gerek endüstriyel alanda gerek toplumsal düzeyde büyük bir krizle karşı karşıya kalmıştır.⁶² 1970'li yıllarda kapitalist sistemde bir dönüm noktasına gelinmiştir. Fordizm'in yarattığı hoşnutsuzluklar, yaşanan ekonomik krizler ve işsizliğin artması ile eski birikim rejimi yerini yenisine bırakması ve buna bağlı olarak toplumsal, siyasal yapının ve devletin yeniden yapılanması gündeme gelmiştir.⁶³

Fordizm'in kendine has özellikleri aynı zamanda onun sınırlılıklarını da oluşturmuş ve bazı hoşnutsuzluklarla birlikte yeni bir üretim ve birikim rejimine geçişi kolaylaştırmıştır. Bunlar; Fordizm'in bant sistemi ile işlerin amacından fazla parçalanması zaman israfına neden olmakta ve rasyonalitesini ortadan kaldırmakta ve tam tersi bir sonuç yaratmaktadır. Aynı zamanda amacından fazla parçalanmış bant sistemi Fordist üretim teknolojisi ve örgütlenmesindeki yüksek standardizasyon, koordinasyon ve kontrol maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır.⁶⁴

Fordizm'in sınırlılıkları içinde doğrudan emek örgütlenme biçiminden kaynaklanan memnuniyetsizlikler de bulunmaktadır. Fordist bant sistemi aracılığı ile yalnızca makineler standardize edilip, onların amaçları parçalamakla kalınmaz aynı zamanda emek de parçalar. Burada çıkan memnuniyetsizlik işçinin becerilerinin tamamen yok sayılıp emeğin içinin boşaltılarak, işin işçiden koparılması noktasındadır. Bu hoşnutsuzluğun çıktıkları işe devamsızlık, isteksizlik, verimsiz

⁶⁰ Paul Hirst ve Jonathan Zeitlin, "Esnek Uzmanlaşma ve İngiliz İmalat Sektörünün Rekabetçi Başarısızlığı", *Political Quarterly*, Cilt 60 (1989), s.164-178'den çeviren: Yıldırım Kırgöz, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993, ss.115-129.

⁶¹ Yentürk, s.44.

⁶² Bıçkı ve Sobacı,(2011), s.223.

⁶³ Şahin, (Postmodern Durum), s.16.

⁶⁴ Belek, s.52.

çalışma, sık iş değiştirme ve sık hastalanma, örgütlü işçi mücadeleleri olarak kendini göstermiştir.⁶⁵

Fordizm'in içinde bulunduğu krizden çıkma çabaları kapsamında geliştirilen yeni endüstri yönetim yaklaşımları Post-fordizm olarak anılan yeni bir düzeni bir yandan yaratırken, siyaset alanında da yeni sağ politikaları şekillendirmiştir.⁶⁶

Post-fordizm, Fordist sistemden kaynaklanan sorunlara ve 1970'li yıllarda yaşanan kriz ortamına çözüm getirmek amacıyla yeni teknolojiler ve emek örgütlenme biçimleriyle odağına "esnekliği" olarak ortaya çıkmıştır.⁶⁷ Esnek üretim olarak da adlandırılan Post-fordizm, Fordizm'in iki temel sorununa çözüm getirmeyi amaçlamaktadır. Bunlardan ilki; Fordist teknoloji düzenlemesinin içinde barındırdığı zaman kaybı ve kalite düşüklüğüne neden olan sınırlılıkların aşılması, ikincisi ise; Fordist emek örgütlenmesinin neden olduğu işe yabancılaşma sorununun en aza indirilmesidir.⁶⁸ Yeni birikim rejiminde teknolojik, bilişim ve iletişim alanındaki gelişmeler takip edilerek bunların üretim biçimlerine yansıtılıyordu. Buna örnek olarak çok amaçlı makinelerin kullanılmaya başlanmasını vermek mümkündür. Bu gelişmeler emek ve sermayenin yapısı üzerinde büyük dönüşümlere yol açmış, üretim birimlerinin esnekliğini arttırmıştır. Böylece Fordizm'in kitlesel, üretim farklılaşması düşük, üretim süreci uzun ve hiyerarşik katı üretim yöntemlerinin yerini esnek üretim yöntemleri almaya başlamıştır.⁶⁹

Üretim birimlerinin esnekliğine dayanan Post-fordizm⁷⁰, uygulamada "yalın üretim" yönetim modeli olarak geliştirilmiştir. Yalın üretim, esnek bir örgütlenme ile Fordizm'in katılıklarını ve sınırlılıklarını aşmayı amaçlamaktadır. Yalın üretimde esas olan en az kaynakla, en kısa zamanda, en ucuz ve hatasız üretimi gerçekleştirerek müşterilerin de taleplerini dikkate alarak üretimi gerçekleştirmektir.⁷¹

⁶⁵ Belek, s.53.

⁶⁶ Özel, s.15.

⁶⁷ Belek, s.54.

⁶⁸ Belek, s.54.

⁶⁹ Şahin, (Postmodern Durum), s.17.

⁷⁰ Post-fordizmin özellikleri olarak: mikro elektronik teknolojilerle oluşturulan yeni üretim organizasyonları; üretim tekniklerinde esnekliğin varlığı; sendikaların toplumsal işlevinde azalma; sosyal devlet formunda gerileme; üretici ve tüketici arasındaki ilişkilerin esnekleşmesi sayılabilir. Detaylı bilgi için Bkz: Belek, s.237.

⁷¹ Yeşim Edis Şahin, "Toplam Kalite Yönetimi; Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği mi?", **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, (Toplam Kalite), (Ed.'ler Ömer Peker vd.), TODAİE Yayınları, Ankara, 1999, s.40.

Öngörülen yeni endüstriyel organizasyon biçimi, mevcut toplumsal yaşantının içinde sürekli değişen müşteri profillerinin ihtiyaçlarını etkili bir şekilde karşılamayı hedeflemiştir.⁷² Bu hedef işletmeleri sürekli olarak farklılaşan pazar taleplerini karşılayabilmek için en son keşfedilen yeni teknolojileri kullanmaya ve bu teknolojileri kullanmayı iyi bilen işgücünü esnek mesai saatlerinde istihdam etmeye sevk etmiştir.⁷³ Görüldüğü üzere Post-fordizm'in önerdiği esnek ve yenilikçi endüstri tarzında bilgi ve üretim teknolojileri çok önemli roller oynamaktadır.⁷⁴ Bu çerçevede, esnek uzmanlaşmaya dayanan üretimin gerektirdiği yeni örgütsel formlar, işletme yöneticilerinin en temel yönetim stratejisi haline gelmiştir.⁷⁵ Bu örgütsel formların oluşmasında esneklik türlerinin pay büyüktür. Esneklik türleri; işlevsel esneklik, sayısal esneklik, çalışma zamanı esnekliği ve ücret pay esnekliğidir. Esneklik türleri kısmi çalışma, part-time çalışma, yarı süreli çalışma, gece çalışması, vardiyalı çalışma sistemi, taşeronlaşma uygulamalarının kaynağını oluşturmaktadır.⁷⁶ Bunlara ileri teknoloji vasıtasıyla biçimlenen yeni iş süreçleri eklenince tam zamanlı ve sürekli istihdam ihtiyacını ortadan kaldırmış, bu da fabrikalarda işgücü yığılmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda gelişen yeni iş ve meslek alanları yanında standart dışı istihdam biçimleri de ağırlık kazanmıştır.⁷⁷ Ayrıca nitelikli işgücü her işletmenin ve endüstri dalının istediği mühendislerden, teknisyenlerden ve yöneticilerden oluşuyordu.⁷⁸ Nitelikli işgücü talebindeki esnekliğin ve dalgalanmaların bir sonucu olarak ortaya çıkan esnek çalışma biçimleriyle, Fordist endüstrinin belirsiz süreli iş sözleşmelerinden, belirli süreli dönemsel ya da geçici nitelikli hizmet sözleşmelerine doğru bir eğilim ortaya çıkmıştır.⁷⁹ Üretici açısından ise bir yandan kârlılığı devam ettirmek, diğer yandan nitelikli işgücünden vazgeçmemek adına her geçen gün bedeli yükselen istihdam maliyetlerini azaltmak gittikçe önem kazanmıştır.⁸⁰ Post-fordist anlayışla yönetilen işletmeler kısmi zamanlı çalışma (part-time), geçici ya da

⁷² Uğur Ömürgönülşen ve M.Kemal Öktem, **Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi**, İmaj Yayınları, Ankara, 2007, s.8.

⁷³ Alain Lipietz, "Uluslararası İşbölümünde Yeni Eğilimler: Birikim Rejimleri ve Düzenleme Tarzları", Çev. Bülent Peker, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993, ss.58-82.

⁷⁴ Taymaz, s.13.

⁷⁵ Zeki Parlak, "Yeniden Yapılanma ve Post-Fordist Paradigmalar", **Marmara Üniversitesi Bilgi Dergisi**, Sayı:1, 1999, s.85.

⁷⁶ Belek, ss.69-76.

⁷⁷ Lipietz, s.69.

⁷⁸ Harvey, s.86.

⁷⁹ Harvey, s.87.

⁸⁰ Taymaz, ss.33-34.

mevsimlik işçi çalıştırma, taşeron işçi çalıştırma, evinde çalıştırma, vb. gibi çeşitli biçimlerde ortaya çıkan yeni istihdam modellerine yönelmiştir.⁸¹ Böylece işletmeler işgücünün gittikçe artan maliyetlerinden kısmen kurtulmuş, nitelikli işgücüne duyduğu ihtiyacı bir şekilde karşılamış ve işletmenin kâr oranlarını artırma imkânı yakalamışlardır.⁸²

Sonuç olarak Post-fordist anlayışa göre sürdürülen üretimde, her geçen gün yenilenen teknolojiler üretimdeki işgücü istihdamının niceliğini bir yandan azaltırken, diğer yandan vasıflı işgücü ihtiyacını günden güne arttırarak istihdamın niteliğini yükseltmiştir.⁸³ Böylece tüm endüstri alanlarında kafa ve kol işçisi olarak adlandırılan nitelikli işgücü ile niteliksiz işgücü arasında ikili bir yapı ortaya çıkmıştır.⁸⁴ Ayrıca Post-fordist anlayışla yönetilen endüstrilerde istihdam alanları daralan niteliksiz işgücünün, daha olumsuz koşullarda ve oldukça düşük ücretlerle çalışmaya mecbur bırakıldığı ve bu kesimin nitelikli çalışanlara göre ücretlerinin gün geçtikçe azaldığı söylenebilir.⁸⁵

1.1.1.3. Post-fordizm'in Kamu Yönetimine Yansımaları

Post-fordizm'e geçiş ile beraber toplumsal yapıda farklılaşma, parçalanma, yerellik ve çoğulculuk üzerine yapılanmanın başlamış olduğunu söylemek mümkündür. Esnek üretimin başat faktör olmasıyla toplumsallaşmış tüketim tarzlarında özelleşmiş, bireysel tüketim tarzlarına doğru bir geçiş yaşanmıştır. Bu anlayışın çıktılarını ise stoksuz üretim, müşteri odaklı üretim tarzları ile görmek mümkündür. Emek sürecinin esnekleşmesi ise emeğin örgütlü gücüne zarar vermiş ve sendikaların gücü zayıflamıştır. Post-fordist üretim örgütlenmesinin farklı işlevlerin farklı ve en kârlı yerlerde gerçekleştirilmesi ilkesi sonucu ise ulus devletler yerelleşerek küreselleşmiştir. Esnek üretim ilişkileri ve sermayenin akışkanlığı bir

⁸¹ Lipietz, s.70.

⁸² Harvey, s.87.

⁸³ Yentürk, s.49.

⁸⁴ Taymaz, s.35.

⁸⁵ Al, s.15.

tarafından yereli ekonomik ve yönetsel öge olarak güçlendirirken bir taraftan da ulus devletinin ekonomisi, siyaset ve toplumsal alanlardaki gücünü zayıflatmıştır.⁸⁶

Endüstri alanında nitelikli işgücünün önem kazanarak ücretlerinin yükselmesi, niteliksiz işgücünün ise iş ve gelir kaybı yaşaması, esnek çalışma saatlerinin varlığı, farklılaşan ve artan ihtiyaçları karşılama isteği bazı dinamiklerin harekete geçmesine neden olmuştur.⁸⁷ Harekete geçen toplumsal dinamikler, özellikle kamu hizmetlerinin sunumunda ve üretilmesinde kamu bürokrasisinin de tıpkı özel işletmeler gibi hareket etmesini, devletin verdiği kamu hizmetleri alanında uzmanlaşmış kamu personeli tarafından, yüksek teknoloji eşliğinde sunulmasını gündeme getirmiştir.⁸⁸ Bu gündem, kamu yönetiminde YKİ ve yönetişim gibi kamu yönetimi anlayışlarını doğurmuştur.⁸⁹

Görüldüğü üzere yeni kamu yönetim modellerinin ortaya çıkmasıyla Fordizm'in krizinin aşılması için sunulan Post-Fordist örgütlenme biçiminin yakından ilişkisi bulunmaktadır.⁹⁰ Başka bir ifadeyle, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması süreçlerinin kökeninde Fordizm'in krizi sonrasında ortaya çıkan, Post-Fordist endüstri ve toplum modeli bulunmaktadır.⁹¹

Kamu yönetiminin Post-fordizm anlayışından etkilenmesinin Post-fordizm'in yeniden yapılandırıcı özelliğinden kaynaklandığını söylemek mümkündür.⁹² Çünkü Fordist anlayışla yönetilen işletmeler, Post-fordist anlayışın yeniden yapılandırıcı uygulamalarıyla değişime uğramışlardır.⁹³ İşletme yönetimlerini yeniden yapılandıran reformist hareket, kamu hizmetlerine ulaşmak için, devletin politik ve idari yapısının da yeniden yapılandırılması gerekliliğini ortaya çıkartmıştır.⁹⁴ Bu hedefe kilitlenen toplumsal talepler, kamu yönetiminde bir değişime gidilmesine neden olmuştur.⁹⁵

Ayrıca kâr amacı doğrultusunda örgütsel yönetim kuramlarını revize eden ve bunu kamu yönetimine aktarmaya çalışan Post-fordizm, kamu yöneticilerine, pratiğe

⁸⁶ Yeşim Edis Şahin, "Postmodern Durum ve Planlama", **Mülkiyeliler Birliği Yayınları**, Sayı: 25,2001, (Planlama), ss.662-663.

⁸⁷ Zengin, s.15.

⁸⁸ Harvey, s.88.

⁸⁹ Bıçkı ve Sobacı, s.225.

⁹⁰ Hirst ve Zeitlin, s.125-126.

⁹¹ Yılmaz, s.191-92.

⁹² Şener, s.45.

⁹³ Lipietz, s.80.

⁹⁴ Aydın, s.14-15.

⁹⁵ Parlak, s.87.

dönük, verimliliği ön plana çıkararak ve mevcut kamu yönetimi anlayışının yetersiz olduğunu vurgulayan bazı önermelerde bulunmuştur.⁹⁶

Post-fordizm'in kamu yönetimine diğer bir etkisi de kamu personelinin istihdamında esnekliği sağlama adına başlatılan yeni istihdam biçimlerinde yaşanmıştır.⁹⁷ Nitekim Post-fordist anlayışın tüm endüstrileri şekillendirdiği dönemde, kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği arttırmak amacıyla Post-fordizmin ortaya çıkardığı, taşeronlaşma ve sözleşmeli istihdam yöntemleri kamu yönetiminde de hayata geçirilmeye başlanmıştır.⁹⁸ Bu değişimler 657 sayılı 14.07.1965 kabul tarihli Devlet Memurları Kanunu'na (DMK) da yansımıştır. DMK' da 4.maddede yapılan değişiklikle "Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görülür" denilmiştir.⁹⁹ Buna benzer bir şekilde Post-fordist düzende işçi ve işveren arasında tesis edilen uzlaşma, kamusal hizmetlerin sağlanması noktasında, kamu yöneticileri ile diğer hizmet sağlayıcıları arasında da sağlanmaya çalışılmıştır. Bir başka ifade ile Post-fordizm bağlamında, kamu yönetimi içersindeki bürokratik yapılarda daha esnek örgütsel yapılara geçiş eğilimi ülkeden ülkeye farklılık göstererek gündeme gelmiştir.¹⁰⁰

Post-fordist yaklaşım işletmelerin mal ve hizmet üretmelerinde uzmanlaşmayı sağlama ve nitelikli işgücünden maksimum faydalanma adına, bazı üretim süreçlerini marka hakkı saklı kalmak ve belirli gelirler elde etmek kaydıyla taşeron firmalara devretme uygulamasına gitmiştir. Post-fordist anlayışın ortaya koyduğu taşeronlaştırma; mal veya hizmet üretiminin bölümlere ayırdıktan sonra, bunların her birini ya da birkaçını taşeronla vermek suretiyle, üretim sürecini parçalara ayırarak yönetmek şeklinde özetlenebilir.¹⁰¹ İşte taşeronlaşmanın gittikçe yaygınlaşmasıyla, bir yandan çalışanların sayısında artış görülürken aynı zamanda iş güvencesi zedelenmiş, diğer yandan da işletmelerin kârları ve verimliliği yükselmiştir. Böylece aynı yıllarda devletin sorumluluğunda bulunan bazı kamusal hizmetler ve görevler, üretim sürecinin belirli bir aşamasında taşeron firmalara çeşitli formatlarda

⁹⁶ Yıldırım, s.388.

⁹⁷ Zengin, s.16.

⁹⁸ Aydın, s.3.

⁹⁹Devlet Memurları Kanunu, Kanun Numarası: 657, Kabul Tarihi: 14.07.1965, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi 23.07.1965,Sayı: 12056, Yayımlandığı Düstur Tertip:5, Cilt:4, Sayfa: 3044, [http://www.mevzuat.gov.tr / Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0) , (02.04.2013), s.4180.

¹⁰⁰ Bıçkı ve Sobacı, s.224.

¹⁰¹ Bıçkı ve Sobacı, s.228.

sözleşmeler yapılarak devredilmeye başlanmıştır.¹⁰² Devlet anlayışına hâkim olmaya çalışan işletmeci bakış açısının etkisiyle maksimum faydanın elde edilemediği ya da devletin görev alanında olmaması gerektiği düşünülen alanlarda da özelleştirme politikaları uygulanmıştır.

Devletin ekonomi alanındaki rolü ve işlevi Post-fordist endüstri anlayışında yeniden tanımlanmıştır. Devletin ekonomi alanındaki yeni rolü, sadece mali krizi çözüme kavuşturmak ve işletmelere göre daha yavaş olan kamu bürokrasisini hızlandırmaktır.¹⁰³ Dolayısıyla, Fordizm'den Post-fordizm'e geçişin kamu yönetimini ilgilendiren önemli sonuçlarından biri de, yeni bir devlet modeli ortaya çıkmasıdır. Bu yeni devlet modeline de bürokratik kamu yönetiminden işletmeci kamu yönetimine geçiş olarak tanımlanmak mümkündür.¹⁰⁴ Devlete biçilen rol değişmiş ve sosyal devlet anlayışından tüm süreçlerin piyasaya göre hareket ettiği bir devlet anlayışına geçilmiştir.¹⁰⁵

Fordizm planlı bir karma ekonomi ve sosyal devlet anlayışı ile istikrarlı bir kapitalist sistem arayışı Post-fordizm'e geçiş ile birlikte yerini tüm süreçlerin piyasanın kaotik yapısına bağlı olduğu bir yapıya bırakmıştır. Bu geçiş ile birlikte kamu yönetiminde toplum ve ekonomi depolitize edilmiş, istikrarın yerini istikrarsızlık almış, kuralların yerini kuralsızlaştırma (deregülasyon)¹⁰⁶ ve planlamanın yerini de düzenlemeler almaya başlamıştır.¹⁰⁷

Demokratikleşme açısından ise Post-fordizm'in Fordizm'in gerisinde olduğu ve özellikle ekonomik demokrasi boyutunda kazanılmış demokratik hakları geri alma çabası içinde olduğu görülmektedir. Emek gücünün esnekleşmesi, parçacılaşma ve taşeronlaştırma nedeniyle emeğin istihdam güvencesi olumsuz yönde etkilenmiş, işçi

¹⁰² Aydınli, s.s.8-13.

¹⁰³ Zengin, s.16.

¹⁰⁴ Bıçkı ve Sobacı, s.226.

¹⁰⁵ Şahin, (Postmodern Durum) , s.s.18-19.

¹⁰⁶ Bu uygulama 1970'li yılların sonu ve 1980'li yılların başında ABD ve İngiltere'nin öncülüğünde piyasa ekonomisini kamu müdahalesinden arındırma amacıyla geliştirilmiştir. Deregülasyon faaliyetleriyle, küresel düzeyde bütünleşmiş serbest bir piyasanın oluşumu amaçlanmaktadır. Bu anlamda ithalat ve ihracata yönelik korumacı politikaların kaldırılması, devlet tekellerine son verilmesi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi; mal, hizmet ve sermayenin uluslararası dolaşımına engel oluşturacak her türlü kamusal düzenlemenin kaldırılması amaçlanmıştır. (Detaylı bilgi için Bkz; Aykut Acar, **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009, s.31.)

¹⁰⁷ Şahin, (Planlama), s.662.

hareketi zayıflamıştır.¹⁰⁸ Sözleşmeli kamu personeli uygulaması da, daha düşük maliyetle personel çalıştırılmasının mümkün olmasından dolayı yaygınlaşmıştır. Ancak bu uygulama çalışanlara iş güvencesi vermemesi ve çalışanların emeğinin karşılığını alamaması hususlarında eleştirilmektedir.

Sonuç olarak, 1980’li yıllardan bugüne Post-fordist endüstri yönetimi anlayış ve uygulamaları kamu yönetiminde yapılması istenilen reformlar için bir çerçeve sunmuştur.¹⁰⁹ Bu çerçevede kamu yönetiminde nitelikli çalışana verilen önemin artması, kamu hizmetlerinde taşeronlaşmanın ve sözleşmeli istihdam uygulamalarının yaygınlaşması beklenmektedir.¹¹⁰

1.1.2. Post-fordist Dönemde Bürokrasideki Değişim

Bilindiği üzere medeniyet tarihinde devletler çeşitli soyut formlarda varlığını yüzyıllar boyunca sürdürmüştür. Sanayi devrimine kadar da bu gelişim ve başkalaşım sürmüştür, bu devrimden sonra oluşan refah devlet anlayışında ise, devletin görev ve sorumlulukları sürekli zenginleşmeye başlamıştır.¹¹¹

Gün geçtikçe artan devlet görevlerinin soyut varlık olan devletin somut yüzünü yani bürokrasinin gelişmesine neden olduğu söylenebilir.¹¹² İşte kamu bürokrasisi, devlet tarafından karşılanması öngörülen her türlü toplumsal ihtiyaçların, belli bir düzen içinde ve aksamadan yürütülebilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Aslında devletin bizzat kendisi olan bu yapı, insanların toplu halde yaşamaya başladığı ilk medeniyetlerden itibaren günümüze kadar geçen bütün zaman ve mekânlarda değişik formlarda var olmuştur.¹¹³

1.1.2.1. Bürokrasinin Anlamı ve Özellikleri

Post-fordizm’in bürokrasiye olan etkilerini belirtmeden önce “bürokrasi” ile ilgili bazı bilgilerin verilmesi yerinde olacaktır. İlk kez 1745 yılında Fransız iktisatçı

¹⁰⁸ Şahin, (Postmodern Durum) , s.18.

¹⁰⁹ Karyelioğlu, s.158.

¹¹⁰ Aydın, s.12.

¹¹¹ Eryılmaz,(Kamu Yönetimi), s.37.

¹¹² H. Ömer Köse, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, Cilt: 49, Sayı:3, 2004, s.1-13.

¹¹³ Tuncer Asunakutlu ve Bayram Coşkun, “Max Weber ve Bürokrasi Teorisi”, <http://www.asunakutlu.com/tncr/weber.pdf>, (11.12.2012), s.8.

Vincent de Gournay tarafından kullanılan bürokrasi kavramı, halkın dilinde verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık ve kırtasiyecilik gibi genellikle hoşnutsuzluğu ifade eden bir kavramdır.¹¹⁴ Her ne kadar bürokrasi kavramı Weber'den önceki kimi düşünürlerce ele alınmışsa da bürokrasi deyince akla Weber gelmektedir. Weber bürokrasiyi doğrudan tanımlamak yerine ona özellikleri ile anlam kazandırmıştır. Weber'e göre bürokrasinin özellikleri ise;¹¹⁵

- Genellikle kurallar, yani kanunlar ya da yönetmeliklerle düzenlenmiştir,
- Görev hiyerarşisi, kademeli yetki düzeyi ve otorite,
- Yönetimin yazılı belgelere dayanması,
- Yapılan işlerde uzmanlaşma,
- Uzmanlaşan görevlilerin kurallara bağlılığı,
- Gayrişahsîlik,
- Görevde yükselebilmek,
- Kamu ve özel hayatın ayrışması olarak belirtilmiştir.

Weber'e göre bürokrasi temel örgütlenme biçimidir. Bürokrasi yeni bir örgütlenme biçimi değildir, devletin varlığı ile eş zamanlı görülmüştür. Bürokrasinin var olmasında para ekonomisinin varlığı zorunlu olmasa da, onun sürdürülebilirliği için bir ön koşuldur. Bu doğrultuda Weber, bürokratik rasyonalitenin gelişmesini, kapitalizmin büyümesinin kaçınılmaz unsuru olarak tanımlamaktadır. Kısacası bürokrasinin gerekliliği kapitalizm ve para ekonomisinin varlığı ile sağlanmaktadır.¹¹⁶

Max Weber'in şekillendirdiği bürokratik yönetim modeli, modern çağ boyunca tüm dünyada kamu kurum ve kuruluşlarının yönetimi için en ideal yönetim yaklaşımı olarak benimsenmiştir.¹¹⁷ Aslında Weber'in bürokrasi görüşü endüstriyel kuruluşlar, politik örgütler, kilise ve benzeri dinsel örgütler için de geçerli olmakla birlikte daha çok kamuya ilişkin işlevler için tasarlanmıştır.¹¹⁸

¹¹⁴ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993,(Bürokrasi), s.2.

¹¹⁵ Max Weber, **Sosyoloji Yazıları**, Çev.Taha Parla, Deniz Yayınları, İstanbul, 2011, ss.313-316.

¹¹⁶ Max Weber, **Bürokrasi ve Otorite**, 5. Baskı, Çev. H.Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara, 2012, ss.16-18.

¹¹⁷ Tuncer Asunakutlu ve Bayram Coşkun, "Max Weber ve Bürokrasi Teorisi", <http://www.asunakutlu.com/tncr/weber.pdf>, (11.12.2012), s.8.

¹¹⁸ Asunakutlu ve Coşkun, s.8-12.

Weber bürokrasi kuramını ortaya koyma amacını örgütlerin karşılaştıkları sorunları bürokratik yapının nasıl aşacağını göstermek olarak belirtmiştir.¹¹⁹ Uzmanlaşma ve işbölümü yoluyla verimliliğin artacağını savunan Weber, bilinen en verimli örgüt tipinin bürokrasi olduğunu, bürokrasinin ise kuruluşunun yasal, yönetiminin rasyonel olduğunu belirtmektedir.¹²⁰ Weberyen bürokrasi, kamu yönetiminde tarafsızlığı, verimliliği ve etkinliği sağlamak amacıyla geliştirilen yazılı kuralların takip edilerek, kamu görevlerinin kamu memurları arasındaki hiyerarşi gözetilerek, merkeziyetçi anlayışla kamuya sunulmasını düzenleyen örgütsel yapıdır.¹²¹ Weberyen bürokrasi modelinde devletin doğrudan kamusal mal ve hizmetleri kamu örgütleri ve memurları eliyle sürdürmesi öngörülmüştür.¹²²

1.1.2.2. Bürokraside Yaşanılan Değişim

Refah devleti anlayışının kamu yönetimine yansımalarıyla başlayan ve yaklaşık bir asırdır devam eden bürokratik kamu yönetim modeli, günümüzde de bazı revizyonlardan geçerek varlığını sürdürmektedir.¹²³ Ancak Fordizm'den Post-fordizm'e geçiş ve küreselleşme¹²⁴ ile birlikte kamu kurumları toplumların ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmeye başlamış, bu yönetim tarzının uygulamaları sorgulanarak Weber'in bürokrasi anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır.¹²⁵ Günümüzde Weberyen bürokrasinin yeniden yapılandırılarak yorumlanması o kadar önemli bir reform hüviyeti kazanmıştır ki, dünyanın hemen hemen tüm ülkelerinde gelişmişlik düzeyi, o ülkedeki Weberyen bürokratik yapının yeniden yapılandırılıp yapılandırılmadığına bakılarak değerlendirilir olmuştur.¹²⁶

¹¹⁹ Gökhan Kalağan, **Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2009, ss.18-19.

¹²⁰ Kalağan, s.22.

¹²¹ Al, s.15.

¹²² Asunakutlu ve Coşkun, s.10.

¹²³ Zengin, s.17.

¹²⁴ Küreselleşme: dünyanın giderek küçülerek ekonomik, bilimsel ve teknolojik gelişmeler sonunda uluslararası ilişkilerin iletişim ve bilişim araçları yoluyla artık bir örümcek ağı olarak nitelenebileceği bir süreç olarak tanımlanabilir.(Detaylı bilgi için Bkz: Yılmaz Üstüner ve E.Fuat Keyman, "Globeleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, 2. Basım,(Ed.'ler Burhan Aykaç vd.), Nobel Yayınları, Ankara, 2012, s.321.

¹²⁵ Güney, s.183.

¹²⁶ Recai Akyel ve Hacı Ömer Köse, "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, Mart 2010, s.10-13.

Gerçektende devletin biçimsel yüzü olan Weberyana bürokratik yapı, adeta hem ekonomik kalkınmanın hem de demokratik gelişiminin önündeki en büyük engelmış gibi gösterilmektedir. Büyük ölçüde neo-liberal işletme kuramcılarının ve yeni sağ politikacıların katkılarıyla oluşan bu anlayış, dünyanın pek çok ülkesinde kamu yönetimi alanında reform yapılmasına zemin hazırlamıştır.¹²⁷ Böylece piyasa temelli kamu yönetimi anlayışına dayanan yeni kamu bürokrasisi inşa edilmeye başlanmıştır.¹²⁸

Bu noktada dünyanın pek çok ülkesinde revize edilmekle beraber halen varlığını sürdüren Weberyana bürokrasi modeline yöneltilen eleştirilere göz atmakta yarar vardır. Bu anlamda ilk olarak klasik kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyiş biçimi olan Weberyana bürokrasi modelinin, günümüzde kamu örgütlerinde baskı ve denetim kültürünü geliştirdiği yönünde eleştirildiği görülmektedir.¹²⁹ Kamu hizmetinden yararlananların, devlet kurumlarıyla ve devlet memurlarıyla girdikleri ilişkilerde ciddi sorunlar yaşadıkları saptanmıştır.¹³⁰

Weberyana bürokrasi esneklikten yoksundur ve önceden planlanarak yazılan kuralların değiştirilmesi genellikle yasal veya anayasal düzenlemelerle mümkün olmaktadır. Bunun dışında her şeyin bir kuralı vardır ve bu kurallara aykırı olan her türlü kamu hizmeti verme şekli belirli müeyyidelere bağlanmıştır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin çalışma şekilleri, süreleri ve yerleri hizmetin sağlanmasındaki durumsal koşullara göre kolay kolay değiştirilemez.¹³¹

Ayrıca Weberyana anlayış sonuçlardan çok girdilere ve sürece önem vermekte, inisiyatif, yaratıcılığı ve katılımcılığı önleyerek, kamu görevlilerinin hareketlerini sınırlamaktadır. Böylece ortaya çıkan yeni gelişmeler karşısında kamu örgütleri ve çalışanları toplumun ihtiyaçlarını karşılamada mevcut Weberyana bürokratik yapılarda sürekli sorunlarla karşılaşmaktadır.¹³²

Bu eleştirileri özellikle, neo-liberaller, küreselleşme taraftarları ve en son olarak yeni sağ görüşün savunucusu olan yeni muhafazakârlar tarafından dile

¹²⁷ Köse, s.19-23.

¹²⁸ M. Akif Özer, “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, 2005, Sayı: 59, s.3-4.

¹²⁹ Karaçor ve Oltulu, s.406.

¹³⁰ Karyelioğlu, s.156.

¹³¹ Al, s.16.

¹³² Eryılmaz, (Kamu Yönetimi), s.44.

getirilmiştir.¹³³ Bu sistemli eleştiriler, yeni ekonomik çağda kimilerince haklı bulunmuş ve Weberyana bürokrasi modeli postmodern bir anlayışla yeniden yorumlanmıştır.¹³⁴ Böylece Weberyana bürokratik yapılarda hiyerarşik kademe ve farklılıklar yerine, daha düz, yatay ve ağ tipi örgütlenmelere gidilmiştir. Merkeziyetçi anlayış yerine, yerinden yönetime ağırlık veren ve yetki devrini ön planda tutan yaklaşımlar daha çok tercih edilir hale gelmiştir.¹³⁵ Weberyana bürokrasi modelinde yaşanan değişimle kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık yaygınlaşarak statükoculuk yerine, esnek yönetim uygulamaları geliştirilmeye çalışılmıştır.¹³⁶

1.1.3. Yeni Sağ Anlayış ve Kamu Yönetimi

Endüstriyel ve toplumsal alanlarda yaşanan değişimler devletin rol ve işlevlerinin sürekli olarak yeniden tanımlanmasına bağlı olarak, kamu yönetimi disiplini içinde paradigma tartışmalarının yükselmesine neden olmuştur.¹³⁷ Çünkü devletin geçirdiği bu dönüşümler, piyasanın krizleri ve bu krizlere çözüm arayışları ile yakından ilişkilidir.¹³⁸ Bu anlamda devletin geçirdiği söz konusu dönüşümleri üç dönemde değerlendirmek mümkündür: Bunlardan ilki 1929 Ekonomik Bunalımı'na kadar geçerli olan "liberal devlet" dönemi; İkincisi 1930-1970'li yıllar arasında kapsayan "refah devleti" dönemi ve üçüncü olarak 1980'li yıllardan günümüze kadar yürürlükte olan "neo-liberal devlet" dönemidir.¹³⁹

İşte neo-liberal devlet formunu oluşturan dönüşümler kamu yönetiminde ve devlet idaresinde yeni sağ olarak tanımlanan anlayışla somutlaştırılmıştır.¹⁴⁰ Nitekim 1980'li yılların başında İngiltere'de iktidara gelen Thatcher ve ABD'de iş başına geçen Reagan hükümetlerinin takip ettiği hükümet programları, yeni sağ anlayışın

¹³³ Güney, s.184.

¹³⁴ Özer, (Yeni Kamu), s.8.

¹³⁵ Akyel ve Köse, s.11-12.

¹³⁶ Karaçor ve Oltulu, s.403-419.

¹³⁷ Bayram Coşkun ve diğerleri, "Etkin Devlet: Yeni Araçlar Ve Değerlendirmeler", <http://www.asunakutlu.com/tncr/etkn.pdf>, (25.01.2013), s.4.

¹³⁸ Özer, (Yeni Kamu), s.4.

¹³⁹ Doğan Bıçkı ve M. Zahid Sobacı, "Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:9, Sayı: 2, 2011,(Yerel), s.s.224-225

¹⁴⁰ Atilla Güney, "Postmodern İdeoloji, Siyasetten Arındırma Süreci ve Türkiye'de Siyaset", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:61, Sayı:1, s.178.

somutlaşmış ilk uygulamaları olmuştur.¹⁴¹Bu dönemde iktidara gelen neo-liberal politikacılar, deklare ettikleri hükümet programlarında, devletin ekonomik alanlardan elini çekmesini ve endüstriyel alanlardan uzaklaşması gerektiğini savunmuşlardır.¹⁴² Bu amaçla özelleştirme uygulamalarını başlatarak, elde kalan ve daraltılan kamu faaliyetlerinin de YKİ mantığı çerçevesinde sunulmasını önermişlerdir.

Sonuç olarak yeni sağ anlayış, 21. yüzyıl da küreselleşen dünyanın pek çok ülkesinde halen iktidardaki siyasi düşüncüyü temsil ederek, devleti ve kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya çalışmaktadır.¹⁴³

1.1.3.1. Yeni Sağ Anlayışın Tanımı ve Özellikleri

1970'lerde yaşanan ekonomik krizinin siyasal ve toplumsal alandaki olumsuz etkileri devam ederken, 1973-1981 arasında yaşanan iki petrol krizi dalgasıyla birlikte toplumsal yaşam koşulları daha fazla ağırlaşmıştır. İşte bu dönemde, insan özgürlüğünün güvencesinin piyasa ekonomisi olduğu inancına dayanan ve ekonomik eşitlik, toplumsal adalet gibi sorunları görmezden gelen yeni sağ anlayış, 19. yüzyıl liberalizminin post-modern bir yorumu olarak ortaya çıkmıştır.¹⁴⁴ Yeni sağ anlayış, aynı 19. yüzyıl liberalizmi gibi özgürlüğün güvencesi olarak piyasa ekonomisini görür. Yeni sağ anlayış eşitlik sorununu atlayarak demokrasiyi özgürlük olarak tanımlamakta ve piyasa ekonomisinin varlığını demokrasi ve demokratikleşmesinin başat faktörü olarak görmektedir. Çünkü yeni sağ anlayışa göre devlet, özgürlükleri kısıtlayıcı hatta zaman zaman yok edici bir işlevdedir.¹⁴⁵

Yeni sağ anlayışa göre günümüz devletleri, sadece güvenlik, adalet, dış politika gibi temel görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Bunların dışında kalan devlet görevleri ise, endüstrilerin gelişmesini sağlayacak olan alt-yapı gibi alanlarda yatırımlar yaparak, makro ölçekli ekonomik gelişmelere destek olmaktır.¹⁴⁶ Bu nedenle yeni sağ anlayış, devletin yeniden yapılanmasında kaynak israfına neden

¹⁴¹ Akyel ve Köse, s.20.

¹⁴² Güney, s.177.

¹⁴³ Nagehan Talat Arslan, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s.s.1-12.

¹⁴⁴ Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri II**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995, s.s.159-162.

¹⁴⁵ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, 2.Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2005, (Yeni Sağ), s.s.96-97.

¹⁴⁶ Zengin, s.5.

olan geniş kapsamlı sosyo-ekonomik devlet müdahalelerini ortadan kaldırarak, modern devletin Weberyen bürokrasi modeli yerine, daha üretken ve verimli bir bürokrasiyle yönetilmesini önermiştir.¹⁴⁷ Neo-liberalizmin yaygınlaşmasıyla birlikte, hukuk devleti, insan hakları, katılımcılık, sivil toplum, hesap verilebilirlik, denetlenebilirlik, şeffaflık, yerelleşme gibi ilkelerin, yeni sağ anlayış içerisinde anlamını bulduğunu ifade etmek mümkündür.¹⁴⁸

Görüldüğü üzere yeni sağın ekonomik boyutunu oluşturan politikalar, Post-fordist anlayışa paralel çizgidedir.¹⁴⁹ Yeni sağ anlayış özellikle devlet müdahaleciliğinin endüstriyel piyasaların özgürlüklerini kısıtladığını ve müdahaleci devlet anlayışına dayanan piyasaların küreselleşen yeni ekonomik çağda yaşam hakkı olmadığını öne sürerek, devletin endüstriyel alanlardaki rolünün ve etki alanının mutlaka sınırlandırılmasını öngörmüştür.¹⁵⁰

Sonuç olarak Fordizm'e dayalı birikim rejiminin yaşadığı ekonomik krizler sonrasında şekillenen yeni sağ anlayış, devlet yapısının küreselleşmeye paralel olarak değişmesini isteyenlere ideolojik bir zemin hazırlamış ve bireysel özgürlüklerin önünde engel olarak algılanan klasik devlet mekanizması kötülenerek, Post-fordist piyasa şartlarına göre kamu yönetiminin ve devletin rolünün yeniden yapılandırılmasını savunmuştur.¹⁵¹

1.1.3.2. Yeni Sağ Anlayışın Kamu Yönetimine Yansımaları

Yeni sağ anlayışın kamu yönetimine ilk yansımaları devlet fonksiyon ve rollerinin ekonomik alanlarda daraltılmasıyla yapılan özelleştirmelerle ortaya çıkmıştır.¹⁵² Bu kapsamda devlet, asli görevlerine çekilerek, ekonomik alanda doğrudan üretici, dağıtıcı ve düzenleyici olmaktan çıkarılmalıdır.¹⁵³ Bu anlayışa göre, devletin ekonomik yaşama üretici olarak müdahalesi bir yandan kamu tekellerine yol açarak bireysel girişim özgürlüğünü sınırlandırırken, öte yandan da bu

¹⁴⁷ Özer, (Yeni Kamu), s.5.

¹⁴⁸ Demokaan Demirel, "Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, 2005,s.107.

¹⁴⁹ Güney, s.178.

¹⁵⁰ Hirst ve Zeitlin, s.118-119.

¹⁵¹ Coşkun vd., s.2-5.

¹⁵² Demirel, s.s109-110.

¹⁵³ Güler, (Yeni Sağ), s.97.

piyasaların gelişmesine engel olmaktadır.¹⁵⁴ Böylece bir yandan kamunun finansman yükü azaltılırken, diğer yandan da, devletin küçülerek bireysel özgürlüklerin genişlemesi sağlanacaktır. Bu yönüyle yeni sağ düşünceye mensup siyasi oluşumlar küreselleşmeye ve küresel politikalara olumlu yaklaşmışlardır.¹⁵⁵

Bu görüşler doğrultusunda kamu bünyesinde yer alan Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) özelleştirilmeye başlanmış, iktidara yakın olan özel teşebbüsün bu alanlara girmesi sağlanmıştır. Yeni sağ anlayış işletme mantığıyla kamunun yönetilmesi gerektiğine odaklanmış ve bu anlayışın kamu hizmetlerinin üretilmesinde bürokratik yönetimin temel felsefesi olması gerektiğini savunmuştur.¹⁵⁶ Çünkü kamu kurum ve kuruluşlarından hizmet bekleyen vatandaşlar aynı zamanda birer müşteridir ve günümüzde müşteri odaklı anlayışla kamu kurumları hizmet üretmelidir.¹⁵⁷

Ayrıca devletin zayıflıklarına, hizmet sağlamadaki başarısızlık ve yetersizliklerine tepki duyan yerel ve uluslararası piyasaların yeni sağ anlayıştaki temsilcileri, devlet yönetiminde daha fazla şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, verimlilik ve müşteri odaklılık anlayışlarının yerleşmesi için, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda ısrarcı olmuşlardır. Bu ısrarlar doğrultusunda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform hareketlerinin büyük hız kazandığı söylenebilir.¹⁵⁸ Araştırmamızın bu bölümünde yeni kamu yönetimi modelleri incelenecektir.

1.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ MODELLERİNE BAKIŞ

Yeni Kamu Yönetimi (YKY), Post-fordist endüstriyel yönetim anlayışının, devlet yönetimine uyarlanmasıyla ortaya çıkan, kamu hizmetlerinin piyasa koşullarında faaliyet gösteren bir işletme gibi üretilmesini öngören ve vatandaşa müşteri odaklı yaklaşan yeni bir kamu yönetimi modelidir. YKY, 1980'lerde geleneksel yönetim modelinin yetersizliğine bir tepki olarak, kamu yönetiminde görülen yeni bir yönetim anlayışıdır. YKY yaklaşımı "piyasa temelli kamu

¹⁵⁴ Parlak ve Sobacı,(Yerel), s.223.

¹⁵⁵ Özer, (Yeni Kamu), s.4.

¹⁵⁶ Demirel, s.110.

¹⁵⁷ Parlak ve Sobacı, s.225.

¹⁵⁸ Güler, (Yeni Sağ), s.102.

yönetimi”, “girişimci hükümet”, ve “işletmecilik” gibi adlarla adlandırılan bu anlayış, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerinde yoğunlaşan eleştirilerle ve teknolojideki gelişmelere paralel olarak ortaya çıkmıştır. Bu anlayış ile kamu yönetiminde hâkim olan yönetim anlayışından işletme anlayışına doğru bir eğilim gerçekleşmiştir.¹⁵⁹

YKY modeli, günün küresel dünyasındaki yeni alışkanlıklarına, ihtiyaçlarına ve taleplerine yanıt vermeyen mevcut kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla gündeme gelmiştir.¹⁶⁰ Özel sektörün müşterilerine yaklaştığı gibi kamu görevlilerinin vatandaşlara kamu hizmeti vermesini isteyen YKY modeli, kamu hizmet üretimi süreçlerinde kalite ve etkililik şeklinde özetlenen iki temel hedefe odaklanmıştır.¹⁶¹ Bu çerçevede YKY uygulamaları iş süreçlerinin kalitesini ve üretkenliğini artırma çabalarını, yerleşen\parçalanan örgütsel yapıyı, sorumluluk aktarımının kolaylaştırılmasını, iş süreçlerinin kısaltılmasını, takım çalışmasının yeni formlarını ve müşteri memnuniyetini kendine model alarak ve kamu yönetimi felsefesine uygun hale getirerek kamu yönetimini yeniden yapılandırmayı amaçlamıştır.¹⁶²

YKY anlayışında esas olan; kamu hizmetlerinin belirlenip, nasıl sunulması gerektiğinin tek taraflı olarak devlet tarafından değil, bu hizmetlerden yararlanacak olanların yani vatandaşların istek ve beklentilerine göre şekillenmesidir.¹⁶³ Böylece piyasa mekanizmasını temel alan, kamu hizmeti kullanıcılarına daha fazla seçenekler sunan YKY modeli ortaya konulmuştur.¹⁶⁴

YKY'nın ortaya çıkmasıyla birlikte devletlerin bürokratik örgütsel yapılarında bazı temel değişimler yaşanmıştır. Bunlardan ilki kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında net bir şekilde daralma yaşanmasıdır.¹⁶⁵ Kamu personelinin rasyonel istihdamı, verimlilik artışları, özelleştirmeler, sözleşmeli kamu personelinin istihdamının yaygınlaşması

¹⁵⁹ Veysel K. Bilgiç, “Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm”, **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, (2.Baskı), (Ed. Bekir Parlak), Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2011, s.s.97-101.

¹⁶⁰ Karaçor ve Oltulu, s.s.405- 407.

¹⁶¹ Necdet Özçakar, “Bir Kamu Kuruluşundaki Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt:39, Sayı:1, 2010, s.s.107-126.

¹⁶² Demirel, s.s.109-110.

¹⁶³ Coşkun vd., s.s.8-11.

¹⁶⁴ Zengin, s.s.31-33.

¹⁶⁵ Mehmet Göküş, “Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt:14, Sayı:20, 2010, s.193.

ve hantallaşmanın azaltılması gibi uygulamalar hem nicelik hem de nitelik olarak kamu yönetim alanlarında önemli daralmalara neden olmuştur.¹⁶⁶

YKY modelleri, yeni sağ anlayışın iktidara gelmesiyle somutlaşarak, modellenmiş, yönetim ve YKİ olarak dünyaya sunulmuştur.¹⁶⁷ Başka bir ifadeyle, her iki yeni kamu yönetimi yaklaşımının, eşlik ettiği ideolojik bağlantı, yani onları üreten ideolojik perspektif yeni sağ anlayıştan beslenmiştir. Bu nedenle gerek YKİ modeli, gerekse yönetim modeli yeni sağ görüşü benimseyenlerin neo-liberalist politikalarının kamu yönetiminde hayata geçirilmesinden farklı olarak yeni bir kazanım ortaya koymamıştır.¹⁶⁸

Ayrıca yönetim ve YKİ uygulamaları, yeni sağ düşünceye mensup muhafazakâr hükümetler eliyle tüm gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini etkilemeye başlamıştır.¹⁶⁹ Yeni sağcılar bu KYK modellerini etkili oldukları Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) gibi bazı uluslararası aktörler yardımıyla da az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere dayatarak, bu ülkelerinde kamusal sistemlerini değişime zorlamıştır.¹⁷⁰ Böylece neo-liberal siyasi politikalara ve Post-fordist endüstriyel yönetim anlayışına dayanan yeni kamu yönetimi modelleri 21. yüzyılda devletlerin yapısal değişimlerinin işletme mantığıyla şekillenmesini sağlamıştır.¹⁷¹

1.2.1. Kamu Yönetiminde Yönetişim Modeli

Tıpkı YKİ anlayışı gibi yönetim de bilgi, teknoloji ve elektronik iletişim destekli bir yeni kamu yönetimi olarak, neo-liberal politikaların küresel entegrasyonu

¹⁶⁶ Karaçor ve Oltulu, s.408.

¹⁶⁷ Parlak ve Sobacı,(Yerel), s.s.223-224.

¹⁶⁸ Reyhan A. Topçuoğlu ve Emrah Akbaş, “Küreselleşme Sürecinde Daralan Sosyal Haklar Ve Türkiye’de Sosyal Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşümün Kuramsal Ve Politik Çerçevesi”, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/topcuoglu.pdf>, (17.12.2012), s.s.174-180.

¹⁶⁹ Asım Balcı, “Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulanması: Olumlu Perspektifler ve Olası Zorluklar”, *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı:2 Cilt:5, Aralık 2005, s.s.194-203.

¹⁷⁰ Cebeci, s.s.29-33.

¹⁷¹ Aydın Uğur, “İletişim, İşletmecilik Ve Örgüt Sosyolojisinin İlk Randevusu: Ağ Tarzı Örgüt Modeli”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, Bahar Sayı No:56-61, 1993, s.s.148-166.

sağlama adına, ulus devlet anlayışına göre yapılanan kamu yönetimlerini yeniden yapılandırmak amacıyla ortaya atılmıştır.¹⁷²

21. yüzyıla adım atmaya birkaç yıl kaldığında ortaya atılan yönetim kavramı ilk olarak uluslararası örgütler tarafından küresel piyasaların birbirlerine entegre edilmesinin en önemli ön koşulu olarak yeninin yenisi bir kamu yönetimi modeli olarak tüm dünyaya sunulmuştur.¹⁷³ Nitekim bu dönemde başta DB olmak üzere IMF ve pek çok uluslararası örgütün gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelere vereceği kredi veya borçların ön koşulu olarak iyi yönetimi tanımlayarak uygulamalarını şart koştuğu söylenebilir.¹⁷⁴ Bu uluslararası örgütler nezdinde küreselleşen dünya düzenine en uyumlu devlet formu, piyasa dostu olan, demokratikleşmiş, insan hakları sicilinde iyi notları olan ve son olarak iyi yönetimi kamu yönetimine uyarlamış olandır.¹⁷⁵

Böylece yönetim yaklaşımıyla, bir yandan neo-liberal politikalardan esinlenen YKİ uygulamaları gelişmemiş ülkelere dayatmaya devam edilirken, diğer yandan da neo-liberal politikalara dayanan YKİ uygulamalarının getirdiği sorunlar çözümlenmeye, YKİ uygulamalarının aşırılıkları törpülenmeye çalışılmıştır.¹⁷⁶

Sonuç olarak sivil toplum ve özel sektör merkezli bir yönetim anlayışını sağlamayı hedefleyen yönetim kavramı araştırmanın bu bölümünde tanımlandıktan sonra, yaklaşımın kamu yönetime yansımaları ele alınmaya çalışılacaktır.

1.2.1.1. Yönetişimin Tanımı ve Özellikleri

Liberal ekonominin küreselleşmesi süreci içerisinde, ulus-devlet kriziyle birlikte ortaya çıkan, devletin küçülerek etkinleşmesine yönelik talepler “yönetişim” anlayışının gelişiminde de önemli rol oynamıştır.¹⁷⁷

¹⁷² Esra Yüksel Acı, “Neoliberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:20, Sayı:1, 2005, s.201.

¹⁷³ Karaçor ve Oltulu, s.409.

¹⁷⁴ Mehmet Zahid Sobacı, “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, , Cilt:5, Sayı: 1, 2007, s.221.

¹⁷⁵ M. Akif Özer, “Yönetişim Üzerine Notlar”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, 2005, (Yönetişim), s.s.59-90.

¹⁷⁶ M.Akif Özer, **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi**, Platin Yayınevi, Ankara, 2006, s.237’den aktaran Acı, s.204.

¹⁷⁷ Zengin, s.13.

Yönetişim kavramının kökeni Antik Yunanlılara kadar götürülmekle beraber, bu çağlarda yönetim kavramı hükümet etmek, devlet yönetiminde bir konuyla ilgili hüküm vermek anlamında kullanılmaktaydı.¹⁷⁸ Daha sonra kavram demokrasinin gelişmesiyle birlikte hakkında karar verilenlerin bu yönetim kararına etkin katılımını ifade eder anlamda kullanılmaya başlanmıştır. Farklı anlamlar yüklenerek ve her geçen gün farklı boyutlarda uygulanırlık kazanarak günümüzde etkinliğini sürdüren yönetim, yeni kamu yönetimi modeli olarak tanımlanmaya başlamıştır.¹⁷⁹

İngilizce karşılığı “governance” olan yönetim kavramı bir yönetim politikası olarak ilk kez 1989 yılında DB tarafından Afrika üzerine hazırlanan bir raporda kullanılmıştır. Ayrıca bu raporda governance sözcüğüne ek olarak az gelişmiş ülkeler için de “good governance” kavramına değinilmiştir. Türkçe’ye yönetim ve iyi yönetim olarak çevrilen bu terimler 1992 yılında OECD ve 1995 yılında da Birleşmiş Milletler (BM) tarafından benimsenmiştir. Bu durumda yönetim kavramı için yaratıcısının DB, geliştiricisinin de OECD ve BM olduğu söylenebilir. Ülkemizin bu kavramlarla tanışmasının BM’in 1999 yılında düzenlediği HABITAT toplantısında gerçekleşmiştir demek yanlış olmaz.¹⁸⁰ Bu toplantıda sunulan Eylem Planı’nda başta yönetim olmak üzere amaçsal nitelikli ilkeler olarak sürdürülebilirlik, yaşanabilirlik, hakçalık, araçsal ilkeler olarak kentli bağlılığı, yapabilir kılma sunulmaktadır. Bu toplantıda yönetimin özellikleri vurgulanarak toplumu yönlendirmede sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kayması gerekliliği vurgulanmıştır.¹⁸¹

Kavrama herkes için geçerli bir anlam yüklenememekle birlikte kimilerine göre kamu yönetiminin modernleşmesi, demokrasi ve insan haklarının korunması kimilerine göre ise de yönetim ya da işletme karşılığı olarak görülmektedir. Kavramın yaratıcısı pozisyonunda olan DB ise üç farklı boyutta tanımlamaya gitmiştir. Bunlardan ilkinde yönetimin yönetimden daha geniş bir sisteme sahip olduğu vurgulanmaktadır. İkinci olarak yönetim siyasal bir rejimi tanımlamaktadır. Bu rejim; güçler ayrılığı anlayışının hâkim olduğu, demokratik, başkanlık ya da

¹⁷⁸ Özer, (Yönetişim), s.62.

¹⁷⁹ Sobacı, (Yönetişim), s.220.

¹⁸⁰ Birgül Ayman Güler, **Türkiye’nin Yönetimi –Yapı-**, 3. Baskı, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 2011, (Yapı), s.s.313-314.

¹⁸¹ Rafet Çevikbaş, “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 3 (1)**, 2012, s.47.

parlamentar sistemin uygulandığı bir rejimdir. Üçüncü ve son olarak ise kavramın yönetsel tarafı ön plan çıkarılmış ve etkin, özerk, hesap sorulabilen, şeffaf bir kamu yönetimi betimlenmiştir.¹⁸²

Sözlük anlamı kamu işlerini denetleyip, yönlendirme olan governance, kamusal alanı denetleme ve yönlendirme gücüne sahip olabilmeyi yani egemenlik modunu anlatmaktadır. Yönetim ve etkileşim sözcüklerin birleşiminden oluşan yönetişim, birey ve devlet arasında gelişen yeni bir ilişki biçimini kavramsallaştırır.¹⁸³

Güler'e göre yönetişim "kamunun yönetimi yetkisinin doğrudan devlet eliyle kamusal mekanizmalara göre değil, devlet-özel sektör- sivil toplum adı verilen kesimlerce piyasa mekanizmalarına göre yönetilmesini öngören bir politika" şeklinde tanımlanabilir.¹⁸⁴

Günümüzde en geniş anlamıyla yönetişim, bir yandan politik ve yönetsel açıdan yeni bir sisteme, diğer yandan üç sektör (kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum) arasındaki ilişkiler çerçevesinde işletmeciler kamu yönetim tarzına vurgu yapan bir YKY modelidir. Bu anlamda yönetişim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan karmaşık bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkileri ifade etmek için kullanılmaktadır.¹⁸⁵

Yönetişim kimilerine göre refah devletinin, kalkınma idaresinin eleştirisini dile getirmek için kullanılırken, kimilerine göre ise kamu-özel sektör arasında artan etkileşimi tanımlamak üzere kullanılan referans bir kavramdır. Bazıları için yönetişim devletin demokratikleşme aracı iken başkaları için ise ekonomik aktörlerin yönetime katılım reçetesidir.¹⁸⁶

Az gelişmiş ülkeler için kullanılan "iyi yönetişim" ise üç boyutta tanımlanabilir. Birinci olarak sistematik boyutta iyi yönetişim içsel ve dışsal siyasal ve iktisadi gücün dağılımının düzenlenmesidir. İkinci olarak siyasal boyutta meşruiyet ve yeterliliğe sahip olabilen bir devlet yapısı oluşturmaktır. Üçüncü ve son

¹⁸² Güler, (Reform), s.142.

¹⁸³ Şahin, (Postmodern Durum), s.65.

¹⁸⁴ Güler, (Yapı), s.316.

¹⁸⁵ Eryılmaz, (Kamu Yönetimi), s.28.

¹⁸⁶ Güler, (Reform), s.s.131-132.

olarak yönetsel boyutta ise verimli, şeffaf, hesap verebilir bir kamu yönetimi oluşturmaktır.¹⁸⁷

Yönetişim yaklaşımı farklı disiplinlerden beslenerek gelişmektedir. Bunlar ise; ekonomi alanında kurumcu iktisat yaklaşımı¹⁸⁸, kamu yönetimi disiplini içerisindeki YKİ akımı, Weberyen örgüt kuramına alternatif olarak sunulan yatay, esnek, ağ tipi örgüt kuramları ve dördüncü olarak küreselleşme akımıdır.¹⁸⁹

Yönetişimin özelliklerine baktığımızda ise onun en genel özelliği olarak katılımcı ve etkileşimci bir yönetim tarzını benimsemesi görülmektedir. Bu kapsamda konuya bakıldığında yönetim, devletin ekonomik ve toplumsal hayattaki rol ve görevlerinin örgütlü sivil toplum temsilcileriyle birlikte üstlenilmesini öngörmektedir.¹⁹⁰ Dolayısıyla anlayışın temelinde devlet yönetimine, kamu hizmeti üretimine ve kamu personelinin denetlenmesi süreçlerine sivil toplum ve özel sektörün de katılmasını sağlayan mekanizmaların geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.¹⁹¹

Yönetişimin ikinci özelliği; devlet formunu ve işlevini yeniden yapılandıran reformist yapısıdır. Çünkü yönetimle birlikte devlet kamu yönetiminde otoritenin tek kaynağı ya da merkezi olmaktan çıkmakta ve ekonominin ve kamusal hizmetlerin etkinliğini şekillendirilmesiyle görevlendirilen bir aktör formuna dönüşmektedir.¹⁹²

Yönetişimin üçüncü özelliği ise tüm ulusal kamu yönetim modellerinin aksine küresel bir kamu yönetim modeli olmasıdır.¹⁹³

Yönetişim modelinin dördüncü özelliği de ileri teknoloji ve iletişim ağlarından maksimum seviyede kamu hizmetlerinin sunumunda veya üretiminde kullanılmasını öngörmesidir.¹⁹⁴

Son olarak vurgulanmalıdır ki, yönetişimin hesap verebilirlik özelliği yeni kamu yönetimi uygulamasında anahtar bir rol üstlenmektedir. Bu rolüyle yönetim,

¹⁸⁷ Güler, (Yapı), s.317.

¹⁸⁸ Kurumcu İktisat Yaklaşımı: 19.yy'ın sonlarına doğru Amerika'da klasik iktisat yaklaşımına karşı eleştirel bir konumda temellenmiş olan iktisadi yaklaşımdır. (Bkz. Güler, (Reform), s.133.)

¹⁸⁹ Güler, (Reform), s.133

¹⁹⁰ Coşkun vd., s.14.

¹⁹¹ Selime Güzelsarı, "Kamu Özel Sektör Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme", **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı**, (Ed.'ler Barış Övgün vd.), AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No:5, Ankara, Ekim 2009,(Değerlendirme), s.s.43-70.

¹⁹² Akyel ve Köse, s.s.17-18.

¹⁹³ Özer, (AB Yolunda), s.s.248-249.

¹⁹⁴ Karasu, s.80.

günümüz kamu yöneticilerinin denetlenebileceğini ve halkın sadece yönetilen değil aynı zamanda yöneten konumunda da olacağını ileri sürmektedir.¹⁹⁵

1.2.1.2. Yönetişimin Kamu Yönetimine Yansımaları

21. yüzyılın en son geliştirilen yönetme tarzı olarak yönetim, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplumun işbirliğini ve vatandaş katılımını ön plana çıkarmaktadır.¹⁹⁶ Böylece, alınacak belirli kararlardan etkilenecek tüm aktörleri birer paydaş olarak kabul etmekte ve mümkün olduğunca yerel düzeyde, tüm aktörlerin katılımıyla kararların alınmasını, politikaların oluşturulmasını ve kamu hizmetlerin sunumunu öngörmektedir.¹⁹⁷

Yönetişim ile “özel sektör öncülüğünde büyüme için uygun çevreyi yaratabilecek profesyonel, hesap veren bir bürokrasi ile donatılmış daha küçük devlet” amaçlanmaktadır. Bu amacın gerçekleşebilmesi için kamu personel reformu, kamu mali yönetimi reformu, KİT reformu ve özelleştirmeler yapılmalıdır.¹⁹⁸

Yönetişim, devletin işlevini değiştirerek sadece “yönlendirme” ile sınırlı tutmaktadır. Bu açıdan yönetim YKİ anlayışı ile kesişmektedir. YKİ kamu yönetiminde tıpkı özel şirketlerde olduğu gibi performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim tekniklerinin uygulanmasını ve kamu hizmetlerinin ihalecilik, piyasacılık yoluyla görülmesini öngörür. Yönetişim de devletin piyasaya doğrudan müdahalesini değil sadece yönlendirici olmasını öngörür. Böylelikle “daha az devlet daha çok özel teşebbüs” sloganıyla amaçlanan devletin küçültülmesi ve sadece asli görevlerini yerine getirmesi hedeflenir.¹⁹⁹ Bu anlamda devlette özelleştirme sonrası boşa çıkan kamu personelinin yeniden istihdam edilmesi amacıyla yeni düzenlemeler; çeşitli özel teşebbüslerle bu alandaki kamu hizmetlerini sürdürmeye devam etmek amacıyla imtiyaz sözleşmeleri gibi uygulamalar önerilmiştir.²⁰⁰ Yönetişim anlayışı kapsamında kamunun düzenleyicilik rolü yeniden tanımlanarak, özel sektör-kamu

¹⁹⁵ Erdal Eren, “Personel Sisteminde Dönüşüm”, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı**, (Ed.’ler Barış Övgün vd.), AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No:5, Ankara, Ekim 2009, s.175.

¹⁹⁶ Coşkun vd., s.18.

¹⁹⁷ Demirel, s.117.

¹⁹⁸ Güler, (Reform), s.143.

¹⁹⁹ Güler, (Yapı), s.315.

²⁰⁰ Uğur, s.s.162-163.

sektörü ortaklığına dayanan kamu hizmetleri için yeni iş ağları kurulmuştur örneğin elektrik, su, doğalgaz gibi hizmetlerin özel şirketlere devredilmesi.²⁰¹ Farklı seviyelerdeki kamu yönetimleri arasında ortaklıklara gidilmesi için de yeni yöntemler geliştirilmiş örneğin belediyelerle bakanlıklar sözleşme yaparak yeni projeleri hayata geçirmeye başlamıştır ve böylece kamu kesimi için yeni model ilişkilere dayanan yeni kamu hizmet sunumları ortaya çıkmıştır.²⁰²

Yönetişim kurumsal yapı üzerinde de bazı değişikliklere neden olmuştur. Kurumsal yapıda; merkezi düzeyde üstkurullaşma, bölgesel düzeyde ajanslaşma, yerel düzeyde Yerel Gündem 21 uygulaması ve konseyleşme, kamu yönetimi genelinde ise vakıflaşma-dernekleşme görülmeye başlanmıştır.²⁰³

Sonuç olarak günümüzde yönetim, 21. yüzyıl insanların kamu yönetim anlayışlarının ve beklentilerinin en güncel hali olarak nitelenebilir. Bir zamanlar Weberyan anlayışa göre yapılanmış bir devlet yapısı nasıl ki önemli bir gelişmişlik ölçütü ise, 21. yüzyıl toplumu açısından da yönetim, hem devletlerin demokratikleşme hem de ekonomik yönden gelişmişliklerinin en temel göstergesi olarak ileri sürülmektedir.²⁰⁴

1.2.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Modeli

YKİ, kamu yönetiminde 20.yüzyılın son çeyreğinden günümüze kadar gerçekleşmekte olan dönüşümler ile bu dönüşümlere uygun olarak kamu yöneticilerinin geliştirdikleri reflekslerin adlandırılması ile başlayan ve daha sonra bu reform sürecinin ortak özelliklerine dayanan bir teorileşme süreci ile gelişen bir anlayıştır.²⁰⁵ YKİ modeli aslında özel sektör yönetim anlayışının ve şeklinin kamu yönetimine aktarılması anlamına geliyordu.

Bu yaklaşımın dünya genelinde geçerlilik kazanması ve yoğun olarak uygulamaya geçirilmesi 1990'lı yıllarda olmuş ve model kapsamında pek çok ülkede

²⁰¹ Koray Karasu, "Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi", Barış Övgün (Ed), **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı**, AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No:5, Ankara, Ekim 2009, s.79.

²⁰² Eren, s.176.

²⁰³ Güler, (Yapı), s. 323(Detaylı bilgi için Bkz: A.g.e, s.s.323-338).

²⁰⁴ Sobacı, (Yönetişim), s.s.225-227.

²⁰⁵ Hamza Ateş, "Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesapverebilirlik", **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, (2.Baskı), (Ed. Bekir Parlak), Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2011, s.187.

kamu yönetimi reformlarına girişilmiştir.²⁰⁶ Böylece yönetim tekniklerinin uygulanması açısından kamu ya da özel örgüt ayrımının bir anlam ifade etmediği düşüncesi yavaş yavaş tüm toplum kesimleri tarafından kabul görmeye başlamıştır.²⁰⁷

Araştırmanın bu bölümünde YKY modelleri kapsamında YKİ yaklaşımı analiz edilerek, kamu yönetimi açısından sonuçları tartışılacaktır.

1.2.2.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Tanımlanması

1980'li yıllar kamu yönetiminde performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi gibi özel sektöre ait yöntemlerin uygulanmaya başlandığı yıllardır. Bu yıllardaki Thatcherizm ve Reaganizm olarak adlandırılan iktisadi politikalar devletin rolü ve konumunun yeniden tanımlanması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Kamu yönetimi alanına işletmecilik anlayışı yansıtılmaya başlanmış ve böylece YKİ anlayışı ortaya atılmıştır. Bu anlayış, sosyal devlet ve kalkınma politikalarına eleştirel bir şekilde yaklaşmış ve kamu yönetiminin de tıpkı özel işletmeler gibi piyasa dinamiklerinin öncülüğünde hareket etmesi gerektiğini vurgulamıştır.²⁰⁸

Kamuya ait amaç, örgütsel yapı, bütçe, personel vb. unsurların mümkün olduğunca piyasalaştırılması, piyasa mekanizmasınca yeniden değerlendirilmesi gerektiğini savunan YKİ, en basit şekilde, işletme yönetimi temel ilkeleriyle kamunun yönetilmesi şeklinde tanımlanabilir.²⁰⁹ Bu anlayış yasal-ussal bürokrasi yerine piyasa temelli, esnek ve âdemi merkezîyetçi örgütlenme, çıktılara yönelme, müşteri odaklı yönetim anlayış ve tekniklerine dayalıdır.²¹⁰ YKİ anlayışı hantallaşp fonksiyonlarını yerine getiremeyen Weberyan bürokratik mekanizmaları, meşrulaştıran, dinamizm kazandıran, yeniden yapılandıran, eksikliklerini gideren ve onaran, yeni uygulamalarıyla kamu çalışanlarının vatandaşlarına daha iyi hizmet sunabilmeleri için etkili önerilerde bulunan bir yönetim anlayışı olarak ortaya

²⁰⁶ Güzelsarı, (YKİ ve Yönetişim), s.5.

²⁰⁷ Ufuk Gencel, "Yükseköğretim Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi Ve Akreditasyon", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:3, Sayı:3, 2001, s.s.172-177.

²⁰⁸ Güler,(Reform), s.139.

²⁰⁹ Zengin, s.9.

²¹⁰ Eryılmaz, ,(Kamu Yönetimi), s.s.54-56.

atılmıştır.²¹¹ Bu kapsamda YKİ anlayışının temel felsefesinin, kamu kurumlarının günümüz işletmeleri gibi küresel rekabet şartlarına uygun bir şekilde etkili anlayışla yönetilmesi; kamu çalışanlarının da işletme çalışanları gibi bireysel performans ve motivasyonlarını sürekli arttırarak müşteri odaklı olmalarının sağlanması biçiminde tanımlanmaktadır.²¹²

1.2.2.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışına Göre Yeni Kamu Yönetimi

YKİ, kamu yönetiminde yapı ve işleyiş tarzının değiştirilmesi odaklı bir yaklaşım olarak geliştirilmiştir. Bu yaklaşıma göre devletin yapı ve işleyişi piyasa kuralları çerçevesinde yeniden örgütlenmelidir.²¹³ YKİ anlayışının en temel ilkesi, 3-E olarak tanımlanan kamu hizmeti üretim süreçlerinde sürekli olarak ekonomikliği, etkinliği ile etkililiği ve verimliliği sağlamaktır.²¹⁴ Böylece kamu hizmetlerinde hâkim olan hukuki amaçların yerine getirilmesinden vazgeçilerek, onun yerine kamu kuruluşunun piyasa şartlarına göre ekonomik kamu hizmeti üretmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının verdiği kamu hizmetlerinde etkinliği sağlaması ve son olarak bir bütün halinde sürdürülen kamu hizmetlerinin amaçlarına uygun bir şekilde etkili olması hedeflenmiştir.²¹⁵

YKİ modelinin kamu yönetimine yansımaları kapsamlı ve etkili olmuş, hatta devletin rolü ve işlevleri bile tartışılarak yeni kamu hizmeti verecek üretim sistemlerinin kurgulanması yoluna gidilmiştir.²¹⁶ Örneğin YKİ kapsamında yapılan özelleştirme ve kamusal hizmette rekabet gibi bazı yöntemlerin kamu yönetimi sistemine dâhil edilmesiyle, devletin varlık sebebi ile kamu hizmetlerinin gerekliliği sorgulanmıştır.²¹⁷

Bu yaklaşıma göre kamu kurumlarının işleyişi, siyaset alanından uzak tutulmalı, popüler olma adına kamu kurumlarının zarara uğratılması önlenmelidir. Bu nedenle YKİ anlayışıyla yapılandırılan kamu yönetimlerinde, kamu hizmetlerinin

²¹¹ Parlak ve Sobacı, s.226.

²¹² Şener, 2007, s.12.

²¹³ Güler, (Reform), s.s.139-141.

²¹⁴ Güzelsarı, (YKİ ve Yönetişim), s.8.

²¹⁵ Demirel, s.112.

²¹⁶ Demirel, s.112.

²¹⁷ Özçakar, s.108.

üretilmesi ve yönetilmesi fonksiyonları birbirinden ayrılarak yapılandırılmıştır.²¹⁸ Bu kapsamda kamunun yönetimi devlet bürokrasisinde kalmış, ancak kamu hizmeti üretimi piyasa şartlarına göre yeniden yapılandırılmak üzere özel işletme felsefesiyle kurulan örgütsel yapılar aracılığıyla sağlanmıştır.²¹⁹

YKİ anlayışla yapılandırılan kamu yönetimlerinde ve kamu personeli istihdamında hiyerarşiye dayalı dikey örgütsel ilişkiler yerine uzmanlığa dayalı yatay örgütsel ilişkiler tercih edilmektedir. Çünkü kamu hizmet görevlileri sahip oldukları yasal yetkiyle lider olmak yerine, sahip olduğu uzmanlık seviyesiyle verilen kamu hizmetinde yöneticilik gücü kazanacaktır. Ayrıca bu tarz nitelikli personelin katı bir hiyerarşi içersinde yönetilmesi ya da hizmet vermesi de mümkün olmadığından dolayı kamu personeli arasında yatay ilişkiler ön plana çıkartılacaktır.²²⁰

YKİ anlayışına göre kamu örgütleri, katı, değişmez, hiyerarşik kurallar ile bağlı olmaksızın, ortaya çıkan yeni durum ve olaylara anında uyum gösteren, gerek örgütsel yapı gerekse örgüt içi kurallar bakımından yatay örgütlenmiş, esnek sistemler haline dönüştürülmüştür.²²¹

²¹⁸ Balcı, s.s.198-199.

²¹⁹ Güzelsarı, (YKİ ve Yönetişim), s.6.

²²⁰ Parlak ve Sobacı, s.s.228-229.

²²¹ Demirel, s.115.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ EVRİMİ

Özellikle 1990'lı yıllardan sonra başta birikim rejiminin tıkanması olmak üzere toplumlarının beklentileri ve talepleri doğrultusunda kamu yönetimini ve devlet işlevlerini yeniden yapılandırmaya yönelik reformlar yaygınlaşmaya başlamıştır.

Küreselleşmenin büyük bir ivme kazandığı bu dönemde, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çabalarının ilk yansımaları, kamu kurum ve kuruluşlarının etkinliklerini olumsuz yönde etkileyen etkenleri ortadan kaldırma çalışması olarak görülmektedir.²²² İlerleyen dönemlerde ise kamu yönetiminde yeniden yapılanma sadece kamu kurum ve kuruluşlarının örgütsel yapısının değiştirilmesi olarak görülmemiş, buna ek olarak kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin dağılımlarında ve kamu personel sistemlerinde de görülmeye başlamıştır.²²³ Hatta bu reformist hareketler kamu kaynaklarında, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerindeki mevcut aksaklık ve eksiklikleri kısa ya da uzun vadede, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemeleri amaçlayan bir nitelik kazanmıştır.²²⁴

Özellikle yeni sağcıların hükümet programlarına giren ve onlara iktidarda kalma olanağı kazandıran kamunun yeniden yapılandırılmasına yönelik reformlar, bir anlamda stratejik önem kazanmıştır.²²⁵ Çünkü en başta ABD ve İngiltere olmak üzere yeni sağ anlayışa uygun olarak kamu politikası belirleyen neo-liberal görüşlü kişi ve partiler iktidara gelmişlerdir.²²⁶ Kamunun yeniden yapılandırılması amacıyla başlatılan uygulamalardan ilk etapta memnun kalan halklar da ısrarla yine aynı siyasi

²²² Mustafa Ökmen ve Kadri Canan, "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, 2009, s.s.139-172.

²²³ Doğan Nadi Leblebici, "Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı:1, 2005, s.s.1-14.

²²⁴ Erkan Aydoğanoglu, **Kapitalizm ve Kriz**, Mattek Matbaacılık, Kültür ve Sanat Yayınları Eğitim Dizisi:3, Ankara, 2009, s.s.2-5.

²²⁵ Aksoy, s.579.

²²⁶ Erol Kaya, Hulusi Şentürk, vd. **Modern Kent Yönetimi-I**, Okutan Yayınları, İstanbul, 2007, s.378.

görüşü iktidara taşıyarak, bir anlamda kamu yönetimini ve hizmetlerini yeniden yapılandıran siyasileri ödüllendirmiştir.

Bu anlayışın Türkiye'ye yansımalarını ilk olarak 1983-1989 Özal hükümeti sırasında bürokrasinin azaltılması, özel sektörün teşvik edilmesi, özelleştirme gibi uygulamalarda görmek mümkündür. Böylece devletin yapı ve işleyişinde radikal bir değişim başlamış ve bürokrasinin azaltılması çabalarıyla halkın gönlünü kazanacak bazı yeni uygulamalar 1980'li yıllarda artmaya başlamıştır. Bununla birlikte 2000'li yıllara gelene kadar, bu dönemde kamu yönetimini yeniden yapılandırma yaklaşımları göreceli olmuş, siyasi popülizmden etkilenmiş, yeniden yapılandırmanın ruhunda olması gereken radikallikten yoksun kalmıştır.²²⁷ Dolayısıyla YKY uygulamaları tam anlamıyla hedeflerine ulaşamayarak, ülkemiz klasik kamu yönetim tarzlarıyla 21. yüzyıla girmiştir.

Ancak 2000'li yıllarla birlikte ülkemizde yeni sağ ideolojiden beslenen esnekleşerek uzmanlaşma, özelleştirme, taşeronlaşma ve sözleşmeli kamu personeli istihdamı gibi uygulamalarla varlığını hissettiren yönetim ve YKİ uygulamaları görülmeye başlamıştır.²²⁸.

İşte bu çerçevede tezin konu ve amaçlarına uygun olarak, tüm dünyada 1980'li yıllarda başlayarak yaygınlaşan, yeni sağ uygulayıcılara ortaya koyduğu, yönetim ve YKİ kapsamında yapılan YKY uygulamaları incelenecektir. Böylece ülkemizde 1980'den bu yana kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını sağlayan dinamikler ve süreçleri analiz edilmeye çalışılacaktır.

2.1. 1980 SONRASI TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GELİŞMELER

Türkiye Cumhuriyeti'ndeki kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarının başlangıç tarihini Cumhuriyetin kuruluş yıllarına kadar götürmek mümkündür.²²⁹ Birbirinin tekrarı ve hayata geçirilemeyen niteliğiyle, devam eden Türk kamu yönetimini yeniden düzenleme çabaları, 1980'li yılların başında yepyeni dinamiklerle karşı karşıya kalmıştır.

²²⁷ Zengin, s.9.

²²⁸ Aksoy, s.586.

²²⁹ Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye'de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012, s.25.

Böylece toplumsal ve ekonomik alandaki reformlar 1980’li yıllarda başlatılmış olmakla birlikte AB ile bütünleşme sürecinin bir türlü tamamlanamaması ve yıllar içinde yaşanan ekonomik ve demokratik bunalımlar nedeniyle Türk kamu yönetimi dış dünyadaki değişime duyarsız kalmıştır. Bu duyarsızlık kamunun yeniden yapılandırmasını yavaşlatsa da devam etmesine engel olamamıştır.²³⁰ Bu kapsamda kamunun yeniden yapılandırılması süreçleri 1980’li yıllarda önemli bir ivme kazanmış, 1990’lı yıllarda bu alanda sıçrama sancıları başlamış, 21. yüzyıla girildiğinde ise tüm kamusal alanlarda yönetimi yeniden yapılandırma süreçleri yeni bir ivme ile devam etmiştir.²³¹

Bu otuz yıllık dönemde, özellikle 1982’den sonra 2000’li yıllara kadar genel olarak Türk kamu yönetim sistemine bakıldığında kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel sorun olduğu belirtilmektedir. Bu kamu yönetim açıklarını, “stratejik açıklık”, bütçe açığı”, “kamuda performans açıkları” ve “güven açığı” olarak sıralamak mümkündür. Bu açıkların oluşmasında, stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun şekilde büyüyen ve merkezileşen kamu kurum ve kuruluşlarının etkisiz yönetilmesi en önemli neden olduğu belirtilmektedir.²³²

Bunun yanı sıra bu kurum ve kuruluşların Türk halkının beklentilerini karşılayamaması performans açığına neden olmuş ve sonuçta ortaya çıkan siyasal yozlaşma nedeniyle halkın yönetimine olan güveni sarsılarak ülke istikrarsızlığa doğru gitmiştir. Böylece 1990’lı yıllarda yoğun olarak gündemde olan kamu yönetiminde reform çalışmaları, gittikçe günlük politikalar içersinde kaybolup giden cılız sesler olarak kalmıştır.

Bu kötü gidiş özellikle 2001 yılı Nisan ayında ülkenin kamu bütçesinin iflasını açıklamasına kadar devam etmiş, yapılan genel seçimlerinden sonra YKY uygulamalarıyla kamuda değişime yol açmıştır. Ülkede halk bu dönemden sonra kamu yönetimini yeniden yapılandırmayan hiçbir siyasi anlayışa sıcak bakmayacağını ve devletinden de en büyük beklentisinin kamu kurum ve kuruluşları

²³⁰ Kamil Necdet Ar, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Ücretlerin Gelişimi**, Ankara, 2007, Kamu İş Yayınları, Ankara, 2008, s.s.13-32.

²³¹ Ökmen ve Canan, s.140.

²³² Leblebici, s.s.7-10.

ile tüm kamu hizmetlerinin yeniden yapılandırılması olduğunu bir anlamda ifade etmiştir.²³³

Nitekim 3 Kasım 2002 yılında gerçekleştirilen genel seçim sonucunda iktidara gelen siyasi oluşum, hükümetlerinin programına ve hedefleri arasına kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik reformları eklemiş ve YKY kapsamında yürüttüğü kamuda reform çalışmalarını bu stratejinin bir parçası olarak ele almıştır.

2.1.1. Türk Kamu Yönetiminde Gelişme Dönemleri

Daha öncede belirtildiği gibi yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları Cumhuriyetin ilk kurulduğu günlerden beri, özellikle Osmanlı'dan devir alınan tüm kamu kurumlarında yaygın olan bir anlayıştır.

Ancak araştırmanın sınırlılığı gereği yeniden yapılanma çalışmaları özellikle yeni sağ anlayışa dayalı kamu yönetiminin tüm dünyada yaygınlaşmaya başladığı 1980'li yıllardan itibaren incelenmeye çalışılacaktır.

Bu nedenle araştırmada kronolojik reform ve kamunun yeniden yapılandırılması kapsamında yapılan uygulamalar 1980 sonrası onar yıllık periyotlar halinde incelenecektir. Böylece araştırmanın odaklandığı esnek uzmanlaşmaya dayalı bürokratik eğilimlerin yansımaları incelenmiştir.

2.1.1.1. 1980 - 1990 Yılları Arasında Kamu Yönetiminde Yaşanılan Gelişmeler

1980'li yıllara kadar kamu yönetiminin aksak yapısına yönelik bir takım çalışmalar yapılmış, ancak dönemin istikrarsız yapısı bunların hayata geçirilmesine engel olmuştur. Kamuda yeniden yapılanma çalışmaları geçmişteki gibi genellikle kalkınma planları çerçevesinde ele alınır olmuştur.²³⁴

²³³ Halil Karataş, "Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları", **Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2010/409**, Ümit Ofset Matbaacılık Ankara, 2010,s.s.6-10.

²³⁴ Burak Hamza Eryiğit ve Fuat Yörükoğlu, "1980 Sonrası Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması Bağlamında Türk Metropoliten", **Mevzuat Dergisi**, Yıl:14,Sayı:163, Temmuz 2011, <http://www.mevzuatdergisi.com/2011/07a/01.htm>, (19.07.2013).

Resmi kalkınma planının dördüncü dönemine denk gelen 1979-1983 yıllarının kamu yönetiminde gelişme ve yeniden yapılanma açısından köklü reformların hayata geçirildiği dönemlerden olduğu söylenebilir.²³⁵

Plan incelendiğinde ilkeler ve politikalar başlığı altında bu plan dönemindeki hedefler ve bunların nasıl uygulamaya geçileceği hususu bulunmaktadır. Kamu yönetiminin toplumun demokratikleşmesi süreci içerisinde işlevleri yeniden tanımlanarak, bu işlevler yönetim birimleri arasında uyumlu bir biçimde dağıtılacaktır. Planda ayrıca KİT'lerin genel yönetim bünyesine alınması, kamu kuruluşlarındaki kırtasiyecilik ve hantallaşmanın önlenmesi gerekliliği, nitelikli personele duyulan ihtiyaç, liyakat ve kariyer ilkesinin önemi ve işçi-memur ayrımı sorununa ücret sistemi ve çalışma koşulları, çalışanların bütünlüğü ve emeğin eşit değerlendirilmesi ilkeler dikkate alınarak çözüm bulunacağı belirtilmiştir.²³⁶ Ancak belirtilen bu hususlar plan dönemi içinde gerçekleşmemiş ve günümüzde de devam etmektedir. KİT'lerde özelleştirmeler yapılmıştır.

4. Kalkınma Planında araştırmanın başat öznesi olan DPB ile ilgili de hususlara yer verilmiştir. Planda “Yeniden düzenleme çalışmalarında yönetsel yapının tüm olarak gözden geçirilmesi, temel politikalara göre çalışmaların yönlendirilmesi, eşgüdüm sağlanması, ortak sorunlarla işbirliği ve araştırmaların düzenlenmesi, kurumlara bu yönde teknik yardımların sağlanması, çalışmaların izlenmesi, değerlendirilmesi, yapılmamış hizmetlerin saptanması görevlerinin daha etkin biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesi, Merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlenecektir. Bu düzenleme gerçekleştirilinceye kadar kamu yönetimini yeniden düzenlemeye ilişkin çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesinin yakın işbirliği ile yürütülecektir” denilmiştir. DPD'nin yeniden yapılanması her ne kadar bu plan süresi içerisinde gerçekleşmemişse de planda belirtilen hususlar dikkate alınmış ve 1984 yılında DPD'den DPB'ye geçiş yaşanmıştır.

²³⁵ Leblebici, s.8.

²³⁶ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, “Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983”, Yayın No: 1664, Ankara, Nisan 1979, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13739/plan4.pdf>, (02.05.2012),s.s. 300-301.

Ayrıca bu planda yeniden düzenlemenin hareket noktası; “kamu yönetiminin işlevlerini yeniden tanımlamak ve bu işlevleri yönetim birimleriyle kademeleri arasında uyumlu biçimde dağıtmak” şeklinde belirtilmiştir.²³⁷

Teorik olarak “hızlı bir sanayileşme ve kurumsal düzenlemeleri amaçlayan planda, kamu yönetimi yapı ve sorunlarıyla bunları iyileştirme ve çözümlere yönelik saptama ve öneriler yer almıştır”. Ancak günümüzde halen varlığını sürdüren Anayasanın hazırlanarak referanduma sunulduğu bu dönemde 4. Kalkınma Planı doğrultusunda kamunun yeniden yapılandırılmasından çok, Weberyen bürokrasinin tahkim edildiği, demokratikleşmenin ve bürokrasinin halkın taleplerine göre yapılandırılmadığı bir askeri vesayete dayanan baskıcı bir rejim dönemi olmuştur.²³⁸

1985-1989 yıllarını kapsayan 5. Kalkınma Planı biraz daha reformist anlayışla kaleme alınmıştır. Kamu yönetiminin iyileştirilmesine dair Plan’da yer alan öneriler; “Kamu hizmetleri kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun bir şekilde, etkin, kaynak israfını önleyecek bir düzenleme yapılması ve bunun yetki devri esas temeline olması, merkez-taşra ilişkisinin etkinleştirilmesi, organizasyon ve yönetim araştırmaları yapılarak bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi” gibi yeni anlayışlar telaffuz edilmeye başlanmıştır.²³⁹

Yine bu kalkınma planında “Vatandaş beyanını esas alan yönetim usullerinin uygulanması örneğin Katma Değer Vergisi (KDV) gibi, personel ve ücret sisteminin günün şartlarına uygun hale getirilmesi, kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlaması yapılması, kuruluşlarda görev, yetki ve sorumlulukların kesin sınırlarının tespit edilmesi” gibi hususlar yer almıştır.²⁴⁰ Zaten Weberyen kamu yönetim anlayışına ve bürokrasiye yöneltilen eleştirilere yönelik olan bu uygulamalar, yönetim bilimlerinde “yeniden yapılanma” sürecinin radikal etkisini göstermesini de mümkün kılmamıştır.

1980’li yıllarda AB ile olan ilişkilere de bakacak olursak; 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında

²³⁷ Gencay Şaylan, “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012, (Değişim), s.s.439-458.

²³⁸ Şaylan, (Değişim), s.443.

²³⁹ T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989”, Yayın No: 1974, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13740/plan5.pdf>, (02.05.2013), s.s.1-7.

²⁴⁰ T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989”, Yayın No: 1974, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13740/plan5.pdf>, (02.05.2013), s.s.1-7.

başlayan ilişki 12 Eylül 1980 darbesiyle kesintiye uğramıştır. 1983 yılında çok partili seçimlerin yapılmasıyla Türkiye ile AB ilişkileri yeniden gündeme gelmiş ve ülkemiz 1987 yılında tam üyelik başvurusunda bulunmuştur.

24 Ocak 1980 Kararları yönetim yapımız açısından bir dönüm noktası olmuş, “daha az devlet daha çok özel sektör” ilkesine dayanan liberalleşme politikaları ülkenin yönetim yapısında ciddi etkiler yaratmıştır. Bu süreçte ülke ekonomisinin uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılığının artması ile kamu yönetiminin üzerindeki etkileri ortaya çıkmaya başlamıştır. AB’ye uyum çerçevesinde ve IMF ve DB ile yalnızca ekonomik değil aynı zamanda kamu yönetiminin işlev ve kurumlarıyla ilgili köklü bir değişimi öngören yükümlülüklerin üstlenilmesi aslında kamu yönetimindeki reformun yönünü de belirlemiştir.²⁴¹ 24 Ocak kararları ile Türkiye’de Post-fordist karakterde bir ekonomik düzen ve buna bağlı olarak siyasal-yönetimsel düzen oluşturulması yönünde önemli bir adım atılmıştır.²⁴²

Bu dönemde 24 Ocak kararları ile temeli atılan fakat uygulamaya geçmesi için darbe sonrası hazırlanan yeni Anayasayı bekleyen bazı somut adımlar da atılmıştır. Bunlar; modern para ve döviz piyasaları harekete geçirilerek ithal ikameci ekonomi politikasından ihracata dayalı bir politikaya geçilmesi, serbest piyasa sisteminin kabul edilip Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılarak faizler serbest bırakılması, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile Sermaye Piyasası Kurulu’nun, 1984 yılında da İstanbul Menkul Kıymetler Borsası’nın kurulmasıdır. KİT’lerin özelleştirilmesine başlanmıştır. 1987 yılında Devlet Yatırım Bankası ihracat finansmanının daha etkin bir şekilde karşılanması amacıyla Türkiye İhracat Kredi Bankası (EXİMBANK) olarak yeniden düzenlenmiştir. Çağdaş vergilendirme açısından kolaylık sağladığı iddiası ve vergileri denetleme etkinliğini arttırmak amacıyla 1984 yılında 3065 sayılı kanun ile KDV uygulamasına geçilmiştir.²⁴³

AB’ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemelerle devletin işlevi değiştirilmiş ve ona denetleyici ve düzenletici bir işlev yüklenmiştir. İşte 1980’li yıllarda devletin

²⁴¹ Seriy Sezen, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003, s.118.

²⁴² Aykut Acar, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009,s. 103.

²⁴³ T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994”, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13741/plan6.pdf>, (02.05.2013), s.s.335-340.

bu işlevi kapsamında düzenleyici kurumlar kurulmaya başlamıştır. Düzenleyici kurumlar; “bağımsız idari otoriteler”, “bağımsız düzenleyici kurumlar”, “üst kurullar”, “özerk kurumlar” ve “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” olarak da adlandırılabilir. Ülkemizde resmi olarak bu kurumlara “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” denilmektedir.²⁴⁴ Bağımsız düzenleyici kurum, kamusal yasayla verilen kendi yetki ve sorumluluklarına sahip, örgütsel yapı olarak bakanlıklardan ayrılmış, ne doğrudan seçilmişlerce ne de seçimle gelen görevlilerce idare edilmeyen bir yapı olarak tanımlanabilir.²⁴⁵ Liberal ekonomik anlayışa göre devletin işletmecilik işlevi piyasa aktörlerine geçerken, düzenleyicilik ve denetleyicilik fonksiyonu ise kamu yönetiminden ayrı bir yapı tarafından yerine getirilecektir. Bu kurumlar kanunla kurulur ve idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Kısacası düzenleyici ve denetleyici kurumlar serbest piyasa ekonomisi mantığından üretilen, kamu yönetimi içinde ayrı bir yapı olarak örgütlenen yeni iktidar odaklarıdır.²⁴⁶ İlki 1981 yılına kurulan Sermaye Piyasası Kurulu’nu ilerleyen yıllarda Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu ve Kamu Gözetim, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu takip etmiştir.

1982 Anayasası’na yapılan ilk değişiklik de bu dönemde olmuştur. 17 Mayıs 1987 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan ilk değişikliğe göre Anayasa’nın 67, 75. ve 175. maddeleri yeniden düzenleniyor, geçici 4.madde ise yürürlükten kaldırılıyordu. Yapılan düzenlemelerle seçmen yaşı 21’den 19’a indirilmiş, milletvekili sayısı 400’den 450’ye yükseltilmiş, Anayasa değişikliklerinin diğer kanunlardan farklı olarak TBMM Genel Kurulu’nda iki defa görüşülmesi şartı getirilmiştir. Kaldırılan madde ile de 12 Eylül sonrası getirilen siyasi partilerin ve liderlerin yasakları yürürlükten kaldırılmıştır.²⁴⁷

²⁴⁴ Eryılmaz, ,(Kamu Yönetimi), s.223.

²⁴⁵ Mark Thatcher, “Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europa”, **Journal of European Public Policy**, 9/6, 2002, s.956.

²⁴⁶ Eryılmaz, ,(Kamu Yönetimi), s.224.

²⁴⁷ “1987’den 2013’e Anayasa Değişiklikleri”,31.03.2013, <http://www.anayasa2011.com/?p=11375>, (19.07.2013).

2.1.1.2. 1990 – 2000 Yılları Arasında Kamu Yönetiminde Yaşanılan Gelişmeler

Ülkenin iç güvenlik problemlerinin özellikle bölgesel terör çatışmalarının yoğun olduğu 1990-1994 yıllarda 6. Kalkınma Planı yayımlanmıştır. Bu planda “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı altında yönetimde reform çalışmalarına dair bazı öneriler verilmiştir.²⁴⁸

Bunlardan en dikkat çekenini ise, “Kamu yönetimi ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, değişen ve gelişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte” yeniden yapılandırılmasının telaffuz edilmesidir.²⁴⁹ Bu anlamda “yerelleşme ile parçalı yönetim” vurgusunun yapıldığı bu kalkınma planında özellikle kamu hizmetlerinde “taşra birimlerinin güçlendirilmesi, belediyelerin Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla uyumlu uzun vadeli yatırım planları ve uygulama programları yapmaları” önerilmiştir.²⁵⁰

1996-2000 yıllarında geçerli olan 7. Kalkınma Planında, “Gelişen dünyaya entegre olma” girişimlerinin izlerini taşıyan, bu yönüyle diğer planlardan ayrılan ve yaklaşan yeni binyıla uyumlu bir kavra dizgesi kullanılmıştır. Örneğin “İnsan kaynaklarının geliştirilmesi”, “dünya ile bütünleşme”, “yapısal değişim projeleri” gibi başlıklar bunlardan bazılarıdır.²⁵¹ Özellikle, “devletin reform sürecindeki rolünün ne olduğuna ya da olacağına karar verilmesi, kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personel, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık, halka dönük bir yönetim” gibi kavramlar YKİ ve yönetim literatürüne oldukça uyumludur.²⁵² Ayrıca “denetleme kurumlarının fonksiyonlarının yeniden değerlendirilmesi, performans ölçümüne yönelik denetim sistemine geçilmesi, yetki devrinin genişletilmesi, kamu denetçisi sisteminin kurulması, beyan ilkesinin geçerli

²⁴⁸ Mihçioğlu, s.413.

²⁴⁹ Şaylan, s.s.446-447.

²⁵⁰ Gülise Gökçe, “Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, (Ed.’ler M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel), Çizgi Yayınevi, Konya, 2003, s.68.

²⁵¹ Leblebici, s.8.

²⁵² Muhammet Kösecik, “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II, Konular Kuranlar ve Kavramlar Kitabı**, (Ed.’ler Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s.s.3-32.

olması”²⁵³ gibi öneriler de kamunun yönetiminin işletmeci bir anlayışa uygun yapılandırılması konusunda beklentilerini yansıtmaktadır. Bununla birlikte bu söylemler sadece plan aşamasında kalmış, eski kamu yönetimi anlayışlarından vazgeçilmediği gibi, bu sistemin açıkları ve arızaları 21. yüzyılın ilk yılında ülkeyi iflasa götürmüştür.

1990’lı yıllarda Türkiye - AB ilişkileri canlılık halindedir. 1963 yılındaki Ankara Anlaşması’nın hükümlerine uygun olarak, 1994 yılında imzalanan anlaşma gereğince Türkiye 1 Ocak 1996 tarihinde Gümrük Birliğine girmiştir. 1999 yılında da Türkiye’ye adaylık statüsü tanınmıştır. AB ile bu gelişmeler yaşanırken kamu yönetimindeki reformlar da AB’ye uyum çerçevesinde yapılmaya devam edilmiştir. 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ilk kez AB’ye uyum ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getirmiştir.²⁵⁴

Bu yıllarda da özelleştirme uygulamaları ile devletin faaliyet alanını küçültme çalışmalarına devam edilmiş ve 1994 yılında Başbakan’a bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçesi olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Bu kuruluş özelleştirmenin ve devleti küçültme politikasının ne kadar ciddiye alındığının en büyük göstergesi sayılabilir.

1990’lı yıllarda da Anayasa’da bazı değişiklikler yapılmıştır. Anayasaya getirilen ikinci düzenleme 1993 yılında yapılmıştır. Anayasanın 133. maddesinde yapılan düzenleme ile radyo ve televizyon istasyonları kurmak, işletmek yasal düzenlemelerle oluşturulacak şartlar kapsamında serbest bırakılmıştır.²⁵⁵ Böylece radyo ve televizyon kurma ve işletme tekeli devletin elinden alınmış, özel radyo ve televizyonlar kurulmaya başlamıştır. Aslında ilk televizyon kanalının kurulması bu değişiklikten önce olmuş ve anayasa değişikliği gerekliliğini ortaya koymuştur. 1989 yılında Anayasaya aykırı olarak ülkemizin ilk özel televizyonu kurulmuş, halk tarafından meşru kabul edilince de anayasa değişikliği zorunlu hale gelmiştir.

1990’lı yıllarda yapılan ikinci Anayasa düzenlemeleri ise 23 Temmuz 1995 tarihinde yapılmıştır. Yapılan düzenleme ile Anayasanın 33, 53, 67, 68, 69, 75, 84,

²⁵³ T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/pdf>, (14.07.2012), s.s.45-53.

²⁵⁴ TBMM, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları, 29.12.2003, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (15.07.2013).

²⁵⁵ “82 Anayasasında Yapılan Değişiklikler”, 30.03.2010, <http://www.cumhuriyet.com.tr/?hn=126754>, (19.07.2013).

85, 93, 127, 135, 149 ve 171.maddeleri yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklik kapsamında 19 olan seçmen yaşı 18'e indirilmiş, siyasal partilerin yurtdışı faaliyetleri, kadın ve gençlik kolları gibi yan örgüt kurmalarını yasaklayan hükümler kaldırılmış, yüksek öğretim elemanlarına kanunla belirlenecek çerçevede siyasi partilere üye olabilme imkânı tanınmış, yüksek öğretim kurumundaki öğrencilere de siyasi partilere üye olma hakkı tanınmış, milletvekili sayısı 550'ye yükseltilerek Yasama yılı başlangıcı Eylül'den Ekim'e alınmıştır. Ayrıca Anayasanın 52. maddesi yürürlükten kaldırılarak sendikacıların siyasi faaliyette bulunmalarının yanı sıra sendikaların ve siyasi partilerin birbirine destek vermesinin önündeki engel kaldırılmıştır.²⁵⁶

Anayasaya yapılan dördüncü düzenleme ise 18.06.1999 tarihinde yapılmıştır. 143. madde yeniden düzenlenerek Devlet Güvenlik Mahkeme'lerinde yer alan askeri üyelerin yerine sivil yargıçların atanması sağlanmıştır.²⁵⁷

1990'lı yıllarda yapılan son, anayasanın beşinci değişikliği ise 13.08.1999 tarihinde yapıldı. Yapılan değişiklikle anayasanın 47, 125. ve 155. maddeleri yeniden düzenlendi. Düzenlemeye göre özelleştirme kavramı Anayasaya girdi, kamu hizmeti imtiyaz sözleşme ve şartlarında doğacak uyuşmazlıkların milli ya da milletlerarası tahkim yoluyla çözümlenebilmesine olanak tanındı, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri Danıştay'ın inceleme yapacağı konular arasından çıkartılıp sadece görüş bildireceği konular arasına alındı.²⁵⁸

2.1.1.3. 2000 – 2010 Yılları Arasında Kamu Yönetiminde Yaşanılan Gelişmeler

2000'li yıllar itibariyle, etkileri hızlı bir şekilde yayılan küreselleşme, bilgi toplumu, teknolojik gelişmeler, neo-liberal politikalar, Post-fordist endüstriyel sistemler ve yeni sağ ideolojinin güç kazanması gibi etmenler, mevcut kamuya ait

²⁵⁶ “1987'den 2013'e Anayasa Değişiklikleri”,31.03.2013, <http://www.anayasa2011.com/?p=11375>, (19.07.2013).

²⁵⁷ “1987'den 2013'e Anayasa Değişiklikleri”,31.03.2013, <http://www.anayasa2011.com/?p=11375>, (19.07.2013).

²⁵⁸“82 Anayasasında Yapılan Değişiklikler”, 30.03.2010, <http://www.cumhuriyet.com.tr/?hn=126754>, (19.07.2013).

yapıları değişime zorlamış toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel alanlarda baş döndürücü gelişmeler ülkede yaşanmaya başlamıştır.²⁵⁹

Ancak dünyada bu gelişmeler yaşanırken ülkenin içinde bulunduğu ekonomik kriz kamu bütçesini iflas ettirmiştir. Ülkenin içinde bulunduğu durum, kamu yönetiminde reform veya yeniden yapılandırmanın maliyetleri göz önünde tutulduğunda yeni çalışmaları birkaç yıl daha telaffuz edilmemek üzere rafa kaldırılmış olması bu dönemle ilgili söylenecek ilk şeydir.²⁶⁰

Nitekim ülkede krizin etkisini ve kamuya olan olumsuz yansımalarını ortadan kaldırmaya yönelik hazırlanan 2001-2005 dönemi için geçerli olacak, 8. Kalkınma Planı, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması” başlığı altında “kamu yönetimin yeniden yapılandırılmasına” dair önerilere yer vermiştir.

Bu anlamda planda öncelikle, “Bilim ve teknolojiadaki değişimlerin, merkezi ve yerel örgütleri değişime zorladığı, merkezi yönetimin görev yükünün artmış olmasının bazı tıkanma ve bozukluklara yol açtığı, halka dönük yönetim anlayışı ve devlet teşkilatının fonksiyonel hale getirilmesinin hala önemlidir.” şeklinde tespitler yer almıştır.²⁶¹ Bunlardan sonra yapılması gerekenler olarak da; “norm kadro çalışması, ücret sisteminin yeniden düzenlenmesi, gerekli olmadıkça bölge teşkilatının kurulmaması, yurtdışı teşkilatının yeniden örgütlenmesi, kırtasiyecilikle mücadele için elektronik bilgi yönetimine önem verilmesi, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çağdaş yöntemlerden yararlanılması ve birçok yeni yasal düzenlemenin yapılması” sayılmaktadır.²⁶² Ama bu plan hiçbir zaman uygulanma olanağını en azından planı hazırlayan hükümet tarafından bulamayacak ve ülke 2003 yılına kadar “kamunun yeniden yapılandırılması” süreçlerini telaffuz edemeyecektir. Türkiye’de tek partili siyasal iktidarın uzun yıllardan sonra kurulması, ekonomik krizin alınan tasarruf tedbirleri ve IMF yardımlarıyla kısmen dondurulmasının da etkisiyle, 2003 yılından sonra hız kazanan kamunun yeniden yapılandırılması çalışmaları reformlar ve yeni atılımlarla başlamıştır.

²⁵⁹ Aydoğanoglu, s.1-6.

²⁶⁰ Cahit Tutum, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı**, (Ed.’ler Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012, s.s.471-488.

²⁶¹ DPT, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, DPT: 2507 – ÖİK: 527, Ankara, 2000, s.s.1-23.

²⁶² T.C. Kalkınma Bakanlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>, (20.07.2012), s.s.21-24.

Bu anlamda 2003 yılında ülkedeki, mevcut kamu yönetimini yeniden yapılandıracak, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” parlamentoya sunulmuş ve Türkiye’de kamuyu yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece yol göstermek için ortam hazırlanmak istenilmiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısıyla, ülkemizde ki kamu yönetimi yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır. Kanun tasarısı ile yeniden yapılanma alanları; devletin rolü, kamu kurumlarının görev yetki ve sorumlulukları, kamuda uyulacak temel ilke ve etik kurallar, idari bölümlenmenin temel ilkeleri, personel rejimi, kamu yönetiminde kullanılan varlık ve kaynakların yönetimi, iş süreçleri ve yöntemleri, denetim anlayışı gibi konuları kapsamaktadır. Yeniden yapılanmanın bütüncül ve sistematik bir çerçevede dönüşüm sağlamayı hedeflediği alanlar ise; merkezi idare (Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumları) ve yerel yönetimleri kapsamaktadır.²⁶³

Hazırlanan tasarıda kamu yönetimi zihniyetinin değişmesi gerekliliği ile merkezi ve mahalli idarelerde yeniden yapılanma hedefi benimsenmiştir. Kamu yönetimi daha katılımcı, saydam, hesap verilebilir hale getirilerek kamu hizmetlerinin daha adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli hale getirilmesi amaçlanmıştır. Tasarı da önceki iyileştirme ya da yeniden yapılandırma çabalarından farklı olarak, değişim sürecinin ana dayanakları; kamu yönetimi örgütlerinde radikal değişimin başarılı olabilmesi için var olması gereken şeyin zihniyet değişimi ve sistem değişimi olduğu vurgulanmıştır.²⁶⁴

Tasarı ile Türk kamu yönetiminde yapılmak istenen değişiklikler özetle şöyle sıralanabilir²⁶⁵:

- Hizmet bakanlıklarına taşra teşkilatı bulunanlar ve bulunmayanlar ayrımı getirilmektedir. Örneğin; Adalet, İçişleri ve Milli Eğitim gibi bakanlıkların taşra teşkilatlarının olması öngörülürken, Dışişleri, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı gibi bakanlıkların taşra örgütlerinin kaldırılması istenmektedir,
- Yerel yönetimlere halk denetçisi getirilmekte, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmaktadır,

²⁶³ Saran, s.s.218-219.

²⁶⁴ Şaylan, s.456.

²⁶⁵ Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonu Raporları, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, 29.12.2003, (13.03.2013).

- Denetim iç ve dış olmak üzere ikiye ayrılmakta, Sayıştay denetimine dış denetim denilmekte, görev ve sorumlulukları artırılmaktadır. Tüm kamu örgütlerinin denetim elemanları Maliye Bakanlığına devredilmektedir,
- İdari faaliyetlerin yerel yönetimlerce yürütülmesi genel kural haline gelirken, bunların merkezi yönetimce yürütülmesi istisnai hale gelmektedir,
- Merkezi idare ve yerel yönetimler ve diğer kamu tüzel kişilikleri üstlendikleri hizmetleri özel kişi, şirket ve sivil toplum örgütlerine gördürebileceklerdir,
- Müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve başkan gibi üst düzey bürokratların hükümetle gelip hükümetle gitmesi esası getirilmektedir,
- Ayrıca devlet bakanlıklarının sayısında da düzenleme yapılmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gereçesi'nde ekonomik ve mali serbestleşme reformlarının başarısızlığı siyasal ve yönetsel serbestleşme adımlarının atılmamış olmasına bağlanmaktadır. Siyasal ve yönetsel serbestleşme ise; üniter devlet yapılması yerine yerelci-federal bir yapı, sosyal devlet yerine düzenleyici-denetleyici bir yapı, şirketlere açık yönetişimci karar yapısı, kamu personel sistemi ile kamu hukukunun ortadan kaldırıldığı özel hukuka dayalı bir bürokratik yapı ile mümkün olacaktır.²⁶⁶

Taslağın hazırlanmasında IMF, DB, OECD ile AB ve ABD'nin etkisi büyüktür. Yürütülen çalışmaların teknik içeriği DB tarafından belirlenmekte, buna kısmen OECD tarafından katkıda bulunulmakta, IMF ise hazırlanan teknik planı mali yaptırımlara bağlayarak güvence altına almaktadır.²⁶⁷ Görüldüğü üzere devletin yeniden yapılanması ülke içindeki ihtiyaçlardan değil, özellikle sınırların anlamını yitirmesiyle birlikte uluslararası ihtiyaçlardan kaynaklanmaktadır.

Ancak TBMM'ye sunulan bu tasarı, 15.07.2004 tarihli ve 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun adıyla TBMM'de kabul edilmiş, bununla birlikte Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye yeniden görüşülmek üzere geri gönderildiğinden yürürlüğe girmemiştir. Bu Kanunun hükümleri daha sonraki hukuki düzenlemelerle parça parça yasallaşmıştır. Bunlardan bazıları Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu,

²⁶⁶ Güler, (Reform), s.164.

²⁶⁷ Güler, (Reform), s.165.

Kamu Denetçiliği Kanunudur. Yapılan bu düzenlemeler temel bakış açısından Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın izlerini taşımaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'ndan sonra kamu personelini doğrudan ilgilendiren başka bir çalışmada DMK'nın tümüyle değiştirmeye yönelik Kamu Personeli tasarı taslaklarıdır. Bu tasarı taslakları kamu yönetiminde yaşanan değişimlerin birer yansımasıdır. Kamu personel rejiminin, liyakate dayalı olmayan işe alma ve yükseltmeler, partizanlık, yolsuzluk, niteliksizlik, verimsizlik, düşük maaş, ücret sistemindeki karmaşıklık gibi sorunlar içinde olması yeniden yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir. Kamu Personeli Tasarı Taslakları özellikle 1980'li yıllarla birlikte ivme kazanan değişim ve dönüşümlere koşturucu olarak uygulamaya konulmaya çalışılan kamu yönetimi reformlarının genel karakteristik özelliklerine uygun olarak hazırlanmıştır. Tasarının en dikkat çekici yanı DMK'nın adının değiştirilerek Kamu Personel Kanunu adını taşıyacak olmasıdır. Böylece getirilecek olan yeni düzenleme ile kamu personelinin kapsamı memurların yanında sözleşmeli personeli de kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Yapılan bu düzenleme ile Post-fordist birikim rejiminin temel dayanakları olan esneklik, yarı zamanlı çalışma, kısmi çalışmanın önü açılarak ve memurların aleyhine bir gelişme sağlanması arzu edilmiştir.²⁶⁸ Kamu Personeli Tasarı Taslakları yasalasmamış olmasına rağmen günümüzde izlerini görmek mümkündür. Buna örnek olarak DMK'da yapılan düzenlemeler örnek gösterilebilir.

Gerçekleştirilen yapısal reformlar ve özelleştirmeler ile bir yandan kamunun ekonomi içindeki düzenleyici ve denetleyici işlevi kuvvetlendirilirken, diğer yandan özel sektörün ekonomi içindeki ağırlığı arttırılmıştır. Bu plan dönemi içerisinde özelleştirme politikasının yaygınlaştığını görmekteyiz. Başta Türk Telekom olmak üzere Tüpraş, Erdemir, Atatürk Havalimanı ve Petrol Ofisi özelleştirilmiştir.²⁶⁹ Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere devlete yeni bir kimlik biçilmiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Devlet artık düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmektedir.

²⁶⁸ Ayşe Yıldız Özsalmanlı, Aykut Acar ve İbrahim Arap, "14.10.2005 Tarihli Kamu Personeli Kanunu Tasarı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler", **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 8, Sayı: 96, 2005.

²⁶⁹T.C. Kalkınma Bakanlığı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13744/plan9.pdf>, (20.07.2012), s.s.13-16.

2000-2010 yılları arasında Anayasa’da yapılan düzenlemelere bakacak olursak 03.10.2001 tarihinde AB müktesebatına uyum çalışmaları kapsamında yapılan düzenleme aynı zamanda Anayasa’da yapılan en kapsamlı değişikliğe işaret etmektedir. Bu düzenleme ile Anayasa’nın başlangıç metninin yanı sıra 13, 14, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 28, 31, 33, 34, 36, 38, 40, 41, 46, 49, 51, 55, 65, 66, 67, 69, 74, 86, 87, 89, 94, 100, 118. ve 149. maddeler ile Geçici 15. maddesinde düzenlemeler yapıldı. Yapılan bu düzenlemelerle kısaca özel hayatın gizliliği, haberleşme hürriyeti, kadın erkek eşitliğinin Anayasaya girmesi, parti kapatma hususunda düzenleme, yabancılara dilekçe hakkının tanınması, parti kapatmanın zorlaştırılması konularında değişikliğe gidilmiştir.²⁷⁰

Anayasa’da yapılan yedinci değişiklik ise milletvekillerinin özlük ve emeklilik haklarına ilişkin maddenin referandum sonucu 01.12.2001 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak gidilen düzenlemedir. 26.12.2002 tarihinde yapılan düzenlemeye göre de Anayasanın 8. 76.ve 78. maddeleri yeniden düzenlenerek milletvekili seçilme yeterliliği ve TBMM üyeliğinin boşalması durumu değiştirilmiştir. 07.03.2004 tarihinde de AB’ye uyum çalışmaları çerçevesinde Anayasanın 10, 15, 17, 30, 38, 87, 90, 131. ve 160. maddelerinde değişiklik yapıldı, 143. madde yürürlükten kaldırıldı. Yapılan değişikliklerle kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip olduğu ve devletin bu eşitliği sağlamakla yükümlü olduğu belirtildi, basın araçları anayasal koruma altına alındı, ölüm cezası kaldırıldı, temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanun hükümlerinin çelişmesi halinde milletlerarası hükümlerin uygulanacağı belirtildi, Genelkurmay Başkanlığı’nın Yüksek Öğretim Kurulu’na temsilci vermesi uygulamasına son verildi, devlet harcamalarının denetlenmesinde şeffaflık sağlanmaya çalışıldı, Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırıldı. Anayasaya yapılan onuncu değişiklik 21.06. 2005 tarihinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üye seçimine ilişkin maddelerin düzenlenmesini kapsamaktadır. 1982 Anayasası’ndaki onbirinci değişiklik 29.10.2005 tarihinde 130, 160, 161, 162 ve 163.maddelerinde yapılan Sayıştay’ın denetim kapsamının genişletilmesi, bütçenin hazırlanması, uygulanması, denetlenmesine ilişkin sürecin yeniden düzenlenmesi ve “genel ve katma bütçe

²⁷⁰ “1987’den 2013’e Anayasa Değişiklikleri”,31.03.2013, <http://www.anayasa2011.com/?p=11375>, (19.07.2013).

tasarıları” ifadesi yerine “merkezi yönetim bütçe tasarısı” şeklinde değiştirilerek yapılmıştır. 13.10.2006 tarihinde ise milletvekili seçilme yaşı 30’dan 25’e indiren düzenleme yapılmıştır. 10.05.2007 tarihinde yapılan değişiklikle ise bağımsız milletvekillerinin de oy pusulasında yer almasına yönelik düzenleme yapılmıştır.²⁷¹

Anayasaya 31.05.2007 tarihinde yapılan değişiklikler önemli düzenlemeler getiriyordu. Anayasanın 77, 79, 96, 101. ve 102. maddeleri yeniden düzenlendi ve Anayasaya Geçici 18. ve Geçici 19. maddeleri eklendi. Yapılan bu düzenleme ile milletvekili seçiminin 4 yılda bir yapılması, TBMM’nin seçimler dâhil yapacağı tüm işlemlerde üye tam sayısının 3’te 1’i ile toplanması kurala bağlandı, Anayasada başka bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verilmesi, ancak karar yeter sayısının hiçbir şekilde üye tam sayısının 4’de 1’inin bir fazlasından az olmayacağı belirtilmiştir. Ayrıca yapılan bu düzenleme ile Cumhurbaşkanının 5+5 görev süresiyle ve halk tarafından seçilmesi hükmü getirilmiştir. 16.10.2007’de ise bir önceki değişiklikle getirilen Geçici 18. ve 19. madde Anayasa’dan kaldırıldı.²⁷²

2.1.1.4. 2010 Yılı Sonrası Kamu Yönetiminde Yaşanılan Gelişmeler

Türkiye’de halen yürürlükte olan ve 2007-2013 dönemini kapsayan 9. Kalkınma Planı, YKİ yönetim felsefesini yansıtan bir dille kaleme alınmıştır.

Planı hazırlayanların ve akademisyenlerin içerisinde işletme yöneticiliği alanında uzmanların da yer aldığı bu kalkınma planında; “İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve Avrupa Birliği’ne üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye vizyonuna” atıfta bulunulmuştur.²⁷³ Bu vizyona ulaşmak için de, “ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara bütüncül yaklaşım, toplumsal diyalog ve katılımçılık, insan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışı, rekabetçi piyasa ve etkin bir kamu yönetimi, kamusal hizmet sunumunda şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımçılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti, devlete düzenleme ve denetleme rolünün verilmesi, kaynak

²⁷¹ “1987’den 2013’e Anayasa Değişiklikleri”,31.03.2013, <http://www.anayasa2011.com/?p=11375>, (19.07.2013).

²⁷² “82 Anayasasında Yapılan Değişiklikler”, 30.03.2010, <http://www.cumhuriyet.com.tr/?hn=126754>, (19.07.2013).

²⁷³ Leblebici, s.10.

yönetimi, toplumsal yapı ve bütünlüğün ortak değerler etrafında güçlendirilmesi” benimsenmiştir.²⁷⁴

2005 yılında AB katılım müzakerelerinin başladığı göz önünde tutulduğunda, bu planda; “kamu yönetiminin saydam, esnek, katılımcı, hesap verebilir yapıya kavuşturulması, demokratik ve saydam bir yönetimin gereği olarak “Bilgi Edinme Hakkı Kanununun” önerilmiş olması önemlidir.²⁷⁵ Ayrıca “Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kurulması” ile “E-Devlet” uygulamalarının yaygınlaştırılması” gibi uygulamaların yönetim kapsamında değerlendirilmesi mümkündür.

Anayasaya ilişkin düzenlemeler bu dönemde de yapılmış ve yapılmaya devam etmektedir. 07.05.2010 tarihinde yapılan düzenlemede öne çıkan husus ise darbe yönetimine yargı yolunun açılması olmuştur. 07.08.2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan “657 Sayılı Kanunun Geçici 41 inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Tebliğ” ile de 100 bin sözleşmeli personelin kadroya geçirileceği beyan edilmiştir.

2.1.2. Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yapısal Analizi

Dünyada 1980’li yıllarda kamu yönetiminde ortaya çıkan gelişmeler onun önemli unsurlarından biri olan kamu personel rejimini (kamu personel yönetimini) de yakından etkilemiştir. Bu anlamda Fordizm’den Post-fordizm’e geçiş ile birlikte Türkiye’de de refah devleti uygulamaları krize girmiş, yeni sağ anlayış kamu yönetimine hâkim olmaya başlamış ve Türk kamu personel rejimi de değişime uğramıştır. Bu değişime değinmeden önce gerekli bazı tanımlar yapılmalıdır.

2.1.2.1.Kamu Personel Rejiminin Tanımlanması

Kamu personel rejimini tanımlamadan önce ‘personel’ kavramının tanımının yapılması konunun daha iyi idrak edilmesine yardımcı olacaktır. Türkçeye Batı dillerinden gelen bir terim olan personel; kişi, birey anlamına gelen “person” sözcüğüne eklenmiş “-nel” sonekiyle türetilmiştir. Bu kavram İngilizcede bir işe ya

²⁷⁴T.C. Kalkınma Bakanlığı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), <http://www.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCA4AC267A17F0C0F5> (20.07.2013), s.s.1-3.

²⁷⁵ Ökmen ve Canan, s.150.

da örgüte bağlı çalışanlar anlamında kullanılmaktadır. Türkçede personel yerine işgören, görevli, çalışan, emekçi, bağımlı çalışan gibi sözcüklerde kullanılmaktadır.²⁷⁶ Personelin sözlük anlamı ise: “Bir hizmet veya kuruluşun görevlileri, bir iş yerinde çalışanların tümü ile devlet ve diğer kamu kuruluşlarında çalışan, etkinliğe çeşitli görevleriyle katılan gerçek kişiler” olarak belirtilmiştir.²⁷⁷

657 sayılı DMK kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler aracılığıyla yerine getirildiğini belirttikten sonra bunları tanımlamıştır.²⁷⁸ Bu kanun kapsamında “Memur; mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanun kapsamında memur sayılır.” Sözleşmeli personel; “Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına gösteren geçici işlerde Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca önerilen pozisyonlarda işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı kanunda geçici personel; “bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.” Kamu işçileri; “memur, sözleşmeli personel ve geçici personelin dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında çalıştırılan kamu görevlileridir.” 657 sayılı Kanuna göre kamu kadrolarında işçiler, “belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ve mevsimlik hizmetlerde ilgili mevzuatına göre belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçiler” olarak iki şekilde istihdam edilmektedirler.²⁷⁹

²⁷⁶ Güler, (Kamu Personeli), s.26.

²⁷⁷ Türk Dil Kurumu, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (25.05.2012).

²⁷⁸ Devlet Memurları Kanunu, 23.07.1965, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>, s.4180.

²⁷⁹ Salim Kahramanoğlu, **Açıklamalı Devlet Memurları Kanunu, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu İle İlgili Devlet Personel Başkanlığı Görüşleri**, Eöğretimedunet Basım Yayın, Ankara, 2012, s.9.

Mevcut anayasamızda kamu personelinin net bir tanımına yer verilmemiş, sadece Anayasanın 128. maddesinde;“Devletin kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”²⁸⁰ şeklinde bir atıfta bulunulmuştur.

Kamu personel rejimi kamu yönetimi disiplinin bir alt dalı ve bir meslek olarak bu görevi yürüten profesyonel çalışanların örgütlenilme ve yönetilme sistemlerini inceleyen, günün koşullarına çözümler arayan normatif bir disiplindir.²⁸¹ Bu anlamda kamu personel rejimi devletin üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirecek olan personelin bağlı olacağı temel politika, koşul, kural, teknik ve uygulamaların bir bütünüdür.²⁸² Kamu personelinin tanımını verdikten sonra onun özel kesim personel yönetimi ile arasındaki benzerlik ve farklılıklara değinmek konunun daha iyi anlaşılması açısından yararlı olacaktır. Her iki personel yönetimi de işbirliğine dayanan ussal bir grup etkinliğidir. Ayrıca her ikisi de bürokratik bir kimliğe sahiptir. Aralarındaki üçüncü benzerlik ise verimli ve etkili biçimde görevlerin ifa edilmesi için bilimsel teknik ve yöntemlerin kullanılmasıdır. Aralarındaki farklılıklar ise; kamu personel yönetiminde kamu yararı, kamu hizmeti ön plana çıkarken özel kesim personel yönetiminde kâr ön plandadır, kamu personel yönetiminde kamu hizmetleri açıklık ilkesi gereğince kamuoyu gözetiminde gerçekleştirilirken özel kesimdeki işler kamuyu doğrudan doğruya ilgilendirmez, kamu personel yönetimi yasal ve biçimsel kurallara sıkı sıkıya bağlı iken özel kesimde böyle bir şey söz konusu değildir ve son olarak kamu personel yönetimi toplumun tamamını kapsayacak kamu hizmetleri üreteceğinden özel kesime göre daha büyük ve kapsayıcıdır.²⁸³

Bu açıklamalardan sonra kamu personeli rejimini; “Devlet eliyle yürütülen kamu hizmetlerinde çalışan kişilerin, işe başlamalarını, hak ve özgürlüklerini, ödev ve yükümlülükleri ile işlerinin sona ermesini düzenleyen mevzuat ve uygulamaların

²⁸⁰ T.C Anayasası 1982, En son Değişikliklerle Türkiye Anayasası, Alfa Yayınları, Ankara, 2012, s.28.

²⁸¹ Güler, (Kamu Personeli), s.s.45-47.

²⁸² Cahit Tutum, “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:13, S:3, Ankara, 1980, s.95.

²⁸³ A.Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995, s.s.7-8.

bütünü” olarak tanımlamak mümkündür.²⁸⁴ Ayrıca tanımdan da anlaşılacağı üzere denilebilir ki, kamu personel rejimi, kamu yönetimi sisteminin en önemli unsurlarından biri olarak görülmektedir.²⁸⁵

2.1.2.2.Kamu Personel Rejiminin Kapsam ve İçeriği

Kamu personel rejiminin ilgi alanı olarak; sivil, askeri, adli, akademik tüm devlet kurumları, devletin yasama-yürütme-yargı organlarının tümü, yönetimin merkezi-mülki-mahalli tüm kademeleri, atama işlemiyle bireysel olarak hizmete bağlanan, farklı istihdam türlerinde çalıştırılanları kapsayan, kamu istihdam sisteminin bütünü gösterilebilir. Bu tanımlama halk tarafından seçilmiş olan kişilerle kamu hizmetlerini kendilerine verilmiş olunan ayrıcalıklı yetkilerle yürütenler (noter vb.) ve ihale ya da imtiyaz yoluyla hizmet üstlenen taşeron şirketlerini kapsamamaktadır.²⁸⁶

Kamu personel rejimi yapısal ve işlevsel unsurları içeren bir bütündür. Rejimin yapısal yönünü sınıflandırma, ücret rejimi ve kamu görevlilerinin bağlı olacağı statü kuralları oluştururken, işlevsel yönünü ise insan gücü planlaması, eleman alma, yetiştirme, değerlendirme, isteklendirme ve özendirme gibi unsurlar oluşturmaktadır. Ülkenin sosyo-ekonomik ve siyasal yapısı ile sahip olduğu teknoloji imkânları doğrultusunda bu iki unsur arasında bir etkileşim olmaktadır. Bu unsurlar kamu yönetimindeki yeniden yapılanma ile birlikte farklılaşmakta ve personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru bir geçişin yaşandığı belirtilmektedir.²⁸⁷

Kamu personel yönetimi kamu hizmetlerinde görev alacak kişilerin seçilmesi, seçilerek alınan personelin iş tanımlarına göre sınıflandırılması, personelin aylık ve ücretlerinin düzenlenmesi, hizmet içi eğitim, performansın değerlendirilmesi ve

²⁸⁴ Acar, s.s.1-5.

²⁸⁵ Acar, s.8.

²⁸⁶ Güler, (Kamu Personeli), s.51.

²⁸⁷ H. Tuğba Eroğlu, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, **Z.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 12, 2010, s.s.226-227.

personelin yükselme koşullarının düzenlenmesi, çalışmaya özendirme ile disiplin kurullarının belirlenmesi ve uygulanmasını kapsar.²⁸⁸

2.1.2.3.Kamu Personel Rejiminin Temel İlkeleri

657 Sayılı DMK'nın 3. maddesine göre kamu personelinin temel ilkeleri; sınıflandırma, kariyer ve liyakattir. Sınıflandırmaya kanunda "Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktadır"²⁸⁹ şeklinde yer verilmiştir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere kamu hizmetleri görevinde çalışan kişiler görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklerine göre bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bu ayırım ile farklı sınıflardaki, farklı görevlerdeki kişilerin ödev ve yükümlülükleri ile hak ve özgürlükleri de farklılaşmaktadır.

Kariyer ise: "Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır"²⁹⁰ Kariyer ilkesi, kamu personelinin statüye dayalı çalışma rejiminin önemli unsurlarındandır. Bu ilke ile memurluk bir meslek olarak görülmekte ve meslekte ilerleme yasalarla güvence altına alınmaktadır. Kariyer ilkesi kamu personeli için onun yürüttüğü hizmetin önemine koşut olarak mesleki bir güvenceye sahip olduğunu, maaş ve derece bakımından yükselme ile ailesiyle birlikte bir takım sosyal haklardan yararlanma olanağının var olduğunu ifade etmektedir.²⁹¹

Sözcük olarak lâıyk olma, yaraşırılık, uygunluk, yeterlilik, kifayet anlamlarını karşılayan liyakat²⁹², DMK'da: "Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını

²⁸⁸ Turgay Ergün, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, No: 222, 2.Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984, s.269.

²⁸⁹ Devlet Memurları Kanunu, 23.07.1965, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, s.4180.

²⁹⁰ Devlet Memurları Kanunu, 23.07.1965, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, s.4180.

²⁹¹ Acar, s.s.12-13.

²⁹² Türk Dil Kurumu, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (25.05.2012).

güvenliğe sahip kılmaktır”²⁹³ şeklinde ifade edilmektedir. Liyakat, layık olanın görevde olması, bir görevi başarıyla yapabilme gücü ve kudretidir. Kamu personel yönetiminde liyakat iki farklı olguyu ifade etmek için kullanılır. Bunlar; işe en uygun kişinin seçilmesi ve belirli özellikleri taşıyan bir personel sisteminin varlığıdır. Liyakat, kayırmaya karşı alınmış olunan bir önlem olarak işi gerçekten hak edenlerin almasını sağlar.²⁹⁴

2.1.2.4. Türkiye’de Kamu Personel Rejimindeki Gelişmeler

Birikim rejiminde gerçekleşen değişim ve kamu yönetiminin yeniden yapılanması kamu personel yönetimini de etkilemiştir. Kamu personel yönetimi içinde bulunduğu yönetsel yapıya göre şekillenmektedir. 1910’lu yıllardan 1970’lere kadar hâkim birikim rejimi olan Fordizm kamu personel yönetimini de belirlemiştir. Aynı şekilde Post-fordizm de kamu personel yönetimini belirlemede başat aktör olmuştur. Personel yönetimindeki değişimi daha iyi anlayabilmek açısından Fordist ve Post-fordist kamu personel yönetimi karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

Fordist kamu personel rejimi 1965 yılında DMK’nın kabul edilmesiyle yaşama geçmiştir.²⁹⁵ Fordist kamu personel rejiminin inşasında 1961 Anayasasına ek olarak 1960’da kurulan DPD’nin de etkisi olmuştur. Daire’nin kurulmasıyla kamu personel yönetiminden sorumlu kuruluş olan Maliye Bakanlığı sorumluluğunu paylaşmak zorunda kalmıştır. Maaşa ilişkin konularda Bakanlık, kadro alanında her iki kurum ortak görev yapmakta, geriye kalan konularda ise DPD yetkili konuma gelmiştir.²⁹⁶ Post-fordist kamu personel rejimi ise 1982 Anayasasına ek olarak IMF ve DB’nin küresel aktörler olarak düzenleyici ve rejimi ülkeye yerleştirici etkisiyle yaşama geçmiştir. IMF stand-by anlaşmaları, DB ise yapısal uyarılama kredileri aracılığıyla ülkemiz kamu personel rejimini esneklik yönünde biçimlendirmişlerdir.²⁹⁷ Yeni birikim rejimiyle birlikte kamu personel rejiminde

²⁹³ Devlet Memurları Kanunu, 23.07.1965, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, s.4180.

²⁹⁴ Mustafa Lütfi Şen, “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 1, 1995, s.s.77-78.

²⁹⁵ Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005,(Kamu Personel), s.269.

²⁹⁶ Aslan, (Kamu Personel), s.273.

²⁹⁷ Aslan ,(Kamu Personel), s.187.

ücretlerin baskı altına alınması, emeğim istihdam koşullarının değiştirilmesi, liberalizasyon ve serbestleşme öne çıkan hususlar olmuştur. 1982 Anayasası ile de 1961 Anayasasının getirdiği liberal özgürlükler alanı daraltılmış, Fordizm de işçilere tanınan haklar kısıtlanmıştır.²⁹⁸ Kamu hizmetlerine girme ile ilgili hükümler 1982 Anayasasında da yer almış ancak; asli ve sürekli görevlerin memurlar yanında diğer kamu görevlileri tarafından da ifa edileceği belirtilmiştir. Bu değişim ile statü hukukuna tabi çalışmanın yanında sözleşmelilik gibi farklı çalışma biçimlerinin ortaya çıkmasının hukuki zemini hazırlanmıştır.²⁹⁹

Fordizm'den Post-fordizm'e geçiş ile birlikte kamu personel rejiminin yapılanmasını üç ana tarihsel çizgide ifade edebiliriz. Birinci ana çizgi 1980'lerde başlayan Fordist kamu personel rejiminin aşındırılmasıdır. Bu aşamada memurluk rejimi küçültülerek memurluk rejiminin iç mekanizmaları esneklik yönünde parçalanmaya başlanmıştır. Sözleşmeli personel memurluğun yerine geçerek onun alternatifi konumuna gelmiş, KİT'lerin özelleştirilmesiyle de KİT'lerdeki memurluk rejimi bir ölçüde tasfiye edilmeye başlanmıştır. Kısacası bu aşamada memurun yerini sözleşmeli personel, geçici işçiler, kadro karşılığı sözleşmeli çalışanlar almış memurların üstlendikleri görevler metalaşmaya açılmış ve doğrudan piyasaya devredilmiştir.³⁰⁰

İkinci ana çizgi esnekliğin adacıkları biçiminde kurulmasıdır. 1990'lı yıllarda yönetişimci iktidar yapısı üzerine kurulmuş olan düzenleyici kurullarla esnek personel rejimine geçilmiştir. Bu yıllarda devlet örgütlenmesinde bütünüyle esnek bir kamu personel rejimi kurulmuştur. Düzenleyici kurullara ek olarak öncelikle yardımcı hizmetlerde başlamış olan ama daha sonra asli ve sürekli hizmetlere doğru yayılmış olan taşeronlaşma uygulaması da Post-fordist kamu personel rejimine geçişi hızlandırmıştır.³⁰¹

Post-fordist kamu personel rejimine geçişin üçüncü ana çizgisi ise 2000-2001 bunalımı sonrasında ortaya çıkmış olan esnek kamu personel rejiminin bütünsel olarak kurulması aşamasıdır. Esnek bir kamu personeli yaratmak amacıyla devlet memurları rejimi yeniden düzenlenmiş, çıkarılan yeni kanunlarla esnek kamu

²⁹⁸ Aslan, (Kamu Personel), s.300.

²⁹⁹ Acar, s.s.103-104.

³⁰⁰ Aslan, (Kamu Personel), s.s,306-307.

³⁰¹ Aslan, (Kamu Personel), s.308.

personel rejimine geçiş hızlandırılmıştır. Örneğin 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu ile esnek işçi çalıştırma örnekleri görülmüştür.³⁰²

Fordist kamu personel rejiminin özünü memurların statü hukukuna bağlı olarak çalıştırılması oluşturur. Statü hukuku, memurun kamu personel rejiminin bütün aşamalarında kaynağını objektif hukuk kurallarından alan nesnel düzenlemelere bağlı olarak çalıştırılmasıdır.³⁰³ Post-fordist kamu personel rejimi, güvencesiz ve sözleşmeye dayalı memurluk üzerine kurulmuştur, sözleşme bitiminde memurun işe devam edip etmeyeceği düzenli aralıklarla yapılan performans değerlendirmelerine göre belirlenir.³⁰⁴

Fordist kamu personel rejiminin genel nitelikleri; gelişkin statü güvencesine sahip, memurluğun yaşam boyu istihdamı, merkezi bir düzenleme, sınav ile işe alma, kariyer içerisinde eğitim ve kıdem temelinde kısmen sınav temelinde düzenli yükselme, ortak maaş rejimi, sicil değerlendirmesine sahip, hizmet içi eğitimlerle çalışanların geliştirilmesi, memur sendikalarını tanınması, kafa-kol ayrımı temelinde belirlenen memur statüsü olarak sayılabilir.³⁰⁵ Post-fordist kamu personel rejiminin genel nitelikleri ise; sözleşmenin esas olması, kamu hizmetlerinin metalaşması, performansa dayalı ücretlenmenin esas olması, kafa-kol işçisi ayrımını ortadan kaldırarak bu iki iş türü ve işçinin “uzman memur” adıyla birleştirilmesi, performansa dayalı ücretlendirme nedeniyle çalışanlar arasında rekabet ortamının olması ve böylece sendikaların gücünün zayıflaması olarak sayılabilir.³⁰⁶

Fordist kamu personel rejiminde tüm kamu personeli için tek bir uygulama varken, Post-fordist kamu personel rejiminde âdemi merkezi düzenleme geçerlidir. Yani Post-fordist kamu personel rejiminde her kurum personel rejimini belirli ölçüde kendisi belirlemektedir. Fordist kamu personel rejiminde kariyer ilkesi içerisinde, eğitim ve kıdem temelinde kısmen sınav ile düzenli yükselme gerçekleştirilirken; Post-fordizm’de başarı temelinde yükselme gerçekleşmektedir. Bu ise performansı değerlendirecek olan amirin keyfi davranması olasılığını içinde barındırdığından objektiflikten yoksundur. Fakat Fordist sicil sisteminin de uygulamada bazı açmazları bulunmaktadır, örneğin sicil raporlarının keyfi olarak doldurulması

³⁰² Aslan, (Kamu Personel), s.s.308-319.

³⁰³ Aslan, (Kamu Personel), s.79.

³⁰⁴ Aslan, (Kamu Personel), s.191.

³⁰⁵ Aslan, (Kamu Personel), s.92.

³⁰⁶ Aslan, (Kamu Personel), s.s.192-199.

mümkündür. Bununla birlikte, idari yargı, memur güvencesi gibi keyfiligi önleyici mekanizmalar da bulunmaktadır. Fordizm’de sicil değerlendirme sistemi kullanılırken; Post-fordist kamu personel rejiminde performans kriterlerine göre değerlendirme yapılmaktadır. Fordist kamu personel rejiminde hizmet içi eğitim önemsenip düzenli olarak bu eğitimler verilirken; Post-fordizm’de bu eğitimler daha çok üst ve orta düzey yöneticiler için verilmiş ve hizmet içi eğitim metalaştırılmıştır.³⁰⁷

Özetleyecek olursak Fordizm’den Post-fordizm’e geçiş ile birlikte kamu personel rejiminde de önemli değişimler yaşanmıştır. Türkiye’de kamu personel rejiminde statü hukukuna dayalı memurluk zemininde biçimlenen istihdam yapısında belirgin bir çözülme ve yönü “esneklik” kavramıyla genelleştirilebilecek olan güvencesiz çalışma biçimlerine doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır.³⁰⁸

Yeni birikim rejiminin ana kriteri olan esneklik olgusu personel rejimini bütünüyle etkilemiş ve değişime zorlamıştır. 1961 Anayasası’nda statü hukuku doğrultusunda kural ve hükümlere bağlanan personel rejimi 1980 sonrası başlayan esneklik uygulamaları ile çatışma içerisine girmiştir. Post-fordist birikim rejiminin esnekliği istihdam biçimlerini de etkilemiş, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi kuralı 1982 Anayasası’nın kabulü ile aşınma yoluna gitmiştir. İlk olarak 1980’lerde KİT’lerde sözleşmeli personel uygulamasına gidilerek, memurlar tarafından yürütülecek görevler üst düzey ve denetim görevleriyle sınırlandırılmıştır. İkinci olarak 1990’lı yıllarda düzenleyici kurumlardaki kamu hizmetleri bütünüyle sözleşmeli personel eliyle görülmeye başlanmış ve böylece memurluk bu hizmetlerden tasfiye edilmiştir. 2000’li yıllarda ise yerel yönetimler alanında çıkarılan yasalarla memurluk bu alandan da tasfiye edilmeye başlanmıştır. Memurluğun asli ve sürekli hizmetlerden tasfiye ediliyor olması açıkça Anayasaya aykırıdır. Post-fordizm’in esnek istihdam politikalarıyla memurluk birçok alandan tasfiye edilmiş, yerini sözleşmeli personele ve taşeronlara bırakmıştır.³⁰⁹

³⁰⁷ Aslan, (Kamu Personel), s.448.

³⁰⁸ Aykut Acar, “Uluslararası \ Ulusüstü Kurumlar ve Kamu Personel Rejimine Etkileri”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 12, Sayı: 144, Aralık 2009, <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/12a/01.htm>, (21.07.2013), (Uluslararası).

³⁰⁹ Onur Ender Aslan, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, (2007), s.s.117-118.

2.2. KAMU YÖNETİMİNDE BİR DEĞİŞİM DİNAMİĞİ OLARAK YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ UYGULAMALARI VE ETKİLERİ

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de özellikle küreselleşmenin yaygınlaştığı, internetin ve elektronik teknolojilerin kullanım oranlarının arttığı 2000’li yıllarda kamu yönetiminin toplumda yaşanan bu gelişme ve dönüşümlere ayak uydurma çabası içerisinde girdiği söylenebilir.

Bu dönemde Türkiye’de kamu yönetimi toplumsal çevrelerde değişen koşullara, yeni tüketim alışkanlıklarına ve taleplere göre kendini uyarlamak zorunda hissetmiştir.³¹⁰ Bununla birlikte ülkemizde yaşanan pek çok kamu yönetimi reformunda halkın beklentilerinden çok ekonomik krizleri aşmak adına yardım talep edilen gelişmiş ülkelerin ve onların yönlendirdiği uluslararası örgütlerin büyük etkisi olduğu söylenebilir. Bu nedenle de ülkemizdeki kamuyu yeniden yapılandırma reformlarının pek çoğu küresel örgütlerce planlanarak, halkın taleplerinden çok bu örgütlerin siyasi beklentilerine göre dizayn edilmiştir.³¹¹

Özellikle bu kapsamda ülkemizdeki pek çok KİT özelleştirmeleri IMF ile yapılan stand-by kredi yardımı antlaşmalarının ön koşulu olarak yapılmış, YKİ ve yönetim kapsamındaki pek çok reform da AB’ye üyelik ya da Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) gibi örgütlere üyelik yükümlülüklerinin yerine getirilmesi adına yapılmıştır. Oysa kamu yönetimini yeniden yapılandırma başta söylendiği gibi halkın talepleri, ihtiyaçları ve toplumun yapısında yaşanan değişimlere uyum sağlama adına yapılmalıdır.

Aslında küresel örgütlerin ve AB gibi uluslararası ittifakların öne sürdüğü çeşitli YKY model ve uygulamalarına, küreselleşen dünyadan kopmayan, yaygın internet kullanımıyla ve gelişmişlik beklentisi içerisinde mevcut kamu bürokrasisinden dertli olan Türk toplumunun hazır olduğu söylenebilirdi. Bu nedenledir ki bir oldubittiyle yasalaşan pek çok yeni uygulama reform yaratma süreçlerinden ve özelliklerinden çok uzak olmasına rağmen, halk tarafından reform olarak görüldüğü ve yorumlandığı ifade edilmiştir.³¹²

³¹⁰ Osman Yılmaz, Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri, <http://www.canaktan.org/politikakamuda-kalitebalci.pdf>, (17.07.2012), s. 21.

³¹¹ Halil Can, Şahin Kavuncubaşı, Selami Yıldırım, **Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2009, s.16.

³¹² Coşkun, s.95.

Araştırmanın bu bölümünde ilk olarak, Türk kamu yönetiminde YKİ anlayışına dayalı olarak özellikle son on beş yılda başlatılan ve yürütülen kamuyu yeniden yapılandırma çalışmalarının bir anlamda lokomotifini olan bu dinamikler üzerinde durulacaktır. Bölümün son kısmında ise, ülkemizdeki YKİ uygulamalarının kamuya bazı alanlardaki yansımaları incelenmeye çalışılacaktır.

2.2.1. Türk Kamu Yönetiminde Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Etkileri

Ülkemizde YKİ uygulamaları, yeni sağ anlayışın temsilcileri piyasa endeksli devlet modeline geçme isteklerinin bir aracı olarak görülmüş ve küresel konsensüse uygun olarak YKİ uygulamaların hayata geçirilmesinde bazı dinamikler önemli roller oynamıştır.

Aşağıdaki başlıklar altında incelenen dinamikler, Türk toplumunun, YKİ anlayışıyla modellenen kamunun yeniden yapılandırılması yolundaki reform beklentilerinin bir anlamda gerekçelerini de ortaya çıkartacaktır. Çünkü sayılan süreçlerin ve gelişmelerin etkisiyle Türk kamu yönetiminde YKİ anlayışı yeşermeye başlamıştır.

2.2.1.1. Küreselleşme ve Neo-liberalizmin Etkisi

Ulusal devlet sınırları, küreselleşme ile uyumlu bir gelişim çizgisinde ve yeni sağ anlayışın temsilcileri tarafından neo-liberal politikalarla deyim yerindeyse görmezden gelinmiştir. Küreselleşmeden sonra ulusal olan tüm düzenlemeler ve kamu yönetimleri de bu değişimden büyük oranda etkilenmiştir.³¹³

Özellikle 1990'lı yılların başında uluslararası düzende soğuk savaşın galipleri olan Batılı devletler tarafından kamu yönetimi, küreselleşmeyi yaygınlaştıracak (DB, OECD, IMF gibi örgütler ile) uluslararası neo-liberal politikalarla yönetilmeye başlanmıştır.³¹⁴ Bunun sonucunda Türkiye dâhil olmak üzere tüm dünya milletleri ve

³¹³ Ömürganülşen ve Öktem, (Sorun Alanları), s.52.

³¹⁴ Nuray Ertürk Keskin, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 39, Sayı 2, Haziran 2006, s.s. 1-28.

toplumları küreselleşen neo-liberal politikaların kendileri için ön gördüğü kamu yönetim anlayışlarıyla yönetilmeye başlanmıştır.³¹⁵

Öncelikli olarak ekonomik yapılarda yeni düzenlemeler öngören neo-liberal politikalar çok kısa sürede kültürel ve toplumsal alanların hepsini yeniden şekillendirerek, kendi özelliklerine uygun kamu yönetim modellerini yaratmıştır. Küreselleşme ve neo-liberalleşme yönündeki bu etkileşim Türk toplumunu ve devlet formunu da büyük ölçüde belirleyerek, 21. yüzyılda ülkemizin küreselleşmesini büyük ölçüde sağlamıştır.³¹⁶

Böylece bir yandan toplum küreselleşen dünyanın gereklerine ayak uydurmaya çalışırken, diğer yandan bu toplumu memnun edecek kamu reformları evrensel standartlarda planlanmaya başlamıştır. Tartışılan ve uygulamaya konulan değişik YKY yaklaşım ve uygulamaları bu nedenle küresel standartları yakalama çabalarının bir parçası halini almıştır.³¹⁷

Buna paralel olarak verilen ya da yeni uygulanan bir kamu hizmetinin evrensel standartlarda olmaması durumunda, kamu hizmetlerinden memnun olmayan yurttaşlar topluluğu internetteki sosyal paylaşım sitelerinde çok çabuk örgütlenerek bu uygulamayı tüm dünya kamuoyunda tartışmaya açabilmektedir. Bu tartışmaya yabancı ülkelerden katılanlar da kendi ülkelerindeki benzer uygulamalarda kullanılan ya da takip edilen modelleri örnekler vererek uygulamanın evrensel standartta olması konusunda kamuoyunu bilinçlendirmektedir.

Bu örnek anlatımdan da anlaşılacağı üzere küreselleşme sadece ekonomi, pazarlama veya üretimin küreselleşmesiyle sınırlı kalmamış, başta bilgi olmak üzere tüm insani değerleri evrenselleştirmiş ve küreselleştirmiştir.³¹⁸ Türk Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması süreçleri de bu gelişmeden mutlak manada etkilenmiştir. Dolayısıyla kamu yönetiminin ülkemizde yeniden yapılandırılması anlayışında küreselleşmenin ve yaygınlaşan neo-liberal politikaların en önemli dinamik olduğu söylenebilir.³¹⁹

³¹⁵ Can vd. s.18.

³¹⁶ Kaya vd., s.s.287-312.

³¹⁷ Cemal Mihçoğlu, “Kamu Yönetiminde Reform”, (Ed.’ler Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012, s.s.407-420.

³¹⁸ Can vd. s.17.

³¹⁹ Aydoğanoglu, s.32.

Sonuç olarak küreselleşme kapsamında Post-fordist endüstriyel yapıların talep ettiği neo-liberal politikaların önerdiği YKY modellerinin, Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması süreçlerini başlatan en önemli dinamik olduğu söylenebilir.

2.2.1.2. Demokratikleşmenin Etkisi

Bilindiği üzere demokrasi teriminin kökenini Eski Yunan’a kadar götürmek mümkündür. “Demos” ve “kratos” kelimelerinden oluşan terim kısaca halkın yönetimi olarak tanımlanmaktadır. Abraham Lincoln da demokrasiyi “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” olarak tanımlamaktadır. Çoğunluk tarafından “iyi bir şey” olarak algılanan demokrasi teriminin anlamı kişilere göre farklılık gösterebilmektedir. Bu anlamlardan bazıları ise; fakirler ve dezavantajlılar yönetim sistemi, hiyerarşi ve imtiyazdan ziyade eşit fırsatlara ve bireysel liyakata dayalı bir toplum, sosyal eşitsizlikleri azaltmayı amaçlayan bir refah ve yeniden dağıtım sistemi, çoğunluğun yönetim ilksine dayalı bir karar verme sistemidir.³²⁰

En genel ifadesiyle demokrasi halkın kendi kendini yönetmesidir. Halkın kendi kendini yönetebilmesi için de kalabalık ve farklı dünya görüşleri olan insan gruplarının çeşitli adlarda temsil edilmesi gerekmektedir. Günümüz demokrasi anlayışında seçilmişler ile doğrudan doğruya halkın kurduğu örgütler kamuya hizmet üretilmesinde ve demokrasinin hüküm sürmesinde oldukça önemli unsurlardır. İster siyasi partiler olsun isterse sivil toplum kuruluşları (STK) bu anlamda temsili demokrasinin vazgeçilmezi olan kurum ve kuruluşlar arasında sayılmaktadır.³²¹

Demokratikleşme tüm dünyada çağdaşlaşmayı, ilerlemeyi ve gelişmeyi devlet yönetiminde yansıtan, bu yönü ile de başta Batılı medeniyetler olmak üzere tüm bilgi toplumlarının talepleri doğrultusunda gelişen yönetim biçimidir.³²²

Demokrasinin hem temsili hem de katılımcı formları aynı zamanda küreselleşen dünyamızda neo-liberal politikaların sürdürülmesi açısından vazgeçilmez değer ve önem taşımaktadır.³²³

³²⁰ Andrew Heywood, **Siyaset**, Çev. Bekir Berat Özipek, (Ed. Buğra Kalkan), Ankara, 2007, s.s.96-97.

³²¹ Mihçioğlu, s.409.

³²² Tevfik Erdem, **Feodaliteden Küreselleşmeye “Temel Kavramlar ve Süreçler”**, Lotus Yayınları, Ankara, 2009, s.s.28-32.

Ancak buna rağmen günümüzde pek çok ülkede temsili demokrasinin kurumlara, imtiyazlara, kulis çalışmalarına ve patronaj ilişkilerine dayandığı görülmekte ve böylece de kamuya hizmet kalitesinde düşüşler yaşanmaktadır. Çünkü günümüz post-modern devlet anlayışının bir parçası olarak, tüm devletlerin kamu yönetim süreçlerinde yaygınlaşması gereken, katılımcılık şeffaflık ve temsili demokrasi uygulamalarında çeşitli engellemeler kaldırılmaya çalışılmaktadır.³²⁴ Dolayısıyla günümüz demokrasisinin doğrudan doğruya halkın tüm taleplerine ve beklentilerine, kamusal hizmet alanlarında tam olarak arzu ettiği şekilde cevap verir bir anlayışla revize edilmesi gerekmektedir. Çünkü demokrasi halkın sesini bir yandan yükseltirken, güçlü taleplere etkili cevap veren kamu yönetimlerini ve hizmetlerinin de üretilmesi gerekliliğini ortaya çıkartmaktadır.

Ayrıca yeni ekonomik çağda tüm dünyada demokrasinin gelişmesi, kamu yöneticilerinin her türlü eylemlerinin hesabı kamu alanında belirlenen bir yönetim sisteminde halk tarafından sorgulanabilmesi sonucunu doğurmuştur.³²⁵ Bu anlamda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması uygulamalarının en son versiyonu olarak tanımlanan yönetim yaklaşımı demokrasiyi, kamu yönetimini temel özellik ve anlamlarına göre yeniden tanımlanmaktadır. Bu nedenledir ki demokrasi yönetimi, yönetim de demokrasiyi teşvik etmekte ve desteklemektedir.³²⁶ Bu çift taraflı etkileşim nedeniyle kamunun yeniden yapılandırılmasında demokratikleşme önemli bir dinamo özelliği kazanarak, günümüz toplumlarının desteğini almaktadır.

Türkiye'nin demokratikleşme süreçlerinde bozuk bir sicili vardır ve mevcut demokrasi düzeyi itibariyle günümüzde üçüncü dünya ülkesi konumunu bir anlamda hâlâ korumaktadır. Bu anlamda Cumhuriyet döneminde yaşanan, tüm reformların ve anayasal düzenin askıya alındığı üç askeri müdahale yaşanması, ülkenin demokrasi sicilini etkileyen en önemli olayların başında gelmektedir. Buna ek olarak doğu kültüründen kaynaklanan vesayetçi eğilimler, biat kültürünün yaygınlığı ve benzeri toplumsal özellikler, Batı patentli demokratikleşmenin bir türlü ülkemizde arzu edilen seviyede yeşermesine müsaade etmemiştir.³²⁷

³²³ Can vd. s.51.

³²⁴ Tutum, s.479.

³²⁵ Tekeli, s.25.

³²⁶ Tutum, s.480.

³²⁷ Tutum, s.480.

Bununla birlikte Türkiye’de sosyo-ekonomik kalkınma ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına kadar pek çok revizyonist politika ve reform, ancak mevcut demokratik düzenin devam ettiği dönemde sürdürülebilmiştir. Çünkü toplumsal uzlaşının dengeli bir şekilde sağlandığı, kamusal hizmet alanlarının adil bir şekilde bizzat halkın kendi temsilcilerine verildiği demokrasilerde kamu yönetimini yeniden yapılandırma reformları başarılı bir şekilde sürecektir.

Son olarak ülkemizde toplumun demokratik yönden giderek bilinçlenmesi ve seçtiği siyasilere demokratikleşmeyi sağlama ve geliştirme çabalarının devamı halinde iktidara taşınması gibi nedenlerle, mevcut kamu yönetimindeki eski politik yapı kırılmaya ve ulusal standartlardaki özellikleri ile merkezi/yasal kontrol etkisini kaybetmeye başlamıştır.³²⁸ Bu anlamda Türkiye’de kamunun yeniden yapılandırılması çalışmalarının önemli bir dinamiğinin demokratikleşme çabaları olduğunu söylemek mümkündür.³²⁹

2.2.1.3. Medya ve İletişim Teknolojilerinin Gelişmesinin Etkisi

Bilginin en temel üretim faktörü haline geldiği yeni ekonomik çağda, internet, küresel mobil iletişim sistemi (GSM) ve intranet gibi yeni iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması Türk toplumunu da etkilemiştir.³³⁰ Bu teknolojik devrim başta iletişim metot ve teknolojilerinin yeniden yapılandırılmasına, yeni anlamlar kazanmasına ve yeni haberleşme yöntemlerinin keşfedilmesine olanak sağladıkça toplumumuz daha fazla örgütlenmiştir. Bu anlamda STK’lar bir yandan daha organize bir şekilde hareket etmeye başlarken, diğer yandan toplumun bilinç düzeyi giderek yükselmiştir.³³¹ Özellikle internet ve mobil haberleşme teknolojilerindeki ilerlemeler bu vasıtalara dayalı olarak yeniden yapılan medyanın büyük sıçrama yapmasına ve

³²⁸ Mihçioğlu, s.418.

³²⁹ Tevfik Erdem, “Nilüfer Göle, Sosyoloji ve Türkiye”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:2, 2001,(Göle), s.s.141-158.

³³⁰ Mete Çubukçu “Yeni Medyanın Zaferi”, **Cesur Yeni Medya Wikileas ve 2011 Araplıyanları Üzerine Tartışmalar**,(Der. Mutlu Binark ve Işık Barış Fidaner), Alternatif Bilişim Derneği Yayınları, İstanbul, Nisan 2011, s.s.51-65.

³³¹ Asım Balcı ve Harun Kırılmaz, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 81 Haziran/Eylül, Sayı: 463-464, 2009, s.s.45-70

engellenemez devasa bir kamu gücü haline gelmesine olanak sağlamıştır. Böylece günümüzde medyanın etkisinin gün geçtikçe arttığı söylenebilmektedir.³³²

Nitekim Türk medyası da dünyadaki medya sektöründeki yeniliklerden ve gelişmelerden beslenmiş, kısa sürede üstün teknolojiye dayanan evrensel standartları yakalamıştır. Bu yenileşme ile kamuoyunun belirli konularda bilinçlendirilmesi yönlendirilmesi çok kısa süre içerisinde mümkün hale gelmiştir.³³³ Medyanın bu gücünü Mayıs 2013’de ülkemizde yaşanan “Gezi Parkı Olayları”nda görmek mümkündür. Binlerce insan medya ve iletişim teknolojileri sayesinde örgütlenmiş ve hareket geçmiştir. Özellikle sosyal paylaşım sitelerindeki paylaşımlar ülkede ve dünyada yaşanan olayların hızlı bir şekilde yayılmasına ve bunlara tepki verilmesine yardımcı olmaktadır.

Sonuç olarak ülkemizde gelişen iletişim teknolojilerinin yaygınlaşmasıyla halk, reform taleplerini daha yüksek bir sesle ifade etme olanağı kazanmıştır.³³⁴

2.2.1.4. Uluslararası Örgütlerin ve Toplulukların Etkisi

Küreselleşme süreciyle birlikte etkinliklerini arttıran uluslararası kuruluşlardan ekonomik yardım talebinde bulunan gelişmekte olan ülkelerin bu taleplerinin karşılanması ilgili uluslararası kuruluşun hazırlamış olduğu bir dizi reform paketini kabul etmesine bağlanmıştır.

Adeta uluslararası kuruluşlardan borç alabilmenin ön koşulu, temel ekonomik ve toplumsal politikaların ve kamu bürokrasisinin örgütlemesine için geniş içerikli bir dönüşümün gerçekleşmesini zorunlu kılmıştır. Günümüzde başta Yunanistan olmak üzere İspanya ve İtalya gibi AB üyesi ülkelere bile, içine düştükleri ekonomik krizden kurtulmaları için ekonomik destekler bu tarz ön koşullara bağlı olarak verilmektedir.³³⁵

³³² Özgür Uçkan, “Bilgi Edinme Hakkı, Yeni Medya Düzeni ve Wikileaks”, **Cesur Yeni Medya Wikileaks ve 2011 Arap İsyanları Üzerine Tartışmalar**, (Der. Mutlu Binark ve Işık Barış Fidaner), Alternatif Bilişim Derneği Yayınları, İstanbul, Nisan 2011, s.s.47-51.

³³³ İsmail Hakkı Polat, “Wikileaks, Gazetecilik ve Yeni Medya”, **Cesur Yeni Medya Wikileaks ve 2011 Arap İsyanları Üzerine Tartışmalar**,(Der. Mutlu Binark ve Işık Barış Fidaner), Alternatif Bilişim Derneği Yayınları, İstanbul, Nisan 2011, s.s. 17- 47.

³³⁴ M. İlker Haktankaçmaz, “Ülkeler Arasında Reform Transferi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 81, Haziran/Eylül, Sayı 463-464, 2009, s.s.181-192.

³³⁵ Aydoğanoglu, s.11.

Bu anlamda ülkemizdeki birçok kamu yönetimi yeniden yapılandırılması uygulamaları ve reformları, özellikle 1990 sonrasında IMF, DB, OECD, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve AB'nin katkıları/tavsiyeleri/talimatları doğrultusunda hayata geçirilmiştir.³³⁶ AB'ye uyum çerçevesinde, AB'ye paralellik arz eden kurumsal bir yapılanma için yürütülen Twinning projeleri, DB ve IMF'den alınan yardım ve krediler karşılığında gerçekleştirilen projeler ve bu kapsamda gerçekleştirilen düzenlemeler bunlara örnek verilebilir. Ülkemizdeki birçok kamu yönetimi reformlarının başlatıcısı ve yönlendiricisi olan bu uluslararası örgütlerden, Dünya Bankası, reformların teknik içeriğini hazırlamakta, IMF, hazırlanan teknik planın kritik uygulama noktalarını mali yaptırımlara bağlayarak güvence altına almakta AB ise küresel standartlara uygun olup olmadığını sürekli denetlemektedir.³³⁷

Dolayısıyla, Türkiye 1980 sonrası iktisat politikası tercihlerinde ve Türk kamu yönetiminde hayata geçirilen yapısal uyum politikalarında bu uluslararası örgütlerin önerileri ve talepleriyle karşı karşıya kalmıştır.³³⁸ Bu anlamda denilebilir ki ülkedeki mevcut kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması süreçlerinin mimarı toplumun taleplerinden daha çok bu uluslararası örgütlerin geliştirdiği tavsiye ve ön koşullar olmuştur. Bu nedenle aşağıda anlatılan uluslararası örgütlerin ülkemizdeki kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda önerdiği/dikte ettiği uygulamalardan kısaca bahsedilmesinde yarar görülmektedir.

2.2.1.4.1. Uluslararası Para Fonu'nun Etkisi

Kendisini daha çok teknik nitelikli bir kurum olarak tanımlayan ve siyasi içerikli tartışma ve analizlere girmekten kaçınan IMF'de yolsuzlukla mücadele konusu, kamu reformlarının temel hedefleri olan şeffaflık ve iyi yönetim kavramlarının geliştirilmesi başlıkları altında tartışılmaktadır.³³⁹

³³⁶ Haktankaçmaz, s.183.

³³⁷ Mihçioğlu, s.s.420-429.

³³⁸ Birgül Ayman Güler, "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye'de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012,(Disiplin) s.s.557-576.

³³⁹ Kaya vd., s.289.

Bununla birlikte IMF'nin yönetişimi teşvik etmedeki rolü, yönetişimin ekonomik yönüyle sınırlı kalmayarak ulusların kamu yönetimi stillerini ve toplumsal yaşantılarını da şekillendirecek seviyede yeniden yapılandırılmıştır. Örneğin IMF'den mali destek isteyen ölkelerdeki (1985-2003 yılları arasında Türkiye gibi) yetkililerin, ekonomi politikalarını anlattıkları niyet mektuplarının çoğunda “yönetişim ve yolsuzlukla mücadele” konularında önemli güvenceler istenmiştir.³⁴⁰

Türkiye IMF'nin kuruluş dönemi olan 1947'li yılından 2003'e kadar sürekli kredi almış ve karşılığında doğrudan ekonomik taahhütlerin yanı sıra, pek çok kamusal alanda neo-liberal sermayenin ölkemize girmesini kolaylaştıracak idari reformları hayata geçirme taahhütlerinde bulunmuştur. Bu kapsamda Türk kamu yönetiminin bu mekanizma ile uyumlu olacak biçimde yeniden düzenlenmesine çalışılmıştır. Özellikle 1990'lı yıllar içerisindeki tüm kamu hizmet ve yönetimini yeniden yapılandırma reformları bu taahhütlerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Ancak IMF'nin Türkiye'de uyguladığı istikrar önlemleri çeşitli nedenlerden dolayı başarılı sonuçlar vermemiş, halkın menfaatlerinden çok küresel sermayenin taleplerine daha fazla cevap veren bu reformlar kendinden beklenen sonucu ölkede gösterememiştir.

2.2.1.4.2. Dünya Bankası'nın Etkisi

DB'nin gelişmekte olan ölkelere verdiği krediler, IMF ile yapılan “Stand-by” anlaşmalarında olduğu gibi bir takım ön koşullara dayanmaktadır. Bunları kısaca, “yapısal uyum politikaları” olarak nitelendirilmektedir.

DB'nin yapısal uyum politikalarını borç verdiği ölkelerden piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak biçimde kamu reformu yapmalarını talep etmek şeklinde özetlemek mümkündür. Böylece DB kendisinden kredi talep eden ölkelerin ekonomi politikalarından başlayarak, ulusal kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine kadar çeşitli toplumsal alanların neo-liberal ve küresel sistemin gerçeklerine göre yapılandırılmasını sağlamaktadır.³⁴¹ Ayrıca her yıl yayınlanan DB raporları, reform paketleri ve kredilerinin (zorlayıcı) ön koşulları yoluyla, yönetişim ile ekonomi ve siyaset düzlemleri arasında net ayırım yapılmasını öngörmüştür. Bu

³⁴⁰ Haktankaçmaz, s.183.

³⁴¹ Tutum, s.484.

anlamda tüm ülkelere olduğu gibi Türkiye'ye de, bu tarz kamu yönetim yapısı oluşturma süreçlerinin teknik bir konu olarak görülmesini ve kamu yönetim süreçlerinin piyasa ve sivil toplum aktörleri ile devlet temsilcileri arasındaki paylaşımının hedeflenmesini tavsiye/dikte etmiştir.³⁴² Yine DB raporlarında kamu yönetiminin işletme yönetimi esasına göre yeniden yapılandırılması ve piyasanın önündeki bilgiye ulaşma engellerini ortadan kaldıran şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının hukuki açıdan güvenceye alınması önemle tavsiye edilmiştir.³⁴³

Türkiye ve Dünya Bankası arasında yapılan anlaşmalar ile “Yapısal Uyum Politikaları”nın uygulanma süreci “24 Ocak 1980 Kararları” ile başlamıştır. Bu kararlar ile her alanda ekonomik serbestleşme öngörülerek, yapısal uyum reformları aracılığıyla dünya ile bütünleşmenin sağlanacağı savunulmuştur.

Böylece Türkiye’de idari reform kavramı terk edilerek DB’nin öngördüğü şekilde “yapısal uyum” süreci başlamış ve 1990’lı yılların başından itibaren ülkemizde enerjiden eğitime kadar çok farklı ulusal piyasaları küresel standartlarda düzenlemeye yönelik kredi antlaşmaları imzalanmıştır.³⁴⁴ 2000’li yıllara gelindiğinde Dünya Bankası, kamu bürokrasisini düzenlemeye yönelmiş, 2002 tarihli “Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi”ni ülkedeki kamu yönetimi, hukuk, adalet ve kamu personeli rejimi sistemlerinde kendisinin önerdiği şekillerde reform yapılması koşuluna bağlamıştır.³⁴⁵

Görüldüğü üzere DB tarafından sağlanan kredilerin ön koşulu olarak sunulan yapısal uyum politikalar Türkiye’yi sosyal, demokratik ve hukuk devleti yapmaktan çok, piyasa temelli, işletmecî devlet anlayışına göre yeniden yapılandırmaktır. Bu yönde yapılacak düzenlemelerin Türkiye’nin ekonomik ve sosyal yapısı üzerindeki etkileri ve vatandaşların tamamen piyasa ilkelerine göre yapılandırılmış bir kamu yönetiminin meşruiyetini ne ölçüde benimseyerek destekleyecekleri konusu açık değildir.³⁴⁶

³⁴² Haktankaçmaz, s.187.

³⁴³ Güler, (Nesnesini), s.568.

³⁴⁴ Yasemin Özdek, “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:32, Sayı:3, 1999, s.s.25-48.

³⁴⁵ Kaya vd., s.287-312.

³⁴⁶ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 57, İstanbul, 2007, s.19.

2.2.1.4.3. Dünya Ticaret Örgütü'nün Etkisi

Günümüzde sürdürülen küresel ticaretin %97'sini kurumsal bazda yöneten ve şekillendiren Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), resmi olarak kurulduğu 1999 yılına kadar geçen yaklaşık 50 yıl süresince bu işlevini (GATT) müzakereleri çerçevesinde yerine getirmiştir.³⁴⁷ GATT'a ek olarak DTÖ, "Hizmet Ticareti Genel Anlaşması" (GATS) ile de ülkelerin kamu yönetim yapılarını neo-liberal esaslar çerçevesinde düzenleme girişimlerinde bulunmaktadır. GATS ile birlikte iki anlaşmayla küresel sermayenin mal ve hizmet ticaretindeki akışkanlığı sağlama ve bunların önündeki engellerin kaldırılması hedeflenmiştir. Böylelikle özellikle GATS çerçevesinde kamu hizmetleri de dâhil olmak üzere herhangi bir sermayenin girişini kısıtlayan etmenler ortadan kaldırılmıştır. Yani bu anlaşma ile pek çok kamu hizmet alanı piyasaya açılmıştır. Türkiye'nin de taraf olduğu bu anlaşma ile pek çok kamu hizmeti piyasaya açılmıştır.³⁴⁸

Bununla birlikte GATT ve DTÖ küresel ticaretin kolaylaştırılması, genişlemesi ve sürekli olarak zenginleşmesini kapsayan tüm neo-liberal politikaların uluslararası üreticisi ve denetleyicisi konumunu hiç kaybetmemiştir. Gelişmiş ülkelerin önderliğinde 159 ülkenin halen üye olduğu (2 Mart 2013 tarihi itibarıyla) DTÖ açık bir şekilde küresel sermayenin sınır tanımayan genişlemesini sağlamakta, bu amaçla üye devletleri bağlayıcı düzenlemelere gitmekte ve bu yönüyle piyasa temelli bir anlayışla ulusal yönetimin tüm yapılarına müdahale edebilmektedir. Bu müdahaleye karşı çıkma ya da imzalanan antlaşmalarla üye devletlerden alınan taahhütlere uymama, küresel sistemden izolasyonu ve iflası beraberinde getirecek müeyyidelere bağlanmıştır.³⁴⁹

Bu açıdan DTÖ kararlarına önerilerine ve imzalanan antlaşmaların hükümlerine uygun bir şekilde hareket etmek zorunda kalan Türkiye, ulusal kamu hizmeti üretimi alanlarını DTÖ'nün belirlediği sistem ve yöntemlerle yeniden yapılandırmıştır. Böylece ülkemizde kamu hizmetlerinin üretim süreçlerinde yerli sermayeye tanınan tüm ayrıcalık veya olanakların yabancı sermaye için de tanınmasına yönelik pek çok yasal düzenleme yapılmıştır.

³⁴⁷ Özdek, s.21.

³⁴⁸ Acar, s.80.

³⁴⁹ Haktankaçmaz, s.188.

Ancak Türkiye’de ulusal sermayeler yabancı sermaye ile eşit şartlarda ve güçte olmadığı için ülkemizde uluslararası yatırıma açılan alanlarda yatırım yapma, kamu hizmeti üretme ve yüksek gelir elde etme imkânını çoğu zaman yabancı sermaye kapmıştır.

2.2.1.4.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün Etkisi

OECD, kendisine üye olan devletlerin kamu yönetimlerinde ihtiyaç duyacakları küresel standartlara uygun her türlü reform veya düzenleme konularında projeler geliştirmektedir.³⁵⁰

OECD, Kamu Yönetimi Programını Public Management (PUMA) çerçevesinde sürdürdüğü projelerle, kendisinden destek isteyen ülkelerin kamu sektöründe ve yönetiminde gerçekleştirmek istediği reformlara destek olmaktadır. Bu kapsamda OECD’nin üyesi olan Türkiye’deki kamu yönetimini ve kamu hizmeti üretim süreçlerini yeniden yapılandırmaya yönelik çeşitli projeler yürütülmüştür.³⁵¹

Ancak OECD’nin ülkemizdeki kamu reformlarıyla ilgili en son raporunda özetle; “Türkiye’de kamusal alanlarda sürdürülen daha önceki reformların, etkili bir piyasa ekonomisi kuramadığı ve mali sorunlara etkili çözümler getirilemediği belirtilmekte ve bu kamuyu yeniden yapılandırma reformlarının küresel rekabet açısından ülkeyi önceki duruma göre daha güvenilir konuma taşıdığı” ifade edilmektedir.³⁵² Dolayısıyla OECD’nin hedefinin, kamu sektörünün kamu yararına yönelik daha kaliteli kamu hizmeti üretmesi amacıyla değil, daha çok neo-liberal ekonomik genişleme amacıyla tasarlandığını belirtmek mümkündür.

Bununla birlikte OECD’nin halen ülkemizde kamunun yeniden yapılandırılması kapsamında yapılan düzenlemelerde etkisinin ve gücünün olduğu, bu yönüyle Türkiye’de önemli bir YKY dinamiği olarak fonksiyonun bulunduğu söylenebilir.³⁵³

³⁵⁰ Özer, (Yönetişim), s.25.

³⁵¹ Alkan Soyak ve Nadir Eroğlu, “Türkiye’nin Kalkınma Anlayışının Dönüşümünde IMF Dünya Bankası Yapısal Uyum Politikalarının Rolü”, Akdeniz Üniversitesi, **Globalization, Democratization and Turkey Sempozyumu Kitabı**, 27-30 Mart 2007, s.s.526-535.

³⁵² OECD, <http://www.oecd.org/gov/33981105.pdf>, (18.07.2012), p. 27.

³⁵³ OECD 2009, “Türkiye’de OECD Düzenleme Reformu İncelemeleri, Düzenleyici Etki Analizi: Politikaların Bütünlüğü İçin Bir Araç, OECD, 2009.

2.2.1.4.5. Avrupa Birliği'nin Etkisi

Kurulduğu ilk günden itibaren Türkiye'de kamuya yönelik reform ve devleti yeniden yapılandırma çalışmaları Avrupa'ya dönük olan ilerleme hedeflerinin bir parçası olarak görülmüş, bu hedef doğrultusunda adımlar atılmıştır.³⁵⁴ Ülkemiz için dış dinamik unsurlardan en etkili ve katalizör işlevi gören uluslararası kuruluşun AB olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.³⁵⁵

Günümüzde ekonomik bütünleşmesini büyük oranda sağlayan, siyasi ve askeri ittifakını güçlendiren AB ile Türkiye arasındaki ilişkiler 1959 yılında başlamıştır. 1996 yılında AB Gümrük Birliğine üyelik ile halkımız, yarım asırdır süren üyelik süreci içerisinde AB patentli kamusal reformlarını günlük yaşantısının bir parçası olarak görmeye başlamış ve yapılan uyum çalışmaları içinde AB müktesebatının Türk iç hukukuna dâhil edilmesi ile uygulanacak reformların ülke gündemini şekillendirdiği belirlenmiştir.³⁵⁶ Bu ilişki 1999 Helsinki Zirvesi'nde, Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi tarafından Türkiye'nin tam üyelik konusunda aday ülke statüsünün kabul edilmesiyle önemli bir ivme kazanmıştır. Özellikle bu zirvede adaylık statüsünün tanınmasıyla Türk kamu yönetimindeki değişim projeleri bu eksende gerçekleştirilir olmuştur. AB'nin belirtilen rolü, katılım ortaklığı belgelerinde ve Türkiye hakkında hazırlanan ilerleme raporlarında kendini göstermiştir.³⁵⁷

Türkiye'nin AB'ye girebilmesi için Birliğin önerdiği yapısal reformların hayata geçirilmesi, Birlikle uyumlu olması açısından ülkedeki kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılması, mevcut kamu hizmetlerinin YKİ ve yönetim ilkelerine uygun şekillerde üretilmeye başlanması ve bu YKY yaklaşımlarının temel ilkelerinin hayata geçirilmesi AB'ye üyeliğin ön koşulu olarak görülmektedir.

Bu nedenle yarım asırlık reformlarla geçen tam üyelik çalışmaları, Türkiye'deki iktidarların tamamının önemli siyasi önceliklerinden biri olarak kabul edilmiş ve dolayısıyla üyelik kriterlerine uyumun sağlanması için ulusal kamu

³⁵⁴ M.Akif Özer, "Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 66-67, 2006, s.s.67-99.

³⁵⁵ Metin Bulut, "Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 82, Temmuz-Eylül 2011, s. 99.

³⁵⁶ Ökmen ve Canan, s.s.140-168.

³⁵⁷ Bulut, s.99.

yönetiminin AB kurumsal ve yönetsel yapısına uyumlulaştırılması çabaları özellikle 2000’li yıllardan itibaren artmıştır.³⁵⁸ Bunun için Türk kamu yönetiminde anayasa dâhil birçok yasanın aykırı hükümlerinin değiştirilmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılanması çabaları hız kazanarak, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları için güçlü bir dinamizm yakalanmıştır.

Türkiye ve AB arasındaki ilişkide kritik dönüm noktaları olarak 1964 yılında yürürlüğe giren Ankara Anlaşması, 1987 yılında yapılan tam üyelik başvurusu, 1995 yılında Gümrük Birliği kurulmasını sağlayan antlaşma, 1999 Helsinki Zirvesi ile aday ülke statüsünün sağlanmış olması, 2005 yılında katılım müzakerelerinin açılması, 2006 yılında Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi’nin kabul edilmesi sayılabilir.³⁵⁹ Bilindiği üzere Türkiye’nin AB’ye uyum için giriştiği reformların analizi, her yıl Birliğin yetkili organlarınca hazırlanarak ilan edilen Türkiye İlerleme Raporlarında görmek mümkündür.³⁶⁰ İlerleme raporları, Avrupa Komisyonu’nun aday ülkelerin Kopenhag kriterlerini karşılama yönünde kaydettikleri gelişmeleri yasama, yürütme, yargı, sivil toplum, ekonomik sektör ve birlik standartları temelinde düzenli olarak izlediği yıllık metin olarak tanımlanabilir.³⁶¹ Birlik ilerleme raporları ile üye olan ya da aday olan ülkelere kamu yönetimi konusunda belirli bir model önermemekte ancak belirli temel noktaları gözetmek şartı ile modellemeyi ilgili ülkeye bırakmaktadır. Bunun nedeni de her ülkenin kendine has bir yönetim yapısının mevcut olduğudur. İlerleme raporlarının hazırlanmasına 15-16 Haziran 1998 tarihinde başlanmış ve ilk rapor 4 Kasım 1988 tarihinde hazırlanmıştır. Raporların adlandırılmasında değişikliğe gidilmiş 1998-2004 yılları arasında Düzenli Rapor olarak adlandırılırken 2004 yılından itibaren İlerleme Raporu olarak adlandırılmıştır.³⁶²

Türkiye’nin AB’ye katılım sürecine ilişkin İlerleme Raporlarında; “Siyasal-yönetsel yapının işleyişiyle ilgili düzenlemelerin yanı sıra, mali sektör reformunun

³⁵⁸ Okçu, s.21.

³⁵⁹ Bulut, s.102.

³⁶⁰ AB İlerleme Raporu, (2011), “AB Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu” Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu’na ve Konsey’e Sunulan Bildirim, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2011-2012, Brüksel, 12 Ekim 2011, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (20.03.2013)

³⁶¹ Bulut, s.104.

³⁶² Melis Ozankan, **Avrupa Birliği İlerleme Raporları Çerçevesinde Türk Çalışma Mevzuatının Gelişimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009, s.11.

uygulanması ile piyasada düzenleyici işlev yüklenen bağımsız düzenleyici kurulların korunması tavsiyeleri” dikkat çekmektedir. Yine bu raporlarda, “kamu sektöründe özelleştirilmelerin hızlanması, doğrudan yabancı yatırımların kolaylaştırılması” gibi düzenlemeler yer almaktadır.³⁶³ AB Komisyon tarafından kaleme alınan ilerleme raporları katılım öncesi stratejinin bir parçası olarak görülmekte ve aday ülkelerin bu rapor kapsamında kaydettiği gelişmeler düzenli aralıklarla AB Konseyi’ne rapor edilmektedir. Adaylık sürecinde Türkiye’nin genel durumu, geçirdiği değişiklikler ve bünyesinde barındırdığı yapısal sorunlar ise Kopenhag kriterleri doğrultusunda analiz edilmektedir.³⁶⁴

Raporların genel değerlendirilmesinde; Türkiye’de makro ekonomik dengesizliklerin azaltılması için sağlıklı işleyen bir piyasa ekonomisinin kurulmasının istenmekte olduğu ve ayrıca dış politika, güvenlik, hukuk, insan hakları temel hak ve özgürlükleri konusunda Türkiye’nin üye ülkeler ile aynı standartları yakalamasına vurgu yapıldığı söylenebilir.³⁶⁵ Ayrıca raporlarda talep edilen reformlar Türk kamu yönetiminin merkeziyetçi, bürokratik ve toplumsal aktörlerle yeterince işbirliği geliştirmeyen katı hiyerarşik yapıyı çözmeye yöneliktir.³⁶⁶

Türkiye’de kamu yönetiminin işleyişinden kaynaklanan sorunlarının çözümü, büyük ölçüde AB’ye uyum sürecinde ele alınacak yeniden düzenlemelerde ve reformlarda aranmaktadır. Özellikle 2005 yılından itibaren Türkiye’nin AB’ne uyum amacıyla gerçekleştirdiği söz konusu reformların önemli bir bölümünü kamu ekonomisi ve kamu yönetimine ait reformların oluşturduğu görülmektedir.³⁶⁷ Bu anlamda Türkiye’nin ulusal hedefi olarak kabul edilen AB’ye uyum çabaları ülkemizde yaşanan kamuyu yeniden yapılandırma reform ve çabalarının en önemli kaynağıdır. Son olarak Türk kamu yönetiminin AB’nin sosyo-politik, idari ve bürokratik yapı hakkındaki analiz ve önerilerden oluşan yapılanma ölçütleri doğrultusunda yön ve şekil aldığı söylenebilir.³⁶⁸

³⁶³ Kaya vd., s.289.

³⁶⁴ Bulut, s.103.

³⁶⁵ Kösecik, s.17.

³⁶⁶ Bulut, s.122.

³⁶⁷ Deniz Altınbaş, “AB’nin Vizyonu ve Türkiye ile İlişkileri”, **Stratejik Öngörü 2023: Cumhuriyet’in 100. Yılında Türkiye ve Dünya Sempozyumu Kitabı**, ASAM, 9-13 Ekim 2006, Ankara <http://www.transanatolie.com/turkce/turkiye/turkiye%20gercekleri/asam-sp-2023.pdf>, (25.10.2012), s.71.

³⁶⁸ Bulut, s.112.

2.2.2. Türk Kamu Yönetiminde Yeni Kamu İşletmeciliği Uygulamaları

Kamu bürokrasisindeki köklü sorunları çözme arayışları, sosyo-ekonomik yaşantıda meydana gelen değişimlere ayak uydurma çabaları ve AB, IMF, OECD gibi uluslararası örgütlerin teşvikleriyle, Türkiye’de çeşitli dönemlerde kamu bürokrasisini yeniden yapılandırma amacıyla reformlara girişilmiştir.

Bu reformlar daha çok aksayan kamusal hizmet alanlarındaki sorunları çözmeye odaklanmıştır. Bu nedenle yapılan yeni düzenlemeler, mevcut süreçleri tanımlayan mevzuata ilişkin yeni kural ve yasalarla yapılmaya çalışılmıştır. Aslında devrim ve reform niteliği kesinlikle olmayan bu hukuksal düzenlemeler beklenen faydaları çoğu zaman da sağlayamamıştır. Bunun temel sebebi hukuksal değişikliklerin kurumsal ve örgütsel yaşantılara uygun şekilde yönlendirilmesinden, bir oldubittiyle toplumu ve devleti oluşturan insanların alışkanlıklarını değiştireceğinin zannedilmesinden kaynaklandığı söylenebilir. Yine de, Türkiye’de böylesine eksik bir anlayışla başlayan yeniden yapılanma çalışmalarının ortak amacının, kamu yönetiminde yeni ekonomik çağın nitelikleriyle örtüşen çağdaşlaşmayı yakalamak olduğu söylenebilir. Çünkü yapılmaya çalışılan pek çok yeni düzenleme, post modern yönetim yaklaşımlarının ortaya koyduğu, yönetim ve YKİ anlayışlarıyla örtüşmektedir.

Yönetişim ve YKİ ile örtüşen bu düzenlemeler, genellikle Türk kamu sisteminin sorunlarını çözmek, uluslararası örgüt ve birliklere verilen vaatleri yerine getirmek ve kamuya daha etkili hizmet verebilmek amacıyla yapılan hukuksal düzenlemeleri kapsamaktadır. Aşağıdaki başlıklarda anlatılan yeni uygulamalar, gerek Türk toplumunun kamuoyu ve medya baskısıyla şekillenen talepleriyle, gerekse küresel piyasalara uygun kamu yönetimlerinin oluşturulması amacıyla AB, IMF, DTÖ gibi uluslararası örgütlerin artan baskıları neticesinde gittikçe etkinlik kazanmaktadır.³⁶⁹ Bu etkinlikler ve yeni uygulamalar aşağıdaki başlıklar altında incelenmeye çalışılacaktır.

³⁶⁹ Altınbaş, s.72.

2.2.2.1. Piyasa Yönelimli Devlet Modeli

Dünyada son otuz yıldır kamu bürokrasilerinin etkisi altında kaldığı en büyük dönüşümün, piyasa modeline uygun devlet modelinin benimsenmiş olduğunu söylemek mümkündür.

Endüstriyel piyasalardaki gelişmeleri, değişimleri ve farklılaşan yönetim anlayışlarını devlet yönetimine ve fonksiyonlarına uyarlamaktan ibaret olan bu yaklaşım gerçekten de 21. yüzyılın kamu yönetiminde önemli paradigma değişimlerine neden olmuştur. Ayrıca endüstri alanındaki bu Post-fordist yönetim stratejilerine paralel, kamu yönetiminde de etkinlik ve üretkenliği yakalama konusu devlet bürokrasisinin öncelikleri haline gelmiştir.

Dünyada yaşanan bu paradigma değişimleri, günümüz Türkiye’inde sadece ulusal piyasalara değil küresel piyasalara uygun bir devlet anlayışının benimsenmesiyle varlığını etkili bir şekilde hissettirmeye başlamıştır. Özellikle kısmi reform ve iyileştirmelerle sürekli restore edilmeye çalışan bürokratik yapı, yeni düzenlemeleri ve reformları zorunlu kılan piyasa modeline uygun devlet anlayışı doğrultusunda bir takım yeni uygulamalara kapı aralamıştır. Ayrıca ülkedeki mevcut kamu yönetimi sistemi zaman içerisinde yapılan etkisiz müdahalelerle temelden bozulduğu için, yeni uyarlamalar zamanın getirdiği şartlara ve yarattığı yeni ihtiyaçlara cevap veremez olmuştur.³⁷⁰

Bu şartlara ve dönüşümlere göre şekillenen günümüz Türkiye’indeki kamu hizmeti anlayışını değiştirmek, yeni paradigmaları dikkate almak, kamuda hizmetlerin niteliğine göre yeni kriterler saptamak, tüm hizmetlerin sunucusu değil koordinatörü ve denetçisi olmak amacıyla yeni düzenlemelere gidilmiştir. Ancak Türkiye’de kamusal alanda reformlar ilk etapta endüstriyel piyasa modellerinde olduğu gibi verimlilik ve üretkenlik üzerine yoğunlaşmış, bu hedefe ilerleme yolundaki önemli sorunların giderilmesine çalışılmış ve kamu bürokrasisinde kamu çalışanlarının performans ölçütleri belirlenerek, kamuda topyekûn verimlilik ön plana çıkartılmaya çalışılması şeklinde yaşanmıştır. Bu nedenle ülkemizdeki piyasa yönelimli devlet modelinde öncelikle kamu personelinin ve kurumlarının

³⁷⁰ H.Ömer Köse, “Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim”, T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Mayıs 2007, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/145.k2yhokose.pdf>, (02.04.2013), s.s.5-7.

performansını yükseltme uygulamaları ve düzenlemeleri geliştirilmiştir. Daha sonra ise kamu çalışanlarının görevlerinde doyuma ulaşması, işine motive edilmesi ve başarılı kamu personelinin mükâfatlandırılması amacıyla yeni ödüllendirme sistemlerinin oluşturulması için uğraşlar verilmiştir. Kamu personelinin performansının yükseltilmesi, iş doyumu ile mesleki motivasyonunun artırılması, kamu kurumları içerisinde meydana gelen çatışmaların çözümlenmesi vb. amaçlar doğrultusunda pek çok düzenlemelerle Türk kamu bürokrasisinde işletme yöneticiliği yaklaşımları kendini göstermiştir.³⁷¹

Özellikle küresel ve ulusal yönetim ile desteklenen bu uygulamalar, küreselleşen dünyada piyasa yönelimli devlet modeline uyumu ülkemizde de sağlama amacı taşımaktadır. E-devlet üzerinden kamu hizmetlerinin yapılandırılması, tüketici haklarının korunmasında olduğu gibi vatandaş haklarının da korunması ve kollanması için bilgilendirme yükümlülüğünün genişletilmesi, kamu yönetiminin elinde bulunan birçok üretim alanı özelleştirmeler yoluyla devredilmeye çalışılmıştır. Böylece kamu hizmet üretiminde ürüne odaklanmak yerine, bu ürünü ortaya çıkartacak sistemin devlet aktörü olmadan kurulmasına zemin hazırlayan çeşitli ticari sözleşmelerin kamu-sivil taraflarca imzalanması esnek yönetim modelinin ülkemizde gittikçe yerleşmeye başladığını gösteren en önemli etken olduğu söylenebilir.

Yine aynı şekilde Türkiye kamu sektöründe taşeronlaştırma özelleştirmenin bir biçimi olarak görülmüş ve 24 Ocak 1980 sonrası sistemli bir şekilde kamu yönetiminde yerini almaya başlamıştır. Özelleştirmeler adeta ülkenin ekonomik krizlerden kurtulmasının ve gelişmesinin yegâne yöntemi olarak kamuoyuna lanse edilmiştir. Özelleştirmeleri aynı yıllarda taşeronlaşma takip etmiştir. 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de kullanılan taşeronlaştırma, ilk başlarda asli kamu hizmetlerinin dışında kalmış daha sonra ise başta sağlık hizmetleri olmak üzere hemen hemen tüm kamusal hizmet alanlarına yayılmıştır.

Özellikle 2000’li yılların başından itibaren ülkemizde kamuda yaygınlaşan taşeronlaşmanın temel nedeni olarak; kamu personel maliyetinin düşürülerek ucuz ve örgütsüz işçi çalıştırma gösterilebilir. Bununla birlikte taşeronlaşma, kamu çalışanlarının yeterli hukuki güvencelerden yoksun bırakılmasına neden olmuş ve memurlar yerine emeğin ucuz ve düşük şartlarda istihdam edilmesine uygun zemin

³⁷¹ Güler, (Nesnesini), s.575.

hazırlayan taşeron çalıştırma tercih edilir olmuştur. Taşeron çalıştırma ile sendikasız, sigortasız hatta kimi zaman asgari ücretin altında bile işçi çalıştırılmakta, sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme düzeninin kurulması imkânsız bir hale gelmektedir.³⁷² Bu işçi çalıştırma yöntemi de çalışanların mağduriyetine sebep olmaktadır. Zira kamu yönetimi gücünü halktan alarak kamu hizmetlerini kâr düşüncesiyle değil, halka hizmet düşüncesiyle yapar. Kamu yönetiminin geçmişten günümüze var olan sorunlarının çözümü yine kamu mekanizmaları yoluyla çözülebilir. Aksi takdirde işletme yönetimi unsurlarının kamu yönetimine uygulanması ideolojik çabaların bir ürünü olmaktan öteye gidemez.³⁷³

Türkiye’de kamu yönetim sistemi yeniden yapılandırılırken küresel şirketlerin ve sermayenin ülkenin ulusal kaynakları üzerinde söz sahibi olması önemli roller oynamış halen de oynamaktadır.³⁷⁴ Bu anlamda küreselleşme, liberalleşme, piyasa şartlarına uygun devlet yönetimi geliştirme çok özenle yönetilmesi gereken süreçlerdir.

2.2.2.2. Yerelleşmenin Önemsinmesi ve Yaygınlaşması

Ülkede yeni sağ politikaların artmasıyla yaygınlaşan yerelleşme, devletin merkezi-yerel parçaları arasındaki işbölümünde yerel parçaların sözde ağırlık kazanmasına, gerçekte ise özelleştirmenin bir aracı haline getirilmesine yapılan vurgu olarak tanımlanmaktadır.³⁷⁵ Yerelleşme anlayışının temelini, kaynakların doğrudan merkez tarafından tahsis edilmesi yerine, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunun yerel yönetimler tarafından yapılması ve böylelikle hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması oluşturur.³⁷⁶

Günümüzde küreselleşen piyasa temelli YKİ anlayışı yerelleşme söylemi sayesinde halk nezdinde bilinir olmuştur. Yerelleşme, özellikle belediye hizmetlerinin sunumunda ülkemizde sürekli teşvik edilen, kendisinden övgüyle bahsedilen ve önemli bir kısmı reform niteliği taşımayan bir çok yeni düzenlemenin

³⁷² Müjdat Şakar, “Ölçüsüz Taşeronlaşmaya Karşı Geri Adım: İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarısı Taslağına Sıkıştırılan Değişikliğin Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum**, 2010\4, <http://calismatoplum.org/sayi27/sakar.pdf>, (02.04.2013), s.30.

³⁷³ Şaylan, s.456.

³⁷⁴ Güler, (Nesnesini), s.574.

³⁷⁵ Güler, (Nesnesini), s.574.

³⁷⁶ Aykaç, s.302.

gerekçesi halini almıştır. Bununla birlikte ülkemizde yerelleşmenin önemsenmesinin ve yaygınlaşmasının en önemli sebeplerinin başında vatandaşların merkezi idarenin izni olmadan kilometrelerce ötede ihtiyaç duyduğu kamu hizmetini alamaması gösterilebilir.

Gerçektende ülkemizde çoğu mahalli yönetici bölgesinde yaşayan insanların kamu hizmet taleplerini, beklentilerini ve belediyesinin sorunlarını çözmek amacıyla sürekli Ankara'ya görüşmeler yapmak üzere gelmek zorundadır. Bakanlıkların ve genel müdürlüklerin taşra yönetim birimleri ise, görev bölgelerinde kamu hizmetinin gerektirdiği kararları alabilmek, uygulamaları hayata geçirmek için merkezi yönetimle sürekli yazışma yapmakta, çözmek istemediği sorunları bile bu bahaneyle yokuşa sürebilmektedirler. Taşra teşkilatlarının bağımsız hareket kabiliyeti ve özerkliliğinin olmaması ülkede ayrılıkçı akımların gelişmesine engel olma düşüncesiyle birlikte, pek çok alanda kamusal hizmet ve yatırımlarının zamanında karşılanmasına da engel olmaktadır. Bu nedenle günümüzde sadece belediyelerde değil, aynı şekilde taşra kamu kurumlarında yerel özerklik tanınması, yetki devri, yerelin güçlendirilmesi ve mülki idarelerin başkentten bağımsız hareket etmesine olanak sağlayan esnek yönetim uygulamaları geliştirilmektedir.³⁷⁷

Öte yandan ülkedeki mahalli idarelerin en önemli kurumları olan belediyelerin yetki, sorumluluk ve mali özerklikleri her geçen gün genişlemektedir. Özellikle büyükşehirde yaşayan halkın kendi seçtiği belediye yöneticilerinden beklentileri yükseldikçe, merkezi idare gittikçe belediyelerin merkezi hükümete olan bağımlılığına son vermeye başladığı görülmektedir. Bu kapsamda Türkiye'de 1980'den bu yana kamu yönetimini ve özellikle yerel yönetimleri yeniden yapılandırma konusunda çalışmalar yapıldığı söylenebilir.

Ülkemizde yerelleşmenin yaygınlaşması, mahalli idare yönetimlerinin yeniden yapılandırılması bağlamında pek çok reform girişimiyle yeni yasal düzenleme yapılmıştır. Bu reformlarda özellikle yerel yönetimlerin mali ve örgütsel yapıları, personel politikası, yönetim-vatandaş ilişkisi ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi gibi konulara yoğunlaşmıştır. Bu düzenlemeler daha çok yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta değişiklikler yapılması şeklinde gerçekleşmekle

³⁷⁷ Eryılmaz, (Kamu Yönetimi), s.s.234-242.

birlikte, yerel yönetimlerin daha özerk duruma getirilmesine gayret edildiği de söylenebilir.

Bu kapsamda yapılan yasal düzenlemelerle yerel yönetimler için reform niteliğinde olan, onların özerkliğini arttıran, ayrıca YKİ ve yönetim anlayışları çerçevesinde kamu hizmeti üretmesine olanak sağlayan yasal düzenlemeler aşağıdaki başlıklar altında toparlanabilir:

1. 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
2. Bu kanunda değişiklikler yapmak üzere hazırlanan 22.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
3. 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu,
4. 22.02.2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
5. 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunları yürürlüğe girmiştir.³⁷⁸

Anılan kanunlarla, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, taşra, metropol ve belediye) yeniden bölüştürerek performansın artırılması; hizmetlerde yerindelik, etkinlik ve verimlilik, yönetime katılma, hesap verebilirlik ve hizmetlerin sonuçlarına odaklılık gibi ilkelerin hayata geçirilmesi ve ülkenin aşırı merkeziyetçi, katı hiyerarşik ve içine kapalı idari sisteminin, adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürülerek modernleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda yaygınlaşan yerelleşmeyle birlikte devletin birçok yerel kamu hizmetiyle ilgili olarak merkeziyetçilikten kurtulup adem-i merkeziyetçi bir zihniyetle örgütlenmesi, politik istikrar, kamu hizmetlerinin performansı, eşitsizlik ve makro ekonomik istikrar açısından olumlu şekilde etkili olabilmesi hedeflenmiştir³⁷⁹.

Özellikle büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluklarının yeniden yapılandırılmasında, esnekleşme³⁸⁰, yerelleşme³⁸¹ ve piyasa modeli YKİ yaklaşımları oldukça etkili olmuştur. Bu sayede büyükşehir belediyeleri, kentlerinde

³⁷⁸ Eryılmaz, (Kamu Yönetimi), s.279.

³⁷⁹ Gülşah Karakuş, **5018 Sayılı Kanun ile Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu**, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010, s.s.8-15.

³⁸⁰ Esnekleşme; özellikle Post-fordist birikim rejimi ile gündeme gelen ve devletin ekonomiye müdahale biçimlerinin değişmesi gerektiğini ileri süren, piyasa temelli görüş.

³⁸¹ Yerelleşme: Devletin ekonomik ve toplumsal boyutunun küçültüldüğü ve kamu yönetiminin parçacıllaştığı yeniden yapılanma sürecinde yerelleşme kavramını yeni bir içerikle kavramsallaştırma.(Detaylı bilgi için Bkz: Şahin, (Postmodern Durum), s.63).

sürdürdükleri kamu hizmetlerinde oldukça etkili ve yetkili hale gelmiştir. Uygulamada ise hedeflenen bu amaçlara pek ulaşıldığı söylenemez. Çünkü yeni kanunlarda, hem yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler artırılıp çeşitlendirilmiş hem de onların daha önceden merkezi yönetimin görev alanında sayılan pek çok konuda faaliyet gösterebilmelerine izin verilmiştir. Bu nedenle yerel yönetimler kendi siyasi ideolojilerini paylaşan, kalite yönünden yetersiz olan pek çok şirketlerle sözleşmeye dayanan ortaklıklara rahatça girerek, bir yandan yandaşlarının zenginleşmesi için kamu imkânlarını kullanırken, diğer yandan da sorumlulukları altında kalan kamu hizmetlerinin gittikçe taşeron şirketler tarafından yapılmasını sağlamıştır. Bu şekilde hızlı bir taşeronlaşma süreci belediyelerin kamu hizmetlerinde yaşanmaya başlamıştır.

Ayrıca bu tarz yönetsel düzenlemeler sonrasında yaşanan en temel sorun, ülkemizdeki kamu yönetiminde daha kârlı, verimli, etkili çalışacak örgütler ya da işletmeler yaratılması iddiasıyla düzenlemelerin yapılmasından kaynaklanmıştır. Bu nedenle kamu hizmeti üretim süreçlerinde maliyet hesaplamaları, kâr elde etme beklentileri ve zarardan kaçma stratejileri, kamu hizmetlerinin temel dokusunda olması gereken kamu yararı gözetimi ilkesini ikinci plana itmiştir. Bu durum ayrıca kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi bağlamında çeşitli anlayışların kamu yönetiminde yaygınlaşmasına, merkezden kaçma ve evrenselliğin ortadan kalkması gibi sonuçları ortaya çıkartmıştır.³⁸²

“Yerelleşme acaba toplumumuza ne katacaktır?” sorusuna Güler yerelleşmenin ülkemizdeki kamu yönetimine ve toplumumuza çok şey katacağını düşünmek için bir neden olmadığını söyleyerek cevap vermektedir.³⁸³ Dolayısıyla, yerelleşmenin tüm ülkeyi etkilemesine ve dönüştürmesine destek verilmesinin sonuçlarının halen kontrol edilemez bir şekilde ülkemizdeki kamu yönetimini amaçlarından uzaklaştırdığını söylemek mümkündür.

³⁸² Güler, (Nesnesini), s.585.

³⁸³ Güler, (Nesnesini), s.586.

2.2.2.3. Ulusal Yönetişim Uygulamaları ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Güçlenmesi

Ülkemizde YKİ uygulamalarının artmasıyla birlikte, klasik kamu yönetim yapısı içinde yer almayan yeni güç merkezleri oluşmuş, bu merkezlerin talepleriyle şekillenen yeni kamu hizmeti anlayışında katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik ve stratejik yönetim gibi ulusal yönetişim yaklaşımları gelişmeye başlamıştır.³⁸⁴

Bu yaklaşımların kamuda YKİ anlayışının gelişmesiyle ortaya çıkan genel beklentilerin bir sonucu olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü yönetişimin bünyesinde yer alan, yönetimde etkinliğin artırılması, kamu işlem ve süreçlerinin kısaltılması, maliyetlerin düşürülmesi, etkili ve şeffaf kamu hizmetleri verilmesi günümüz kamu yönetiminde gündemde sürekli yerini ve önemini koruyan YKİ yaklaşımlarıdır. Yönetişim YKİ yaklaşımının çıkmazlarını ve sorunlarını çözen, piyasa koşullarına göre şekillenen devlet modelini yaratan, katılımcılığı ve şeffaflığı esas alan bir yönetim yaklaşımıdır.³⁸⁵ Yönetişimin aktörlerinden biri olan STK'lar aynı zamanda demokratikleşmenin bir gereği, göstergesi olarak görülmektedir demek yanlış olmaz. Özellikle AB'ye uyum kapsamında 1980'li yıllardan itibaren ülkemizde sivil toplum kuruluşlarının sayısında ve etkinlik alanlarında artış yaşanmıştır. 2011 yılında 89.495 olan faal dernek sayısı 2012 yılında 92.670'e yükselmiştir. 2011 yılındaki verilere göre dernek üye sayısı 8.852.907'dir. Bu rakamda Türkiye nüfusunun %12'sinin derneklere üye olduğunu göstermektedir. Temmuz 2011'de 4585 olan vakıf sayısı ise Aralık 2011'de 4634'e yükselmiştir.³⁸⁶ Bu rakamlar halen yetersiz görülmekte ve özellikle AB İlerleme Raporları'nda STK'ların önemine ve sayısının artmasına işaret edilmektedir.

Türk kamu yönetiminde gittikçe ön plana çıkan, vatandaş odaklılık, esnekleşme, etkililik ve kârlılık gibi YKİ uygulamaları da yönetişime daha fazla önem verilmesini sağlamıştır. Vatandaşların kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve

³⁸⁴ İlhan Tekeli, "Yönetim Kavramı Yanı sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine" Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye'de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012, s.s.667-679.

³⁸⁵ Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye'de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012, s.s.577-594.

³⁸⁶ Ayşegül Ekmekçi vd., Sivil Toplum İzleme Raporu 2012, TÜSEV Yayınları, Mart 2013, <http://www.tusev.org.tr/usrfiles/files/SivilIzlemeYoneticiOzeti.29.03.13.pdf>, (19.07.2013), s.s.5-6.

sunulması sürecinde karar alma mekanizmasına katılımına imkân veren, bu sayede devleti tek karar verici merci olmaktan çıkaran yönetim anlayışı, sivil toplum kuruluşlarının seslerini yükseltmesine olanak sağlamış, böylece çok aktörlü ve karşılıklı etkileşime dayanan bir ulusal yönetim anlayışının ülkemizde gelişmesine zemin hazırlamıştır.³⁸⁷

Bunlara ek olarak son on yılda, ülkemizde yolsuzluk tutum ve davranışlarının giderek yoğunlaşması, toplumda artan demokratik eğilimler, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ulusal yönetim sistemine geçilmesi konusundaki tartışmaları hızlandırmıştır.³⁸⁸ Bu anlamda ülkede genel olarak yeni sağ anlayışa uygun bir konsensüs oluşmuş ve devletin müdahaleci değil ortam hazırlayıcı görevler üstlenmesi özellikle ekonomik krizlerle sonuçlanan yolsuzluk olaylarının mağduriyetlerinin zirveye çıktığı dönemlerde genel kabul görmüştür.³⁸⁹ Giderek ağırlık kazanan yönetim söylemi, ülkedeki kamu alanının tanımlanmasında sivil toplumun ya da sivil toplum örgütlerinin belirleyici hale gelmesi bağlamında sıklıkla tartışılmaya başlanmıştır.³⁹⁰

Ancak STK'ların yeterince güçlü ve bilinçli örgütlenme düzeyine ulaşamadığı ülkemizde iyi yönetişimin ulusal düzeyde uygulanmasında ve kamu yöneticileri tarafından benimsenmesinde çok farklı sonuçlar ortaya çıkmıştır.³⁹¹

Bu sorunlar ülkemizde henüz çok genç ve güçsüz olan STK'ların toplumu gerçek anlamda yönlendirecek örgütlenme düzeyine ulaşmamasından kaynaklanmıştır. Oysa iyi yönetim, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymasına işaret etmiş, çok aktörlü bir sistemle birlikte, karşılıklı etkileşimle yönlendirme sürecini önermiştir.³⁹²

Ayrıca ülkemizde STK'ların kamu yönetimine katılımları göstermelik olmuş, iktidarla benzer görüşü paylaşan STK'lar dışındaki örgütler karar alma mekanizmasından dışlanarak baskı altına alınmaya çalışılmıştır. Bu durum ülkedeki

³⁸⁷ Şaylan, s.451.

³⁸⁸ Şaylan, s.451.

³⁸⁹ Aksoy, s.579.

³⁹⁰ Şaylan, s.453.

³⁹¹ Tekeli, s.669.

³⁹² Şaylan, s.457.

hem kamu yönetiminin şeffaflaşmasına engel teşkil etmiş hem de yönetişimden beklenen faydaların elde edilmesine engel olmuştur.³⁹³

Sonuç olarak Türkiye’de klasik kamu yönetiminden yönetişime geçiş kolay ve kısa sürede birkaç kanun değişikliğiyle gerçekleşmesi mümkün değildir. Ayrıca ulusal yönetişimin ülkede yaygınlaşması ve kurulması uzun soluklu uğraşlar gerektiren, tarafların samimiyetle yeni sistemi öğrenmesini ve benimsemesini şart koşan bir toplumsal öğrenme sürecinden sonra mümkün olacaktır.

Araştırmanın bu bölümünde özellikle 1980 sonrası kamu yönetimi ve kamu personel yönetiminin tanık olduğu değişimlere değinilmiştir. Üçüncü bölümde de bu değişimlerin DPB üzerindeki etkisi incelenecektir.

³⁹³ Tekeli, s.671.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞINDA YENİDEN YAPILANMA

Yeni sağ ideolojinin başta ABD ve İngiltere’de iktidara gelmesiyle birlikte, Post-fordist paradigmalara dayanan uygulamalar hızlı bir şekilde bu ülkelerde “YKİ” ve “yönetişim” modelleri kapsamında kamu yönetim alanlarında uygulamaya geçirilmeye başlanmıştır.

1980’li yıllarda, 12 Eylül askeri darbesini yaşayan Türkiye’de YKİ anlayışının kamu personel rejimine yansımaları biraz gecikse de, yeni sağ ideolojiyle iktidara gelen I. Özal Hükümeti döneminde güçlü bir ivmeyle yükselişe geçmiştir.³⁹⁴ Bu dönemde ülkedeki kamu personel düzenlenmesinden sorumlu kurum olan DPD’nin yeniden yapılandırılarak, ülkedeki kamu personel rejiminde postmodern çağın gereklerine uygun tarzda reform yapılması istenildiği ileri sürülse de uygulamada yapılan reformlar özünden koparak işlevsiz kalmıştır.³⁹⁵

DPD, yeni sağ ideolojinin ülkemizde iktidara geldiği I. Özal hükümeti döneminde, yerini DPB’ye bırakmış, kurumun organizasyon yapısı, amaçları, görevleri ve yetkileri yeniden yapılandırılmıştır.³⁹⁶ Kamu yönetiminde Post-fordist endüstriyel yönetim anlayışlarının benimsendiği bu dönemde kurulan DPB’nin kamu personel rejimine yönelik faaliyetleri, görevleri, yetkileri ve fonksiyonları da yeni sağ anlayıştan etkilenecek şekilde oluşturulduğu belirtilmektedir.³⁹⁷

İşte bu tez çalışmasının üçüncü ve son bölümünde, özellikle DPD’nin DPB’ye dönüşümü ile ortaya çıkan yönetim ve YKİ uygulamalarının ülkemizdeki kamu personel rejimine yansımaları incelenmeye çalışılacaktır.

Bu kapsamda izleyen başlıklarda öncelikle DPD’nin yapısal analizi yapılacak, kurulduğu 1960 yılından isim ve fonksiyon değiştirdiği 1984 yılına kadar geçen dönemde faaliyetleri, hizmetleri ve etkililiği tartışılacaktır.

³⁹⁴ Özlem Taner Koroğlu, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980’den Sonra Geçirdiği Dönüşüm Süreci ve İstihdam Sistemine Etkileri”, **S.D.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2012, Cilt:17, Sayı:1, s.455.

³⁹⁵ Metin Karadağ, “Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 1, 2000,s.137.

³⁹⁶ Veysel Eren, “Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmecî Anlayışa Geçiş”, **S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt:7, Sayı:4, 2011,s.131.

³⁹⁷ H. Tuğba Eroğlu, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, **Z.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, 2010, Cilt: 6, Sayı: 12, s.s.226-227.

Daha sonra ise Yeni Sağ ideolojinin iktidara gelmesiyle kurulan DPB'nin yapısal analizi bağlamında, teşkilat yapısı, görevleri ve fonksiyonları anlatılarak, DPD'nin DPB'ye dönüşümü değerlendirilecektir.

Bölümde son olarak 2011 yılında çıkartılan KHK ile DPB organizasyon yapısında yapılan değişikliklere kısaca değinildikten sonra, kurumun faaliyetlerinin etkililiği değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.1. DEVLET PERSONEL DAİRESİNİN YAPISAL ANALİZİ

Türkiye'de kamu personel rejimini ve DPB'nin kuruluş dönemlerini beş başlık altında incelemek mümkündür.³⁹⁸ İlk olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu yıllardan, II. Dünya savaşının başladığı yıllara kadar olan dönem gelmektedir.

İkinci dönem, yabancı uzmanlara ülkemizdeki kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik bilimsel araştırmaların ve raporların hazırlatıldığı dönemdir.³⁹⁹ Özellikle bu dönemlerde yaşanan gelişmeler, sadece kamu personel rejimini değil ülkedeki kamu yönetiminin ve kamu kurumlarının genelini kapsayan reform çalışmalarını kapsamaktadır.⁴⁰⁰

Ülkemiz kamu personel rejimindeki reformların üçüncü dönemini ise planlı kalkınma dönemlerine ait çalışmalarda belirlenen stratejiler yönlendirmektedir. Bu kapsamda hazırlanan 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın DPB'nin de kurulmasında özel öneme sahip olduğu söylenebilir.⁴⁰¹ Dördüncü dönem ise I.Özal hükümetinin kurulmasıyla ülke kamu yönetiminde yeni sağ ideolojiden beslenen liberal anlayışların kamu işletmeciliği yaklaşımlarına göre kamunun yeniden yapılandırılmasına yönelik reformlardır.⁴⁰² Bu dönemde kurulan DPB post-modern

³⁹⁸ Yakup Altan, **Türk Kamu Personel Yönetiminde Performans Değerlemesi ve Çağdaş Bir Model Önerisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2005.(Performans), s.67.

³⁹⁹ Eren Toprak, Türkiye'de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme, YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 6, Kasım 2009, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/etoprak.pdf>, (19.05.2013), s.s.1-23.

⁴⁰⁰ Birgül Güler, "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme- 1", **Amme İdaresi Dergisi**, 1988, Cilt: 21, Sayı:1, (İnceleme-1), s.79.

⁴⁰¹ Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı:1, 1990, s.s.1-64.

⁴⁰² Karadağ, s.133.

çağın kamu personel yönetimi anlayışlarına cevap verecek şekilde kurulmuş olduğu söylenebilir.⁴⁰³

Son olarak ülkemizde mevcut personel rejiminin değiştirilmesi, yeniden yapılandırılması ve yeni kamu yönetimi anlayışlarına göre özellikle yönetim ve YKİ şekillendirilmesi çalışmalarının ise 2000’li yıllardan itibaren ivme kazandığını ve günümüzde halen devam ettiğini söylemek mümkündür.⁴⁰⁴

Sayılan bu beş dönemden üç tanesi bu tez çalışmasının kapsamında olmadığı için aşağıdaki başlıklar altında DPD ve DPB dönemlerinde yapılan kamu personel düzenlemelerinden bahsedilecektir. Bu kapsamda ilk olarak 1960 yılında kurulan DPD’nin kuruluşuna kadar geçen dönemden kısaca bahsetmek yerinde olacaktır.

3.1.1. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türkiye’de Kamu Personel Rejimi

Balkan savaşları akabinde başlayan I.Dünya Savaşı ve bu savaş bitişinde başlayan Kurtuluş Savaşı yeni kurulan Türk Cumhuriyeti’nde yetişmiş ve eğitilmiş insan eksikliğine neden olmuştur. Tüm devlet kademelerinde görülen bu sıkıntı, ülkenin savaş sonrası yorgunluk içinde olması, vatandaşlara kamu hizmeti sunacak pek çok kurumun henüz oluşturulmamış olmasıyla birleşince, Türkiye Cumhuriyeti’nde kamu personel sisteminin Osmanlı’dan kalma ve günün şartlarına uymayan hukuksal metinlerle yürütülmesi kaçınılmaz olmuştur. Özellikle 1922-1928 yılları arasında barem sistemine göre yapılandırılmış, hizmet ihtiyaçlarına göre şekillenen tüzük ve yazılı emirler pek çok yönetsel soruna neden olmuş; ülkenin içinde bulunduğu durum ise kamu personel rejimini yeniden yapılandırmayı amaçlayan reformların hayata bir an önce geçirilmesine engel olmuştur.⁴⁰⁵

Ülkedeki devlet memurlarının maaşlarını ve özlük haklarını düzenleyen ilk kanun olan 1926 tarih ve 788 sayılı “Memurin Kanunu” Cumhuriyetin ilk yıllarında

⁴⁰³ Birgül Güler, “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme- 2: Türkiye’de Temel Personel Politikalarının Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 21, Sayı:2, 1988, s. 63.

⁴⁰⁴ Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Mehmet Akif Özer, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **C.Ü. İ.İ.B.F Dergisi**, , Cilt:2, 2003, s.153.

⁴⁰⁵ M.Kemal Öktem, “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:25, Sayı: 2, 1992, s.85.

devlet memurlarının kamu görevlilerini ve çalışma şekillerini düzenlemekteydi.⁴⁰⁶ Bu kanun ülkedeki personel sistemini memur ve hizmetli ayırımına dayandırmış, devlet memurları kamu hizmetinin asli üreticisi kabul edilirken, hizmetliler ise (müstahdem) yardımcı personel olarak kabul edilmişti.⁴⁰⁷ Ayrıca kanunla ülkede yeniden kamu hizmetlerinde kurulmaya çalışılan personel sistemi, dönem dönem kanunda çeşitli değişiklikler yapılmasına rağmen tam olarak oluşturulamamış, mevcut yapıda da büyük aksaklıklar ve adaletsizlikler ortaya çıkmıştır.⁴⁰⁸

Bu adaletsizlikleri gidermek için 1929 yılında 1452 sayılı kanunla bazı eklemeler yapılmıştır. "Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun" adıyla anılan bu kanun, genç cumhuriyetin personel sistemini ve ülkedeki devlet memurlarının maaş durumunu yeniden düzenlenmeyi amaçlamıştır. Böylece çıkartılan bu kanunla devlet memurlarının maaş sistemi bir çerçeve içine alınmak istenmiştir.⁴⁰⁹

Türkiye Cumhuriyeti'nin bu ilk dönemlerinde diğer kayda değer bir gelişme ise 1939 yılında çıkartılan, 3656 Sayılı "Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun"la hayata geçirilmek istenilmiştir. Bu kanunla ülkede sürdürülen kamu hizmetlerinde personel sayısının dengede tutulması amaçlanmış ve maaşlı memuriyetlerle aynı mahiyette olan ücretlilerin de kapsama alınması gibi hususlar düzenlenmiştir. Ancak çeşitli dönemlerde bu kanunda değişiklik yapılsa da arzu edilen sonuçlara ulaşılamamıştır.⁴¹⁰

Arzu edilen sonuçlara ulaşılamayınca yabancı uzmanlar bir yandan ülkeye davet edilerek yeni reformlar için akademik araştırmalar yapılırken, diğer yandan ülkede gerçekleştirilen devrimler sonrası yeni kurulan kamu kurumlarının görev ve işleyişine yönelik kanunlarla süreçler idare edilmiştir.⁴¹¹

Zaten yeni kurulan Cumhuriyetin ilk kamu kurumları aynı zamanda ülkede yaşanan devrimlerin somut göstergesi özelliği taşıdığı için, her bir kamu hizmeti için

⁴⁰⁶ Ali Koplay, Yaşar Ziyar Eser ve Elife Demirkasımoğlu, "Ülkemizdeki Ücret Rejiminin Sorunları ve Çözüm Önerileri", **Araştırma Komisyon Başkanlığının Raporu 2010**, http://www.kayad.org.tr/komisyonlar_ayrinti.php?idkomisyonlar=1, (19.03.2013).

⁴⁰⁷ Acar, s.9.

⁴⁰⁸ Koplay vd., s.1.

⁴⁰⁹ Devlet Personel Başkanlığı, **2013-2017 Stratejik Planı**, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20132017.pdf>, (02.05.2013), s.5.

⁴¹⁰ Devlet Personel Başkanlığı, **2013-2017 Stratejik Planı**, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20132017.pdf>, (02.05.2013), s.s.5-7.

⁴¹¹ Devlet Personel Başkanlığı, **2013-2017 Stratejik Planı**, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20132017.pdf>, (02.05.2013), s.6.

kurulan kamu kuruluşlarında görev yapan personelin özlük hakları, maaşları, çalışma şekilleri ve süreleri gibi hususlar kurumların kendi özel kanunlarında düzenleniyordu. Bu nedenle her bir kamu hizmeti ve kurumuna özgü çalışma düzeni ihdas edilmiş; tek ortak nokta ise aynı ülkenin vatandaşlarına kamu hizmeti sunmak olmuştur.⁴¹² Örneğin Emniyet Teşkilatı Kanunu, Hemşire ve Ebe Kanunu, Hekim Kanunu, Belediye Kanunu, Mülki İdare Kanunu vb. gibi meslek kurumlarının kuruluşunu düzenleyen kanunlarla devlet personel rejimi uzun yıllar sürdürülmeye devam etmiştir.

Ülkemiz insanının yaklaşık 20 yıl süren ölüm kalım savaşlarından çıkmış olması, saltanatın kaldırılarak cumhuriyetin yeni kurulması, devrimlerin büyük zorluklarla gerçekleşmesi, üstelik zayıf ekonomik yapı nedeniyle gelinen bu noktada kamu personel rejiminin çağın şartlarına göre kurulamaması doğal karşılanmaktaydı.⁴¹³ Ayrıca ülkemizde kamu personeli rejiminin ve bürokrasisinin bir türlü sağlam temele oturmamasının temel sebepleri arasında henüz sanayi toplumu özelliği taşımayan bir sosyo-kültürel yapımız olduğu söylenmektedir.⁴¹⁴ Oysa önemli olan bir şekilde kuruluş olan yeni kamu yönetimi yapısının ve devlet personel rejiminin bu kadar kısa sürede reforma ihtiyaç duyar hale gelmesiydi.⁴¹⁵

Sonuç olarak II. Dünya Savaşı bitene ve ülkemizde çok partili hayata geçilene kadar devrim kanunlarına göre şekillenen bir personel rejimi sürdürülmüştür.⁴¹⁶ Merkezi bir personel örgütünün olmaması hizmetlerin sınıflandırılmasını olası kılmamış, hizmete alımların kurumların takdirine bırakılması ise kayırmacılığa neden olmuştur. Yine aynı şekilde merkezi bir personel örgütünün eksikliği merkezi bir denetim sisteminin gerçekleşmesini de engellemiştir.⁴¹⁷

⁴¹² Güler, (İnceleme-1), s.82.

⁴¹³ Karadağ, s.144.

⁴¹⁴ Güler, (İnceleme-1), s.93.

⁴¹⁵ Güler, (İnceleme-1), s.83.

⁴¹⁶ Özdemir, s.34.

⁴¹⁷ Nizamettin Ekinci, **Devlet Personel Başkanlığının Kamu Yönetimindeki Yeri ve Fonksiyonları Açısından Önemi**, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 1997, s.15.

3.1.2. Devlet Personel Dairesi'nin Kuruluşu Öncesi Yaşanan Gelişmeler

Bilindiği üzere ülkemizde II. Dünya Savaşından sonra 1946 yılında çok partili hayata geçiş sağlanmış, 1950 yılında yapılan genel seçimlerde iktidarda bulunan Cumhuriyet Halk Partisi genel seçimden hüsranla çıkarak yerini Demokrat Partiye bırakmıştır.⁴¹⁸

İktidardaki bu değişim kısa süre içinde Cumhuriyetin tüm kamu yönetiminde kendini hissettirmiş daha fazla demokrasi ve refah devlet anlayışı tüm kamu hizmetlerinde hâkim olmaya başlamıştır.⁴¹⁹ Bu paradigma değişimi, hızla ülkeyi yeniden yapılandırma rüzgarlarını beraberinde getirmiştir.⁴²⁰

Özellikle 1950 yılında Demokrat Parti iktidarından sonra ülkeye yabancı uzman ve akademisyenler çağrılarak, ülkedeki kamu kurumlarını, kamu personel rejimini ve topyekûn kamuyu yeniden yapılandıracak öneriler geliştirmesi istenilmiştir.⁴²¹ İşte yabancı uzman ve akademisyenlerin hazırladıkları bu raporlar ve ülkemizin personel rejimine ilişkin gözlem ve önerileri doğrultusunda tüm devlet personelini yönetecek, kapsayacak ve koordine edecek merkezi bir kamu kurumunun kurulması gerekliliğini gündeme taşımıştır.⁴²² Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde merkezi bir personel örgütü kurma düşüncesi (yani DPD'nin kurulması) ilk olarak fikir bazında yabancı uzmanlara hazırlatılan araştırma ve öneri raporlarıyla kendini göstermiştir.⁴²³ Bu nedenle konuya kuruluş tarihinden biraz daha geriye giderek başlamak gerekmektedir.

DPD'nin kurulmasına yol açan gelişmelerin ilki 1950'de hazırlanan Barker Raporunda resmiyet kazanmıştır.⁴²⁴ Menderes hükümetine sunulan Barker Raporunda, ülkenin görevli düzeninin baştan sona gözden geçirilmesi gerekliliği belirtilmiş, raporun bir bölümü olarak merkezi nitelikte, doğrudan en yüksek karar

⁴¹⁸ Hüseyin Gül ve Hüseyin Özgür, "Âdemi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetişim - Yerel Yönetim İlişkileri", **Çağdaş Kamu Yönetimi-II, Kavramlar**, (Ed.'ler Hüseyin Özgür ve Muhittin Acar), Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s.s.161-164.

⁴¹⁹Özdemir, s.36.

⁴²⁰ Onur Ender Aslan, "Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm", **Amme İdaresi Dergisi**, , Cilt: 31, Sayı: 1, 1998, (Planlama), s.112.

⁴²¹ DPB, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, (1949 - 1959 Yılları Arasında), Ankara, 1963, Yayın No:7, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabancirapor.pdf>, (19.05.2013).

⁴²² Gülmez, s.19.

⁴²³ Öktem, s.88.

⁴²⁴ Bkz. Rapor için: "Barker Misyonu Raporu, Türkiye İktisadî Kalkınması Hakkında Rapor", <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabancirapor.pdf>, (19.05.2013), s.s.38-60.

organlarına bağı bir görevli örgütü kurulmasını önerilmiştir.⁴²⁵ Bu rapordan yaklaşık üç ay sonra James W.Martin ile Frank C.E. Cush tarafından hazırlanan raporda, yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimleri kapsayacak merkezi bir personel dairesinin kurulması önerilmiştir.⁴²⁶ Ancak Martin-Cush Raporu'nda personel rejimi uygulamalarında "kendisine takdir hakkı tanınan merkezi bir örgütten" bahsetmektedir.⁴²⁷ Yani böyle bir kamu kurumu kurulsu bile siyasi iktidardan ve askeri-sivil veya yargısal vesayetten bağımsız özerk bir kurumun varlığından bahsedilmiştir.⁴²⁸ 1952 yılına geldiğinde Prof. Dr. Leimgruber tarafından ülkedeki kamu personel rejimiyle ilgili başka bir bilimsel rapor hazırlanmış, hazırlanan bu rapor kendilerinden önce hazırlananlarda olduğu gibi "zat işlerinin" yerine geçecek bir örgütün kurulabileceğinden bahsedilmiştir.⁴²⁹

Yabancı uzman raporları personel rejimimizin geçmişine ışık tutmaları, o günün gündeminde olan hususları barındırmaları ve ülkemizde merkezi bir personel örgütünün kurulmasını dile getirmeleri açısından önemli yer tutmaktadır.⁴³⁰ Bu raporlar, hiç kuşkusuz DPD'nin kurulmasını hızlandıran önemli araştırmalar olmuş; bu raporlara istinaden bazı önemli gelişmelerde ülkemiz kamu yönetiminde yaşanmıştır.⁴³¹ Örneğin 1951 -1953 yılları arasında akademisyenlerden oluşan beş kişilik bir grup kamu yönetim alanında eğitim almak ve gözlemlerde bulunmak üzere ABD'ye gönderilmiştir.⁴³² Yine 1952 yılında ise Türkiye'de ilk kamu yönetimi enstitüsünün kuruluş hazırlıkları yapılmış, 1953'de Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) etkinliklerine başlamıştır.⁴³³

DPD'nin kurulmasına yol açan gelişmelerin en önemlisi ise, 1956 yılında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulan Devlet Personel Kanunu Tasarısıdır.⁴³⁴ Aslında bu tasarı yukarıda adı geçen uzman raporlarındaki

⁴²⁵ Barker Raporu, s. 43.

⁴²⁶ Bkz. Rapor için: "James W.Martin ve Frank C.E.Cush, Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor", <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabancirapor.pdf>, (19.05.2013), s.s. 69-109.

⁴²⁷ Martin ve Cush, s.73.

⁴²⁸ Karadağ, s.147.

⁴²⁹ Bkz. Leimgruber'in Raporu için: Leimgrüber'in 25.11.1952 tarihli raporunun, Devlet personeli ile ilgili kısımlarına, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabancirapor.pdf>, (19.05.2013), s.s. 138-168.

⁴³⁰ İkinci, s.16.

⁴³¹ Güler, (İnceleme-1), s.87.

⁴³² Zengin, s.18.

⁴³³ Haktankaçmaz, s.188.

⁴³⁴ Güler, (İnceleme-1), s.83

önerilerin hayata geçirilmesine yönelik bir düzenleme girişimidir.⁴³⁵ Özellikle Amerikan kamu yönetimi sistemi temel alınarak hazırlandığı söylenen bu tasarıda, Türk personel rejimine ilişkin sorunlara çözüm getirmek amacıyla gerekli çalışmaları yapacak, Başbakanlığa bağlı DPD kurulması öngörülerek, Dairenin nasıl ve kimlerden oluşturulacağı, görevlerinin ne olacağı belirtilmiştir.⁴³⁶

Devlet Personel Kanunu Tasarısı personel rejimine ilişkin genel bir düzenlemeyi öngörmesine ve kanunlaşmamasına rağmen, DPD'nin kurulmasını amaçlayan ilk kanuni düzenleme girişimi olarak tarihte yerini almıştır.⁴³⁷

1959 yılına gelindiğinde ise, Chailloux-Dantel tarafından yeni bir uzman raporu hazırlanmıştır.⁴³⁸ Raporda, “Türk personel rejiminde göze çarpan ferdiyetçi ve ilkesiz uygulamalara son vermek amacıyla tüm kamu personelini kapsayacak genel bir personel örgütünün oluşturulması, kurulacak bu örgütün tespit edilen sorunları geniş bir bakış açısıyla ele alarak bilimsel, ekonomik, kültürel ve insani çerçeveler bakımından incelemesi gerektiği yoksa sadece bir icra bürosu olarak kalmaya mahkûm olacağı belirtilmiştir.”⁴³⁹

1960 yılına gelindiğinde ülkede askeri darbe olmuş, Milli Birlik Komitesi (MBK) çok kısa sürede devlet personel rejimini tek kurum çatısı altında toplayacak olan DPD'nin kuruluş kanununu çıkartmıştır.⁴⁴⁰

3.1.3. 160 Sayılı Kanun ve Devlet Personel Dairesinin Kurulması

27 Mayıs 1960 darbesiyle yıkılan Menderes hükümeti yerine, darbeyi gerçekleştiren subaylardan oluşan MBK geçmiştir. Komite aynı zamanda yasama yetkisini de üstlenmiştir.⁴⁴¹ Böylece ülkedeki kamu yönetimi ve kurumlarıyla ilgili yıllarca tartışılan, kanunlaşmayan ve düzenlenmeyen konular kanun yerine geçen MBK kararlarıyla düzenlenmeye başlanmıştır.

⁴³⁵ Koplay vd., s.7.

⁴³⁶ Emel Ünal, **Türkiye’de Memurların Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev Hakkı**, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012, s.5.

⁴³⁷ İkinci, s.26.

⁴³⁸ Bkz. Rapor için: Maurice Chailloux - Dantel'in Raporu, Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında bir Araştırma, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabancirapor.pdf>, (19.05.2013), s.s.111-137.

⁴³⁹ Chailloux ve Dantel, s.112.

⁴⁴⁰ Devlet Personel Dairesinin Kuruluşu, Görevleri ve Teşkilat Yapısı http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulushtml, (19.05.2013).

⁴⁴¹ Acar, s.8.

Bu kapsamda MBK DPD'nin kurulması yönünde tartışılan konulara kulak vermiş ve bu sebepleri haklı bulmuştur. MBK'da DPD'nin kurulmasını gerektiren sebepler olarak tartışılan konuların başında; kamuda çalışanlara ödenecek ücretin, görülen hizmetle orantılı olması ve nesnel ölçütlere göre belirlenmesinin sağlanması, kadroların tarafsız ve yetkili bir organın incelemesinden sonra onaylanması gelmiştir.⁴⁴² Bunlara ek olarak kamuda çalışanlar arasında aynı görevler için farklı dereceler tespitinin önlenmesi, ücretlerin zaman içinde değişen fiyatları yakalamasına imkân tanıyacak düzenlemelere gidilmesi, kurumların personelinin mali durumunu iyileştirmek gayesiyle bozdukları ücret dengesinin düzeltilmesi gelmiştir.⁴⁴³

Bu gerekçelerden hareketle iktidara el koyan güçlü siyasi yönetim, o güne dek görevli düzeninin yönetiminden sorumlu kurum olan Maliye Bakanlığı'na "Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Yasa Tasarısı" hazırlamasına yönelik görev vermiştir.⁴⁴⁴ Bu görevi alan Maliye Bakanlığı kısa süre içinde bir kanun tasarısı hazırlamış ve komiteye sunmuştur.

Böylece Milli Birlik Komitesince 13.12.1960 tarihinde kabul edilen 160 Sayılı "Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun"un 17.12.1960 tarihli 10683 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmesiyle DPD kurulmuştur.⁴⁴⁵ DPD, kamu personel politikasının belirlenmesi ve bunların uygulanmasında hükümetlere yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur.⁴⁴⁶ DPD'nin kurulması Fordist kamu personel rejiminin oluşturulması yönünde ilk ve önemli bir kurumsal düzenleme olarak görülebilir.⁴⁴⁷

Görüldüğü üzere 1950 yılından itibaren, meşru hükümet ve meclis nezdinde kurulması 10 yıl boyunca tartışılan, konuyla ilgili tüm yerli ve yabancı akademisyen ve uzmanlarca ifade edilen, demokratik usullerle seçilmiş hükümet tarafından meclise sunulan tasarıyla DPD kurulamamıştır. Bununla birlikte 10 yıllık sürede

⁴⁴² Güler, (İnceleme-1), s.83.

⁴⁴³ Ayşe Yıldız Özsalmanlı, **Bilgi Teknolojilerin Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Üzerine Etkileri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2002, s.148.

⁴⁴⁴ Güler, (İnceleme-1), s.83.

⁴⁴⁵ 160 Sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun, Resmi Gazete ile İlan: 17.12.1960, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300160.pdf, (03.04.2012), s.375.

⁴⁴⁶ Ekinci, s.5.

⁴⁴⁷ Acar, s.93.

hayata geçirilemeyen bu düşünce MBK tarafından iki ay gibi kısa sürede çıkartılan 160 sayılı kanunla mümkün olmuş ve DPD kurulmuştur. Ayrıca kurulan bu daire Türkiye Cumhuriyetinde kamu personeli rejimini tek merkezden yönetmek üzere kurulmuş ilk kamu örgütü olmuştur.

Dairenin kurulması, kamu personeline ilişkin işlerin bir çatı altında yürütülecek olması, uyumsuzlukların ortadan kaldırılmasına yardımcı olması bakımından isabetli görülmüş ancak; Dairenin kurulmasını sağlayan tasarının sadece ücret adaletsizliğini gidermek gerekçesiyle hazırlanmasının doğru bir yaklaşım olmadığı ve Dairenin hiyerarşik örgütlenmesinde görev ve yetkilerin açık bir şekilde belirtilmemiş olduğu hususlarında eleştirilmiştir. Ayrıca eleştirilen başka husus ise Dairenin yeterli bilgiye sahip olunmadan kurulması ve çalışanlarında bilgi açısından eksikliklerinin olmasıdır.⁴⁴⁸

3.1.4. 160 Sayılı Kanunun Gereçeklerinin Tartışılması

Her şeyden önce çıkartılan 160 sayılı Kanun, seçimle gelen vekillerden oluşan bir Millet Meclisinin kanun yapma süreçleriyle ortaya çıkmamıştır.⁴⁴⁹ MBK talimatıyla Maliye Bakanlığı'na hazırlanmış olsa da, o sırada Maliye Bakanlığı da askerler tarafından yönetilmekteydi.⁴⁵⁰

Ayrıca ülkedeki personel rejimine doğrudan doğruya mali ve ekonomik düzenlemelerle yaklaşmak çok yerinde değildi. Dolayısıyla kanun tasarısının gerekçeleri konusunda anlamlı tartışmaların yaşanacağı, daha iyisinin ve doğrusunun düzenlenebileceği pek parlak bir ortam mevcut değildi. Nitekim hazırlanan bu tasarının genel gerekçesinde; kamu personelinin ücret rejimini belirleyen mevzuatın anlaşılması güç olduğu ve adeta içinden çıkılmaz bir hale gelmiş bulunduğu belirtilmektedir.⁴⁵¹

Özellikle kurulması öngörülen Dairenin ücretle hizmet arasında uyum sağlanması, ücretin nesnel kıstaslara dayandırılması, ücretlerin günün şartlarına uygun hale getirilmesi, kurumların çalışanlarına ek menfaatler sağlamak için

⁴⁴⁸ Ekinci, s.s.28-32.

⁴⁴⁹ Koplay vd., s.8.

⁴⁵⁰ Gülmez, s.23.

⁴⁵¹ Ekinci s.32.

bozdukları ücret hiyerarşisinin düzeltilmesi, benzer görevler için farklı dereceler oluşturulmasının önüne geçilmesi amacıyla kurulması gerektiği ifade edilmiştir.⁴⁵²

Tasarıya ilişkin akademik çevrelerin görüşlerine bakıldığında; Kamu personeline ilişkin işleri bir merkezden düzenleyecek, gerek mevzuatta gerekse uygulamalarda ortaya çıkabilecek uyumsuzlukların ortadan kaldırılmasına hizmet edecek merkezi bir personel dairesinin kurulmasının isabetli görüldüğü söylenebilir.⁴⁵³

Yapılan bu personel reformunun ilk adımı olarak tüm kamu personelini kapsayacak bir kanunun hazırlanması yerine gerekli tedbirleri alacak ve ilgili mevzuatı hazırlayacak bir kamu kurumunun kurulmasıyla başlanması da olumlu karşılanmıştır.⁴⁵⁴

Sonuç olarak yukarıda sayılan gerekçelerden de anlaşılacağı üzere 160 sayılı kanun gerekçelerinde, DPD ülkedeki personel rejimini ve devlet memurları yönetimi düzenlemesini ağırlıklı olarak, mali boyutuyla yönetmek üzere kurulması planlanmıştır. İşte bu gerekçelere istinaden kurulan DPD Kanununu hazırlayanlar hakkında Güler şöyle demektedir: “DPD’nin kurulmasına karar verme konumunda olanların konu hakkında yeterli bilgiyle donanmış olduklarını ileri sürmek oldukça güçtür.” Nitekim bu yargı ülkedeki personel rejiminde ortaya çıkan önemli yönetsel sorunlarla bir süre sonra doğrulanmıştır.⁴⁵⁵

⁴⁵²Devlet Personel Dairesinin Kuruluşu, Görevleri ve Teşkilat Yapısı http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulus.html, (19.05.2013).

⁴⁵³Devlet Personel Dairesinin Kurulması, http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulus.html, (19.05.2013);Ayrıca Milli Birlik Komitesinde DPD’nin kurulmasının bir ihtiyaç olduğu belirtilmiş ve böyle bir kurumun varlığının “kendi ihtiyaçlarının, personel kadrolarının, maaş ve ücretlerin ve bunlara bağlı diğer hakların genel prensibe müstenid olarak tespit edilmesinde büyük fayda vardır” diyerek önemine işaret etmiştir. T.C.Milli Birlik Komitesi Genel Toplantısı, 13.12.1960, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c004/mbk_00004054.pdf, (22.05.2013), s.9.

⁴⁵⁴T.C Devlet Personel Başkanlığı, **2012 Yılı Faaliyet Raporu**, http://www.dpb.gov.tr/dosyalarpdf/strateji2012_faliyet_rapor.pdf, (19.03.2013), s.s.5-7.

⁴⁵⁵ Güler, (İnceleme-1), s.s.84-86.

3.1.5. Devlet Personel Heyeti ve Devlet Personel Dairesi'nin Teşkilat Yapısı

DPD'nin teşkilat yapısına ilişkin çerçeve düzenleme; 160 sayılı Kanunun 1. maddesinde yer almaktadır.⁴⁵⁶ Kanunun 1. maddesinin ilk fıkrasında şöyle denilmektedir:

“Bu kanunun şümulüne dâhil kurumların personel rejimini memleketin iktisadi, malî ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslara uygun bir şekilde düzenlemek; bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idame ettirmek maksadıyla Başbakanlığa bağlı bir Devlet Personel Dairesi kurulmuştur.”⁴⁵⁷

Görüldüğü üzere teşkilat ayrı bir bakanlığa bağlı olarak kurulmamış, aksine başbakanlığa doğrudan bağlanmıştır. Kanuna göre doğrudan Başbakana bağlı olan bu daire, bir başkan, beş üyeden oluşan Devlet Personel Heyeti başkanlığında yönetilecektir.⁴⁵⁸ Heyet'in doğal üyesi, raportörü olan bir genel sekreter, buna bağlı teknik şube ve bürolardan oluşmaktaydı.⁴⁵⁹

Aşağıdaki tabloda Devlet Personel Heyetinin personel ve örgütsel yapısı tablo halinde verilmiştir:

⁴⁵⁶ Bkz. Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında 160 Sayılı Kanun, (Resmî Gazete Sayı: 10683), 13.12.1960,

http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300160.pdf, (19.05.2013), s.s.1-5.

⁴⁵⁷ DPD Kurulması Hakkında 160 Sayılı Kanun, s.1.

⁴⁵⁸ Güler, (İnceleme-1), s.85.

⁴⁵⁹ DPD Kurulması Hakkında 160 Sayılı Kanun, s.2.

Tablo 1: Devlet Personel Heyetinin Üyeleri ve Şubeleri

Devlet Personel Heyeti	7 üyeden oluşur: Bir başkan, Bir Genel Sekreter ve Beş üye
Devlet Personel Dairesi Genel Sekreterliği, Genel Sekreter, Hukuki Statüler Şubesi	1 Danışman , 1 Uzman
Sınıflandırma Şubesi	1 Danışman, 2 Uzman
Kadroolar Şubesi	2 Uzman, 1 Memur
Eğitim Şubesi	1 Danışman, 2 Uzman, 1 Kütüphane Memuru, 2 Mütercim, 3 Memur
Mahalli İdareler Şubesi	1 Uzman, 1 Uzman Yardımcısı, 1 Memur
Sosyal Haklar Şubesi	1 Uzman, 1 Uzman Yardımcısı, 1 Memur
Kamu İkt. Dev. Teş. Şubesi	1 Uzman, 1 Uzman Yardımcısı, 1 Memur
İmtihanlar Şubesi	1 Uzman , 1 Memur
İdari İşler Şubesi	1 Uzman, 2 Daktilo, 1 Teksirci
Özlük İşleri Şubesi	3 Memur
Levazım Şubesi	1 Memur
Bakanlık Bürosu	1 Memur

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Tesyapi.html, (15.05.2013).

Öte yandan Kanunun 2. maddesinde heyet üyelerinin nitelikleri ve tayin usulleri düzenlenmiştir:

“Devlet Personel Heyetinin başkanlığına, üyeliklerine ve Genel Sekreterliğe tayin edileceklerin, bu kanunun şümülüne dâhil daire ve müesseselerde en az on yıl hizmet etmiş, yüksek tahsilli, bilgi ve tecrübeleri ile mütemayiz kimselerden olması şarttır.”⁴⁶⁰

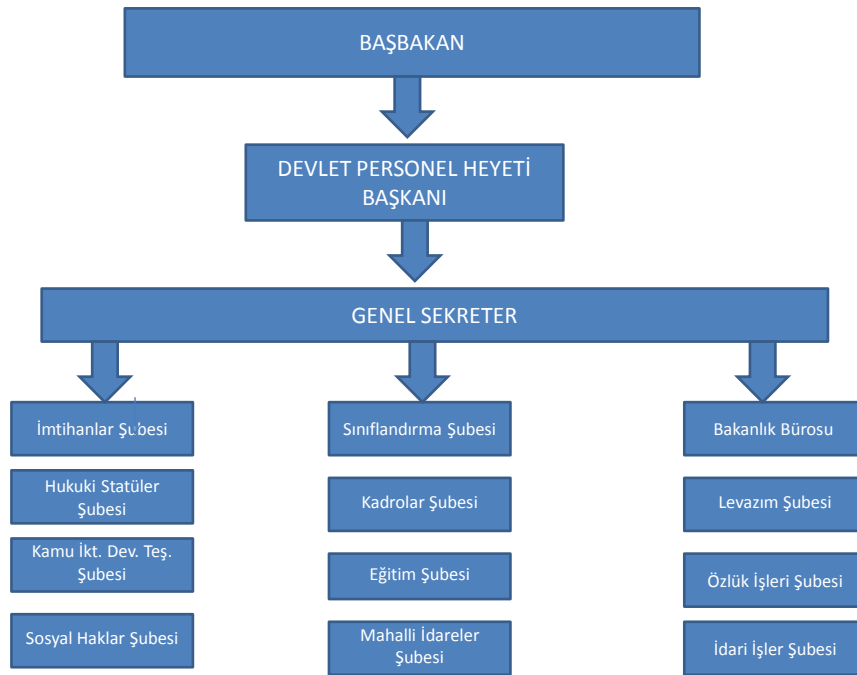
160 sayılı Kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrasında ise heyet üyelerinin seçilme usulleri anlatılmıştır. Buna göre Devlet Personel Heyeti'nin Başkan ve Genel Sekreterinin re'sen Bakanlar Kurulunca atanacağı; onlar dışında kalan birer üyenin ise Maliye Bakanlığı'nca, Millî Savunma Bakanlığı'nca, Millî Eğitim Bakanlığı'nca ve Yüksek Murakabe Heyeti'nce gösterilecek iki memur aday arasından, Bakanlar

⁴⁶⁰ DPD Kurulması Hakkında 160 Sayılı Kanun, s.2.

Kurulunca tayin edileceği hükme bağlanmıştır.⁴⁶¹ Personel heyetinin yedinci üyesinin ise, yine Bakanlar Kurulunca, her bakanlığın merkez örgütünde çalışan memurlarca seçilecek ikişer temsilciden oluşacak bir kurulun belirleyeceği iki memur aday arasından seçilip atanacağı düzenlenmiştir.⁴⁶²

Bu açıklamalar ışığında 160 sayılı Kanuna göre kurulan DPD'nin teşkilat yapısını aşağıda gösterilen şemayla ifade etmek mümkündür.

Şekil 1: Devlet Personel Dairesi Teşkilat Şeması



Kaynak: 160 Sayılı Kanuna Göre Hazırlanmıştır.

Kanunda heyet üyeliğine atanacak kişilerin hangi ilke ya da ilkeler uyarınca seçileceği anlatılmamıştır. Ayrıca heyet üyeliği ilgili bakanlıkların bir yandan temsilciliği olarak düşünülmüş, bir yandan da ilgili konularda uzman kişilerce doldurulacak bir statü olarak değerlendirilmiştir. Sonuçta ağırlık, üyeliğin temsilcilik niteliği taşıdığı yargısına kaymıştır.⁴⁶³

⁴⁶¹ DPD Kurulması Hakkında 160 Sayılı Kanun, s.3.

⁴⁶² Güler, (İnceleme-1), s.87.

⁴⁶³ Güler, (İnceleme-1), s.88.

Ancak şemada da görüldüğü üzere Dairenin işleyişinde bu üyelerin temsilcilik nitelikleri olmadığı gibi kurulda karar çıkartmanın dışında Dairede herhangi bir yetkileri de bulunmamaktadır.⁴⁶⁴ Ayrıca kurul üyeliğine atananların geldikleri kurumla her türlü bağları kopmakta, bundan böyle DPD'nin görevlisi olmaktadırlar.⁴⁶⁵ Bununla birlikte 1961 yılı içinde heyete birisi Dil ve Tarih-Coğrafya, diğerleri Siyasal Bilgiler Fakültesi çıkışlı, ortalama hizmet süreleri 15 yılı bulan bir danışman, üç uzman, iki uzman yardımcısı toplam altı kişi alınmıştır.⁴⁶⁶

Anılan Kanunun 3. maddesinde Devlet Personel Heyeti'nin çalışma şekli anlatılmaktadır. Anılan maddede, heyetin, Başkan ve genel sekreterden başka en az üç üyenin bir araya gelmesiyle ancak toplanabileceği, genel sekreterin olmadığı zamanlarda ise, toplantıda en az dört üyenin bulunması şart koşulduğu görülmektedir.⁴⁶⁷ Buna göre heyetin atanmış başkanı olmadan heyetin toplanması mümkün değildir.

Heyette kararlar oy çokluğuyla alınmakla beraber, karar alınırken eşitlik halinde başkanın bulunduğu tarafın oyuna göre karar alınmaktadır. Buna göre Bakanlar Kurulunca atanacak Başkana kurulda güçlü temsil hakkı verildiği söylenebilir. Ancak Genel Sekreterin de Bakanlar Kurulu tarafından atanması, Dairenin tüm birimlerinin Genel Sekretere bağlı olması nedeniyle dairede çift başlı bir yönetim yapısı oluştuğunu söylemek mümkündür. Nitekim Kurul başkanı ile genel sekreterin görev, yetki, sorumluluk alanlarıyla birbirleriyle ilişkileri konusundaki bu bulanıklık, sonraki yıllarda DPD'nin güçten düşmesine neden olan "iki başlılık" sorunun en temel sebebidir.⁴⁶⁸

DPD'nin kuruluşundan DPB'ye dönüşüm sürecine kadar geçen yirmi üç yıllık dönemde DPD, on asıl, beş vekil olmak üzere toplam on beş heyet başkanınca yönetilmiş, bunların on ikisi son on üç yılda görev yapmıştır. Anılan bu heyet başkanlarının tamamının hükümetlerle birlikte değiştiklerini söylemek mümkündür. Yine aynı şekilde DPD Genel Sekreterlik görevindeki değişim oranı da başkanlık

⁴⁶⁴ Güler, (İnceleme-1), s.89.

⁴⁶⁵ Cahit Emre, "Türkiye'de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Değerlendirme", **AÜSBF Dergisi**, Cilt: 46, Sayı:3, 1991, s. 228.

⁴⁶⁶ Güler, (İnceleme-1), s.86.

⁴⁶⁷ DPD Kurulması Hakkında 160 Sayılı Kanun, s.375.

⁴⁶⁸ Ekinci, s.44.

gibi oldukça yüksektir. Genel sekreterlik yirmi üç yılda on yedi değişik kişileri tarafından yürütülmüştür.⁴⁶⁹

Son olarak, 160 sayılı Kanunla kurulan DPD'nin ülkemizde devlet personel rejiminde reform yapacak nitelikte bir üst kurum olarak değil, onun yerine siyasi iktidarın doğrudan emirlerini uygulayacak merkezi yürütme birimi olarak kurulduğunu söylemek mümkündür.⁴⁷⁰ Nitekim DPD'nin kurulmasına ilişkin kanun hazırlığında görülen bu yetki kısıtlamaları daha sonra da sürmüş, örneğin aynı dönemlerde kurulan DPT'ye tanınan kapsamlı mali olanaklarla yüksek nitelikli kişilerin çalıştırılabilmesi fırsatı DPD'ye tanınmamıştır.⁴⁷¹

3.1.6. Devlet Personel Dairesinin Görevleri ve Çalışma Usulü

DPD, genel ve katma bütçeli kurum kuruluşlarla il özel yönetimi, belediyeler, iktisadi devlet teşekkülleri; kamu iktisadi kuruluşları, özel kanunla kurulan banka ve kuruluşlardan oluşan geniş bir alanda söz sahibi olacak bir üst kurum niteliğinde kurulmuştur. DPD'nin ülkemizdeki kamu personel rejimini düzenleyen üst kimliğini yansıtan önemli göstergelerden diğer bir tanesi de Dairenin yasal görevleridir. Bu görevler 160 Sayılı Kanunun 5. maddesinde sayılmıştır:

1. Belirlenmiş kıstaslara göre memuriyet ve hizmetleri gruplandırmak suretiyle kurumların benzer işleri için eşit ücret prensibini yaşama geçirmek,
2. Memur ve hizmetli kadro unvanlarını standart hale getirmek,
3. Personelin işe alınma ve terfileri için gereken yeterlik koşulları ile çalışma yöntemlerinin rasyonelleştirilmesi için uygulanması gereken usul ve esasları belirlemek,
4. Ülke genelindeki iktisadi, sosyal ve mali gelişmeleri izleyerek maaş, ücret ve diğer özlük haklarda yapılması gereken düzeltmeleri hazırlamak,
5. Kurumların memur ve hizmetli kadrolarının hizmetin gereklerine uygun bir düzeyde tutulması için gerekli düzeltmeleri yapmak,
6. İhtiyaç fazlası olan personeli ihtiyaç duyulan boş kadrolara yerleştirme usul ve esaslarını belirlemek,

⁴⁶⁹ Güler, (İnceleme-1), s.93.

⁴⁷⁰ Güler, (İnceleme-1), s.94.

⁴⁷¹ Güler, (İnceleme-1), s.94.

7. Kurumlarınca açıkta bırakılacak personele ilişkin işlemleri düzenlemek,
8. İç ve dış gezi günlükleriyle sürekli görevle yurtdışında bulunan memurların maaşlarına uygulanacak ödeme oranlarını belirlemek,
9. Genel personel kayıtlarını tutmak ve kamu görevlileri hususunda sayısal bilgiler toplamak,
10. Görev alanına giren konularla personel rejimini düzenlemeye ilişkin kanun tasarıları, tüzük ve yönetmelik taslakları hazırlamak,
11. Kamu personelinin hak ve yükümlülüklerini, bunlara uygulanacak disiplin sistemini belirleyerek bütün kurumlarda aynı şekilde uygulanmasını sağlamak,
12. Personelin yetiştirilmeleri, ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun teknikleri belirlemek,
13. Personelin ödüllendirilmesine ilişkin hususları incelemek,
14. Sonradan ortaya çıkacak ihtiyaca göre doğrudan ya da Dairenin teklifi üzerine Dairenin kadrolarını ve giderlerini artırmamak şartıyla verilecek diğer işleri görmek.⁴⁷²

Genel olarak görevlere biraz dikkatle bakıldığında, reformcu kimliğinin unutulduğu, DPD'ye ülkedeki kurum ve kuruluşlarda zaten sürdürülen görevlerin ve işlemlerin takip edilmesi görevinin verildiği açıkça görülmektedir. 1956 yılındaki Kanun Tasarısı ile 160 sayılı Kanun arasında pek fark yoktur. İkisinde de Daire reform örgütü yerine merkezi yürütme birimi olarak dile getirilmiştir.⁴⁷³ Bununla birlikte görevleri sayılan 160 sayılı Kanunun 4. maddesinde ise kanun kapsadığı kamu kurumlarının hangisi olduğu, diğer bir ifadeyle kanunun hangi kamu kurumlarını kapsadığı anlatılmaktadır. İlgili maddeye göre kanun DPD'ye tasarrufta bulunma yetkisi tanıdığı kamu kurum ve kuruluşları şunlardır:

“Personeli (subay ve astsubaylar hariç) ile ilgili olarak bu kanunun şumulüne dâhil daire ve müesseseler olarak;

1. Genel ve katma bütçeli daireler,
2. İl özel idareleri,
3. Belediyeler ve bunlara bağlı müesseseler,
4. Sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi müesseseler,

⁴⁷² DPD Kurulması Hakkında 160 Sayılı Kanun, s.376.

⁴⁷³ Güler, (İnceleme-1), s.85.

5. Sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait bankalar,
6. Hususi kanunlarla veya hususi kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküller (5590 sayılı Kanuna tâbi odalar ve borsalarla meslekî teşekküller hariç)
7. Sermayelerinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurulan teşekküllerle, bunların aynı nispette iştiraki ile vücut bulan müesseseler.”

Kanuna göre bu kurumların personellerinin tüm düzenlemelerinin DPD tarafından yapılması öngörülmüştür.

DPD'nin yetki ve görevlerini özetledikten sonra Dairenin çalışma usulünü anlatmak yerinde olacaktır. DPD'nin çalışma usul ve esaslarının 160 sayılı kanunun 6. maddesinin son fıkrasında yönetmelikle tanımlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca anılan maddede şöyle denilmektedir:

“Devlet Personel Dairesine intikal eden veya bu dairece re'sen ele alınan mevzular, gerekli etüt ve inceleme yaptırıldıktan sonra Genel Sekreter tarafından Devlet Personel Heyetine tevdi edilir. Heyetin 5. maddede yazılı mevzulara dair kararları istişare mahiyette olup Bakanlar Kurulunun tasdiki ile tekemmül eder.”⁴⁷⁴

Kanun metninden de anlaşılacağı üzere DPD'de yapılan düzenlemeler öneri niteliğindedir. Alınan kararlar Bakanlar Kuruluna sunulmakta, ancak Bakanlar Kurulunun onayından sonra icra yetkisi kazanmaktadır. Zaten Bakanlar Kurulunun ülkedeki tüm kamu kuruluşları üzerinde doğrudan doğruya düzenleme yetkisi olduğu göz önünde bulundurulduğunda, DPD'nin aslında icrai yetkisinin kadük olduğu anlaşılabilir.⁴⁷⁵

Bu görüşü destekleyen diğer bir madde de Kanunun 7. maddesinde belirtilen örgütün sorumluluğunda kalan kamu kurumlarındaki özlük işleri müdürleri ile münasebetlerin anlatıldığı görülmektedir. 160 sayılı Kanunun 7. maddesinde; “Kurumların [Kanunun 4. maddesinde sayılan ve DPD sorumluluğundaki kamu kurumları] özlük işleri müdürleri veya bu görevi ifa eden personeli, 5 nci madde ile ilgili olarak nazara alınmasında fayda gördükleri hususları ve daire kararlarının tatbik şekli ile ilgili müşahedelerini her üç ayda bir Devlet Personel Dairesine yazı ile bildirirler” denilmektedir.⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ DPD Kurulması Hakkında 160 Sayılı Kanun, s.376.

⁴⁷⁵ Güler, (İnceleme-1), s.97.

⁴⁷⁶ DPD Kurulması Hakkında 160 Sayılı Kanun, s.377.

Bu düzenlemeyle ilgili ilk olarak DPD'nin kamu kurumları üzerindeki gücünün ve etkinliğinin, yazışmalara dayanan formalitelere dönüştürüldüğü söylenebilir. Çünkü düzenleme DPD ile ülkedeki kamu kurumlarının personel müdürlükleri arasında rapora dayalı gevşek bir ilişki öngörmektedir.⁴⁷⁷ Böylece ülkedeki kamu kurumlarının personel müdürlükleri, DPD'nin görev alanına giren iş ve işlemlerinde, sadece dikkate alınmasında fayda gördükleri hususları ve Daire kararlarının tatbik şekli ile ilgili gözlemlerini her üç ayda bir DPD'ye yazı ile bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır.

Son olarak Kanunun Dairede çalışacak personelin ve heyet üyelerinin maaşlarının, giderlerinin ve ödeneklerinin Başbakanlık bütçesinden karşılanması düzenlenmiştir.⁴⁷⁸

3.1.7. Devlet Personel Dairesi'nin Faaliyetlerinin ve Etkililiğinin Genel Değerlendirilmesi

Daha önce de belirtildiği üzere II. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde Türkiye'de çok partili hayata geçilmiş, bu siyasal değişim kamu yönetim alanında reformlar yapılması düşüncesinin yüksek sesle tartışılmasına zemin hazırlamıştır.⁴⁷⁹

1950'li yılların başında hazırlanan uzman raporları, ABD'de kamu yönetimi alanında incelemelerde bulunan akademik çevrelerin önerileri, ülkemizde kamu personel rejimini tek merkezden yürütecek bir kamu kurumuna duyulan ihtiyacı ortaya çıkartmıştır.⁴⁸⁰

Türkiye'nin ilk merkezi kamu personel örgütü olan DPD'nin 160 sayılı Kanunda görevleri belirlenirken titiz davranılmamış, kurumun icra gücü kısıtlanmış ve yetkileri reform yapmaya olanak vermeyen bir kapsamda şekillendirilmiştir. Ayrıca 160 sayılı Kanunun 5. maddesinde belirtilen Dairenin görevlerine bakıldığında kavramların henüz oturmamış olduğu, Daireye atfedilen reformcu kimliğin unutulduğu söylenebilir. 1956 yılında hazırlanan ancak kanunlaşmayan

⁴⁷⁷ MEHTAP Raporu.

⁴⁷⁸ DPD Kurulması Hakkında 160 Sayılı Kanun, s.6.

⁴⁷⁹ Ahmet Makal, "Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye'de Çalışma İlişkileri", **Working Paper Series**, 9 Ekim 2003, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Yayını, No.62, Ankara, s.5.

⁴⁸⁰ Birgül Ayman Güler, "Türkiye'de Kamu Personel Rejimi Esasları", **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, 22-23 Şubat 2003, Hilton Oteli Ankara, s.4.

Devlet Personel Kanun Tasarısı ile 160 sayılı kanun arasında çok önemli farklar olmadığı ve reform örgütü yerine merkezi bir yürütme biriminin kurulduğunu söylemek mümkündür.⁴⁸¹ Askeri hükümet dönemlerine özgü ivedilikle kurulan DPD'nin teşkilat yapısındaki yöneticilerin arasında yetki, görev sorumluluk alanları belirsizlikler taşımaktaydı.

Teşkilat yapısı itibariyle içten içe çürümeye yatkın bir yapıda kurulduğu öne sürülen DPD'nin diğer kamu kurum ve kurumlarla ilişkileri de oldukça gevşek kurulmuştu. Kurumun Türk kamu yönetimindeki etkisiz yeri, Maliye Bakanlığı ile ilişkilerindeki ikincil konumu ile ortadadır. DPD'nin yaptığı düzenlemelerin ancak Bakanlar Kurulu onayıyla yürürlük kazanabilen yapısı bu kurumu etkisizleştiren önemli özelliklerin başında gelmekteydi.⁴⁸²

Kuruluşu, geleneksel bir devlet dairesinin sönük, plansız statüsü içinde gerçekleşen DPD, ilk icraat olarak kamudaki tüm devlet çalışanlarını kapsayan çatı bir devlet memuru kanunu hazırlama çabası için girmiştir. DPD'nin en önemli icraatı olarak anılan kanun tasarısı Bakanlar Kuruluna sunulmuş, sunulan teklifte devlet memurlarını sınıflandırma sistemi, personel sınıflandırma usulüne göre işleme planlanmıştı.⁴⁸³ Bu sistem kadro sınıflandırmasının başarılı sonuçlar verdiği ABD uygulamaları örnek alınarak önerildiği için, Türkiye'ye uygun olmayacağı düşüncesiyle eleştirilmiştir.⁴⁸⁴

Daha çıkarken eleştirilen bu tasarı TBMM ile Cumhuriyet Senatosu genel kurullarında dokuz gün gibi çok kısa bir sürede görüşülerek kabul edilmiş, Resmi Gazete'nin 23 Temmuz 1965 tarihli 12056 sayılı nüshasında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.⁴⁸⁵

Kanun yürürlüğe girmesiyle beraber kamu görevlileri sınıflandırılmasının benimsenmesine rağmen sınıf tanımının belirsiz kalması ve Kanundaki uygulamaların içeriğini anlatan herhangi bir kılavuzun hazırlanmamış olmasıyla birleşince, kurum temsilcilerinin doldurduğu DPD odaları yıllarca tartışmalı

⁴⁸¹ Güler, (İnceleme-1), s.s.84-86.

⁴⁸² Güler, (Rejimi Esasları), s.6.

⁴⁸³ Makal, s.7.

⁴⁸⁴ Güler, (İnceleme-1), s.97.

⁴⁸⁵ ÇSGB, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Hizmet İçi Eğitim Kitabı Personel Dairesi Başkanlığı, 2012, <http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/cs.gb/dosyalar/ik/hizmetici>, (19.05.2013). s.6.

toplantılara sahne olmuştur.⁴⁸⁶ Dolayısıyla böyle bir ortamda hazırlanan 400 sınıf tüzüğü, gerçekte kurum görevlilerine en üst düzeyde yarar sağlamayı amaçlayan metinler olmaktan öteye gidememiştir.⁴⁸⁷ Ne var ki, 657 sayılı Kanunun 1 Mart'ta yürürlüğe girmesi gereken hükümleri, tüzüklerin kesinleşmemesi nedeniyle ertelenmiş, erteleme kararıyla birlikte çalışmalar gözle görülür biçimde yavaşlamaya başlamıştır.⁴⁸⁸

Ayrıca 657 sayılı DMK, 1965 - 1985 yılları arasında, 239 asıl madde üzerinde 360 kez değişikliğe uğramıştır. Değişiklikler ağırlıklı olarak mali ve ekonomik hükümler, sınıflandırma, devlet memurluğuna alma, atama, yükseltmeyle ilgili hükümleri üzerinde yapılmıştır. Değişikliğin en az yapıldığı hükümler ise ödev, yetki, sorumluluk, genel haklar, yasaklara ilişkin kurallar ile devlet memurlarının değerlendirilmesi, yetiştirilmesine ilişkin maddelerle ilgili olanlardır.⁴⁸⁹

Açıkça ortaya çıkmıştır ki, DPD ülkemizdeki personel rejiminde merkezi yönetim düzenini oluşturamamış, DPD'nin etiketini taşıyan 657 sayılı Kanunda reform konusunda daha iddialı, köklü sistem değişikliğinin derhal ve bütünüyle uygulanmasını öngörmesine rağmen, pratik güçlükleri ve imkânları hesaba katılmadan hazırlanan eksik bir düzenleme olmuştur.⁴⁹⁰ Özellikle sınıflandırma alanındaki eksikliği giderme görevi Maliye Bakanlığı'na verilmiş ve 657 sayılı Kanun 1327 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramıştır. Bu iki kanun arasındaki temel fark ise 657'de devlet için taşıdığı değere göre sınıflandırma yapılırken 1327 ile ortak genel meslek nitelikleri esas alınmıştır. Maliye Bakanlığı'nın damgasını taşıyan 1327 sayılı Kanun, 657 sayılı Kanunu hayata geçirmeyi sağlayan bir araç olarak pratik olmayı köklü reform düşüncesine tercih etmiştir.⁴⁹¹

DPD'ye ilişkin olarak 1963 yılında yayımlanan Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporunda ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir.⁴⁹²

⁴⁸⁶ Güler, (İnceleme-2), s.66.

⁴⁸⁷ Hüsnü Merdanoğlu, "Yasalarımızın Sadeleştirilmesi Gereği", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Cilt:1, 1998, s. 30.

⁴⁸⁸ İkinci, s.53.

⁴⁸⁹ Güler, (İnceleme-1), s.92.

⁴⁹⁰ Güler, (İnceleme-1), s.98.

⁴⁹¹ İkinci, s.s.54-55.

⁴⁹² MEHTAP Raporu, "Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş Ve Görevleri, Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu", **TODAI Enstitüsü Yayınları**, 1966, (İkinci Baskı), <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf> , (18.05.2013), s.75.

Raporda özetle, DPD'ye istişari nitelikteki kararlarının yanı sıra icrai nitelikte de sorumluluk verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca “bir bakanlık veya daireye yeni görevler yükleyen kanunlar için Devlet Personel Dairesinin de mütalaası alınma”sı gerektiği, “kadro unvanlarının yeknesaklığını sağlama ve bunlara uyulmasını gözetme bakımından Devlet Personel Dairesine önemli görevleri” bulunduğu vurgulanmaktadır.⁴⁹³

Yine, DPD'nin “personel konusundaki müşterek kanun ve idari metin tasarılarını incelemek, bu alandaki genel esasları hazırlamak, personel dairelerine teknik yardımda bulunmak gibi hususlarda görevli olma”sı⁴⁹⁴ gerektiği, bununla birlikte personel konusundaki asıl sorumluluğun merkezi idaredeki personel birimlerine ait olması gereğine işaret edilmektedir. DPD'nin “bütün devlet teşkilatı içinde koordinasyon sağla”dığı ve DPD eli ile bugüne kadar merkezi idarede “zat işleri”nin yürüttüğü personel yönetimi konusunun DPD' nin kurulmasıyla personel yönetimi alanına “yeni bir yön verilme” çabası olarak değerlendirilmektedir.⁴⁹⁵

Bununla birlikte 1970'li yıllarda kamu yönetiminde ağırlığını hissettiren değişim rüzgârları DPD'yi de etkilemiş, daha önce MEHTAP Raporu'nda vurgulanan idareyi geliştirme fonksiyonu, bu kez DPD'nin merkezi kamu yönetimini geliştirme niteliğini de kazanacak biçimde yeniden yapılanması biçiminde gündeme gelmiştir.⁴⁹⁶ Böylece ülkemizde bir türlü kamu görevli reformunu yapmak, görevli düzenini sürekli geliştirmek amacıyla Türkiye'de ilk kez kurulmuş olan merkezi görevli örgütü, çok kısa bir sürede, kendisi düzenlemeye muhtaç duruma gelmiş ve DPD'nin yeniden düzenlenmesi gereksinimi dile getirilmeye başlamıştır.⁴⁹⁷ Bu gereksinim özellikle 657 sayılı Kanun çalışmalarında DPD'nin kendisinden beklenen performansı gösterememesi ile yaygın bir kanaat oluşturmuştur. Dairenin yeniden düzenlenmesi gereği resmi olarak ilk defa 1973 yılı İcra Planında dile getirilmiştir.⁴⁹⁸ DPD'nin yeniden düzenlenmesini gerektiren sebepler ise;⁴⁹⁹

⁴⁹³ MEHTAP Raporu, s.s. 74-75.

⁴⁹⁴ MEHTAP Raporu, s.20.

⁴⁹⁵ MEHTAP Raporu, s.40.

⁴⁹⁶ Vedat Erkin, “Personel Rejimini Geliştirme Çabaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:4, Sayı:1, 1971, s.43.

⁴⁹⁷ Cemal Mihçioğlu, “Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XLII, 1987, s.99.

⁴⁹⁸ DPD'nin Kuruluşu, Görevleri ve Teşkilat Yapısı, http://www.dpb.gov.tr/Dpb_Kurulus.html, (22.05.2013)

⁴⁹⁹ Ekinci, s.s.60-62.

- Kuruluşunda işe ciddiyetle yaklaşılmamış, bir yıla yakın vekâletle yönetilmiştir,
- Başkanın rolü sınırlı kalmış, Dairenin başında olmaktan çok Devlet Personel Heyetinin başı olarak görevini ifa etmiş bu da karar alma ve bunları uygulama açısından sorunlara neden olmuştur,
- DPD içinde tepe yönetici olarak Başkan ve Genel sekreterin ayrı ayrı Bakanlar Kurulu tarafından atanması, bağlı birimlerin doğrudan doğruya daire genel sekreterine bağlı olması gibi nedenlerle örgüt karar verme konusunda oldukça kaosa sürüklenmiştir,
- Dairenin bazı kararlarının Bakanlar Kurulu onayından geçmesi karar alma sürecini yavaşlatmaktadır,
- Dairede çalışanların özellikle personel konularında yeterince bilgiye sahip olmadıkları ve bu kişilerden personel konusunda reform üretmelerini beklemenin yanlış olduğunun farkına varılması,
- Dairenin görevlerini yürütecek personelin yetiştirilmesi hususunun dikkate alınmadığı, yetiştirilmiş personelin ise mali açıdan özendirilmemesi sebebiyle özel sektör veya kamu iktisadi teşebbüslerine kaptırılması,
- Dairenin nitelikli personelin gelmesini özendirecek mali imkânlarla sahip olmaması,
- Dairenin kararlarının istişari nitelikte olması ve denetim yetkisinden yoksun olması etkinliğin ve otoritenin sağlanmasını etkilemektedir. Özellikle kararların Bakanlar Kurulunun onayıyla ve yasalaştırma süreçlerini harekete geçirmesiyle etkililik kazanan bu heyetin kararlarının etkisizliğini ortaya çıkartan en somut olay 1961 yılında hazırlanan ancak 1965 yılında çıkartılan, 1984 yılına kadar yüzlerce defa değiştirilen 657 sayılı DMK,
- Maliye Bakanlığının gereğinden fazla müdahalesidir.

Oysa DPD dönemin ihtiyaçları doğrultusunda kendisinden beklenen kamu personel reformlarını kapsayacak bir devlet memurları kanununu çıkartarak, merkezi olarak standart bir devlet personel rejimi geliştirecek bir üst kurum olabilseydi, asrın refah devlet anlayışına göre kamu yönetimine katkı sunacak etkili bir kuruluş olabilirdi.

Sonuç olarak DPD tüm dünyada zirveye çıkan Refah Devleti anlayışı ve Fordist düzenlemelere dayanan ve modern çağ toplumlarının talep ve beklentilerine göre kamu personel rejimini yöneten merkezi bir kamu personel kurumu etkililiğini gösterememiştir. Örgütsel düzenlemelerdeki sorunların yanı sıra ekonomik yapı ve sosyo-politik ortamın ülkemizde personel rejiminin sağlam zemine oturtulamamasında asıl etlen olduğu söylenebilir.

1970’li yıllara gelindiğinde Batılı gelişmiş ülkelerde Post-fordizm akımları kamu yönetimlerinde etkinliğini gösterirken, ülkemizde DPD kamu personel düzenlemeleri alanında hala modernitenin, refah devlet anlayışının ve Weberyen bürokrasi ilkelerini oturtmayı başaramadığı da çok rahatlıkla söylenebilir.

3.2. DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞININ YAPISAL ANALİZİ

Dünyada endüstriyel alanda yaşanan gelişmeler, 1970’li yıllarda yaşanan dünya ekonomik krizi ve sonrasında yaşananlar tüm dünyada Fordist yönetim anlayışından Post-fordist yönetim anlayışına doğru yönelimleri hızlandırmıştır.⁵⁰⁰

Endüstriyel yönetim alanlarında post-modernist sorgulamalarla yaşanan bu gelişmeler kısa süre içinde kamu yönetimi alanlarında da kendini hissettirmiş, siyasal ideolojilerde yeni sağ olarak tanımlanan siyasal anlayış, refah devlet anlayışının yerine neo-liberal devlet anlayışını pek çok gelişmiş ülkede iktidara taşımıştır.⁵⁰¹

1980’li yıllara gelene kadar yaşanan bu gelişmeler, yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının merkez kuvvetini oluşturmuş, işletme yönetircesine kamu kurumlarını yönetme fikri gelişmiş ülkelerde YKİ yönetim modelinin doğmasına neden olmuştur.⁵⁰²

Oysa ülkemizde Weberyen bürokrasi anlayışı bile tam oturtulamamış, bu anlayışın ortaya konulması için gereken reformları yapmak için kurulan DPD aynı yılları tüm dünyanın aksine ülkemize uygun bir devlet memuru kanunu çıkartabilmek için uğraşmakla geçirmiştir.⁵⁰³ Bu konuda 1961-1973 yılları arasında yeterince

⁵⁰⁰ Özlem Taner Köroğlu, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980’den Sonra Geçirdiği Dönüşüm Süreci Ve İstihdam Sistemine Etkileri”, **S.D.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2012, Cilt:17, Sayı:1, s.454.

⁵⁰¹ Eren, s.139.

⁵⁰² Karadağ, s.136.

⁵⁰³ Eren, s.140.

başarılı olmadığı görülen DPD'nin yeniden varlığı ve etkinliği sorgulanmaya başlamıştır.⁵⁰⁴ Bu dönemde DPD ile ilgili eleştirilerin başında halen ülkemizde tam olarak rejimin ve devlet memurlarının ihtiyaçlarına cevap verecek modern bir devlet memurları düzenlemesi yapamamış olması gelmekteydi.⁵⁰⁵ Personel reformunu gerçekleştirmek ve personel rejimini sürekli geliştirmek amacıyla kurulan DPD, düzenlemeye muhtaç duruma gelmiştir.⁵⁰⁶ Dolayısıyla dünyada meydana gelen paradigma değişimlerinin doğrudan doğruya DPD'nin DPB'ye dönüşümünü sağladığını iddia etmek güçtür. Bununla birlikte dünyada yaşanan dönüşümlerin ülkemizdeki kamu yönetimine ve siyasal yönetime yansımaları olmuştur. Özellikle 1980 askeri müdahalesi sonrasında kurulan yeni sağcı anlayışı benimseyen I. Özal hükümeti döneminde yeni personel düzenlemesine gidilerek DPD'nin DPB olarak yeniden yapılandırılması süreçleri incelenmelidir.

İşte bu amaçla tez çalışmasında DPB'nin kuruluşu öncesi dönemlerden başlayarak günümüze kadar gelen süreçte YKİ ve yönetim uygulamaları mercek altına alınacaktır. Böylece DPD'nin DPB'ye dönüşmesi bağlamında yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının Türk kamu yönetimine ve personel rejimine yansımalarının değerlendirilmesi planlanmaktadır.

Bu kapsamda ilk olarak dünyada Fordist yönetim anlayışının krize girdiği, Post-fordist kamu yönetim anlayışlarının ve yeni sağ ideolojinin geliştiği 1970'li yıllardan başlayarak, DPB'nin kurulduğu 1984 yılına kadar DPD faaliyetlerinde yaşanan gelişmelere değinilecektir.

3.2.1. Devlet Personel Başkanlığı'nın Kurulması Öncesinde Yaşanan Gelişmeler

1970'li yılların başında, ülkemizde kamu personel rejimine ilişkin işleri ve kamu personel reformunu gerçekleştirmek üzere kurulan DPD'nin, daha etkili çalışmaları yerine gerçekleştirebilmesi için yeniden yapılandırılması gerektiğine dair yaygın bir kanaat oluşmuştur.⁵⁰⁷

⁵⁰⁴ Güler, (İnceleme-2), s.64.

⁵⁰⁵ Köroğlu, s.459.

⁵⁰⁶ Güler, (İnceleme-1), s.93

⁵⁰⁷ Karadağ, s.134.

Ülkede bu kanaatin yaygınlaşmasının çeşitli sebepleri olmakla birlikte, dünyada kamu yönetim anlayışları bağlamında yaşanan gelişmelerin de önemli yansımaları olmuştur.⁵⁰⁸ Gelişmelerin yansımaları sürerken, 12 Mart 1970 Muhtırası sonrasında kurulan Melen hükümetinin 1973 Yılı İcra Planında ve bunu takip eden diğer icra planlarında DPD'nin yeniden düzenlenmesine ilişkin çeşitli gerekçeler sıralanmıştır.⁵⁰⁹ Ayrıca, 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda⁵¹⁰ ve 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da DPD'nin yeniden yapılandırma gereksinimi belirtilmiştir.⁵¹¹

Türkiye'de bir türlü istenilen şekle ve düzene sokulamayan kamu personel rejimini yeniden yapılandırma ve DPD'yi yeniden düzenleme çalışmaları yukarıda belirtilen girişimlerle belli bir ivme kazandıktan sonra, 12 Eylül 1980'de gerçekleşen askeri müdahale sonrasında yeniden hızlanmıştır.⁵¹² Özellikle 27 Eylül 1980'de yani darbeden 15 gün sonra Milli Güvenlik Konseyinde okunan geçiş dönemi hükümeti olan 44. Hükümetin programında, Türk kamu yönetiminin bütünüyle gözden geçirilmesi, uzun re-organizasyon çalışmalarına ara verilerek daha çok pratik düzenlemelerin bir an önce yapılması gerektiğinden bahsedilmiştir.⁵¹³ Çünkü ülkede yönetime el koyan askerlere göre, kamu hizmetlerinin görülmesindeki aksamaların en kısa sürede giderilmesi, basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulmasıyla ancak mümkün olacaktı.⁵¹⁴

Bu amaçla DPD uzmanlarının da iştirak ettikleri çeşitli bakanlık ve kurum temsilcilerinden oluşan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonuna bir rapor hazırlatılmıştır.⁵¹⁵ Hazırlanan bu rapor DPD'nin DPB'ye dönüştürülmek suretiyle ülkemizde kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılmasını öngörmekteydi.⁵¹⁶

İşte sayılan bu gelişmeler DPD'nin DPB'ye dönüşme süreçlerini tetikleyen en önemli gelişmelerdir. Bu kapsamda DPB kurulması öncesinde ülkemiz kamu personel rejiminde ve DPD faaliyetlerinde yaşanan gelişmeleri kronolojik olarak,

⁵⁰⁸ Arslan, s.33.

⁵⁰⁹ T.C. Devlet Personel Başkanlığı, **30.Yıl Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi**, Ankara, 1990, s.3.

⁵¹⁰ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf>, (27.05.2013), s.708.

⁵¹¹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>, (02.05.2013), s.300

⁵¹² ÇSGB, s.12.

⁵¹³ Güler, (Rejimi Esasları), s.11.

⁵¹⁴ Tutum, s.33.

⁵¹⁵ Emre, s.238.

⁵¹⁶ Güler, (Rejimi Esasları), s.12.

1973-1980 arasında ve 1981-1984 arasındaki gelişmeler olarak iki dönem içerisinde değerlendirmek yerinde olacaktır.

3.2.1.1. 1973-1980 Döneminde Yaşanan Gelişmeler

4. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; DPD'nin merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür.⁵¹⁷ Bu kalkınma planında; yeniden düzenleme çalışmalarında yönetsel yapının tamamıyla gözden geçirilmesi, temel politikalara göre çalışmaların yönlendirilmesi ve kamu kurumlarına bu yönde teknik yardımların sağlanması benimsenmiştir.⁵¹⁸

Ayrıca söz konusu kalkınma planında bu yönde yapılan çalışmaların izlenmesi, değerlendirilmesi, yapılmamış hizmetlerin saptanması görevlerinin daha etkili bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla DPD'nin merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi niteliğini de kazanacak biçimde yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmiştir. Bu düzenleme gerçekleşinceye kadar, kamu personel rejimini yeniden düzenlemeye ilişkin çalışmaların DPT sorumluluğunda ve DPD'nin yakın işbirliği ile yürütüleceği belirtilmiştir.⁵¹⁹

Bu kapsamda 23 Mayıs 1972 gün, 1589 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili değişiklik yapmak için Bakanlar Kurulu'na iki yıl süreyle KHK çıkarma yetkisi verilmiştir.⁵²⁰ Yetki kanunu çerçevesinde 1974 yılı ortalarına kadar 11 KHK çıkarılmış, ivedilikle hazırlanan, daha biri görüşülmeden ikincisiyle bunda değişiklik yapılan kararname, görevli düzenini garip bir eklentiler karmaşasına dönüştürmüştür.⁵²¹

⁵¹⁷ Yakup Altan, "Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi", **S.D.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2010, Cilt:15, Sayı:1, s.s.423-439.

⁵¹⁸T.C Devlet Personel Başkanlığı, **2012 Yılı Faaliyet Raporu**, http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/2012_faliyet_rapor.pdf, (19.03.2013),s.7.

⁵¹⁹ Altan, s.429.

⁵²⁰ Eren, s.141.

⁵²¹ Bu dönemde çıkarılan kanun hükmünde kararname için bkz.:**Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri**, <http://www.anayasa.gen.tr/khk-2-s-23-172.pdf>, (15.05.2013), s.s.111-115.

Durum 1980'li yıllarda da değişmemiş, Eylül 1981 - Ocak 1985 tarihleri arasında kamu personel rejimine yönelik 10 farklı kanun ve 4 adet KHK çıkarılsa da istenilen fayda bir türlü sağlanamamıştır.⁵²²

Tarihler 12 Eylül 1980'i gösterdiğinde ülkede yaşanan askeri darbe tüm siyasal ve kamusal yönetim alanlarında adeta soğuk duş etkisi yapmış, DPD ve kamu personel rejimini yeniden yapılandırma reformları bir süreliğine rafa kaldırılmıştır. Ancak askeri yönetim MGK aracılığıyla kamuyu yeniden yapılandırma çalışmalarına bir an önce başlamış, bu kez geçmişten farklı olarak uzun araştırmalara girilmeden, kısa sürede pratik düzenlemeler yapılması tercih edilmiştir.⁵²³

Bu kapsamda Ağustos 1982'de Bakanlar Kurulu'nca görevlendirilen bir komisyon, Nisan 1983'de yeni bir Devlet Memurları Kanun Tasarısını hükümete sunmuştur.⁵²⁴ Yönetimdeki askeri hükümet ise bu çalışmaların sonuçlarını beklemeden konuyla ilgili yeni düzenlemeler yapmış ve hazırlanan yeni devlet memurları kanun tasarısı gündeme bile gelmeden genel seçimlere gidilmiştir.

Fakat bu dönemde 657 sayılı Kanunun öngördüğü tüm tüzel düzenlemeler hayata geçirilmiş, böylece 657 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten yaklaşık yirmi yıl sonra tüm içeriğiyle birlikte uygulanmaya başlanmıştır. Ayrıca askeri hükümet döneminde, 657 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler, devlet memurlarının hak, ödev, sorumluluk, disiplin maddelerine yönelik daha kısıtlayıcı, sınırlandırıcı ve cezalandırıcı hükümlerden oluşmaktaydı.⁵²⁵

Sonuç olarak 1973-1980 yılları arasında kamu personel rejiminde reform çabalarından geriye kalan, sadece günü kurtarma amacıyla hazırlanan çalakalem mevzuat değişiklikleri ve sorunları bir türlü çözülemeyen kamu personelinin çalışma koşullarıdır.

3.2.1.2. 1981-1984 Döneminde Yaşanan Gelişmeler

1982'de yeniden düzenleme gereksinimi daha geniş bir çapta ortaya konmuş, DPD'nin "görevli düzenine ilişkin çalışmaları etkinlikle yapacak biçimde

⁵²² Güler, (Rejimi Esasları), s.13.

⁵²³ Emre, s.231.

⁵²⁴ Eren, s.142.

⁵²⁵ Gülmez, s.23.

düzenlenmesi öngörülmüştür”. Bu kapsamda 12 Eylül Askeri Müdahalesini gerçekleştiren Milli Güvenlik Konseyi, açıklanan darbe dönemi hükümetlerine uygun programında, DPD uzmanlarının da içinde yer aldığı, ilgili bakanlık ve kurum temsilcilerinden oluşan “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu” adında bir komisyon kurulmasına karar vermiştir. Komisyon hemen çalışmalara başlamış ve bu komisyonun hazırladığı, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Raporu”, ülkemizdeki kamu yönetiminin aksayan ve sorun teşkil eden alanlarında çağın özelliklerine uygun bazı önerilerde bulunmuştur.⁵²⁶

Raporda DPD hakkında bir düzenleme de yapılmıştır. Bu düzenlemede DPD'nin fonksiyonunu kaybetmiş olduğu, kendisine verilen görevleri yerine getiremediği, kararlarının sadece danışsal nitelikte olup Bakanlar Kurulu onayına bağlı olduğu, yürütmeye ilişkin hiçbir yetkisinin olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca raporda Daire'nin örgütlenme ve çalışma biçimlerinin yetersizliğine, ekip çalışmasının olmadığına, uzman kaynağının yetersiz olup uzmanların işe alınma ve ilerlemelerini düzenleyen uzman yönetmeliğinin yokluğuna vurgu yapılmıştır. Sayılan bu nedenlerden dolayı raporda DPD'nin yeniden düzenlenerek insan gücü planlaması yapabilecek bir statüye kavuşturulması gerekliliğine vurgu yapılmıştır.⁵²⁷

Raporunun önerilerinin yerine getirilmesi için ise, 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu çıkarılarak, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Ayrıca Hükümete verilen bu yetki kanununun 18 aylık geçerlilik süresi 02.12.1984 tarih ve 2967 sayılı Kanunla 6 ay daha uzatılmıştır.⁵²⁸

Geçen 24 aylık süre içerisinde birçok KHK çıkarıldığı görülmektedir. Bu amaçla çıkartılan KHK'lerden birisi de DPD'yi, DPB olarak yeniden düzenleyen 08.06.1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'dir.⁵²⁹

Bu KHK ile 160 sayılı Kanunla kurulan DPD'nin kuruluş ve görevleri yeniden düzenlenmiş, önceki dönemde yakınmaların en çok yoğunlaştığı komuta

⁵²⁶ Eren, s.143.

⁵²⁷ Hayrunnisa N. Özer, **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Yeniden Yapılanma Girişimleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001, s.109.

⁵²⁸ Öktem, s.95.

⁵²⁹ T.C. Devlet Personel Başkanlığı, **Devlet Personel Başkanlığı'nın Kuruluşunun 50. Yılına Armağan**, Devlet Personel Başkanlığı Yayın no: 332, Ankara, 2011, s.5.

yapılanmasına son verilmiş, DPD ve Devlet Personel Heyeti uygulaması kaldırılarak Başkanlık düzeyinde örgütlenen DPB adı ile Başbakanlığa bağlı olarak yeni bir örgütlenmeye gidilmiştir.⁵³⁰

Başbakanlık merkez teşkilatı içinde ana hizmet birimlerinden biri olan “Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü”nün varlığı ayrıca başka bir kuruma yani DPB’ye ihtiyacın olup olmadığı sorusunu akla getirmektedir. Ancak Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü’nün görevleri incelendiğinde bu birimin daha çok üst düzey ve Başbakanlık içinde bulunan personel ile ilgili yetkili olduğu görülmektedir. DPB’nin kapsamında ise kamu kurum ve kuruluşlarındaki tüm personel bulunmaktadır.⁵³¹ 3056 sayılı Kanunda Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü’nün görevleri sayılmıştır. Bunlar:

- Devlet Teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini sağlayıcı prensipleri tespit etmek, direktifler vermek, önlemler almak ve koordinasyonu sağlamak,
- Hükümetlerin kurulmasına, bakanların birbirlerine vekalet etmelerine ve bakanların görevinden alınmasına ait Başbakanlık yazılarını hazırlamak, Cumhurbaşkanının onayına sunulması için gerekli işlemleri yapmak ve onaydan sonra yayımlanmasını sağlamak,
- TBMM Üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması ve ölüm cezalarının yerine getirilmesi ile ilgili kanuni düzenlemeler ait işlemleri yapmak,
- İlgili kuruluşların Başbakanlık veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilmelerine dair işlemleri yapmak,
- Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak.
- Müşterek kararı gerektiren atamaların mevzuata uygunluğunu incelemek, kararları hazırlamak, onaya sunulması için gerekli atama işlemleri yapmak ve yayımlanmasını sağlamak,
- Makamca verilen benzeri görevleri yapmak.

⁵³⁰ Güler, (İnceleme-1), s.96.

⁵³¹ 16.08.2013 tarihinde Devlet Personel Uzmanı Süha Oğuz Albayrak ile yapılan görüşme.

- Merkez Teşkilat personel politikasını tespit etmek, personelin tayin, nakil, özlük ve emeklilikleriyle ilgili işleri yapmak ve personelin yetiştirilmesini sağlamaktır.⁵³²

Yukarıda değinildiği üzere bu birimin görev alanında üst düzey yöneticiler ve Başbakanlıkta çalışan personel bulunmaktadır. Bu bilgiyi verdikten sonra DPB hakkında analiz yapmak daha doğru olacaktır.

3.2.2. 217 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye Göre Devlet Personel Başkanlığı'nın Teşkilat Yapısı

Yukarıda sayılan gelişme evrelerinde, 160 sayılı Kanun ile DPD olarak kurulan merkezi kamu personeli örgütünün, 18.6.1984 tarih ve 18435 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 217 sayılı KHK ile teşkilat yapısı Bakanlık bünyesindeki bir Genel Müdürlük gibi değiştirilerek, Başbakanlığın bünyesinde bir Başkanlık halini almıştır.⁵³³ Böylece DPB adını alan kurum ülkemizdeki personel rejimini tek merkezden yönetmeyi planlayan bir üst kurum fonksiyonu icra etmesi için Başbakanlığa bağlanmıştır.⁵³⁴ Başkanlığın Başbakana bağlı olarak kurulduğu belirtilmekle beraber, Başbakanın bu husustaki yetkilerini gerekli gördüğünde Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı veya Devlet Bakanı aracılığıyla kullanabileceği de düzenlenmiştir.⁵³⁵

Gerçektende 217 sayılı KHK DPD'yi köklü değişime tutmuştur. Her şeyden önce Devlet Personel Heyeti tarihe karışmış, Dairedeki Genel Sekreterlik uygulamasına son verilmiş bunun yerine Başkanlık sistemi kurulmuştur.⁵³⁶ DPT'ye çok benzeşen örgütlenme düzeniyle DPB'nin teşkilat yapısı aşağıda gösterilmektedir:

⁵³² Başbakanlık teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun Numarası:3056, Kabul Tarihi:10.10.1984, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3056.pdf>, (27.07.2013), s.6461.

⁵³³Devlet Personel Başkanlığı Yıllık Faaliyet Raporu, 2011, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/2011faaliyetraporu.pdf>, (19.05.2013), s.8.

⁵³⁴ Güler (İnceleme-1), s.93

⁵³⁵ T.C. Başbakanlık, "Devlet Personel Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 08.06.1984, No: 217, Yayımlandığı R.G.Tarihi : 18.06.1984 No : 18435, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.217.pdf>, (12.03.2013), s.237.

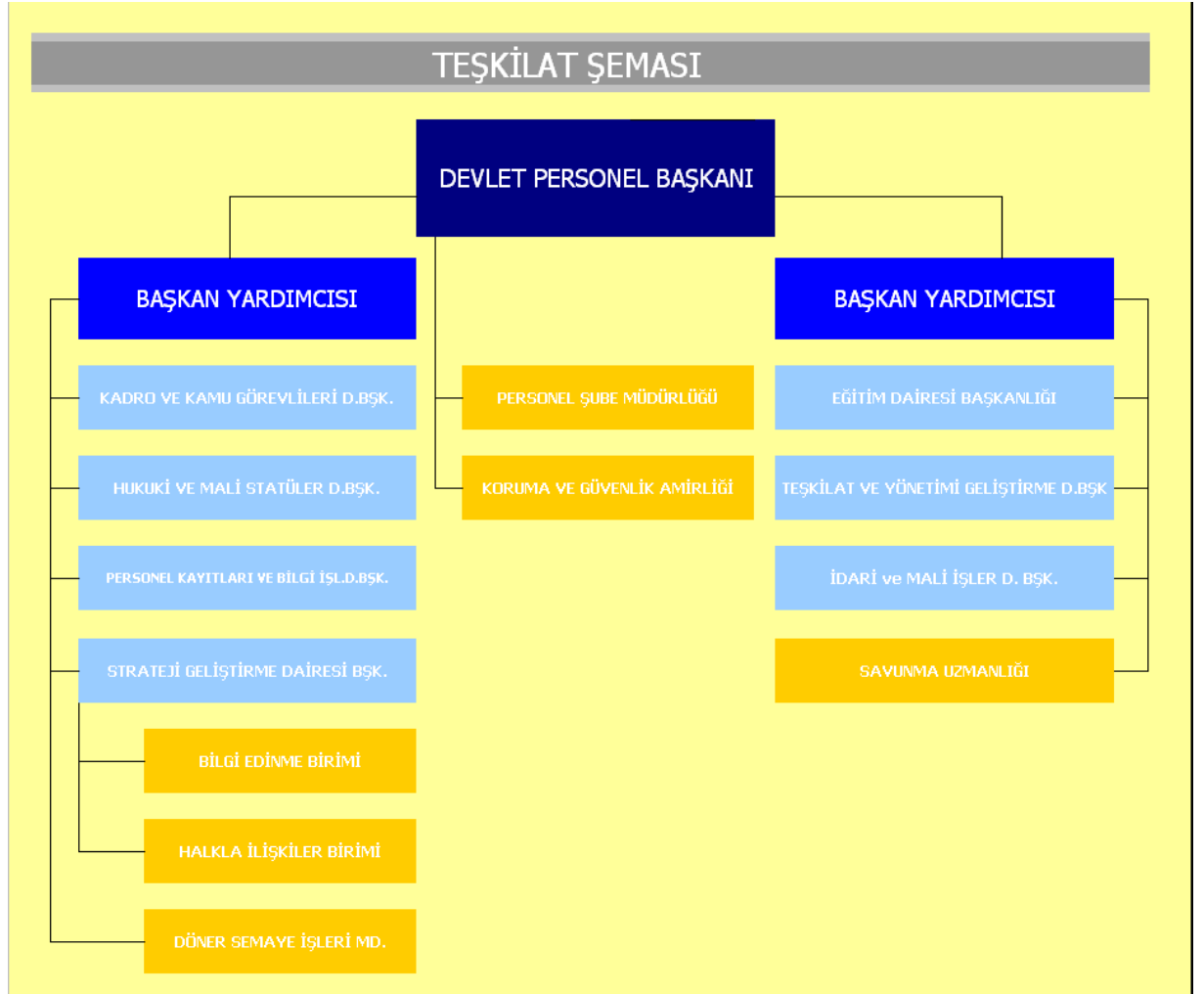
⁵³⁶ DPB Faaliyet Raporu, 2011, s.8.

Tablo 2: 217 Sayılı KHK'ye Göre 1984 Yılı DPB Teşkilat Yapısı

Başkan	Başkan Yardımcısı	Ana Hizmet Birimleri	Danışma Birimleri	Yardımcı Birimler
Başkan	1.Başkan Yardımcısı	1.Kadro ve Kamu Görevlileri Dairesi Başkanlığı	1.Koordinasyon Dairesi Başkanlığı	1.İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı
	2.Başkan Yardımcısı	2.Eğitim Dairesi Başkanlığı		2.Personel Şubesi Müdürlüğü
		3.Hukuki ve Mali Statüler Dairesi Başkanlığı		3.Savunma Uzmanlığı
		4.Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığı		
		5.Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı		

Kaynak: 217 Sayılı KHK

Şekil 2: 217 Sayılı KHK'ye Göre 2008 Yılı DPB Teşkilat Şeması



Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, "2009-2013 Stratejik Planı", <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20082013.pdf>, s.20.

Şemada da görüldüğü üzere DPD sadece isim değiştirmemiş, aynı zamanda tüm organizasyon yapısında yapısal değişimler yaşanmıştır.⁵³⁷ Genel Müdürlük düzeyinde yeni bir yapılanmaya giden kurumda, yeni örgütsel yapı içerisinde öncelikle yer alan birimlerin tanımlanması yerinde olacaktır.

“Devlet Personel Başkanlığı; Başkanlık, ana hizmet, danışma ve yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Başkanlığın en üst amiri olan Başkan, Başkanlık hizmetlerini hükümetin genel politikasına, ulusal güvenlik ilkelerine, kalkınma planlarına, yıllık programlara ve mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütmekle ve Başkanlığın çalışma alanına giren konularda öteki kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve eşgüdümü sağlamakla görevli ve Başbakan'a karşı sorumludur. Başkanlıkta, Başkan'a yardımcı olmak üzere 2 Başkan Yardımcısı⁵³⁸ görevlendirilebilmektedir.”⁵³⁹

Başkanlığın ana hizmet birimleri, Kadro ve Kamu Görevlileri Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Hukuki ve Mali Statüler Dairesi Başkanlığı, Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığı ile Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'dır.⁵⁴⁰

217 sayılı KHK'de yer almadığı için şemada gösterilmeyen, Devlet Personel Başkanının görevlendirmesi üzerine doğrudan Başkana veya Başkanın görevlendireceği Başkan Yardımcılarından birine bağlı olarak çalışan birimler de bulunmaktadır.⁵⁴¹ Bunlar; KİT Şube Müdürlüğü, Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü, Özelleştirme İşlemleri Birimi, Bilgi Edinme Birimi, Dava Takip, Mevzuat ve Merkezi Sınav Birimi, Avrupa Birliği Dış İlişkiler Birimi, Kamu Görevlileri Sendikası Birimi ve Halkla İlişkiler birimidir.⁵⁴²

⁵³⁷Devlet Personel Başkanlığı 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, 2009, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20082013.pdf>, (19.05.2013).

⁵³⁸ DPB'yi yeni düzenlemeler getiren 11.10.2011 tarihli ve 662 sayılı KHK ile bu sayı üçe çıkartılmıştır.

⁵³⁹ 217 Sayılı KHK, s.238.

⁵⁴⁰Devlet Personel Başkanlığı 2013-2017 Dönemi Stratejik Planı, 2013, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20132017.pdf>, (19.05.2013).

⁵⁴¹ 217 Sayılı KHK, s.240.

⁵⁴² Devlet Personel Başkanlığı 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, 2009, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20082013.pdf>, (19.05.2013), s.19. 662 Sayılı KHK ile teşkilat yapısı yenilenmiştir. Tezin ilgili kısmında yeni yapı gösterilmiştir.

Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Başkanlığın danışma birimidir.⁵⁴³ Danışma birimi yürürlüğe konulan mevzuatın takip ve koordinasyonunu sağlar, kamu kurum ve kuruluşlarından altı ayda bir gelen raporları değerlendirir ve Başkanlığa sunar, uzun vadeli ve kalkınma planlarında yer alması gerekli görülen hizmet ve tedbirler ile ilgili tespitler yaparak DPT Müsteşarlığı'na gönderir, Başkanlığın yıllık çalışma programını hazırlar, basın ve halka olan ilişkileri düzenler.⁵⁴⁴ Danışma birimi; kurumun ülkemizdeki personel rejimi konusunda gerçekleştirmeyi planladığı hedeflere ulaşma yolunda DPB Başkanına ve kuruma yol gösteren bir birimidir.⁵⁴⁵

Başkanlığın yardımcı birimleri⁵⁴⁶ ise; İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Personel Şubesi Müdürlüğü ve Savunma Uzmanlığı⁵⁴⁷ dir.

217 sayılı KHK ile DPD'den DPB'ye dönüşen kurumda dikkat edilen ilk değişiklik teşkilat yapısıdır. Yeni teşkilat yapısında heyet tipi örgütlenmeye son verilerek geç ve güç karar alma süreci düzeltilip organlar arası çatışmaya son verilmesi amaçlanmıştır.⁵⁴⁸

3.2.3. Devlet Personel Başkanlığı'nın Kuruluş Amacı Vizyonu ve Misyonu

217 sayılı KHK'nin 1. maddesinde DPB'nin kuruluş amaçlarına yer verilmiştir. Bunlar; kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, müessir ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için; Devlet personel rejiminin temel ilke ve politikasının, memleketin kültür, sosyal ve ekonomik şartlarına ve hukuki esaslarına uygun olacak şekilde düzenlenmesi, personel rejimleri arasında uyum sağlanması, uygulamada görülecek aksaklıkların giderilmesi, mevzuatın değişen şartlara göre geliştirilmesi şeklinde özetlenebilir.⁵⁴⁹

⁵⁴³ Bu madde başlığı "Koordinasyon Dairesi Başkanlığı" iken 11.10.2011 tarihli ve 662 sayılı KHK'nin 22. maddesiyle "Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı" şeklinde değiştirilmiştir.

⁵⁴⁴ 217 Sayılı KHK, s.242.

⁵⁴⁵ DPB, 2013-2017 Stratejik Plan, s.13.

⁵⁴⁶ Bu maddenin başlığı "Yardımcı Birimler" iken 11.10.2011 tarihli ve 662 sayılı KHK'nin 23 üncü maddesiyle "İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı" şeklinde değiştirilmiştir.

⁵⁴⁷ İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı ve Personel Şubesi Müdürlüğü 11.10.2011 tarihli ve 662 sayılı KHK ile Savunma Uzmanlığı da 25.05.2009 tarih ve 5902 sayılı Kanun ile mülga edilmiştir.

⁵⁴⁸ Ekinci, s.67.

⁵⁴⁹ 217 Sayılı KHK, s.237.

Ayrıca DPB'nin kamuda sürdürülen personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonun sağlanması, uygulamalarda görülecek aksaklıkların giderilmesi mevzuatın değişen şartlara göre geliştirilmesi, kamu personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlanması şeklinde hedefleri de bulunmaktadır.⁵⁵⁰

Tüm bunlara ek olarak DPB'nin kamu personel rejimi içerisinde kamu çalışanlarını denetleme amacı da taşıdığı yine aynı madde içerisinde ifade edilmektedir.⁵⁵¹ Özellikle kurumun kamu personel rejimi için gerekli bütün mevzuat çalışmalarının tarafsızlık esaslarına göre yürütülmesinde görevli ve yetkili merkezi bir kamu kurumu hüviyeti taşıdığı da KHK'nın 1. maddesinde ifade edilmiştir.⁵⁵²

Kısaca, ülkemizde kamu personel rejiminin etkili sürdürülmesi şeklinde özetlenebilecek bu amaç ve hedeflerin DPB'nin kurulmasındaki temel amacının çağın ihtiyaçlarına uygun yeni kamu hizmeti üretmek olduğu söylenebilir. Ayrıca Başkanlığın kuruluş amacına bakıldığında DPB'nin kurulmasında öne sürülen amaçlardan daha kapsamlı olduğu söylenebilir.⁵⁵³

DPB'nin misyonu şöyledir: “Devlet personel rejiminin temel ilke ve politikasını, kurum ve kuruluşların teşkilat, görev ve yetkilerini; kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerini; ülke şartlarına en uygun olacak şekilde düzenlemek, belirlenen personel politikalarını uygulamak, revize etmek, uygulamayı takip etmek ve denetlemek, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonu sağlamak.”⁵⁵⁴

DPB'nin vizyonu ise; “Kurum ve kuruluşlar ile hizmetlerden faydalanan her kesime düzenli, süratli, kaliteli hizmet sunan, şeffaf, etkili, çözüm üreten, modern, sürdürülebilir ve geliştirilebilir stratejik yönetim anlayışını benimseyen, uygulayan, değişimi yakalayan ve gerçekleştiren, öncü bir Devlet Personel Başkanlığı haline gelmek.” olarak belirlenmiştir.⁵⁵⁵

⁵⁵⁰ DPB, 2013-2017 Stratejik Plan, s.24.

⁵⁵¹ Güler, (İnceleme-2), s.81.

⁵⁵² 217 Sayılı KHK, s.237.

⁵⁵³ Ekinci, s.65.

⁵⁵⁴ DPB, 2013-2017 Stratejik Plan, s.29.

⁵⁵⁵ DPB, 2013-2017 Stratejik Plan, s.30.

3.2.4. Devlet Personel Başkanlığı'nın Sorumluluk Alanında Kalan Kurumlar

DPD faaliyet sürerken yürürlükte olan 1961 Anayasası, kurum DPB adına aldıktan ve yeniden yapılandırıldıktan sonra yerini 1982 Anayasasına bırakmıştır. Konuya DPB açısından bakıldığında ise 1982 Anayasasında 1961 Anayasasından farklı olarak: “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”⁵⁵⁶ Bu da DPB görev ve yetkilerinin artmasına, sadece kamu kurumlarında çalışan devlet memurlarına yönelik olarak sürdürülen uygulamaların bir anda genişlemesine neden olmuştur.⁵⁵⁷

Bu kapsamda DPB'nin sorumluluk alanında kalan kurum ve kuruluşlar 217 sayılı KHK'nın 2. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre DPB'nin sorumluluk kapsamı içersindeki kamu kurum ve kuruluşları şunlardır:⁵⁵⁸

- Genel bütçeye dâhil dairelerle, katma bütçeli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar,⁵⁵⁹
- İl Özel İdareleri ve belediyeler, bunların birlikleri ve bunlara bağlı iktisadi müesseseler, işletmeler,
- İktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları ve bunların müesseseleri, bağlı ortaklıkları ve iştirakleri,
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında kalan ve kamu fonu kullanan, özel kanunlarla veya bunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan kamu kuruluşları ve bu nitelikteki bankalar ve bunların en az sermayesinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurdukları müessese, ortaklık ve iştirakler,
- Döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları.

⁵⁵⁶ Güler, (İnceleme-2), s.82.

⁵⁵⁷ Cihan Kanlıgöz, “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam Ve Kapsamı” <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/1819.pdf>.(12.05.2013), s.173.

⁵⁵⁸ 217 Sayılı KHK, s.237.

⁵⁵⁹ 5018 Sayılı Kanun'un 12. maddesi ile bütçe türleri değişmiş, 2005 yılında Anayasa'nın ilgili maddelerinde gerekli değişiklikler yapılmıştır.

- Öte yandan askeri kurum ve kuruluşların 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile ek ve değişikliklerine tabi personeli bu Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsamı dışındadır.

DPB'nin sorumluluk kapsamı içerisindeki kuruluşları belirttikten sonra DPD ile bir karşılaştırma yapmak yerinde olacaktır. Bu iki kapsam karşılaştırıldığında DPD'nin döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla kurulan fon ve kefalet sandıklarının DPD'nin kapsamı dışında olduğu görülmektedir.

3.2.5. 217 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname' ye göre Devlet Personel Başkanlığı'nın Görevleri

DPB' ye 217 sayılı KHK ile verilen görevler ise şunlardır:⁵⁶⁰

- Kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün ve uygulanmasının esaslarını tespit etmek, bunların düzenlenmesi ve geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları yapmak, gerekli kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer idari metinleri hazırlamak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyaçlarını karşılamak için uygulanacak usul ve esasları düzenlemek ve bu konuda gerekli çalışmaları yapmak,
- Personel ve teşkilatlanma konuları ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan ve Başkanlığa sunulan kanun, tüzük ve yönetmelik tasarı ve tekliflerini incelemek, bunları görüş ve teklifleriyle birlikte Başbakanlığa sunmak,
- Personel idari usul ve esaslarla ilgili konulardaki uygulamaları takip ve değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarından raporlar ve teklifler istemek, gerektiğinde toplantılar düzenlemek değerlendirme sonuçlarına göre alınacak tedbirleri teklif etmek, bu alanda gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak,
- Kadro ve unvan standardizasyonu, iş analizleri de dahil olmak üzere görev alanına giren konularda gerekli her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak, Personel rejimleri arasında uyum ve denge sağlamak, bu konularda gerekli ilke ve esasları tespit etmek,

⁵⁶⁰ 217 Sayılı KHK, s.238.

- Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistiki bilgileri toplamak, umumi personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak,
- Personel mevzuatı ve teşkilatlanma ile ilgili konularda, kamu kurum ve kuruluşlarında değişik uygulamaları önleyecek ve uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri tespit etmek ve uygulamayı izlemek,
- Kamu kuruluşlarında, personel planlaması yapılması ve uygulamasına yardımcı olmak ve her kademede görevli personelin hizmet içinde eğitilmesi ve yetiştirilmesi ile ileriki kadrolara hazırlanmalarını sağlamak üzere gerekli eğitim programlarının hazırlanması, uygulanması ve bunların takip ve değerlendirilmesine ait esasları düzenlemek ve bu alandaki uygulamaları denetlemek⁵⁶¹,
- Hizmet öncesi Eğitim Kurumlarının Müfredat Programlarına, Kamu görevlerinin gerektirdiği niteliklerin ve bilgi ve alışkanlıklarının kazandırılmasına yararlı konuların yansımaları için gerekli koordinasyon ve çalışmaları yapmak,
- Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına dahil kurumların görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilatında, metotlarında ve mevzuatında ortaya çıkacak aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri giderecek çalışmalar yapmak ve bu amaçla hazırlanacak tasarı ve teklifler ile yeniden kurulacak kurumların teşkilat ve görevleri hakkında görüş vermek,
- Personel rejiminin esaslarını tespit etmek, Devlet Personel Politikasının tespitinde ve uygulanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve koordinasyonu sağlamak,
- Kamu Personeline ait hukuki ve mali statülerin esasları ile insan gücü istihdam planına ait ilke ve teklifleri tespit ederek Bakanlar Kuruluna sunmak,
- Kanunlarla ve Başbakanlıkça verilecek diğer görevleri yapmak.

Yukarıda sayılan 217 sayılı KHK ile DPB'ye verilen görevlere baktığımızda 160 sayılı kanuna göre daha kapsamlı olduğu belirtilebilir. Aşağıdaki tabloda 160

⁵⁶¹DPB ayrıca "Kamu kurum ve kuruluşlarınca düzenlenen Aday Memurların Yetiştirilmesi ve Görevde Yükselme Eğitim Programlarında 'Genel Olarak Devlet Teşkilatı' konusunda eğitim verilmesi faaliyet"inde de bulunmaktadır. Devlet Personel Başkanlığı 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, 2009, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20082013.pdf>, (19.05.2013).

sayılı kanunun DPD'ye verdiği görevler baz alınarak bir karşılaştırma yapılmıştır. Böylece iki düzenleme arasındaki görev farklılıkları daha iyi anlaşılacaktır.

Tablo 3: 160 Sayılı Kanun ve 217 Sayılı KHK'ye Göre Görev Dizilimi

160 Sayılı Kanuna Göre DPD'nin Görevleri (md.5) 217 Sayılı KHK Göre DPB'nin Görevleri (md.3)

Memuriyet ve hizmetlerin gruplandırılarak eşit işe eşit ücretin tayin edilmesi	Kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün ve uygulama esaslarını tespit etmek <i>ve bunlarla ilgili kanun, tüzük gibi idari metinler hazırlamak</i>
Memur, hizmetli ve kadro unvanlarının standart hale getirilmesi	Kadro ve unvan standardizasyonu <i>ve bununla birlikte iş analizleri de dahil olmak üzere her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak, personel rejimleri arasında uyum ve denge sağlamak</i>
Personel alım ve terfi şartlarının esaslarının tespiti	Kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyaçlarını karşılayacak usul ve esasları tespit etmek
Çalışma metotlarını rasyonelleştirme	Görev bölüşümü, teşkilat, metot ve mevzuatında ortaya çıkacak aksaklıkları giderici çalışmalar yapmak <i>ve bu amaçla hazırlanacak tasarı ve tekliflerle yeniden kurulacak kurumların teşkilat ve görevleri hakkında görüş vermek</i>
Ücret ve özlük haklarının ülkenin sosyo-ekonomik durumuna göre revizyonu	<i>Ücret ve özlük haklarıyla ilgili doğrudan bir görev belirtilmemiş</i>
İhtiyaç fazlası personel ile ilgili düzenleme	<i>İhtiyaç fazlası personel ile ilgili doğrudan bir görev belirtilmemiş</i>
İç-dış seyahat yevmiyelerin ve yabancı ülkede görevlendirilmiş olanların maaşlarının belirlenmesi	<i>İç-dış seyahat yevmiyeleri ve yabancı ülkede çalışan memurun maaş durumu ile ilgili doğrudan bir görev belirtilmemiş</i>
Personel kayıtlarının tutularak istatistikî bilgi toplanması	Kamu personeli ile ilgili istatistikî bilgi toplamak, umumi personel kayıtlarını <i>merkezi olarak tutmak</i>
Memur ve hizmetlilerin görev ve sorumluluk alanlarının tespiti	Personel mevzuatı ve teşkilatlanma ile ilgili konularda uygulama birliği sağlayacak tedbirleri tespit etmek <i>ve bu alandaki uygulamaları denetlemek(bu görev maddesinden görev ve sorumluluk alan tespiti içerdiği anlaşılabilir)</i>
Personel yetiştirilmesi usul ve esaslarının takibi	Personel planlaması yapılarak hizmet içi eğitim ile personelin yetiştirilerek ileriki kadrolara hazırlanması <i>ve bu alandaki uygulamaların denetlenmesi</i>
Personelin ödüllendirilmesi ile ilgili konuları incelemek	<i>Personelin ücretlendirilmesi ile ilgili doğrudan bir görev belirtilmemiştir.</i>

Kaynak: 160 Sayılı Kanun ve 217 Sayılı KHK baz alınarak hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere DPB'nin görevleri sayılırken personelin ödüllendirilmesi, ücret ve özlük haklarının ülkenin sosyo-ekonomik durumuna göre revizyonu, ihtiyaç fazlası personelin durumu, iç-dış seyahat yevmiyeleri ve yabancı ülkedeki memurun maaşı ile ilgili düzenlemeler 217 sayılı KHK'nin kapsamı dışında bırakılmıştır. Bununla birlikte DPD ve DPB'nin ortak

görevleri olduğu gibi bu görevlerde italik yazı karakteriyle belirtilmiş olan farklılıklar da bulunmaktadır. Ayrıca DPB'nin yukarıdaki tabloda belirtilmeyen görevleri de bulunmaktadır. Bu görevler daha çok personel, teşkilatlanma, idari usul ve esaslar ile ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan kanun, tüzük, yönetmelik tasarı ve tekliflerin incelenmesi ve bu incelemenin görüş ve teklifler ile birlikte Başbakanlığa sunulması, personel politikasının tespit edilerek devlet personel politikasının tespitinde ve uygulamasında Bakanlar Kurulu'na yardımcı olmak ve koordinasyon sağlama şeklindedir.

3.2.6. Diğer Kanunlar ve Mevzuat Hükümlerine göre Devlet Personel Başkanlığı'nın Görevleri

DPB'yi kuran 217 sayılı KHK'de sayılan bu görevler, içerik bakımından DPD döneminde pek farkı olmamakla birlikte, sorumluluk alanı Anayasada kamu görevlisi yönünden genişlediği için oldukça geniş kapsamda ele alındığı görülmektedir.

Bu genişleme KHK'de öngörülemediği, uygulamaya geçildikten sonra fark edilmiştir. Nitekim Başbakanına bağlı bir kurum olarak kurulan DPB'ye başka kanun ve mevzuatla çok yoğun görevler verilmiştir. Bu görevlerin 1990'lı yıllardan itibaren artmaya başlaması, 2003'den sonra her biri yeni bir kurum oluşturmasını öngören yeni mevzuatlar eklenmesi elbette ki tesadüf değildir. Bu ek mevzuat düzenlemeleri DPB'yi öyle bir noktaya getirmiştir ki, 217 sayılı KHK artık kurumun ihtiyaçlarını karşılayamaz haline gelmiştir.⁵⁶² Bunun sonucunda da 2011 yılında yeni bir KHK ile kurumun teşkilat yapısı yeniden değişikliğe uğramıştır.

Öte yandan bu yeni düzenlemelerin ve DPB'ye verilen ek görevlerin içeriğine bakıldığında yönetim ve YKİ anlayışlarının ülkemizde sürdürülen kamu personel rejimine yansımaları olduğu söylenebilir.⁵⁶³ Zira 1980'li yıllarla birlikte KİT ve özelleştirme uygulamaları başlamıştır. Yeni sağ ideolojinin ilk iktidarı döneminde tekrar hızlanan bu çabalar 2003 yılından sonra YKİ anlayışında pek çok düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir.⁵⁶⁴

⁵⁶² Toprak, s.28.

⁵⁶³ Aykaç vd., s.161.

⁵⁶⁴ Eroğlu, s.229.

DPB'ye diğer kanunlar ve mevzuatla verilen görevleri Şu Şekilde sıralamak mümkündür.⁵⁶⁵

- “zelleŐtirme programında bulunan ve özelleştirilen kuruluşlarda ve yeniden yapılandırma sürecinde bulunan kuruluşlarda istihdam fazlası veya nakle tabi olarak tespit edilen personelin Başkanlıkça diğer kamu kurumlarına nakledilmek üzere belirlenen usul ve esaslara uygun bir Şekilde bildirilmesini sağlamak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının mevcut boş kadrolarının 16.10.2003 tarihli ve 25261sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2003/46 sayılı Başbakanlık Genelgesinde belirtilen usul ve sreler içerisinde bildirilmesini temin etmek ve atama tekliflerine esas teşkil edecek boş kadrolarının güncelleŐtirilmesini sağlamak, nakle tabi personelin atanmasında boş kadro bulunmaması halinde 4046 sayılı Kanunun değişik 25 inci maddesi gereğince Bakanlar Kuruluna sunulacak tasarıyı hazırlamak,
- Nakle tabi olarak bildirilen 399 sayılı KHK’ye tabi memur ve sözleşmeli personel ile İŞ Kanununa tabi kapsam dışı statüdeki personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakillerinde durumlarına uygun unvanları tespit etmek ve bu hususta ortaya çıkan sorunlara çözüm getirmek. 4046 sayılı Kanunun değişik 22 nci maddesi gereği, bu personelden 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (1) sayılı cetveldeki kadrolarda istihdam edilmekte olanlar ile burada sayılan unvanlarla çalışan diğer statülerdeki personelin atama tekliflerini AraŐtırmacı unvanlı kadrolara, (1) sayılı cetvelde yer alan ve mesleğe özel yarışma sınavı ile giren ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonucunda göreve alınanların atama tekliflerini ise söz konusu görev unvanına uygun kadrolara yapmak,
- Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atama teklifi yapılan personelin atandığı kurumdaki yeni görevine baŐlayıncaya kadar durumunu takip etmek ve ilgili personele ilişkin ortaya çıkan sorunlara çözüm getirmek, bu personele dair işlemlerin her bir aşamasında bilgisayar kayıtlarını tutmak,

⁵⁶⁵Devlet Personel Başkanlığı, “2009-2013 Stratejik Planı”, [http:// www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20082013.pdf](http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20082013.pdf), (11.02.1013), ss.8-11. 2013 yılı Performans Programında bu görevler güncel ve daha ayrıntılı sayılmaktadır.

- Atama tekliflerine karşı açılan davalarda savunmaya esas teşkil edecek bilgi ve belgeleri temin etmek ve yargı kararlarının gereğini yerine getirmek, 03.05.2004 tarihli ve 2004/7898 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki “Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar” çerçevesinde geçici personelin atama tekliflerini yapmak,
- 4046 sayılı Kanunun özelleştirme uygulamalarında personel nakline ilişkin 22. maddesinin uygulamasına yönelik gerekli mevzuat düzenlemelerini yapmak ve ortaya çıkabilecek hukuki boşlukları takip ederek mevzuat değişikliğine ilişkin tasarılar geliştirmek,
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Başkanlığın stratejik planının ve bütçesinin kalkınma planına, yıllık programlara, Kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasında, sorumluluğu altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını öngörmüş olup, bu çerçevede, kaynakların kayıp ve israfının önlenmesinde mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumluluklarını yerine getirmek,
- Başkan tarafından, kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesi ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanmasına yönelik kararların alınması için yapılacak toplu görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmek ve toplu görüşmelerde belirlenen mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek amacıyla oluşturulan Yüksek İdari Kurulda Kamu İşveren Temsilcisi sıfatıyla üyelik görevlerini yerine getirmek,
- Başkan tarafından, kamu işverenleri adına sendikalarla toplu görüşmeye katılacak Kamu İşveren Kurulunun üyesi sıfatıyla görevini ifa etmek, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda öngörülen Kamu İşveren Kurulu, Yüksek İdari Kurul ve Uzlaştırma Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütme görevini icra etmek,

- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun 35. maddesinde, toplu görüşme çalışmaları ile Uzlaştırma Kurulu çalışmalarına katılacak olanların ağırlama, yolluk ve gündelikleri ile toplantı ücretlerinin Başkanlık bütçesine konulacak ödenekten karşılanacağı hükmüne bağlandığından, bu görevleri yerine getirmek ve Kanun kapsamında ortaya çıkabilecek sorunları gidermek⁵⁶⁶,
- Sendikaların kuruluşuna ilişkin belgeler ve tüzükler, sendika ve konfederasyonların yetkili organlarına seçilen üyelere, açılan, kapatılan veya birleştirilen sendika şubelerine ilişkin bilgiler ile Kanunda öngörülen kurullara ve toplu görüşmelere katılmaya yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmesi açısından önem taşıyan sendika ve üye kayıtlarına ilişkin tüm bilgileri güncel olarak tutmak,
- Bakanlar Kurulunun 18.03.2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Kararıyla yürürlüğe konulan “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” çerçevesinde, Kamu Personel Seçme Sınavına (KPSS) ilişkin görevleri yürütmek,⁵⁶⁷
- Bakanlar Kurulunun 20.08.2004 tarihli ve 2004/7754 sayılı Kararı ile yürürlüğe konulan “Özürümlerin Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Yapılacak Yarışma Sınavları Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde verilen görevleri yerine getirmek⁵⁶⁸,
- Bakanlar Kurulunun 15.03.1999 tarihli ve 1999/12647 sayılı Kararı ile yürürlüğe konulan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik” ile öngörülen görevleri yerine getirmek, Devlet Personel Başkanlığının hasım mevkiinde bulunduğu idari yargı davalarındaki yargılama sürecine ilişkin savunma ve diğer işlemleri yürütmek,

⁵⁶⁶ 4688 Sayılı Kanunda 2012 yılında yapılan değişiklikle DPB'nin görev ve yetkilerine ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Kamu Personel Danışma Kurulu oluşturulmuş ve bu Kurul aracılığıyla DPB'ye görev verilmiştir.

⁵⁶⁷ 2011 yılında 662 Sayılı KHK ile 217 Sayılı KHK'ye “Kamu personel alım sınavları ve yerleştirme işlemlerine ilişkin esasları belirlemek” ibaresi eklenmiştir.

⁵⁶⁸ 2011 yılında 662 Sayılı KHK ile 217 Sayılı KHK'ye “özürümlerin istihdamına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek” ibaresi eklenmiştir.

- Başbakanlık ve bakanlıkların hukuk müşavirliklerinin, idari yargı davalarına ilişkin, savunmaya esas görüş taleplerini yerine getirmek,
- Başkanlık görev ve faaliyet alanına giren konularda yabancı ülke ve kuruluşlarla ilgili münasebetleri yürütmek,
- Avrupa Birliği ile ilişkilerde Başkanlık hizmetlerinin süratli, düzenli, etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak,
- Avrupa Birliğine üyelik sürecinde Başkanlık görev ve yetki alanına giren hususlarda müktesebat uyumunun sağlanması amacıyla gerekli mevzuat değişiklik çalışmalarının yürütülmesini sağlamak,
- Yabancı devletler ya da uluslararası kuruluşlarla yapılan işbirliği protokol çalışmalarına dayalı olarak Devlet Personel Başkanlığında seminerler düzenlenmesi, yurtdışından gelecek yabancı misafirlerin ağırlanması gibi Başkanlığın dış ilişkilerinin düzenli ve süratli olarak işlenmesini sağlamak.”

Başkanlığın kamu personel rejiminde kadroların belirlenmesi, kamu görevlilerinin atanması, işe alınması vb. gibi tüm çalışma süreçlerine ilişkin pek çok görevi ve sorumluluğu bulunmaktadır.⁵⁶⁹

Özellikle DPB'nin sorumluluğunda kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyon değişiklik taleplerinin değerlendirilerek sonuçlandırılması işlemlerini DPB yerine getirmektedir. Ancak daha çok sekreteryaya şeklinde gerçekleşen bu görevin içeriğini ve şeklini kurum belirlememektedir. Hükümetin belirlediği kadro ve pozisyonlara göre bu görevini ifa eden DPB bu konuda bağımsız değildir.

Aynı şekilde DPB ülkemizdeki kamu kurum ve kuruluşlarına açıktan atama izni verirken, fazla çalışma taleplerini değerlendirirken Maliye Bakanlığı'nın kısıtlayıcı uygulamalarıyla karşı karşıyadır. Bu yönüyle DPB'den farklı bir gücü ya da egemenlik alanı bulunmamaktadır.⁵⁷⁰

DPB 657 sayılı Kanuna tabi tüm kamu çalışanlarına ilişkin ücret, kadro tespitiyle, mevzuat değişiklik ve düzenlemelerinin hazırlanması görevini de yapıyor gözükse de mevcut siyasal iktidarın son şeklini verdiği bu düzenlemelerde, tek kişilik

⁵⁶⁹ Devlet Personel Dairesinin Kuruluşu, Görevleri ve Teşkilat Yapısı, http://www.dpb.gov.tr/Dpb_Kurulus.html (19.05.2013).

⁵⁷⁰ Eren, s.141.

Başkanlık makamının kendisini o göreve atayan hükümetten farklı bir uygulama başlatması da söz konusu değildir.

Nitekim kurumun ülkedeki KİT ve özelleştirme ile ilgili yürütülen faaliyetler ve sunulan hizmetleri de bu yargıyı doğrular niteliktedir.⁵⁷¹ Çünkü DPB ülkemizdeki kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarının kadro ve pozisyon ihdas, iptal ve değişiklik ile atama izin talepleri, geçici işçi vizeleri, zam ve tazminat cetvellerinin kontrolü ve fazla çalışma taleplerinin değerlendirilerek sonuçlandırılması görevlerini üstlenmiştir.⁵⁷² Ancak bu düzenlemelerin tamamına ilişkin temel esasları DPB değil Hükümet ve iktidardaki siyasal partinin yönetimi belirlemektedir.

Özelleştirme işlemleri sonucu iş akitleri feshedilen işçilerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında 657 sayılı Kanunun 4\C maddesine göre geçici personel olarak istihdamlarının sağlanmasından sorumlu olan DPB, YKİ anlayışının ülkemizde yerleşmesinde belirli bir paya sahiptir.

Özellikle ülkemizdeki kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyaçlarına ilişkin taleplerinin değerlendirilmesi, söz konusu taleplerin, kamu istihdam politikaları ve hizmet gerekleri açısından uygun olan tarihlerde ilanının gerçekleştirilmesi işlemlerini yürüten DPB'nin bu alanda yaptığı uygulamaların tamamen YKİ modelinde olduğu söylenebilir.

Sonuç olarak 1982 Anayasasının izin verdiği ölçülerde⁵⁷³, DPB görev ve yetkileri siyasal iktidarın neo-liberal anlayışla gerçekleştirdiği YKİ uygulamalarının odak noktasında kalmış, buna göre kuruma pek çok görev yüklenmiş, böylece ülkemizde yavaş yavaş YKİ'ye göre şekillenen kamu personel yönetimi anlayışı yerleşmiştir.

3.2.7. 662 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Günümüzde Devlet Personel Başkanlığı

662 sayılı KHK'nin DPB'de yaptığı etkiye geçmeden önce aynı yıl içinde gerçekleşen bir diğer düzenlemeye değinmek yerinde olacaktır. 08.07.2011 tarihinde

⁵⁷¹ DPB Faaliyet Raporu, 2011, s.32.

⁵⁷² DPB, 2013-2017 Stratejik Plan, s.11.

⁵⁷³ Bazen anayasaya aykırı olarak da bu düzenlemeler yapılmaktadır. Örneğin anayasamıza göre istisna olması, belirli uzmanlık alanlarında kamu görevlisi çalıştırılması amacıyla düzenlenen sözleşmeli uzman kadroları genel kamu personel çalıştırma modeli olarak halen uygulanmaktadır.

Resmi Gazete’de yayımlanan “Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi ile İlgili İşlem” ile Başbakanlığa bağlı olan DPB Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.⁵⁷⁴ Yapılan bu düzenleme DPB’nin herhangi bir itibar kaybı yaşayıp yaşamadığı sorusunu akla getirmektedir. DPB, 02.11.2011 ve 28103 sayılı (Mükerrer) Resmi Gazetede yayımlanan 662 sayılı KHK ile 217 sayılı KHK’de değişiklik yapılmak suretiyle örgütün teşkilat yapısında bir revizyon yapılmıştır.⁵⁷⁵

Şüphesiz bu değişim 1984 yılında yaşanan DPD’den DPB’ye dönüşüm sürecine göre daha yüzeyseldir. Bu değişiklik genel olarak, Başkanlığın artan iş yükü için daha fazla departman açmak, Başkan yardımcısı ve kadro sayısını arttırmak ve kamu sendikalarını da kapsayan çizgide kamu personel yönetimini revize etmek için yapılmıştır. Düzenlemenin özel gerekçesine bakıldığında ise AB uyum çabasının ve artan kamuda yönetim taleplerinin bir yansıması olarak bu düzenlemeye gidildiği söylenebilir. Özünde ise 217 sayılı KHK korunmuş, sadece bazı hususlarda 217 sayılı KHK’ye yeni ekleme yapılmıştır. Bu eklemeler ilki şöyledir: “İlgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidererek uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek.”⁵⁷⁶ Böylece DPB bünyesinde bir danışma kurulu oluşturularak hem sendika temsilcilerinin kamu çalışanlarını devlet nezdinde temsili sağlanmış, hem de memurlara referandumla getirilen toplu sözleşme hakkından yararlanacakları bir platform oluşturulmuştur.

Söz konusu KHK ile getirilen ikinci düzenlemeye; “Özelleştirme veya yeniden yapılandırma sürecinde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam fazlası ve nakle tâbi personele ilişkin işlemleri yürütmektir.” Zaten 217 sayılı

⁵⁷⁴ Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi ile İlgili İşlem, 08.07.2011, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110708-1-1.htm>, (24.07.2013).

⁵⁷⁵ TMMOB, “AKP’nin KHK’leri ve TMMOB”, Kasım 2011, **Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yayınları**, Ankara, http://www.tmmob.org.tr/resimler/ekler/f54b94aa26abd6d_ek.pdf (19.05.2013), s.19.

⁵⁷⁶ 662 sayılı KHK için bkz: “Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”, 2 Kasım 2011 Çarşamba Resmî Gazete Sayı: 28103 (Mükerrer) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-2.htm>, (19.05.2013).

KHK’de sayılmayan, ancak 1988 ve 1993 yıllarında yapılan düzenlemelerle fiilen kuruma yüklenen bu görev yapılan KHK ile kurumun asli görevi haline getirilmiştir.

662 sayılı KHK ile DPB’nin iki olan başkan yardımcısı üçe çıkarılmış, Başkanlığın ana hizmet birimlerinden olan “Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı” “Bilgi Sistemleri ve İstatistik Daire Başkanlığı” olarak değiştirilmiş ve “Kamu Görevlileri Sendikaları Dairesi Başkanlığı”, “Kamu Personel İstihdamı Dairesi Başkanlığı”, “Kamu İktisadî Teşebbüsleri ve Özelleştirme Dairesi Başkanlığı” Başkanlığın ana hizmet birimleri olarak sayılmıştır. Ayrıca bu daire başkanlıklarının görevlerine yer verilmiştir. DPB’nin danışma birimi olan “Koordinasyon Dairesi Başkanlığı”nın ismi değişmiş “Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı” şeklinde düzenlenmiştir. 662 sayılı KHK ile yapılan düzenlemede Başkanlığın yardımcı hizmet birimi olarak “İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı” sayılmış ve 217 sayılı KHK’de sayılan diğer yardımcı birimler yürürlükten kaldırılmıştır. Yapılan bir diğer değişiklik de Başkanlığın bilgi toplaması hususunda gerçekleşmiştir. Ve son olarak uzman yardımcısı olabilme yaş şartı 30’dan 35 yaşını doldurmamış olmaya çıkarılmış ve hangi yükseköğretim kurumu mezunlarının başvuru yapabileceği düzenlenmiştir.⁵⁷⁷ Ancak 662 sayılı KHK ile DPB’ye yapılan bu düzenlemelerden bazıları Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunlar; uzman yardımcısı olma şartlarını düzenleyen ve yaş sınırını 35 olarak belirleyen madde ile başvuru için mezun olunması gereken yükseköğretim kurumlarını düzenleyen maddelerdir. Böylece DPB Uzman Yardımcılarının mesleğe alınmasında aranacak eğitim şartı yasal dayanağını yitirmiştir.⁵⁷⁸

662 sayılı KHK ile getirilen yeni düzenlemelerin bu çalışmanın amaç ve kapsamı yönünden kısaca ele alınması gerekli görülmüştür. Aşağıdaki başlıklar altında 2011 yılında yapılan bu değişim sonrası DPB’nin günümüzdeki durumu kısaca betimlenmeye çalışılacaktır.

⁵⁷⁷ Detaylı bilgi için bkz: 662 sayılı KHK

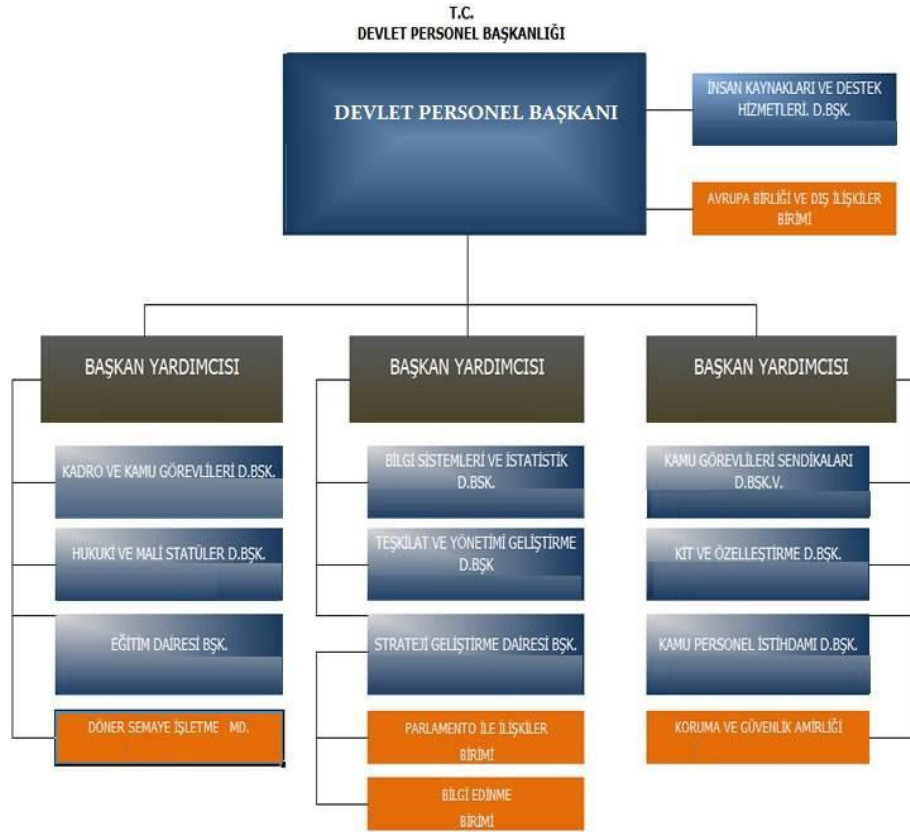
⁵⁷⁸ Çok Sayıda Kurumu İlgilendiren KHK Kısmen İptal Edildi, 09.04.2013, <http://memurunyeri.com/2012-08-19-15-32-43/kamu-personeliyle-iligili-diger-haberler/3483-cok-sayida-kurumu-ilgilendiren-khk-kismen-iptal-edildi.html>, (27.08.2013)

3.2.7.1. 662 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye göre Devlet Personel Başkanlığı’nın Teşkilat Yapısı

662 sayılı KHK teşkilatın organizasyon yapısına ve personel kadrosunun çalışma alanlarına da değişim getirmiştir. Bu değişime göre 1 adet Başkan Yardımcısı kadrosu kurulmakla beraber, “Kamu Görevlileri Sendikaları Dairesi Başkanlığı”, “Kamu Personel İstihdamı Dairesi Başkanlığı”, “Kamu İktisadî Teşebbüsleri ve Özelleştirme Dairesi Başkanlığı” olmak üzere 3 ana hizmet birimi ihdas edilmiştir.

Bu değişikliklerden sonra DPB’nin 2013 yılı itibariyle teşkilat şeması aşağıdaki gibidir:

Şekil 3: 662 Sayılı KHK ye göre DPB Teşkilat Şeması



Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, http://www.dpb.gov.tr/dpb_teskilat.html (19.06.2013).

Şemada da görüldüğü üzere 217 sayılı KHK’da yer almamakla beraber 2000’li yıllarda çıkarılan mevzuatla DPB bünyesinde hizmet veren birimler çıkartılan

KHK ile DPB'nin ana hizmet birimi haline getirilerek, şube müdürlüğü düzeyinden, daire başkanlığı düzeyine yükseltilmiştir.⁵⁷⁹ Bu Daire Başkanlıklarını 217 sayılı KHK'de yer alan görevleri bakımından ele almak DPB'nin işlevlerini anlamaya yardımcı olacaktır.

DPB'nin yardımcı hizmet birimi olan İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı genel olarak; insan gücü planlaması ve personel politikasıyla ilgili çalışmalar yapmak, personel sisteminin geliştirilmesi için tekliflerde bulunmak, personelin atama, nakil, terfi, emeklilik gibi özlük işlemlerini yürütmek, genel evrak ve arşiv faaliyetlerini düzenlemek gibi görevleri yürütmektedir.⁵⁸⁰

Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Birimi'nin; müzakere sürecinde DPB'nin görev alanına giren fasıllar itibariyle Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal planda öngörülen öncelikler doğrultusunda gerekli mevzuat ve uyum çalışmalarının yapılması, yabancı devlet ya da uluslararası kuruluşlarla yapılan işbirliği çerçevesinde gerekli çalışmaların ve eğitimlerin düzenlenmesi, AB fonlarından yararlanarak proje hazırlanması ve yürütülmesi gibi görevleri bulunmaktadır.⁵⁸¹

Kadro ve Kamu Görevlileri Daire Başkanlığı'nın görevleri; Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK göre kamu kurum ve kuruluşlarında personel kadroları ile ilgili işlemleri yapmak, kadro unvanlarının standartlaşmasını ve kodlandırılmasını sağlamak ve görev tanımlamalarını yapmak, kamu kesiminin verimli çalışmasını sağlamak için insangücü planlaması ve iş analizlerini yapmak veya yaptırmak, iç-dış seyahat yevmiyeleri ve yabancı memlekette bulunan personelin maaşlarını tespit etmek, bu konuları düzenleyen mevzuatın birlik ve beraberliğini sağlamak, memuriyet ve hizmetlerin gruplandırılarak eşit işe eşit ücret teminini sağlamaktır.⁵⁸²

Hukuki ve Mali Statüler Dairesi Başkanlığı; ülkenin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik durumu baz alarak memurlar ve diğer kamu görevlilerinin hukuki ve mali statülerini belirlemek, personel konularında kurumlarca hazırlanan kanun, tüzük, yönetmelik tasarılarını incelemek ve görüş bildirmek, personel ile ilgili konularda uygulamaya esas olmak üzere görüş bildirmek, personel yönetimi ile ilgili konularda

⁵⁷⁹ DPB 2012 Yılı Performans Değerlendirme Raporu, s.6.

⁵⁸⁰ 217 sayılı KHK, s.242.

⁵⁸¹ DPB 2013-2017 Stratejik Planı, s.15.

⁵⁸² 217 sayılı KHK, s.240.

araştırma yapmak ve personelin ödüllendirilmesi ile ilgili hususları incelemek gibi görevleri bulunmaktadır.⁵⁸³

Eğitim Dairesi Başkanlığı adından da anlaşılacağı üzere personelin eğitimi ile görevli olan birimdir. Bu görevleri arasında yurt içi ve yurt dışında gerekli olan hizmet içi eğitimin verilmesi, kamu kurum ve kuruluşların personel biriminde görev alacak elemanların yetiştirilmesi amacıyla eğitim merkezleri açmak, kamu yönetimi ile ilgili araştırma ve incelemeler yaparak bu alanda öğretim ve eğitim yapacak kamu kurum kuruluşlara gerekli eğitim kaynakları sağlamak, Başkanlığın hizmet içi eğitim politikasının tespitine yardımcı olmak, üst kademe yöneticilerin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak bulunmaktadır.⁵⁸⁴

Bilgi Sistemleri ve İstatistik Daire Başkanlığının görevleri; kamu personeline ilişkin verileri Başkanlıkça belirlenecek şekil, süre ve standartlarda kamu kurum ve kuruluşlarından temin etmek ve merkezi sisteme kaydetmek, Başkanlığın görev alanına giren ve ihtiyaç duyulan her türlü bilgiyi kayıt altına alarak ilgililere sunmak, kurum bilgi mimarisinin hazırlanması, veri tabanlarının kurulması, güncellenmesi ve arşivlenmesi çalışmalarını yapmak, kurumlar arası veri değişimi için gerekli teknik koordinasyonu sağlamak, bilgi sistemleri ve otomasyonu konusunda gelişmeleri takip etmektir.⁵⁸⁵

217 sayılı KHK'nin 11. maddesine göre Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Daire Başkanlığının görevleri; kalkınma planlarının süresi ve sosyal ve ekonomik hedefleriyle uyumlu olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarında görev, kuruluş ve yetkiler bakımından yapılması gereken kanuni düzenlemeler ile alınması gereken tedbirlerin tespiti, kamu yönetimi ve teşkilatın geliştirilmesi ve gerektiğinde yeniden düzenlenmesi ile ilgili hedef ve politikaları belirlemek ve bu konuda Bakanlıklar ve diğer kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak, görevlerin dağılımı, kaynakların kullanışı ve teşkilatlanma ile ilgili bütün konularda araştırma ve inceleme yapmak, teşkilat düzenlemeleri ve kamu idaresinin ıslahı ile ilgili olarak kurumlardan gelecek olan teklifleri incelemek ve görüş bildirmek, çalışma usulleri ve iş aksamalarını

⁵⁸³ 217 sayılı KHK, s.240-1.

⁵⁸⁴ 217 sayılı KHK, s.240.

⁵⁸⁵ 217 sayılı KHK, s.240-2.

önlemek amacı ile organizasyon ve metot araştırmaları yapmak ve bunların uygulanmasında kurumlara yardımcı olmaktır.⁵⁸⁶

Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının görevleri 217 sayılı KHK'de 5018 sayılı Kanun ve 5436 sayılı Kanunun 15. maddesi ve diğer mevzuatlarla strateji geliştirme ve mali hizmetler birimlerine verilen görevleri ve Başkanlıkça verilen diğer görevleri yapma olarak belirtilmiştir.⁵⁸⁷

Kamu Görevlileri Sendikaları Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır: kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde kamu görevlileri sendikaları ile kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili mevzuatın uygulanmasında personel konularında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermek, kurumlar arası uygulama birliği sağlayacak tedbirler almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullarda kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında gerçekleştirilen çalışmalarında, danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek, kamu görevlileri sendikacılığı hakkında bilimsel araştırma ve inceleme yapmak veya yaptırmak, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuat uyarınca verilen görevleri yapmaktır.⁵⁸⁸

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Dairesi Başkanlığının görevleri; KİT ve bağlı ortakların personel ile kadro ve pozisyonlarına ilişkin işlemleri yürütmek, özelleştirme programına alınan, küçülen, kapatılan, tasfiye edilen KİT'lerdeki istihdam fazlası ve nakle tabi personel ile yeniden yapılandırılan kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil işlemlerini gerçekleştirerek, görev alanına giren konularda araştırma ve inceleme yaparak ortaya çıkabilecek sorunlara ilişkin tedbirler almak ve uygulamaya esas olmak üzere görüş bildirmek şeklinde belirtilmiştir.⁵⁸⁹

Kamu Personel İstihdamı Dairesi Başkanlığının görevleri ise; kamu personelin hizmete alınmasında adaleti ve liyakati sağlayacak usul ve esasları belirlemek, kamu personeli istihdamı planlanması çalışmalarının koordine etmek, personel alım sınavları ve yerleşme işlemlerine ilişkin esasları belirlemek, özörlöülerin istihdamına ilişkin işlemleri yürütmek, hizmet öncesi eğitim kurumlarının kamu yönetiminin orta ve uzun vadeli insan gücü ihtiyacına göre yapılandırılması

⁵⁸⁶ 217 sayılı KHK, s.240-1.

⁵⁸⁷ 217 sayılı KHK, s.242.

⁵⁸⁸ 217 sayılı KHK, s.240-2.

⁵⁸⁹ 217 sayılı KHK, s.241.

konusunda ilgili kurumlarla işbirliği yapmak, görev alanına giren konularda araştırma ve inceleme yaparak ortaya çıkabilecek sorunlara ilişkin tedbirler almak ve uygulamaya esas olmak üzere görüş bildirmektir.⁵⁹⁰

3.2.7.2. Günümüzde Devlet Personel Başkanlığı'nın Mevcut İnsan Kaynakları Yapısı

2012 yılı itibarıyla DPB'de değişik unvanlarda 236 adet dolu, 331 adet boş kadro bulunmaktadır.⁵⁹¹

Bu sayıya 6 adet geçici (657 sayılı Kanunun 4/C maddesine göre) eklendiğinde 2012 yılı sonu itibarıyla DPB'da toplam (242) adet kamu personelinin görev yaptığı söylenebilir.⁵⁹²

DPB kadrolu personelin yıllara ve unvanlara göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

⁵⁹⁰ 217 sayılı KHK, s.241.

⁵⁹¹ DPB 2012 Yılı Performans Değerlendirme Raporu, s.17. Ayrıca teşkilat şemasında gösterilmemekle beraber Özürlüler Birimi ile Halkla İlişkiler Birimleri bulunmaktadır. DPB 2013 Yılı Performans Programı, http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB_Prog_Perf2013.pdf, (15.07.2013)

⁵⁹² DPB 2012 Yılı Performans Değerlendirme Raporu, s.18, Şubat 2013'de DPB 40 adet uzman yardımcısı alınacağına ilişkin personel alım ilanında bulunmuştur. <http://ilan.memurlar.net/ilan/22787/>, (25.06.2013).

Tablo 4: DPB Unvanların Dolu Kadroya Göre Dağılımı

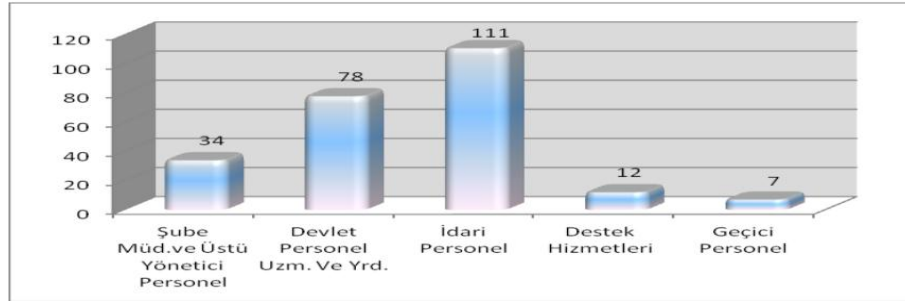
UNVANLAR	2009 YILI	2010 YILI	2011 YILI	2012 Yılı
D.P. Başkanı	1	1	1	1
D.P. Başk. Yrd.	2	2	3	3
Daire Başkanı	7	7	9	9
Başkanlık Müş.	0	0	2	2
D.P.Şube Müd.	8	8	7	7
D.P. Uzmanı	59	57	57	54
D.P.Uzm. Yrd.	18	32	31	29
Şube Müdürü	10	10	10	10
İşletme Müdürü	1	1	1	1
Güvenlik Amiri	1	1	1	1
Şef	14	14	13	13
Mali Uzman	1	1	1	1
Mali Uzm.Yrd.	1	0	0	0
Ayn. Saymanı	1	1	1	1
Çözümleyici	12	13	14	14
Programcı	0	0	2	2
Mütercim	1	1	1	1
Tekniker	1	1	1	1
Teknisyen	1	1	1	1
Hemşire	1	1	1	1
Memur	8	0	0	1
Bilg. İşlet.	25	26	26	26
Kont. İşlet.	28	27	27	29
Koru. ve Güv.	13	12	12	12
Sekreter	1	1	0	0
Santral Memuru	1	1	1	1
Şoför	4	4	3	3
Aşçı	2	2	2	2
Dağıtıcı	1	1	1	1
Hizmetli	10	9	9	8
Kaloriferci	1	1	1	1
TOPLAM	235	236	239	236

Kaynak: 2013-2017 Strateji Raporu ve 2012 Faaliyet Raporundan Yaralanarak Hazırlanmıştır.

Tabloda verilen rakamlara bakıldığında yıllar içinde büyük değişim olmamakla beraber, Başkanlıkta en fazla idari personel istihdamının mevcut olduğu, bunu sırasıyla, Şube Müdürü ve üst yönetici personelin, Devlet Personel Uzmanı ve Yardımcısının ve destek hizmetleri personelinin takip ettiği görülecektir. DPB'ye verilen görevler göz önüne alındığında kurumda çalışan kişilerin sayısının azlığı ise manidardır. Bu rakamlar DPB'nin büyüme hızının son derece düşük olduğunun

kanıtı olarak kabul edilebilir.⁵⁹³ DPB'nin istihdam rakamlarının yorumu DPD'nin istihdam rakamları verildiğinde daha anlaşılır olacaktır. Başkan, genel sekreter, heyet üyeleri dışında altı teknik görevliyle işe başlayan DPD, 1970 yılına gelindiğinde bunların sayısını on sekize çıkarmıştır. 1970 yılında Daire'de çalışan toplam görevli sayısı ise elli üçtür. DPD'den DPB'ye geçişin yaşandığı 1984 yılında ise açılan 364 kadrodan 109'u göreve getirilmiş ve bu kadrolardaki 48 kişinin yükseköğrenim gördüğü belirtilmiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere DPB'nin örgütsel büyüme hızı düşüktür ve bu durum DPD'de de görülmektedir.⁵⁹⁴

Şekil 4: Unvan Gruplarının Dolu Kadroya Göre Dağılımı (2012 Yılı)



Kaynak: DPB 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s.13.

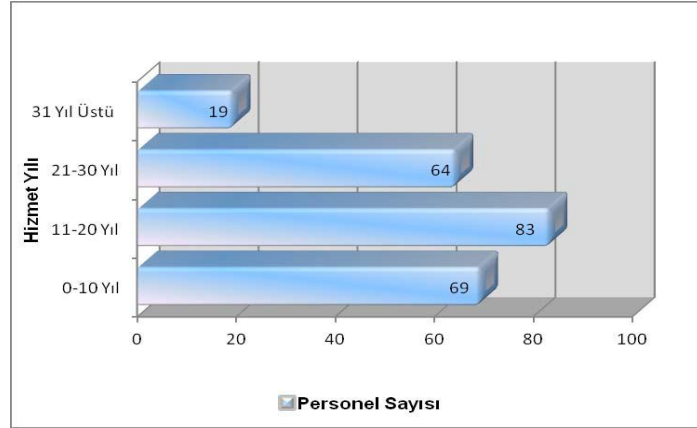
Yukarıdaki grafik incelendiğinde en çok istihdamın idari personelde, en az istihdamında geçici personelde olduğu görülmektedir.

Aşağıdaki kadrolu personelin hizmet yılına göre dağılımı grafiği incelendiğinde çalışanların çoğunluğunun 11-20 hizmet yılı içerisinde olduğu görülmektedir. Ayrıca Başkanlıkta çalışmakta bulunan 31 yıl üstü hizmet süresi olan personelin oranı küçümsenemeyecek derecededir.

⁵⁹³ Güler, (İnceleme -2), s.82.

⁵⁹⁴ Güler, (İnceleme – 1), s.s. 94-95

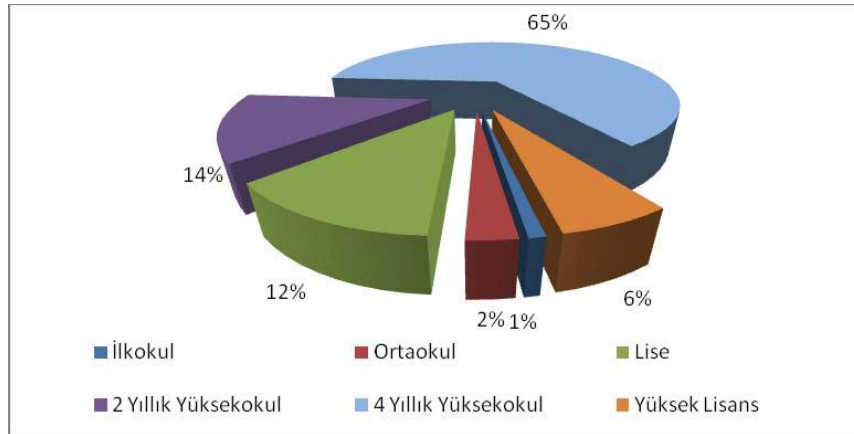
Şekil 5: Kadrolu Personelin Hizmet Yılına Göre Dağılımı



Kaynak: 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s.13

2012 yılı sonu itibariyle DPB’de hizmet veren personelin eğitim durumlarına göre detaylı dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmektedir. Kadrolu personelin %65’i dört yıllık yüksekokul, %14’ü iki yıllık yüksekokul, %12’si lise, %6’sı yüksek lisans, %2’si ortaokul ve %1’i ilkokul mezunudur. Ancak verilen bu bilgide çalışan personelin statüsü verilmemiştir. Yani %65’i oluşturan kısmın hangi düzeyde çalıştığı bilinmemektedir.

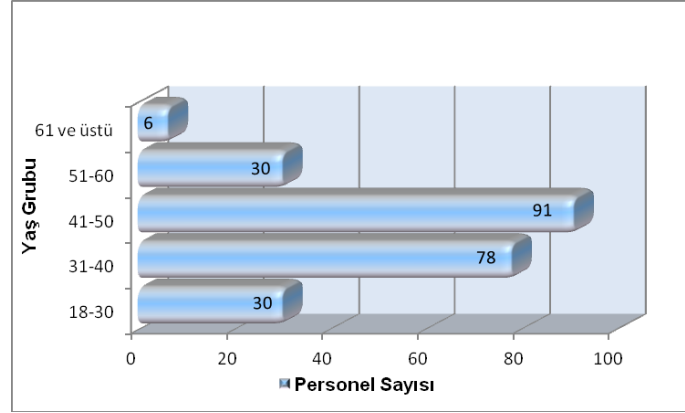
Şekil 6: Kadrolu Personelin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı



Kaynak: 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s.14.

Başkanlık personelinin 2012 Yılı itibariyle %12,8’i (18–30), %33,2’si (31–40), %38,7’si (41–50), %12,8’i (51–60), %2,5’i ise 60 ve üzeri yaş grubundadır. Şekilde de görüldüğü üzere çoğunluğu 41-50 yaş arası grup oluşturmaktadır.

Şekil 7: Kadrolu Personelin Hizmet Yılına Göre Dağılımı



Kaynak: 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s.15.

3.3. DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI'NDAKİ DÖNÜŞÜMÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

Cumhuriyetin ilk kurulduğu yıllarda yapılan devrimler, ülkedeki Osmanlıdan kalma kamu hizmet üretim süreçleriyle kamu kurum ve kuruluşlarını kökten etkilemiş, yeni açılan kamu kurumlarında personel istihdamından çok ihdas edilen yeni kamu kuruluşlarının varlık sebepleri üzerinde durulmuştur.

1940'lı yıllarda başlayan II. Dünya Savaşı tüm dikkatleri üzerinde toplamış, bu dönemde sürdürülen kamu hizmetlerinde sorunlar öncelikli olarak tartışmaya açılmamıştır. Bununla birlikte 1946 yılından sonra ülkede yaşanan iktidar değişikliği, sonrasında yaşanan dış kaynaklı demokrasi talepleri kamu kurum ve kuruluşlarında bir dizi yeniden yapılandırma taleplerinin gündeme gelmesine neden olmuştur.

Bu taleplere göre şekillenen kamu personel rejimini yeniden yapılandırma arayışları, ülkede hazırlanan yabancı akademisyen raporları ve planlı kalkınma raporları önerileriyle ülkede merkezi bir devlet personel teşkilatı kurulması fikrini geliştirmiştir. Maliye Bakanlığı yetki ve sorumluluğu kapsamında gelişen bu görüşler, 1960 yılında ilk meyvesini vererek 160 Sayılı MBK kararıyla kanunlaşmış ve DPD kurulmuştur.

Ancak DPD'nin kurulmasıyla birlikte ülkedeki kamu personel yönetim sistemini tek başlı merkezi bir sisteme getirme, kamu kurum ve kuruluşlarında

istihdam edilen devlet görevlilerinin özlük haklarını çağdaş standartlara ulaştırma yönündeki arayışlar boşa çıkmıştır.

DPD kurulduğu dönemde genel olarak, ülkemizdeki kamu personel rejimini yöneten özerk bir kurum hüviyetini kazanamamış, özellikle akçeli konularda Maliye Bakanlığı bürokratlarının vetolarıyla karşılaşmıştır. Bunun yanında siyasal iktidara gelen partilerle personel heyeti sürekli değişmiş,⁵⁹⁵ hükümetin atadığı genel sekreterle kurul başkanı arasında güç savaşları yaşanmıştır. Güler DPD'nin içinde bulunduğu bu durumu “işlevsel büzüşme” olarak nitelemiştir.⁵⁹⁶

Bu gelişmelerde ülkede yaşanan kamu personel rejimine yönelik akademik görüşlerin dikkate alınmaması, dünyada meydana gelen değişimlerin iyi analiz edilememesi, kamu kurum ve kuruluşlarının tam anlamıyla kurumsal kimliğini henüz benimsememiş olması gibi faktörler etkili olmuştur. Bununla birlikte DPD, ülkedeki kamu personel rejiminin tek merkezden yönetilmesi gerektiğinin, kamu personelinin ve devlet memurlarının sorunlarının çözülmesinde yeknesak uygulamaların hayata geçirilmesi için, bağımsız ve özerk bir kuruma ihtiyaç duyulduğunun önemli bir göstergesi olmuştur.

Nitekim DPD' ye yönelik eleştiriler, 1984 yılında kurumun değiştirilmesi ve yeniden yapılandırılmasında büyük etki yapmıştır. Bu kapsamda kurumun ülkedeki kamu personel sistemini tek çatı altında toplamayı başaramamış olması, çeşitli adaletsiz uygulamalarla kamu personelinin istihdamı konusunda söz sahibi olamaması, planladığı kamu personel reformlarının arkasında duramaması gibi fikirler, çok genel olarak DPB'nin kurulmasının gerekçeleri haline gelmiştir.

Öte yandan hem DPD hem de DPB'nin askeri darbeler sonrasında, askeri vesayet yönetimine özgü ivedilikte alınan kararlarla kurulmuş olması oldukça dikkat çekicidir. Bu noktada her iki yapılanmada Cumhuriyet Rejimine mahsus bir personel dairesine ulaşmak için illa askeri darbe mi olması gerektiği sorusunu akla getirmekle beraber, normal yasama süreçlerini takip etmek suretiyle ülkede çağdaş standartlarda merkezi ve özerk bir Personel Başkanlığı kurmanın ne kadar zor olduğunu göstermesi açısından manidardır.

1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA)'nda, Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü'nün devlet

⁵⁹⁵ Kuruluşundan günümüze dek Devlet Personel Başkanları ekte verilmiştir.

⁵⁹⁶ Güler,(İnceleme-1), s.93.

örgütünün işleyişine ilişkin izlenecek personel siyasalarıyla ilgili görevlerinin DPB ile birleştirilmesi önerilmektedir. Ayrıca, Türkiye’de “kamu personel sisteminin genel yönetiminden sorumlu, merkezi düzeyde rehberlik, yönlendiricilik, denetim ve gözetim işlevlerini yerine getirmek üzere Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Personel Başkanlığı”nın, “üstlendiği sorumlulukları yerine getirme gücünden uzak bir durumda” olduğu, DPB’nin kendi görev ve sorumluluklarını “Maliye ve Gümrük Bakanlığı” ile paylaştığı ifade edilmiştir.⁵⁹⁷

2002 yılından sonra yapılan 28’e yakın yasal değişiklik ile de DPB’ye sonradan görev ve sorumluluklar eklenerek, kurum adeta içinde çıkılması mümkün olmayan bir yapıya dönüştürülmüştür. Bu düzenleme ve yetkilerle donanan yeni DPB böylece yeni sağ ideoloji perspektifine göre hazırlanan, YKİ uygulamalarını ülkedeki kamu personel rejimine aşlamıştır.

Gerçekten ülkede kamu personeline ilişkin olarak KHK ve kanunlarla getirilen pek çok kamu personel düzenlemesi, dönüp dolaşıp DPB’ye görev vermektedir. Sadece görev veren ancak yetki vermeyen Post-fordist anlayışla geliştirilen bu düzenlemeler sonrasında, ülkedeki personel rejimi sistemi baştan aşağıya yeniden yapılandırılmıştır.

DPB mevzuatında diğer görevler kapsamında tanımlanan bu faaliyetlerin, Başkanlığın kuruluş KHK’da tanımlanmamış olması nedeniyle asli görevleri içinde yer almadığı değerlendirilmekle birlikte, günümüzde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile DPB uygulamaları gündeme geldiğinde hep bu yasal düzenlemelere atıf yapıldığı görülmektedir. Özellikle sözleşmeli personel istihdamı, kamu hizmetlerinin taşeronlaşması, devlet memurlarının yönetim ilkeleri çizgisinde görev yapması ile etik ilkelere bağlılık konularında DPB hep bu ek görevlendirmelerle anılmaktadır.

Sonuç olarak 2002 yılından itibaren yapılmaya başlanan bu ek yasal düzenlemelerle, DPB YKİ modeline uygun kurulan kamu personel rejiminin merkezi kurumu hüviyeti haline gelmiştir. Bu noktada Başbakanlığa bağlı kurum hüviyetini kazanmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı idari yapılanmasıyla, özerk karar organı olma özelliğini yine kazanamamıştır.⁵⁹⁸

⁵⁹⁷ Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA), Ankara, 1991, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf>, (28.07.2013), s.187.

⁵⁹⁸ Devlet Personel Dairesi’nde görev yapmakta olan Devlet Personeli Uzmanı Mehmet Yılmazöz ile yapılan görüşmede ise; Devlet Personel Dairesi’nin kamu yönetiminde gerçekleştirilen her türlü yeniden yapılanma çalışmalarında başat aktör olduğu, hatta Yılmazöz’ün tabiri ile Devlet Personel

Çalışmanın bu bölümünde DPD'den DPB'ye geçiş kapsamında kamu personel rejiminde yaşanan değişimler ve bu değişimlerde DPB'nin yeri ve etkisi ele alınacaktır.

3.3.1. Özelleştirme Uygulamaları ve Devlet Personel Başkanlığı

Özelleştirmenin tanımı çeşitli bilim adamlarınca farklı yapılmaktadır. Dar anlamda özelleştirmeden KİT'lerin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini anlamak mümkündür.⁵⁹⁹ Geniş anlamda ise; devleti hiçbir faaliyete katılmayacak şekilde aradan çıkaran söz konusu kamu varlık ve değerlerin özel alıcılara satılmasıdır.⁶⁰⁰ Özelleştirme Devletleştirmenin tam tersi olarak sadece kamu kuruluşlarının elden çıkarılmasını değil aynı zamanda piyasanın serbest piyasa koşullarına uygun hale getirilerek devletin ekonomiden çekilmesidir. Özelleştirme, herhangi bir hükümet faaliyetinin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesini ifade etmektedir.⁶⁰¹ Özelleştirmenin ana felsefesi ise devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesi olarak belirtilmiştir.⁶⁰²

Özelleştirmenin nedenleri arasında ekonomik darboğaz, kaynakların yetersizliği, politik baskıların artması, devletin aşırı büyümesi sonucunda asli görevlerini ifa edememesi sayılabilir. Bunlara ek olarak yeni sağ anlayış ve Post-fordizm'in de etkileri bulunmaktadır. Sayılan bu sorunlara çözüm olarak ise

Başkanlığı'nın kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının "görünmez kahramanı" olduğu belirtilmiştir. Ülkedeki tüm kamu personelinin sınava alınmasından yerleştirilmesine hizmet içi eğitimden özlük haklarına kadar pek çok alanda belirliyi konumda bulunan Devlet Personel Başkanlığı'nın ise hem mali kaynaklar hem de kurumda çalışan personel sayısının azlığı dile getirilen bir diğer husustur.

⁵⁹⁹ Muzaffer Demirbaş ve Musa Türkoğlu, "Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Özelleştirilmesi", **Süleyman Demire Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, 2002, s.242.

⁶⁰⁰ Stuart M. Butler, "Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi", Çev. Coşkun Can Aktan, **Maliye Yazıları**, Sayı: 23, 1990, s.97.

⁶⁰¹ Işıl Fulya Orkunoğlu, "Özelleştirme ve Alternatifleri", **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 22, 2010, s.1.

⁶⁰² T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/felsefe.htm>, (10.06.2013).

kaynakları daha etkin ve verimli kullanması nedeniyle özel sektöre devri, yani özelleştirme politikaları önerilmiştir.⁶⁰³

Özelleştirmenin amaçları ise; devletin ekonomide hareketliliğini en aza indirerek rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT'lerin finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılmasıdır.⁶⁰⁴

24 Ocak 1980 kararları ile ilan edilen piyasa ekonomisine dayalı kalkınma anlayışı ve bu anlayışın ideolojik baskısı, kamu yönetimi ve kamu personel sistemimizdeki yönü belli olan değişim çabalarının da başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Böylece bu kararlarla Türkiye'de Post-fordist karakterde bir ekonomik düzen ve buna bağlı bir siyasal-yönetimsel düzen oluşturulması yönünde önemli bir adım atılmıştır.⁶⁰⁵

Bu adımdan sonra sürekli artan özelleştirme uygulamaları kamu personelinin sayısının giderek azaltılmasını hedeflemeye başlamıştır. Bu aşamadan sonra, Türkiye'de tüm yönetsel ve siyasal kararlar piyasa ölçeğinde değerlendirilecek, piyasası olan veya piyasa için iyi olan politikalar esas alınacak, buna aykırı tüm düzenleme ve düzenekler bir şekilde değiştirilecektir.

Bu çerçevede; Cumhuriyetin kuruluşundan beri kamu yararı ve kamu hizmeti eksenli olarak örgütlenen ekonomik-sosyal yapı ve işlevler tasfiye edilmekte, toplumun ortak çıkarlarının kamu yararı doğrultusunda yerine getirilmesi anlayışı terk edilmekte ve kamu hizmetleri, yurttaşların tüketici olarak satın alma güçleri ölçüsünde yararlanabilecekleri bir piyasa malına dönüştürülmesi temel alınmaktadır. Yeni düzende devletin rolü ise güvenlik ile piyasa ilişkilerinin düzeni ve denetimiyle sınırlı tutulacaktır.⁶⁰⁶

Neo-liberal politikaların personel sistemine yansımaları ilk olarak özelleştirme uygulamaları ile kendini göstermiştir. Özelleştirme uygulamalarının başladığı 1980'li yıllardan günümüze, içerisinde Petkim, Tüpraş, Sümerbank, Seka gibi her biri kendi alanında etkili ve büyük çok sayıda kamu iktisadi teşebbüsü ile kamu bankası

⁶⁰³ Özhan Çetinkaya, **Türkiye'de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme**, Ekin Yayınları, Ankara, 2001, s.171.

⁶⁰⁴ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme_amac.htm, (10.06.2013)

⁶⁰⁵ Acar, s.103.

⁶⁰⁶ Mülkiye Görüşü, Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı, Ankara, 2006, s. 11.

doğrudan veya parçalara bölünerek özelleştirilmiştir.⁶⁰⁷ Günümüzde özelleştirme uygulamalarını ise enerjiden gıdaya, telekomünikasyondan ulaşırmaya, bankacılıktan tekstile kadar pek çok alanda görmek mümkündür.

Devletin piyasa aktörleri ve ilişkileri lehine etkinleştiği, toplumun ortak çıkarlarının gözetilmesi ve sosyal devlet uygulamaları adına ise geri çekildiği bu süreçte, kamu personeli özelleştirme uygulamaları ile bazı hizmetlerin sunumundan çıkarılırken, hizmet alımı (taşeronlaştırma) ve sözleşmelilik uygulamalarının yaygınlaştırılması ile güvenceli istihdamdan güvencesiz istihdama doğru yol alınmıştır. Kabaca eleştirel bakış açısıyla özetlenen çerçevede, ülkedeki çeşitli hukuki metinlerde yapılan değişikliklerle ve uygulanan politikalarla kamu personel rejimi dönüştürülmeye başlanmıştır.⁶⁰⁸ Haziran 2013 itibariyle KİT'lerde çalışan memur sayısı 5.237 iken sözleşmeli çalışanların sayısı 70.919'dur.⁶⁰⁹ Bu rakamlar kamu personel rejiminin dönüşümünün somut verileri olarak kabul edilebilir.

Konuya DPB açısından bakıldığında DPB, özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkan personelin çeşitli özelliklerine göre, kamuda istihdamına devam edilmesinin sağlanması ya da emekliye ayrılması gibi insan kaynakları yönetimi ile ilgilendirmektedir. Nitekim ülkede gerçekleşen özelleştirme uygulamaları sonucu 2012'i yılına kadar 60.000'e yakın personel istihdam fazlası olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarına memur statüsünde geçirilmiştir. Ancak, geçici personel olarak atanan 16.000 civarındaki işçi dışındaki diğer tüm personel, kamu istihdamının dışında bırakılmıştır. Böylece yapılan özelleştirmelerle devlet, devredilen birçok ekonomik alanların büyük bölümünden çekilmiş, kamusal hizmet alanları ve kamu istihdamı daraltılmış ve boşa çıkan kamu personeli de DPB tarafından yıllar içinde istihdam edilerek devlette etkinlik sağlanmıştır.⁶¹⁰

Kamu personel sistemine yönelik dönüştürme çabalarının başında memur istihdamının alan itibariyle daraltılması, memurlar eliyle görülen hizmetlerin hizmet alımına konu edilerek özelleştirilmesi gelmektedir. Bu anlamda özelleştirme süreçlerini her ne kadar ilgili yüksek kurul takip etse de, özelleştirme sonucunda

⁶⁰⁷ Erdal Eren, "Personel Sisteminde Dönüşüm", **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş ve Reform**, (Ed.'ler Barış Övgün vd.), Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2009, s.176.

⁶⁰⁸ Barış Övgün, "Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya", **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş ve Reform**, (Ed.'ler Barış Övgün vd.), Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2009, s.s.152-154.

⁶⁰⁹ T.C.Devlet Personel Başkanlığı, Haziran 2013, [http:// www.dpb.gov.tr / istatistik_internet/ 2013_haziran/ kit_istihdam.pdf](http://www.dpb.gov.tr/istatistik_internet/2013_haziran/kit_istihdam.pdf), (15.07.2013).

⁶¹⁰ Ercan Han, **Türk Kamu-Sen Tarihi -I-**, Sözkese Matbaacılık, Ankara, 2012, s.s.110-115.

ortaya çıkan personel fazlalığının başta yerel yönetimler olmak üzere sorumluluğu altında olan yurt genelindeki kamu kuruluşlarına DPB'nin dağıtması kamu personel rejiminin YKİ anlayışla yönetilmesine zemin hazırlamıştır.⁶¹¹ Özelleştirme sonrası açıkta kalan kamu personeli ile ilgilenmesi amacıyla DPB' ye bağlı olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Daire Başkanlığı birimi oluşturulmuştur.

Bu noktada DPB tarafından yönetilen ülkedeki personel rejiminin yeniden yapılandırılması uygulamalarını incelenecektir.

3.3.2 Türkiye’de Yeni Kamu Personel Rejimi Uygulamalarının Sonuçları ve Devlet Personel Başkanlığı

Dünyada postmodernite ve küreselleşme akımları mevcut kamu hizmetlerinin alanını bir yandan genişletirken, diğer yandan da YKY paradigmalarının kamu personel rejimlerinin yönetilmesinde etkili olmasını sağlamıştır.

Tıpkı dünyada olduğu gibi Türkiye’de de buna paralel gelişmeler yaşanmış ve ülkede geleneksel refah devleti anlayışına göre yapılanan kamu personel rejimi yeni kamu hizmeti anlayışlarındaki değişimlere göre yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Gerçekten de 20. yüzyılın tamamında ülkemizde Weberyan bürokratik modele uygun olarak yapılanan refah devleti anlayışının kamu yönetimi modeli, yüzyılın sonlarına doğru, toplumsal yaşamın hemen hemen tüm alanlarında yeni sağ ideoloji doğrultusunda Post-fordist bir çerçevede yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Aynı yıllarda Devletin en önemli unsurlarından biri olan kamu personel rejimi de doğal olarak bu genişlemeden ve esnekleşmeden etkilenmiştir.

Böylece ülkemizde Fordist birikimin temel dayanaklarından olan sendikaların gücü zayıflamış, “daha az devlet daha çok özel teşebbüs” sloganıyla devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki yeri köklü bir biçimde değiştirilerek sosyal devlet anlayışı zayıflatılmıştır. Özellikle Post-fordizm’in karakteristik özelliği olan esneklik, kamu personel rejimine de yansiyarak, tam istihdama dayalı tam zamanlı

⁶¹¹ TBMM, “Onuncu Kalkınma Planının (2014-2018) TBMM Başkanlığına Sunulduğuna Dair Başbakanlık Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (3\1238)” Haziran 2013, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss476.pdf>, (02.07.2013), s.s.21-25.

çalışma anlayışı yerini, esnek uzmanlaşmaya dayalı, yarı zamanlı, kısa dönemli, taşeronlaşan ve sözleşmeye dayalı çalışma anlayışına bırakmıştır.

Bu yaşanan gelişmeler kamu personel rejimini düzenleyen mevzuatta birçok yeni yasal düzenleme ve uygulamalarla kendisini gösterirken, diğer yandan kamuyu oluşturan toplumsal yapı yeni statüko ve düzenlemelerin sonuçlarını yaşayarak görmeye başlamıştır. Özellikle bu dönemde devleti küçültme anlayışı halkın büyük bir kesimini oluşturan kamu personelinin ve ailelerini etkilemiş, yeni uygulamalarla şekillenen personel rejiminde bir dönüşüm yaşanarak, kamuda “kadrolu memurluk” yerine “sözleşmeli memurluk” gibi yeni istihdam türleri yaygınlaşmıştır.

3.3.2.1. Sözleşmeli Personel Uygulamalarının Kamu Personeline Yansımaları ve Devlet Personel Başkanlığı'nın Rolü

Sözleşmeli personel, 657 sayılı DMK'da öngörülen 4 istihdam şekline biridir. Eren'e göre “sözleşmelilik, yıllık sözleşme ile istihdam edilen, sözleşme rejimine tabi olmasına rağmen işçi sayılmayan, hak, ödev ve yükümlülükleri Bakanlar Kurulu'nca yürürlüğe konulan “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” ve sözleşme metinleri ile belirlenen, sözleşme süresi sene sonu itibarıyla kendiliğinden biten, ilgili kamu kurumu sözleşmesini uzatmadığı takdirde işine son verilen güvencesiz bir istihdam türüdür”.⁶¹²

Sözleşmeli personel 657 Sayılı Kanun'dan önceki dönemde özel meslek bilgisi ve uzmanlık gerektiren alanlar için değil, daha çok fazla ücret ödemek için kullanılmaktaydı.⁶¹³ Ancak sözleşmeli personelin bir istihdam şekli olarak tanımlanması için 657 Sayılı Kanunu beklemek gerekecektir. Sözleşmeli personel Kanununda mevcut personel eliyle yerine getirilmesi mümkün olmayan hizmetlerin yerine getirilmesi için başvurulacak istisnai bir istihdam biçimi olarak belirtilmiştir.⁶¹⁴

Sözleşmeli personel istihdamının 1980 sonrası temel amacı, KİT'leri zayıflatarak özelleştirmeyi kolaylaştırmaktır. Ancak bu uygulama yıllar içerisinde

⁶¹² Eren, s.183.

⁶¹³ Bülent Serim, “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 1, 1988, s.135.

⁶¹⁴ İpek Özkal Sayan ve Süha Oğuz Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe; 4\B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 44, Sayı:3, 2011, s.142.

temel istihdam haline gelmeye başlamıştır. 657 sayılı kanunla yalnızca DPT’de çalışacak yabancı uzmanlar için getirilen sözleşmeli personel uygulaması 1970’li yıllarda yaygınlaşmaya başlamış, özellikle 1980 sonrası tekrar çok partili sisteme geçilmesiyle personel rejiminin temel istihdam biçimi olan memurluk statüsü aleyhine gelişme göstermiştir.⁶¹⁵ 1980 sonrası neo-liberal politikaların personel sistemi üzerindeki yansımalarından biri KİT’lerde istihdam edilen personelin daha yüksek sözleşme ücretleri önerilerek, sözleşmeli personel statüsüne geçirilmeleri ve erken emeklilik olanağı tanınarak kadroların boşaltılması yoluyla sözleşmeli personel ağırlıklı bir personel sisteminin KİT’lerde yerleştirilmesidir.⁶¹⁶ 1980’li yıllar sözleşmeli personelin devleti küçültme ve özelleştirme politikalarıyla birlikte artış gösterdiği yıllardır.⁶¹⁷ Bu yıllarda Post-fordizm’in de etkisiyle esnek kamu personel rejimi ana istihdam biçimi olmaya başlamıştır. Yeni personel sistemi, kamu kesiminde istihdamın özel sektör istihdam sisteminden farklı, korumalı, güvenceli, üstünlükler sahibi ve kendine özgü olmasını istememektedir.⁶¹⁸ Sözleşmeli personel sayısının bu yıllarda giderek bir artış eğiliminde olması bu istihdam biçiminin ortaya çıkmasına sebep olan özelliklerin kaybolmasına da neden olmuştur. Yani başlangıçta özel bir meslek bilgisine sahip olma ve en önemlisi bu istihdam biçiminin geçici ve istisnai olma özelliğinden giderek uzaklaşmıştır.

Sözleşmeli personel istihdamının sürekli hale gelmesiyle iki temel sorun vücut göstermeye başlamıştır. Bunlardan birincisi sözleşmeli personel memurlarla aynı şartlarda aynı işi yapmakta fakat maaş ve sosyal haklar bakımından farklı uygulamalara tabii tutulmaktadırlar. İkinci olarak ise geçici istihdam için düzenlenmiş sözleşmeli personel mevzuatı ihtiyaçları karşılayamamaktadır.⁶¹⁹ Danıştay’a göre ise genel idare esaslarına göre sürekli ve asli bir görevi yürütür hale gelen sözleşmeliler, Anayasadaki diğer kamu görevlileri kategorisine dâhildir. Sözleşmeli personelin hukuki durumları da memurların hukuki durumları gibi büyük ölçüde idare tarafından düzenleyici işlemlerle belirlenmektedir.⁶²⁰

⁶¹⁵ Nihat Kayar, **Kamu Personel Yönetimi**, 3. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2011, s.s.83-84.

⁶¹⁶ Eren, s.182.

⁶¹⁷ Özkal Sayan ve Albayrak, s.142.

⁶¹⁸ Birgül Ayman Güler, “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı:4, 2003, s.27.

⁶¹⁹ Özkal Sayan ve Albayrak, s.143.

⁶²⁰ Danıştay, 12.D., Esas:2009\364 (Y.D)’den aktaran Kayar, s.84.

657 Sayılı Kanun ile sağlık hizmetleri ile başlayan memur statüsünde istihdam yerine sözleşmeli personel istihdamını yaygınlaştırma politikasının gereği olarak 2005 yılında 5413 sayılı Kanun ile Sağlık Bakanlığı'nda sağlık hizmetlerinde, 2006 yılında 5473 sayılı Kanun ile Milli Eğitim Bakanlığı'nın eğitim hizmetlerinde⁶²¹ ve 2007 yılında 5620 sayılı Kanun ile sözleşmeli istihdamı kısıtlayan düzenlemeler etkisizleştirilmeye çalışılmıştır ve her alanda 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesine göre sözleşmeli personel istihdamı mümkün hale gelmiştir.⁶²²

657 sayılı DMK'da 2007 yılında 5620 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesinde, sözleşmeli personel istihdamının unvanlar ve kurumlar itibariyle sınırlandırıldığını görülmektedir. 657 sayılı Kanun çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı esas itibariyle "belirli bir meslek bilgisine" dayanan "geçici" işler için ve "zorunlu" ya da "istisnai" hallerde kullanılmak üzere kurgulanmıştır.⁶²³ Yine 4. maddenin (B) fıkrasının üçüncü paragrafında, sözleşmeli olarak istihdam edilebilecek unvanlar ve kurumlar teker teker belirtilmek ve istihdam koşullarına değinilmek kaydıyla, bu istihdam türünün, DMK'nın kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarında ancak sınırlı ve belirli durumlarda kullanılabilmesi sağlanmış, başka bir ifadeyle sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaşması engellenmeye çalışılmıştır.⁶²⁴

Sözleşmeli personel istihdamının kamu kurum ve kuruluşları için "istisnai" bir durum olması ve belirli bazı durumlarda ve hizmetlerde kullanılması, kamu kurumunun ihtiyaç duyduğu hizmetin tamamlanmasından sonra istihdam ilişkisinin sona ermesi, bu istihdam şeklinin temel mantığına uygundur. Yanlış olan, istisnai olması gereken halleri genelleştirerek, meslek veya uzmanlık bilgisi yerine, her türlü hizmeti içine alacak şekilde içeriği genişleterek, güvencesiz istihdamı, memur istihdamının karşısına esnek istihdam şekli olarak çıkarmak ve yaygınlaştırmaktır. Ancak, özellikle son dönemlerde yapılanlar tam da bu doğrultudadır.

Nitekim aşağıdaki Grafik ve Tablodan da anlaşılacağı üzere 2008 yılında 2.702.000 olan kamu personeli sayısı 2013 yılına gelindiğinde 521 bin kişilik artışla

⁶²¹ Karatepe, s.s.191-192.

⁶²² Eren, s.s.179-182.

⁶²³ Özkal Sayan ve Albayrak, ss.150-154.

⁶²⁴ Eren, s.182.

3.223.000' e yükselmiştir. Bu yarım milyonluk artışın yaklaşık dörtte üçü sözleşmeli personel istihdamıyla sağlandığını söylemek mümkündür.

Değişimin yönü aşağıdaki tablolardan da daha net anlaşılmaktadır:

Tablo 5: Yıllara Göre Kamuda İstihdam Sayıları (2008-2013)

Yılı	Kamu İstihdamı Sayısı
2008	2.702.000
2009	2.959.000
2010	3.014.000
2011	3.099.000
2012	3.112.000
2013	3.223.000

Kaynak: TÜİK verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır, Erişim: 16.06.2013

Tablo 6: Yıllar İtibariyle İstihdam Rakamları

YILLAR	MEMUR	HAKİMLİK SAVCILIK	ÖĞRETİM ELEMANLARI	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	GEÇİCİ PERSONEL	İŞÇİ	TOPLAM
2003	1.603.358	10.377	78.156	157.157		338.551	2.187.599
2004	1.582.324	10.069	79.655	131.914		333.201	2.137.163
2005	1.595.687	10.164	80.568	135.405		280.093	2.101.917
2006	1.600.314	10.294	84.403	134.485		209.752	2.039.248
2007	1.620.235	11.629	85.131	188.875		209.110	2.114.980
2008	1.628.888	12.043	85.264	220.461	16.336	206.556	2.169.548
2009	1.671.410	12.546	91.693	271.915	16.989	214.522	2.279.075
2010	1.672.001	12.710	96.075	252.454	18.481	220.087	2.271.808
2011	1.676.442	13.180	101.235	260.231	21.872	146.453	2.219.413
2012	2.061.349	13.566	107.996	135.278	20.897	149.501	2.488.587
2013	2.084.398	13.889	113.078	163.597	21.408	163.503	2.559.873

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, Haziran 2013, [http:// www.dpb.gov.tr/](http://www.dpb.gov.tr/)

istatistik_internet/ 2013_haziran/tablo1_genel.pdf, (15.07.2013).

Yukarıdaki tablo incelendiğinde 2009 yılına kadar sözleşmeli personel sayısının sürekli arttığı gözlemlenmektedir. 2011 yılında sözleşmeli personel sayısı 260.231 iken bu rakam 2012 yılına gelindiğinde ise 135.278 olmuştur. Aynı şekilde 2011 yılında 1.676.442 olan memur sayısı 2012 yılında 2.061.349'a yükselmiştir. 2011 yılındakinin neredeyse yarısına düşen sözleşmeli personel sayısında 04.06.2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 632 sayılı KHK'nin payı büyüktür. Açık adı "Devlet Memurları Kanununun 4 üncü Maddesinin (B) Fıkrası ile 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına

Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” dir. Adında da anlaşılacağı üzere KHK'nin amacı sözleşmeli çalışanları memur kadrosuna geçirmektir. Bu KHK'nin uygulanması sonucunda bazı sorunlar da ortaya çıkmıştır. Uygulamadan doğan bu sorunlar; çalışanların kazanılmış haklarında ve özlük haklarında bazı kayıpların yaşanması, yıllık izin süreleri, kademe derece intibakları, buna bağlı olarak ek ödeme ve tazminat oralarının düşüklüğü, tayinlerdeki mağduriyetler olarak sayılabilir.⁶²⁵ Yaşanılan bu mağduriyetler bazı kesimleri KHK'nin siyasi nedenlerle yayımlandığını düşünmeye sevk etmiştir. Bunun nedeni ise KHK'nin yayımlanmasından sekiz gün sonra yani 12 Haziran 2011'da yapılan seçimdir.⁶²⁶ 2014'deki Yerel seçim arifesinde 2 Ağustos 2013 tarihinde de 100 bin sözleşmeli personeli kadroya geçirecek olan düzenlemenin Resmi Gazete'de yayımlanmış olması manidardır.

⁶²⁵ Ayhan Gökdemir, “Üniversitelerde 632 Sayılı KHK ile Kadroya Alınan Sözleşmeli Personelin Yaşadığı Sorunlar”, 06.07.2013, <http://www.isakarakas.com.tr/universitelerde-632-sayili-khk-ile-kadroya-alinan-sozlesmeli-personelin-yasadigi-sorunlar/>, (25.07.2013).

⁶²⁶ Yücel Önder, “Erken Kadro Mağdurları”, 28.05.2013, <http://www.mebpersonel.com/meb-personeli/erken-kadro-magdurlari-h69471.html>, (25.07.2013).

Tablo 7: Yıllara Göre Serbest Kadro ve Artış Oranları

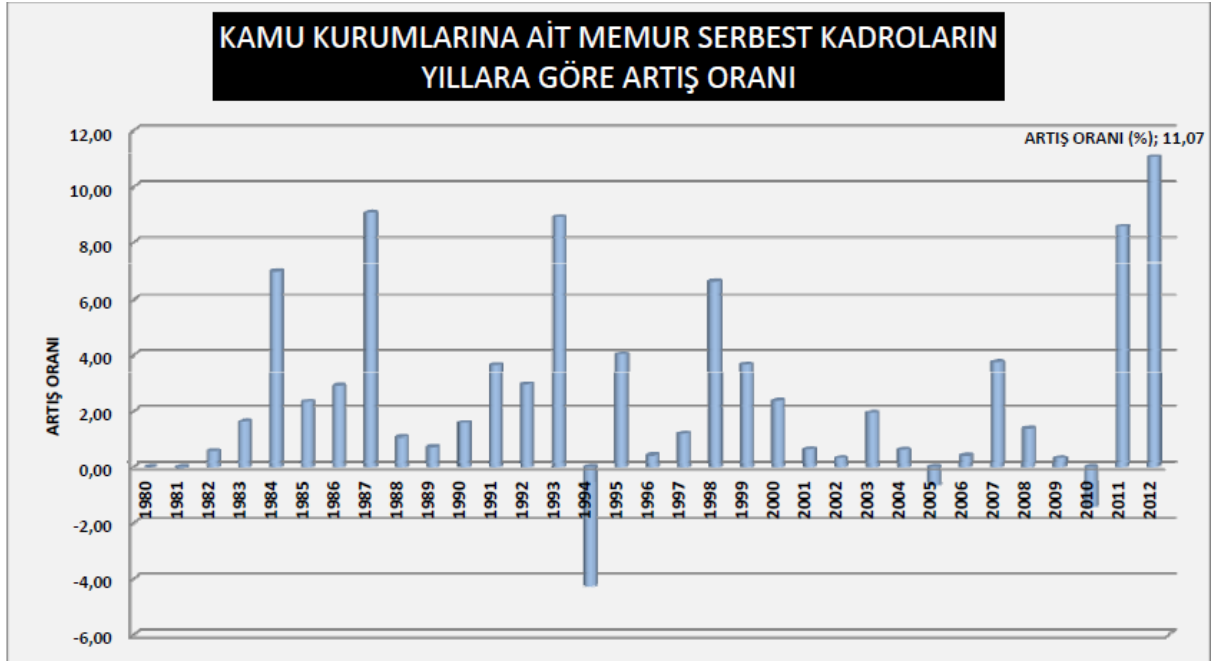
YILLAR	SERBEST KADRO	ARTIŞ ORANI (%)
1980	1.170.224	0,00
1981	1.169.494	-0,06
1982	1.176.224	0,57
1983	1.195.607	1,62
1984	1.285.831	7,02
1985	1.316.661	2,34
1986	1.356.137	2,91
1987	1.491.325	9,06
1988	1.507.295	1,06
1989	1.518.020	0,71
1990	1.542.433	1,58
1991	1.600.697	3,64
1992	1.649.763	2,97
1993	1.810.967	8,90
1994	1.736.910	-4,26
1995	1.809.877	4,03
1996	1.817.274	0,41
1997	1.839.224	1,19
1998	1.970.286	6,65
1999	2.045.206	3,66
2000	2.094.932	2,37
2001	2.108.335	0,64
2002	2.114.897	0,31
2003	2.156.625	1,93
2004	2.170.159	0,62
2005	2.155.730	-0,67
2006	2.164.170	0,39
2007	2.248.484	3,75
2008	2.279.805	1,37
2009	2.286.907	0,31
2010	2.254.969	-1,42
2011	2.465.951	8,56
2012	2.772.968	11,07

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/excel/istatistikler/is11.pdf>,(23.07.2012).

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere DPB ülke genelinde boş kadroları etkili ve esnek devlet anlayışına uygun bir şekilde doldurmaktadır. Zira 1984 yılındaki %7,02, 1987 yılındaki %9,08'lik sıçramalar, yeni sağ anlayışın ülkedeki iktidar yıllarıydı. Aynı şekilde sıçrayış yine neo-liberal anlayışla kamunun esnek uzmanlaşmaya dayalı yeniden yapılandırılmasının zirve yılı olan 2011 ve 2012 yıllarında yaşanmıştır. Özellikle 2012 yılının ilk yarısında yaşanan %11,07'lik istihdam oranı ülke kamu personel rejiminde daha önce ulaşılmamış bir orandır.

Nitekim aşağıdaki grafikte son otuz iki yılda ülkede yaşanan kamu kurumlarındaki istihdamın değişim oranları net bir şekilde görülmektedir.

Şekil 8: Kamu Kurumlarında İstihdam Oranları (1980-2012)



Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/excel/istatistikler/is11.pdf>,(23.07.2012).

Sonuç olarak denilebilir ki ülkedeki mevcut yeni sağ ideoloji perspektifinden yönetilen kamu personel rejimi, esnek uzmanlaşmaya dayalı bir şekilde yapılandırılmaya devam etmektedir. Bu anlamda ucuz iş gücü kamuda istihdam edilmektedir.

3.3.2.2. Geçici Personel Uygulamalarının Kamu Personeline Yansımaları Devlet Personel Başkanlığı'nın Rolü

1980 sonrası Post-fordist kamu personel rejiminin inşa sürecinde ağırlıklı olarak kullanılmaya başlanan bir istihdam biçimi de geçici işçiliktir.⁶²⁷ Gülmez, geçici personel çalıştırılmasını sendika ve toplu pazarlık karşıtı bir adım olarak nitelendirmektedir.⁶²⁸

⁶²⁷ Aslan, (Kamu Personeli), s.383.

⁶²⁸ Mesut Gülmez, "4\C", Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu, <http://www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/gulmez2.pdf>, (18.07.2013),(4\C) s.16.

Geçici personel Anayasanın 128. maddesi kapsamında belirtilen memur ve diğer kamu görevlileri kavramı dışında kalan, sözleşme ile çalıştırılan, işçi de olmayan kendine özgü istisnai bir istihdam türüdür.⁶²⁹ 657 sayılı DMK'da belirtilen dört istihdam biçiminden biri de geçici personeldir. Kanununun 4/C maddesinde değinilen geçici personel bu madde ve fıkra ile anılır olmuştur. Geçici personel “Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir” şeklinde tanımlanmıştır.⁶³⁰

Aslında bu uygulama yeni değildir. Türk kamu personel rejiminde 4/C statüsü, ilk defa 23.12.1972 tarihli ve 2 sayılı KHK ile kamu personel sistemimize girmiş yasal bir istihdam türüdür. 4/C statüsünde çalışanların mali ve sosyal hakları Bakanlar Kurulu Kararları ile diğer kamu memurlarına paralel şekilde düzenlenmektedir. Böylece de DPB bu personelin kamuda istihdamından sorumlu olmaktadır.⁶³¹ Bu personel, her yıl Bakanlar Kurulunca belirlenen ücretlerle genel sağlık sigortası kapsamında yer almakta, bunun yanında sosyal güvenlik mevzuatına göre emeklilik hakkına sahip olmaktadır. Ayrıca, Devlet memurları ile aynı kurumlarda ve aynı mesai düzeni içerisinde görev yapmaktadır. Ücretli izin hakları mevcuttur. Kendileri sözleşmelerini feshetmedikçe ve çalıştıkları kurumlarla imzaladıkları sözleşmeleri ile 657 sayılı DMK'ya aykırı bir davranışları olmadıkça emeklilik hakkını elde edene kadar sözleşmeleri her yıl yenilenmektedir.⁶³²

İstihdam edilme dayanağına göre geçici personel çeşitleri ise; özelleştirme uygulamaları sonucunda işsiz kalan işçilerden kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen geçici personel ve diğer geçici personel olarak belirtilebilir. Diğer geçici personel kapsamında ise; TBMM Genel Sekreterliği, Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı ve Üniversitelerde çalışan geçici personel bulunmaktadır.⁶³³

⁶²⁹ T.C.Devlet Personel Başkanlığı, “Devlet Personel Başkanlığı Geçici Personel (4/C) Rehberi”, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/gecicipersonelrehberi.pdf>, (22.07.2013), s.4.

⁶³⁰ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> s. 4182

⁶³¹ Gülmez, (4/C), s.s.79-80.

⁶³² http://www.dpb.gov.tr/dpb_duyuru_20100204.html, (22.07.2013).

⁶³³ T.C.Devlet Personel Başkanlığı, “Devlet Personel Başkanlığı Geçici Personel (4/C) Rehberi”, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/gecicipersonelrehberi.pdf>, (22.07.2013), s.6.

Türkiye’de 2004 yılından itibaren gerçekleşen özelleştirme uygulamaları sonucunda emekliye ayrılan personelin dışındaki personel DPB tarafından çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmişlerdir. Bu çerçevede 657 sayılı DMK’nın 4\C maddesine göre istihdam edilen geçici personele ilişkin; 657 sayılı DMK’nın 4\C maddesi ile düzenlenen geçici personel statüsünde, 2004 yılından bu yana, çoğunlukla özelleştirilen kuruluşlardaki işçiler istihdam edilmekte olup, 2013 yılı itibariyle bu kapsamda çalışanların sayısı bir hayli fazladır.⁶³⁴

Son olarak belirtmelidir ki, DPB tarafından kamu personel rejimine kazandırılan sözleşmeli istihdam modelleri gerek 4\B gerekse 4\C olarak adlandırılrsa da uygulamada esnek uzmanlaşmanın bir yansıması olarak değerlendirilmektedir. DPB, teşkilat yasasına bazı hükümler koyarak veya esasa ilişkin düzenlemeleri Bakanlar Kurulu’na bırakarak sözleşmeli personel istihdamını mümkün hale getirebilmektedir. Bu kolaylık da ülke kamu personeli rejiminde gittikçe sözleşmeli personel istihdamındaki, özel hükümlerin çoğalmasına ve sözleşmeli personel sayısının artmasına neden olmaktadır. Bu şekilde sözleşmeli personel çalıştırılmasının yaygınlaştırılması ise, bir yandan personel sistemini karmaşıktırırken diğer yandan aynı hizmeti yürüten farklı statülere tabi personelin ortaya çıkmasına, bazı uygulama alanlarında aynı hizmeti yürüten memur kadroları aleyhine ayrıcalık yaratılmasına neden olurken, öte yandan Post-fordist üretim şekline uygun bir kamu personel yapılandırılması gerçekleşmiş olmaktadır.

Bu anlamda DPB sosyal hukuk devleti ilkesinden hareketle, asıl amacı yüksek ücret ödemeye dönüşmüş bir uygulama olan kadro karşılığı ve kadro karşılıksız sözleşmeli personel ve geçici personel uygulamaları ile yaratılan kurumsal ayrıcalıkların ortadan kaldırılmasını sağlayacak çalışmalar yaparak, personel ücretlerine eşit işe eşit ücret ilkesi çerçevesinde çözüm bulmalıdır. Aksi takdirde esnek uzmanlaşma kamu yararına değil sürekli genel bütçede payı artan sermayenin yararına olacaktır. Bu anlamda ülkedeki tek düzenleyici kurum olan DPB’nin personeline ödenen ücretlerin ve diğer mali hakların, kamu kesiminde eş değer görevler arasında ücret ve mali haklar açısından denge sağlanmasına yönelik düzenlemeleri de bir an önce yapması gerekmektedir.

⁶³⁴ T.C Devlet Personel Başkanlığı, 2012 Faaliyet Raporu, s.s.2-3.

3.3.3. Taşeronlaşma ve Devlet Personel Başkanlığı

1980’li yıllardan itibaren güç kazanmaya başlayan neo-liberal politikalar kamu yönetimini ve onun parçası olan personel sistemini de dönüştürmektedir. Post-fordizmin esneklik anlayışı kamu personel yönetimini de etkilemiştir. Temel istihdam biçimi olan memurluk zayıflatılarak daha esnek, güvencesiz istihdam biçimleri tercih edilir olmuştur. Bu istihdam biçimlerinden biri de taşeronlaşmadır. Taşeronlaşma 1980 sonrası neo-liberal yeniden yapılanmanın bir sonucudur.⁶³⁵ Taşeron sözcüğünün anlamı alt işverendir.⁶³⁶ 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2/VI. maddesine göre: “Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir.”⁶³⁷ Kanunda “alt işveren” olarak belirtilen işveren türü, uygulamada eskiden beri “taşeron” olarak adlandırılmaktadır.⁶³⁸

Taşeronlaşmanın temel nedenleri olarak; işgücü maliyetinin düşürülmesi ve bu yolla rekabet şansının yaratılmasıdır. Buna bağlı olarak taşeronlaşma, sendika ve toplu pazarlık alanında doğrudan çalışanların hak ve özgürlüklerini ortadan kaldırma amacına yönelmiş, etkili bir sendikasızlaştırma aracı olarak kullanılmaktadır.⁶³⁹

657 sayılı DMK’nın memurlar eliyle yürütülen hizmetleri on ayrı sınıf içinde toplamıştır. 28.03.1988 tarihindeki 318 sayılı KHK ile de Yardımcı Hizmetler sınıfında bulunanların yaptıkları hizmetlerin ihale yolu ile gördürmeleri mümkün hale gelmiştir.⁶⁴⁰ Böylece memur statüsünde kamu personeli eliyle görülen

⁶³⁵ Onur Ender Aslan, “Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, 2007, (Zabıta), s.55.

⁶³⁶ Yıldırım Koç, “Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler”, **Türk-İş Eğitim**, Yayın No:61, Ankara, 2001,s.2.

⁶³⁷ 4857 Sayılı İş Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf>, s.8424, (22.05.2013).

⁶³⁸ Müjdat Şakar, “Ölçüsüz Taşeronlaşmaya Karşı Önlemlerde Geri Adım: İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarı Taslağına Sıkıştırılan Değişikliğin Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, Cilt:4, Sayı:27, 2010, s.29.

⁶³⁹ Can Şafak, “4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt işveren) Meselesi”, http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/taseron_alt_isveren.pdf, (23.05.2013), s.1

⁶⁴⁰ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, s.4187

hizmetlerin piyasadan hizmet alımı ile ihale edilerek alınması mümkün hale gelmiş kamu hizmetlerinde taşeronluk uygulamasının önü açılmıştır.⁶⁴¹ Taşeron işçisi ya da şirket elemanı olarak adlandırılan, devletle değil işvereni olan şirketle istihdam ilişkisi kuran, hizmet alımı yapılan şirketlerin personeli kamu kurumlarında kamu personeli yerine istihdam edilir olmuştur.⁶⁴²

Yardımcı hizmetlerden sonra taşeron işçisinin çalıştığı ikinci alan sağlık hizmetleri olmuştur. 10.07.2003 tarihli ve 4924 sayılı Kanun ile 657 sayılı DMK'nın 36. maddesi yeniden düzenlenerek "Bu sınıfa dâhil 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."⁶⁴³ İbaresini eklenmiştir. Bu değişiklik ile sağlık hizmetlerinde de taşeron uygulaması mümkün hale gelmiştir. Ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişiklik ile sağlıkla ilgili hizmet alımları istisnalar arasında sayılmıştır.⁶⁴⁴

Yardımcı hizmetler ve sağlık alanındaki taşeronlaşmayı yerel yönetimler izlemiştir. 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesinde hizmet alımı ve belediyelerin şirket kurabilmelerine ilişkin düzenlemelere yer vermiştir. Ayrıca Kanun'un 67. maddesinde belediyelerin park, bahçe, temizlik, güvenlik, bakım-onarım, taşıma hizmetleri gibi pek çok alanda hizmetleri ihale yoluyla üçüncü kişilere gördürebilecekleri belirtilmiştir. Ve son olarak Kanun'un 14. maddesi kentsel altyapı, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım ve maddede sayılan diğer hizmetleri yapacağı gibi yaptıracığı da hüküm altına alınmıştır.⁶⁴⁵

10.06.2004 tarih ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile de koruma ve güvenlik hizmetlerinin taşeronlaşması mümkün hale gelmiştir. Kısacası 1980'li yıllardan itibaren taşeron kullanımı, önce belediyelerin temizlik işlerini taşeron firmalara vermelerinden başlayıp, özel sektör işyerlerine yayılmış ve işçi haklarını bertaraf etmek için kullanılmıştır. Taşeronlaşma ile bir iş yerindeki iş

⁶⁴¹ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-18013s.pdf>, (20.07.2013).

⁶⁴² Eren, s.179.

⁶⁴³ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, s.4187.

⁶⁴⁴ Eren, s.180.

⁶⁴⁵ Eren, s.180.

bölünebildiği kadar bölünüp her biri ayrı taşeronlara verilmekte, sendikasız, sigortasız hatta kimi zaman asgari ücretin altında bile işçi çalıştırmak mümkün hale gelmektedir.⁶⁴⁶

Kamu sektöründe taşeronlaşma özelleştirmenin bir biçimidir. Taşeronlaşmanın yol açtığı sendikasızlaştırma, işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinin ihmal edilmesi, grev kırıcılığı gibi sorunlar sadece taşeron çalışanları değil diğer çalışanları da etkilemektedir. Daha az ücretle, çalışma koşulları kötü durumda olan taşeron işçilerin varlığı diğer işçilerin de ücretlerini ve çalışma şartlarını etkileyecektir.⁶⁴⁷ Taşeron işçi çalıştırmanın alanı genişlediği gibi sayısı da her geçen gün artmaktadır. Sadece belediyelerde çalışan kadrolu işçi sayısı 60 bin civarında iken taşeron çalışanların sayısı 300 bini geçmiştir.⁶⁴⁸ Ayrıca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın raporuna göre kamuda 585.788, özel sektörde 419.466 kişi taşeron çalışmaktadır.⁶⁴⁹ Rakamların büyüklüğü taşeron çalıştırmanın işverenler tarafından tercih edildiğini açıkça ortaya koymakta ve personel rejimindeki dönüşümü sergilemektedir.

Konun kısaca çerçevesi çizildikten sonra uygulamanın DPB ile ilişkisini irdelemek yerinde olacaktır. Bu anlamda kurumun Anayasal varlığını ortaya koyan T.C. 1982 Anayasası'nın 128. maddesine tekrar göz atmakta yarar görülmektedir. Konuya DPB'yi yakınlaştıran ve kamu personeli eliyle görülen hizmetlerin taşeronlaştırılmasındaki mevcut yeni kamu personel sistemini belirleyen hukuki metinlerin başında, 1982 Anayasası'nın 128. maddesi gelmektedir.

Bu Anayasa maddesinde, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme göre "memurlar ve diğer kamu görevlileri" kamu kurum ve kuruluşlarının "genel idare esaslarına göre" yürüttükleri "asli ve sürekli" görevleri yerine getirmektedirler. Şu halde; devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin "genel idare esaslarına"

⁶⁴⁶ Şakar, s.s.30-31.

⁶⁴⁷ Koç,s.2.

⁶⁴⁸ Taşeron İşçi Haberleri (01 Ağustos 2013), <http://www.habera.com/haber/Taseron-isci-haberleri-son-dakika-01-Agustos-2013-/188572>, (01.08.2013).

⁶⁴⁹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/csgb.portal?page=haber&id=basin491>, (01.08.2013).

göre yürüttükleri tüm hizmetler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilmek zorundadır.⁶⁵⁰

Memur istihdamı kamu personel rejimimizdeki temel istihdam biçimidir. Genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevler DMK'nın uygulanmasında, başka istihdam şekilleri tarafından yerine getirilemeyeceği gibi, memurlar tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerin “hizmet satın alınması” yoluyla taşeronlaştırılmasının da çok doğru bir uygulama olmadığı söylenebilir.⁶⁵¹ Ancak bu ifadeye rağmen başlangıçta yardımcı hizmetlerde uygulanmaya başlanan taşeron işçi çalıştırma kamu hizmetlerinin hemen hemen tümüne yayılmış durumdadır. Kamu yöneticileri tarafından da mali istihdam olanaklarını serbestçe yönlendirebilmeleri açısından tercih edilen taşeronlaşma insan hakları göz önüne alındığında tercih edilmemelidir. Aynı şartlarda hatta daha ağır şartlarda çalışan taşeron ve diğer çalışanlar aynı hak ve özgürlüklere sahip değillerdir. Bu kapsamda personel yönetiminin başat aktörü olan DPB, gerekli araştırmaları yapıp taşeron işçileri çalıştıkları kuruma ihdas edilecek memur ve işçi kadrolarına geçirilmesinde öncü olmalıdır.

3.3.4. Kamu Personelinin Sendikalaşması ve Devlet Personel Başkanlığı

Sendikalar, işçi sınıfın haklarını aramak için ortaya çıkmıştır. Sendikaların ortaya çıkmasında sanayi devriminin payı büyüktür.18. yüzyılın başında sanayi devrimiyle birlikte toplumsal yapı yeniden şekillenmiştir. Sanayi devrimiyle birlikte özellikle kadın ve çocuk işçilerin ağır çalışma şartları ve uzun süreli çalışma saatleri teknolojiye ve sanayileşmeye karşı şiddetli tepkilerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ludistler olarak adlandırılan işçiler sanayileşme ile birlikte gelen makineleşmeye tepki göstermiş ve makinelere saldırıp onları parçalamışlardır. Sendikacılığın tarihine bakıldığında da Ludistlere kadar götürmek mümkün olmuştur. Ludist hareket işçi sınıfın makinelerden yediği darbeye karşı gösterilen plansız, programsız ve bilinçsiz

⁶⁵⁰ Mülkiye Görüşü, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Ankara, Mayıs 2004, s.11.

⁶⁵¹ TBMM, “Onuncu Kalkınma Planının (2014-2018) TBMM Başkanlığına Sunulduğuna Dair Başbakanlık Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu(3\1238)”, Haziran 2013, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss476.pdf>, (21.07.2013), s.66.

tepkiyi ifade eder. Sendikacılık zaman içinde bu bilinçsiz hareketten örgütlü, planlı, programlı bir sosyal harekete dönüşmüştür.⁶⁵²

Kolektif sosyal haklar kategorisinden olan sendika hakkı, işçilerin ve işverenlerin belirli bir iş kolunda, ortak ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacını taşır. Bu yönüyle sendika hakkı demokratik sosyal hukuk devletinin vazgeçilmezidir.⁶⁵³

Kamu kesiminde çalışanların sendikalaşmaları işçilerin sendikal hareketlerinden sonra gerçekleşmiştir. Çalışma koşullarının farklılığı sendikal gelişmeleri de etkilemiş, memurların sendikalaşması uzun bir dönem yasal engellerle karşılaşmıştır. Önceleri dernek tipi örgütlenmeler şeklinde başlayan süreç daha sonra memur mevzuatının liberalleşmesi ile birlikte sendikacılığında gelişmesini sağlamıştır.⁶⁵⁴

Türkiye’de memur sendikacılığı oldukça geç başlamıştır. 1924 Anayasasında konuya ilişkin herhangi bir hüküm yer almamış,1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu da sendika hakkı konusunda bir düzenleme getirmediği gibi memurların örgütlenme ve dernek kurma hakkını yasaklamıştır.⁶⁵⁵ 1961 Anayasası da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükmüne benzer bir şekilde işçi-memur ayrımı yapmaksızın çalışanlara sendikal örgütlenme hakkı tanımıştır. Memurların sendikalaşması ile ilgili 1965 yılında 624 sayılı Kanun düzenlemiştir. Açık adı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” olan kanun toplam yirmi beş maddeden oluşur ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) normlarıyla uyum kaygısı duyulmadan hazırlanmış, yasak ve sınırlamalar içeren geçiş kanunu niteliğindedir. Bu Kanun temelde anayasal bir yükümlülüğü yerine getirmek ve yasak sarmak amacıyla çıkarılmıştır.⁶⁵⁶ 624 sayılı Kanunu, Anayasa’nın ruhuna uygun bir Kanun olmamış ve memurların örgütlenme hakkını gereksiz ölçüde kısıtlayarak bu hakkın kullanımında çekingen davranmıştır.⁶⁵⁷

⁶⁵² Ömer Çaha, “Sendikal Hareket ve Sivil Toplum”, **Kamu’da Sosyal Politika Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Sendikacılığı**, Yıl:3, Sayı:10, 2009, s.32.

⁶⁵³ Kayar, s.397.

⁶⁵⁴ Ferhat Şenatalar, **Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler**, 2.Baskı, İstanbul Üniversitesi Kitapevi, İstanbul, 1978, s.405.

⁶⁵⁵ Kayar, s.402.

⁶⁵⁶ Mesut Gülmez, **Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994**, TODAİE Yayını, Ankara, 1994, s.39.

⁶⁵⁷ Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979, s.208.

624 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile sendikalar kurulmaya başlamış, ilk memur sendikası 18.06.1965'te "Türkiye Devlet Büro Görevlileri Sendikası" adı ile kurulmuştur. İlk altı ayda faaliyete geçen sendika sayısı 202'ye, 1968 Haziran ayı itibariyle de 460'a ulaşmıştır. 196'ten 1971'e toplam 658 memur sendikası kurulmuştur. Bu dönemdeki sendikalara grev ve toplu pazarlık hakkı tanınmadığı için çalışma alanlarıyla ilgili faaliyet alanları oldukça kısıtlı kalmıştır. Memur sendikacılığının birinci dönemi olarak adlandırılan 1965-1971 yılları arasındaki dönemde sendikalar daha çok yardımlaşma sandıkları kurarak üyelerinin ihtiyaçlarının karşılanmasında faaliyet göstermiştir.⁶⁵⁸

İlk dönem memur sendikacılığı çok uzun sürmemiş 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası'yla 1961 Anayasa'sında memurlara sendika hakkı tanıyan 46. madde düzenlemeye gidilmiş ve memurlara siyasi partilere ve sendikalara üye olma yasağı getirilmiştir. Ayrıca 657 sayılı DMK'nın memurlara sendika kurma ve üye olma hakkını düzenleyen 22. maddesi 1972 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu tamamen hükümsüz kılınmıştır. 624 sayılı kanun kapsamında kurulan memur sendikaları ise tasfiye edilmiştir. Tasfiye edilen sendikalar belirli mesleklerde çalışanları kapsayan dernekler kurarak faaliyetlerine devam etmişlerdir.⁶⁵⁹

Memur sendikacılığı için 1972-1990 yılları arasında hiçbir gelişme kaydedilmemiştir. 1982 Anayasasının "Sendika kurma hakkı" başlıklı 51\1 fıkrasının ilk şekline göre sendikalaşma işçi ve işverenlere tanınmış, memurların sendika kurması ve kurulan sendikalara üye olmasını açıkça tanıyan ya da yasaklayan bir hükme yer verilmemiştir. Bu boşluk, 1995 yılında 4121 sayılı Kanun ile giderilmiş ve memurlarında sendika kurma ve bunlara üye olma hakkı anayasal güvence altına alınmıştır. Ayrıca 657 sayılı Kanun'un 22. maddesinde yeniden yapılan düzenleme ile memurların, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabileceği ve bunlara üye olabilecekleri hükmü getirilerek 1961 düzenlemesine dönmüştür.⁶⁶⁰

⁶⁵⁸ Adnan Mahiroğulları, "1965'ten Günümüze Türkiye'de Memur Sendikacılığı ve ILO Normları", **Kamu'da Sosyal Politika Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Sendikacılığı**, Yıl:3, Sayı:10, 2009, s.21.

⁶⁵⁹ Mahiroğulları, ss.21-22.

⁶⁶⁰ Kayar, s.405.

Memurların 1990’lı yıllarda başlattığı örgütlenme faaliyetleri ise 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile düzenlenmiştir. Ancak kanun koyucu ihtiyatlı davranarak bazı sendikal hakları tam olarak kullanılmamıştır. Toplu pazarlık yerine toplu görüşmeyi telaffuz etmiş, grev hakkını tanımamıştır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 04.04.2012 tarihinde yapılan değişiklikle adı değiştirilmiş ve “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” olarak adlandırılmıştır. Ayrıca yapılan değişiklikle “toplular görüşme” yerine “toplular sözleşme” kullanılır olmuştur.⁶⁶¹ Bu değişikliğin öncesinde ise 1995 Anayasa değişikliği ile toplular sözleşme değil toplular görüşmeli bir memur sendikacılığı mevcut iken 2010 Anayasa değişikliği ile toplular sözleşme getirilmiştir.

Tablo 8: 2002-2013 Yılları Arasında Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Düzeyinin Gelişimine İlişkin Sayısal Bilgiler

Yıl	Sendika Üyesi Olabilecek Toplam Kamu Görevlisi Sayısı	Sendika Üyesi Toplam Kamu Görevlisi Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)
2002	1.357.326	650.770	47,95
2003	1.272.267	788.846	62,00
2004	1.564.777	787.882	50,35
2005	1.584.490	747.617	47,18
2006	1.568.324	779.399	49,70
2007	1.617.410	855.463	52,89
2008	1.691.299	931.435	55,07
2009	1.784.414	1.017.072	57,00
2010	1.767.737	1.023.362	57,89
2011	1.874.543	1.195.102	63,75
2012	2.017.978	1.375.661	68,17
2013	2.134.638	1.468.021	68,77

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, [http:// www.dpb.gov.tr/istatistik_internet /2013_haziran/sendika_tablo1.pdf](http://www.dpb.gov.tr/istatistik_internet/2013_haziran/sendika_tablo1.pdf), Temmuz 2013, (25.07.3013).

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi 2002-2013 yılları arasında sendikaya üye olabilecek toplam kamu görevlisi sayısı, sendikaya üye olan kamu görevlisi sayısı ve sendikalaşma oranları verilmektedir. Tablodaki verilere göre 2013 Temmuz ayı

⁶⁶¹ Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, Resmi Gazete Tarihi:12.07.2011, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4688.pdf>, (22.07.2013)

itibariyle kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı %68,77'dir. Her ne kadar küçümsenmeyecek bir rakam olsa da demokratik gelişme için bu yüzde yetersizdir.

Konuyu DPB, DPB'nin açısından irdelediğimizde sendika üyesi olabilecek ya da olamayacak kamu görevlilerinin belirlenmesinde önemli bir rol oynadığı görülmektedir. DPB kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda görüşlerde bulunmakta ve bu görüşler doğrultusunda adımlar atılmaktadır. DPB kamu görevlilerinin sendikalaşmasına önem vermiş ve bu konu hakkında görüş bildirmenin yanı sıra "Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı" adıyla 9-10-11 Şubat 2010 tarihlerinde bir çalıştay da gerçekleştirmiştir. Çalıştay, akademisyenler, sendika yönetici ve uzmanları, kamu yönetici ve uzmanlarının katılımı ile gerçekleştirilmiştir. Üç gün süren çalıştay sonucunda sonuç bildirgesi yayımlanmış ve bazı önerilerde bulunulmuştur. Bunlar:

- "Kamu görevlilerimizin toplu pazarlık ve grev hakları ülkemiz tarafından imzalanan ve onaylanan insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelerde mevcut olduğundan Anayasada bu hakların kullanımını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır,
- Kamu görevlilerinin sendikal haklarının anlamlı bir bütünlüğe kavuşturulması için toplu sözleşme ve grev haklarını hayata geçirecek düzenleme yapılması, insan haklarına saygılı, demokratik ve sosyal bir devlet olmanın gereğidir,
- Kamu çalışanlarının örgütlü yaşamlarının grev ve toplu sözleşme düzeniyle geliştirilmesi ve ileri haklarla donatılması için katılımcılık ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde gerekli yasal düzenleme hazırlık çalışmalarına zaman geçirilmeden başlanması, Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. ve 6. maddelerindeki çekincelerin kaldırılmasına yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir" şeklinde belirtilmiştir.⁶⁶²

DPB kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerini daha iyi takip edip, yönlendirebilmek amacıyla Başkanlık bünyesinde "Kamu Görevlileri Sendikaları Daire Başkanlığı" birimini oluşturmuştur. Daire Başkanlığı'nın görevleri 662 sayılı KHK ile 217 sayılı KHK'ye eklenmiş ve aşağıdaki gibi belirtilmiştir:

⁶⁶² T.C. Devlet Personel Başkanlığı, "Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı Sonuç Bildirgesi", http://www.dpb.gov.tr/Calistay_Bildirgesi.html, (23.07.2013).

a) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde kamu görevlileri sendikaları ile kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili mevzuatın uygulanmasında personel konularında ortaya çıkabilecek tereddütlerini gidermek, kurumlar arası uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak,

b) Kamu işverenini temsilen yetkili kurullarla kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında gerçekleştirilen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek,

c) Kamu görevlileri sendikacılığı konusunda bilimsel inceleme ve araştırmalar ile istatistik çalışmaları yapmak veya yaptırmak,

d) Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuat uyarınca verilen görevleri yapmak,

e) Başkanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.⁶⁶³

Görevler incelendiğinde Kamu Görevlileri Sendikaları Daire Başkanlığı'na sendikalar ve kamu görevlileri arasında önemli bir rol biçildiği gözlemlenmektedir. Sendikaya üye olacak kamu görevlisinin tespitinden sendikacılık ile ilgili inceleme ve araştırma yapmaya ve bunlar doğrultusunda görüş bildirmeye kadar kamu görevlilerinin sendikal haklarının her aşamasında DPB'yi görmek mümkündür.

⁶⁶³ 662 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname,02.11.2.11, [http:// www.resmigazete.gov.tr /eskiler/ 2011/11/ 20111102M1-2.htm](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-2.htm), (27.06.2013).

SONUÇ

Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında sermaye birikimi süreci ve üretim biçimleri etkili olmaktadır. Fordist birikim süreci Weberyen bürokratik model ile kamu yönetimine yansımıştır. Weberyen bürokratik modelde ise sosyal devlet anlayışı hâkimdir. Fordizm'in sosyal devleti tüm toplumsal ilişkiler alanını kapsamaktadır. Fordizm kitle üretimine dayandığından tüketimin de kitleler halinde olması gerekiyordu. İşte bu yüzden Fordizm'in sosyal devleti herkese minimum gelir garantisi sunmaktaydı. Bunun yanı sıra devletin sermaye ve işçi sınıfı arasında arabulucu rolü üstlenerek sendikal hakları tanınması diğer ayırt edici özelliğini ortaya koymaktadır.

1970'li yıllara gelindiğinde ise Fordist birikim rejiminin krize girdiği ve yeni arayışlar içinde olduğu ifade edilebilir. Krize çözüm olarak biraz eski biraz yeni paradigmalardan hareketle çağa uygun esnek uzmanlaşma şeklinde özetlenen bir endüstri modeli önerilmiştir. Post-fordizm olarak adlandırılan yeni birikim rejiminde devletin sosyal ve ekonomik işlevleri kapsamlı bir değişikliğe uğramıştır. Devlete atfedilen rol düzenleyici ve denetleyici niteliktedir. Post-fordizm ile özleşen esneklik kavramı kamu hizmetlerini, kamu personelini kısacası tüm kamu yönetimini etkisi altına almıştır. Yeni birikim rejimi, AB'ye üye olma süreci ve uluslararası örgütlerin de etkisiyle kamu yönetiminiz kapsamlı bir değişime uğramıştır. Buna ek olarak bu değerleri benimseyen “yeni sağ” anlayışın toplumlar nezdinde değer görerek iktidara gelmesi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmelerle mesafelerin anlamının yitirmesi, demokrasinin günümüz medeniyetlerinin meşruiyet kaynağı olarak gösterilmesi, Weberyen anlayışla yönetilen kamu idarelerini değişime zorlamıştır.

Özellikle 1980'li yıllardan sonra yeni sağ ideoloji tüm dünyanın yükselen siyasi görüşü olsa da esas yaygınlığını 1990'lı yıllardan sonra kazanmıştır. Çünkü bu yıldan sonra tüm dünyada soğuk savaş bitmiş, savaşın galibi olan devletlerin kapitalist dünya görüşleri tek doğru olarak ayakta kalmış, başta internet olmak üzere elektronik devrim tüm dünyada gerçekleşmiştir. Bu devrim sayesinde işletmeler pazar olarak tüm dünyayı, siyasiler politika olarak tüm ulusları, kamu yöneticileri de tüm dünyadaki kamu hizmet modellerini kendilerine ölçüt veya hedef olarak almaya başlamışlardır. Bu sayede kamuda “yönetişim” ve “YKİ” modelleri ortaya çıkmış, çok kısa sürede tüm dünyaya dağılmıştır. Eskiden de bilinen bu anlayışlar

neoliberaler tarafından “yeni kamu yönetim modelleri” olarak tüm dünya toplumlarının ve devletlerinin “gelişmişlik” ölçütü olarak lanse edilmiştir.

“Daha az devlet daha çok özel teşebbüs” düşüncesi kapsamında atılan adımlar Fordizmin sosyal devlet anlayışının gerilemesine neden olmuştur. Devlet anlayışında yaşanan bu dönüşüm kamu hizmetlerinin parçalara ayrılmasını ve özelleştirilmesini de beraberinde getirmiştir. Özelleştirme taşeronlaşmayı tetiklemiş, statü hukukuna dayalı istihdam anlayışı da değişime uğramıştır. Devletin asli ve sürekli hizmetlerini memurlar yanında diğer kamu görevlileri de yerine getirmiş, istisna ve geçici bir istihdam biçimi olarak getirilmiş olan sözleşmeli personel uygulaması sürekli ve kalıcı hale gelmiştir. Böylece tam istihdama dayalı tam zamanlı çalışma anlayışının yerini esnek, yarı zamanlı, kısmi zamanlı çalışma anlayışı almıştır.

Post-fordizm’in esneklik temelli “daha az devlet daha çok özel teşebbüs” sloganıyla devletin pek çok alandan çekilerek bu alanları piyasaya devretmesi bu hizmetten yararlananları da etkilemiştir. Fordizm’in sosyal devlet anlayışı çerçevesinde “vatandaş” sıfatı ile hizmetten yararlananlar, yeni birikim rejiminin liberal devleti ile “müşteri” sıfatıyla hizmetleri satın almak zorunda kalmıştır.

Yukarıda anlatılan kamu yönetimi ve devlet idaresi alanındaki bu felsefi değişimlerin yansımaları ülkemizde de özellikle 2000’li yıllardan itibaren etkisini göstermiştir. Cumhuriyet tarihini kamu yönetimini yeniden yapılandırmak adına reformlarla geçiren Türkiye’de bu gelişmelerin yansımasının bu kadar zaman almasında şüphesiz ülkede meydana gelen askeri darbelerin ve kamu kaynaklarının yolsuzluklarla yağmalanmasının büyük etkisi olmuştur.

Birikim rejimine ve dünyada yaşanan gelişmelere koşut olarak değişen kamu yönetimi yapısı, kamu personeli ve kamu personeli odağında kurulmuş olan DPB’yi de etkisi altına almıştır. 1950’li yıllarda kamu personeli tek çatı altında toplayacak merkezi bir kuruma olan ihtiyaç gündeme gelmiştir. Bu yıllarda yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda kamu personel rejimine ilişkin gözlem ve öneriler doğrultusunda tüm devlet personeli yönetecek, kapsayacak, koordine edecek merkezi bir kurumu kurulması gerekliliği ortaya atılmıştır. Bu raporlarda merkezi bir personel örgütünün gerekliliğinin dile getirilmiş olması yönünü Batı’ya çevirmiş olan ülkemizde DPD’nin kurulmasını hızlandırmıştır. 1960 darbesi sonrası ise yönetime el koyan Milli Birlik Komitesi Maliye Bakanlığına “Devlet Personel

Dairesi Kurulması Hakkında Yasa Tasarısı” hazırlamasına yönelik görev vermiştir. Maliye Bakanlığı’nın bu tasarımı hazırlaması sonucunda 13.12.1960 tarihinde kabul edilen 160 Sayılı “Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanununun, 17.12.1960 tarihli 10683 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmesiyle Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Kamu personel politikasının belirlenmesi ve bunların uygulanmasında hükümetlere yardımcı olmak amacıyla kurulan DPD, Fordist kamu personel rejiminin oluşturulmasında bir adım olmuştur. Dairenin kamu personeline ilişkin işleri bir çatı altında yürütecek olması isabetli görülmüş ancak; Dairenin kurulmasını sağlayan tasarının sadece ücret adaletsizliğini gidermek amacıyla kurulması doğru bulunmamıştır. Ayrıca Dairenin heyet tipi örgütlenmesi kararların alınmasını zorlaştırmış ve kısa süre içerisinde Dairenin yenilenme ihtiyacı gündeme gelmiştir. Daire kurulmadan önce onun reformcu bir niteliğe sahip olacağı belirtilmiştir. Ancak uygulamada reform yapacak nitelikte bir üst kurum olarak değil, onun yerine siyasi iktidarın doğrudan emirlerini uygulayacak merkezi yürütme birimi haline gelmiştir. Uygulamada ortaya çıkan bu hoşnutsuzlara koşturarak 217 sayılı KHK ile 08.06.1984 tarihinde DPD yerini DPB’ye bırakmıştır.

DPD, 1980 darbesi sonrası yeni sağ ideolojinin ülkemizde iktidara geldiği I. Özal hükümeti döneminde, yerini DPB’ye bırakmış, kurumun organizasyon yapısı, amaçları, görevleri ve yetkileri Post-fordist yaklaşıma göre yeniden yapılandırılmıştır. 217 sayılı KHK ile DPD köklü bir değişime uğramış, devlet personel heyeti tarihe karışarak genel sekreter uygulamasına son verilmiş bunun yerine Başkanlık sistemi kurulmuştur. Bu sistem ile daha müstakil bir yapı oluşturulup kararların daha hızlı ve etkin bir şekilde alınacağına inanılmıştır. Öte yandan hem DPD’nin hem de DPB’nin askeri darbeler sonrasında, askeri vesayet yönetimine özgü ivedilikte alınan kararlarla kurulmuş olması oldukça dikkat çekicidir. Bu noktada her iki yapılanmada demokratik rejime özgü bir personel dairesine ulaşmak için askeri darbe mi olması gerektiği sorusunu akla getirmekle beraber, normal yasama süreçlerini takip etmek suretiyle ülkede çağdaş standartlarda merkezi ve özerk bir personel kurumu kurmanın ne kadar zor olduğunu göstermesi açısından manidardır.

DPB ile ilgili son değişiklik ise 02.11.2011 tarihinde resmi gazetede yayımlanan 662 sayılı KHK ile yapılmıştır. Bu değişimler 217 sayılı KHK’de olduğu

kadar kapsamlı değildir. Başkanlığın artan görev yükü dikkate alınarak başkan yardımcı sayısı arttırılmıştır. Buna ek olarak AB ve uluslararası örgütlerin yönlendirmesiyle kamu personel rejimimizde yaşanan değişim kuruma yansıtılmıştır. Özellikle 1980 sonrası başlayan özelleştirme uygulamaları, taşeronlaşma ve kamu personelinin sendikalaşması sonucunda bu alanlarda görevli olacak birimler oluşturulmuştur. Özelleştirme sonucunda DPB sorumluluğunda kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyon değişiklik taleplerinin değerlendirilerek sonuçlandırılması işlemlerini DPB yerine getirmektedir. Ancak daha çok sekreteryaya şeklinde gerçekleşen bu görevin içeriğini ve şeklini kurum belirlememektedir. Hükümetin belirlediği kadro ve pozisyonlara göre bu görevini ifa eden DPB bu konuda bağımsız değildir. Aynı şekilde DPB ülkemizdeki kamu kurum ve kuruluşlarına açıktan atama izni verirken, fazla çalışma taleplerini değerlendirirken Maliye Bakanlığının kısıtlayıcı uygulamalarıyla karşı karşıyadır. Bu yönüyle DPD'den farklı bir gücü ya da egemenlik alanı bulunmamaktadır. Özelleştirme işlemleri sonucu iş akitleri feshedilen işçilerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında 657 sayılı Kanununun 4\C maddesine göre geçici personel olarak istihdamlarının sağlanmasından sorumlu olan DPB, YKİ anlayışının ülkemizde yerleşmesinde belirli bir paya sahiptir.

662 sayılı KHK ile getirilen önemli diğer düzenleme de kamu görevlilerinin sendikal hakları konusundadır. DPB, sendika üyesi olabilecek ya da olamayacak kamu görevlilerinin belirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. DPB kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda görüşlerde bulunmakta ve bu görüşler doğrultusunda adımlar atılmaktadır.

DPB görev ve yetkileri siyasal iktidarın neo-liberal anlayışla gerçekleştirdiği pek çok YKİ uygulamasının odak noktasında kalmış, buna göre kuruma pek çok görev yüklenmiş, böylece ülkemizde yavaş yavaş YKİ'ye göre şekillenen kamu personel yönetimi anlayışı yerleşmiştir.

DPB'nin insan kaynaklarına bakıldığında kurumda çalışan kişilerin sayısının görev ve yetki genişliğine göre yetersizliği dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, 2011 yılındaki yeniden yapılanmaya koşut olarak 2013 yılında yapılan uzman yardımcısı alımı ile kurum potansiyel olarak önümüzdeki yıllarda kamu personel yönetimi alanında daha etkili olacak gibi görünmektedir. 2012 yılı itibarıyla DPB'de

değişik unvanlarda 236 adet dolu, 331 adet boş kadro bulunmaktadır. Tüm ülke kamu personelini tek çatı altında toplayıp, onları kapsayacak ve koordine edecek olan DPB'nin bu istihdam sayısının yetersizliği dikkat çekmektedir. Bunun yanında kurum göreceli olarak mütevazı bir hizmet binasında faaliyetlerini sürdürmekte, kendi personelinin tümünü bile kapsayacak konferans salonunun olmamasının eksikliğini yaşamaktadır. KHK ve kanun düzenlemeleriyle getirilen pek çok kamu personel düzenlemesi DPB'ye görev vermektedir. Verilen görev ve yetkiler ile DPB, Post-fordist kamu personel rejiminin ülkede yerleşmesinde bir araç rolü oynamaktadır.

Sonuç olarak 1980'li yıllardan itibaren yapılmaya başlanan ek hukuksal düzenlemelerle, DPB YKİ modeline uygun kurulan kamu personel rejiminin merkezi kurumu hüviyetini kazanmıştır. Bu noktada Başbakanlığa bağlı kurum hüviyeti, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı idari yapılanmasıyla, özerk karar organı olma özelliğini yine kazanamamış, hatta Başbakanlıkla olan bağlantısının kesilmesi kısmen itibar kaybı olarak değerlendirilebilir.

Birikim rejiminde yaşanan değişimle birlikte AB'ye uyum kapsamında kurumun faaliyet alanı DPD'ye nazaran oldukça genişlemiş, neredeyse kamu personelini ilgilendiren her alanda görüşüne ihtiyaç duyulmuştur. DPB, özellikle 657 sayılı DMK'nın uygulanmasından doğan sorunlarla ilgili olarak zaman zaman "Kamu Personeli Genel Tebliği" ya da "Devlet Personeli Tebliği" adı altında mevzuatın uygulanmasına yönelik açıklayıcı tebliğler yayınlamaktadır. Kamu personelinin sınava alınmasından istihdam edilmesine, özlük haklarının belirlenmesinden sendikal haklarına kadar pek çok alanda kurumun izlerine rastlamak mümkündür. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere özerk karar organı olma özelliğinden yoksundur. İktidara gelen her yeni parti ile birlikte DPB'nin kurumsal yapısı ve iş yapma anlayışı da değişmiştir. Ayrıca DPD'de hissedildiği ölçüde olmasa da Maliye Bakanlığı'nın DPB'nin kararları üzerinde etkili olduğu görülmektedir.

Ülkedeki kamu personelinden sorumlu kurum olan DPB'nin etkililiği, günümüzde bir bakanlık çatısı altında örgütlenmiş olan DPT ile karşılaştırılarak ortaya konulabilir. Aslan "Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm" adlı makalesinde plan deyince akla Devlet Planlama Teşkilatı'nın geldiğini

söylemektedir. Acaba aynı şey DPB içinde geçerli midir? Yani personel deyinde akla DPB gelmekte midir? Aynı ölçüde söylemek mümkün olmasa da, DPB'nin personel yönetimi alanında giderek merkezi ve etkili bir konuma geldiği söylenebilir.

Çalışmanın temel varsayımı olan kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın DPB'yi etkilemiş olduğu görüşü doğrulanmıştır. Özellikle 1980'li yıllarda dünyada yaşanan değişimlerden kamu yönetimi de etkilenmiştir. Kamu yönetiminde gerçekleşen anlayış farklılığı da kamu personel rejimini ve kamu personel rejimini tek bir çatı altında toplamak amacı ile kurulan DPB'yi de etkilemiştir. DPB'de kamu personel rejimini esnek bir zeminde ele almaya başlamıştır. Devlet anlayışında ortaya çıkan değişimler doğrudan DPB'ye yansımıştır.

KAYNAKÇA

AB İlerleme Raporu. (2011), “AB Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu” Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu’na ve Konsey’e Sunulan Bildirim, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2011-2012, Brüksel, 12 Ekim 2011, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (20.03.2013).

Acar, Aykut. “Uluslararası \ Ulusüstü Kurumlar ve Kamu Personel Rejimine Etkileri”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 12, Sayı: 144, Aralık 2009, <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/12a/01.htm>, (21.07.2013).

Acar, Aykut. **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009.

Aksoy, Şinasi. “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri II**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995.

Aksoy, Şinasi. “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012, s.s.577-594.

Aktel, Mehmet. **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.

Akyel, Recai ve, Hacı Ömer Köse, “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, Mart 2010,s.s.9-24.

Al, Hamza. **Yeni Kamu Yönetimi**, Değişim Yayınları, İstanbul, 2008.

Altan, Yakup. **Türk Kamu Personel Yönetiminde Performans Değerlemesi ve Çağdaş Bir Model Önerisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2005.

Altan, Yakup. “Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi”, **S.D.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2010, Cilt:15, Sayı:1, ss.423-439.

Altınbaş, Deniz. “AB’nin Vizyonu ve Türkiye ile İlişkileri”, **Stratejik Öngörü 2023: Cumhuriyet’in 100. Yılında Türkiye ve Dünya Sempozyumu Kitabı**, ASAM, 9-13 Ekim 2006, Ankara <http://www.transanatolie.com/turkce/turkiye/turkiye%20gercekleri/asam-sp-2023.pdf>, (25.10.2012).

Ar, Kamil Necdet. **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Ücretlerin Gelişimi**, Ankara, 2007, Kamu İş Yayınları, Ankara, 2008, s.s.13-32.

Aslan, Onur Ender. “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 1, 1998, s.s.103-123.

Aslan, Onur Ender. **Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005.

Aslan, Onur Ender. “Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, 2007, s.s.55-74.

Aslan, Onur Ender. **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.

Asunakutlu, Tuncer ve Coşkun, Bayram. “Max Weber ve Bürokrasi Teorisi”, <http://www.asunakutlu.com/tncr/weber.pdf>, (11.12.2012).

Ateş, Hamza. “Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesapverebilirlik”, **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, (2.Baskı), (Ed. Bekir Parlak), Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2011.

Aydın, Hasan. “Eleştirel Aklın Işığında Postmodernizm, Temel Dayanakları ve Eğitim Felsefesi”, **Eğitimde Politika Analizleri ve Stratejik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2006.

Aydoğanoglu, Erkan. **Kapitalizm ve Kriz**, Mattek Matbaacılık, Kültür ve Sanat Yayınları Eğitim Dizisi:3, Ankara, 2009.

Aykaç, Burhan, Hüseyin Yayman ve Mehmet Akif Özer. “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt:2, 2003,s.s.153-179.

Aykaç, Burhan, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.). **Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012.

Ayman Güler, Birgül. “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı:4, 2003,s.s.1-14.

Ayman Güler, Birgül. “Türkiye’de Kamu Personel Rejimi Esasları”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, 22-23 Şubat 2003, Hilton Oteli Ankara, s.s.1-8.

Ayman Güler, Birgül. **Devlette Reform Yazıları Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

Ayman Güler, Birgül, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, 2.Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2005.

Ayman Güler, Birgül, **Türkiye’nin Yönetimi –Yapı-**, 3. Baskı, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 2011.

Ayman Güler, Birgül. “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012.

Balcı, Asım. “Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulanması: Olumlu Perspektifler ve Olası Zorluklar”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Sayı:2 Cilt:5, Aralık 2005, s.s.196-211.

Balcı, Asım ve Harun Kırılmaz. “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 81 Haziran/Eylül, Sayı: 463-464, 2009, s.s.45-70.

Belek, İlker. “**Postkapitalist**” Paradigmalar, Sorun Yayınları, İstanbul, 1997.

Bıçkı, Doğan ve M. Zahid Sobacı. “Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak”, **COMÜ Biga İBBF Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, 2011,s.s.215-234.

Bıçkı, Doğan ve M. Zahid Sobacı. “Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:9, Sayı: 2, 2011, s.s.215-233.

Bıçkı, Doğan ve M. Zahid Sobacı. “Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:9, Sayı: 2, 2011, s.s.215-233.

Bilgiç, Veysel K. “Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm”, **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, (2.Baskı), (Ed. Bekir Parlak), Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2011.

Bulut, Metin. “Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 82, Temmuz-Eylül 2011, s.s.97-124.

Butler, Stuart M. “Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi”, Çev. Coşkun Can Aktan, **Maliye Yazıları**, Sayı: 23, 1990, s.s.21-25.

Can, Halil, Şahin Kavuncubaşı, Selami Yıldırım. **Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2009.

Canman, A.Doğan. **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995.

Coşkun, Bayram ve diğerleri. “Etkin Devlet: Yeni Araçlar Ve Değerlendirmeler”, <http://www.asunakutlu.com/tncr/etkn.pdf>, (25.01.2013).

Çaha, Ömer. “Sendikal Hareket ve Sivil Toplum”, **Kamu’da Sosyal Politika Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Sendikacılığı**, Yıl:3, Sayı:10, 2009.

Çetinkaya,Özhan. **Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme**, Ekin Yayınları, Ankara, 2001.

Çevikbaş, Rafet. “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 3 (1)**, 2012, s.s.33-60.

Çok Sayıda Kurumu İlgilendiren KHK Kısmen İptal Edildi, 09.04.2013, <http://memurunyeri.com/2012-08-19-15-32-43/kamu-personeliyle-ilgili-diger-haberler/3483-cok-sayida-kurumu-iligilendiren-khk-kismen-iptal-edildi.html>, (27.08.2013).

ÇSGB, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Hizmet İçi Eğitim Kitabı Personel Dairesi Başkanlığı, 2012, <http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/cs.gb/dosyalar/ik/hizmetici>.

Çubukçu, Mete. “Yeni Medyanın Zaferi”, **Cesur Yeni Medya Wikileas ve 2011 Arapşyanları Üzerine Tartışmalar**, (Der. Mutlu Binark ve Işık Barış Fidaner), Alternatif Bilişim Derneği Yayınları, İstanbul, Nisan 2011, s.s.51-65.

Demirbaş, Muzaffer ve Musa Türkoğlu. “Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin Özelleştirilmesi”, **Süleyman Demire Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, 2002, s.s.241-264.

Demirel, Demokaan. “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, 2005, s.s.105-128.

Demirel, Demokaan. “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, 2005, s.s.105-128.

Devlet Memurları Kanunu, 23.07.1965, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>.

Devlet Personel Başkanı Uzmanı Mehmet Yılmazöz ile 18.01.2013 tarihinde yapılan görüşme.

Devlet Personel Uzmanı Süha Oğuz Albayrak ile 16.08.2013 tarihinde yapılan görüşme.

Devlet Personel Başkanlığı 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, 2009, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20082013.pdf>, (19.05.2013).

Devlet Personel Başkanlığı Yıllık Faaliyet Raporu. 2011, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/2011faaliyetraporu.pdf>, (19.05.2013),

Devlet Personel Başkanlığı, 2013-2017 Stratejik Planı. <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB0132017.pdf>, (02.05.2013).

Devlet Personel Dairesinin Kuruluşu, Görevleri ve Teşkilat Yapısı, http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulus.html

Dinçer, Ömer. “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” <http://www.memurlar.net/haber/3099/>, 04.11.2003, (13.03.2013).

DPB, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, (1949 - 1959 Yılları Arasında), Ankara, 1963, Yayın No:7, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabancirapor.pdf>, (19.05.2013).

DPT, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, DPT: 2507 – ÖİK: 527, Ankara, 2000, s.s.1-23.

Ekinci, Nizamettin. **Devlet Personel Başkanlığının Kamu Yönetimindeki Yeri ve Fonksiyonları Açısından Önemi**, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 1997.

Ekmekçi, Ayşegül vd. Sivil Toplum İzleme Raporu 2012, TÜSEV Yayınları, Mart 2013, <http://www.tusev.org.tr/usrfiles/files/SivilIzlemeYoneticiOzeti.29.03.13.pdf>, (19.07.2013).

Emre, Cahit. “Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 46, Sayı:3, 1991, s.s.209-276.

Erbaş, Hayriye ve Feryal Turan. “2001 Ekonomik Krizin Tüketim, Eğitim ve Sağlık Alanlarında Ücretli ve Esnaf Kesime Yansımaları”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, Cilt:15, Sayı: 50, 2004, s.s.47-67.

Erdem, Tevfik. “Nilüfer Göle, Sosyoloji ve Türkiye”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:2, 2001, s.s.141-158.

Erdem, Tevfik. **Feodaliteden Küreselleşmeye “Temel Kavramlar ve Süreçler”**, Lotus Yayınları, Ankara, 2009.

Eren, Erdal. “Personel Sisteminde Dönüşüm”, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı**, (Ed.’ler Barış Övgün vd.), AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No:5, Ankara, Ekim 2009, s.s.175-186.

Eren, Veysel. “Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmecî Anlayışa Geçiş”, **S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt:7, Sayı:4, 2011,s.s.131-153.

Ergun, Turgay. “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerekçeler”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri Kitabı**, TODAİE Yayın No:261,Cilt:1, Ankara, 13-14.10.1994.

Ergün, Turgay. **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, No: 222, 2.Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984.

Eroğlu, H. Tuğba. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, **Z.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 12, 2010,s.s.225-233.

Ertürk Keskin, Nuray. “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 39, Sayı 2, Haziran 2006, s.s. 1-28.

Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993.

Eryılmaz, Bilal. **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, 5.Baskı, Kocaeli, 2012.

Eryiğit, Burak Hamza ve Fuat Yörükoğlu. “1980 Sonrası Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması Bağlamında Türk Metropoliten”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:14,Sayı:163, Temmuz 2011.

Gencel, Ufuk. “Yükseköğretim Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi Ve Akreditasyon”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:3, Sayı:3, 2001, s.s.164-218.

Gökçe, Gülise.“Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, (Ed.’ler M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel), Çizgi Yayınevi, Konya, 2003.

Gökdemir, Ayhan. “Üniversitelerde 632 Sayılı KHK ile Kadroya Alınan Sözleşmeli Personelin Yaşadığı Sorunlar”, 06.07.2013, <http://www.isakarakas.com.tr/universitelerde-632-sayili-khk-ile-kadroya-alinan-sozlesmeli-personelin-yasadigi-sorunlar/>, (25.07.2013).

Göküş, Mehmet. “Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt:14, Sayı:20, 2010, s.s.193-218.

Gül, Hüseyin ve Hüseyin Özgür. “Âdemi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetişim - Yerel Yönetim İlişkileri”, **Çağdaş Kamu Yönetimi-II, Kavramlar**, (Ed.’ler Hüseyin Özgür ve Muhittin Acar), Nobel Yayınları, Ankara, 2004.

Güler, Birgül. “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme- 1”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1988, Cilt: 21, Sayı:1, s.s.79-99.

Güler, Birgül. “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme- 2: Türkiye’de Temel Personel Politikalarının Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 21, Sayı:2, 1988, s.s.63-83.

Güler, Birgül. “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:27, Sayı: 4, 1994, s.s.3-19.

Gülmez, Mesut. **Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994**, TODAİE Yayını, Ankara, 1994, s.s.32-37.

Gülmez, Mesut. “4\C”, Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu, http://petrol-is.org.tr/sites/default/files/sosyal_haklar_ulusal_sempozyumu_ii_.pdf, Ekim 2010 (18.07.2013),(4\C).

Güney, Atilla. Postmodern İdeoloji, Siyasetten Arındırma Süreci ve Türkiye’de Siyaset”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:61, Sayı:1,2006, s.s.175-200.

Güzelsarı, Selime. “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Yönetişim Yaklaşımları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırma Merkezi Tartışma Metinleri**, No.66, Mart 2004.

Güzelsarı, Selime. “Kamu Özel Sektör Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı**, (Ed.’ler Barış Övgün vd.), AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No:5, Ankara, Ekim 2009, s.43-78.

Haktankaçmaz, M. İlker. “Ülkeler Arasında Reform Transferi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 81, Haziran/Eylül, Sayı 463-464, 2009, s.s.181-198.

Han, Ercan. **Türk Kamu-Sen Tarihi –I-**, Sözkese Matbaacılık, Ankara, 2012.

Harvey ,David. **The Condition Of Postmodernity**, Basil Blackwell, Oxford 1990,s.12’den aktaran Levent Yılmaz, “Fordist Moderniteden Esnek Postmoderniteye mi?”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993, (Fordist Modernite),s.s.188-192.

Harvey, David. **Postmodernliğin Durumu**, Çev. Sungur Savran, Metis Yayınları, İstanbul, 2010.

Heywood, Andrew. **Siyaset**, Çev. Bekir Berat Özipek, (Ed. Buğra Kalkan), Ankara, 2007.

Hirst, Paul ve Zeitlin, Jonathan. “Esnek Uzmanlaşma ve İngiliz İmalat Sektörünün Rekabetçi Başarısızlığı”, *Political Quarterly*, Cilt 60 (1989), s.164-178'den çeviren: Yıldırım Kırğöz. **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993, s.s.130-147.

<http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabancirapor.pdf>.

Kahramanoğlu, Salim. **Açıklamalı Devlet Memurları Kanunu, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu İle İlgili Devlet Personel Başkanlığı Görüşleri**, Eöğretimedunet Basım Yayın, Ankara, 2012.

Kalağan, Gökhan. **Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2009.

Kalfa, Ceren. “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, 2011,s.s.403-417.

Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, Resmi Gazete Tarihi:12.07.2011, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4688.pdf>, (22.07.2013).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonu Raporları, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, 29.12.2003, (13.03.2013).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, <http://www.mcivriz.com/omer-dincer-yapilanma-2.pdf>.

Kanlıgöz, Cihan.“1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam Ve Kapsamı”<http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/1819.pdf>.(12.05.2013).

Karadağ, Metin. “Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 1, 2000,s.s. 133-152.

Karakuş, Gülşah. **5018 Sayılı Kanun ile Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu**, Mesleki Yeterlilik Tezi”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010.

Karasu, Koray. “Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi”, Barış Övgün (Ed), **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı**, AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No:5, Ankara, Ekim 2009, s.s.79-92.

Karataş, Halil. “Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları”, **Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2010/409**, Ümit Ofset Matbaacılık Ankara, 2010.

Karyelioğlu, Selim. “Ulus Devlet Ve Milliyetçiliğin Tarihsel Dayanakları ve Küreselleşmenin Ulus Devlet Ve Milliyetçilik Üzerindeki Etkileri”, **ETHOS: Felsefe ve Toplumsal Bilimlerde Diyaloglar**, Cilt:5, Sayı:1, Ocak 2012,s.s.137-169.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA), Ankara, 1991, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf>, (28.07.2013).

Kaya, Erol, Hulusi Şentürk, vd. **Modern Kent Yönetimi-I**, Okutan Yayınları, İstanbul, 2007.

Kayar, Nihat. **Kamu Personel Yönetimi**, 3. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2011.

Koç, Yıldırım. “Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler”, **Türk-İş Eğitim**, Yayın No:61, Ankara, 2001.

Koplay, Ali, Yaşar Ziyar Eser ve Elife Demirkasımoğlu. “Ülkemizdeki Ücret Rejiminin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Araştırma Komisyon Başkanlığının Raporu 2010**, http://www.kayad.org.tr/komisyonlar_ayrinti.php?idkomisyonlar=1, (19.03.2013).

Köse, H. Ömer. “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, Cilt: 49, Sayı:3, 2004, s.s.3-46.

Köse, H.Ömer. “Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim”, **T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları**, Mayıs 2007, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/145.k2yhokose.pdf>, (02.04.2013).

Kösecik, Muhammet. “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II, Konular Kuranlar ve Kavramlar Kitabı**, (Ed.’ler Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

Leblebici, Doğan Nadi. “Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı:1, 2005, s.s.1-14,

Lipietz, Alain. “Uluslararası İşbölümünde Yeni Eğilimler: Birikim Rejimleri ve Düzenleme Tarzları”, Çev. Bülent Peker, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993, s.s.58-82.

Mahiroğulları, Adnan. “1965’ten Günümüze Türkiye’de Memur Sendikacılığı ve ILO Normları”, **Kamu’da Sosyal Politika Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Sendikacılığı**, Yıl:3, Sayı:10, 2009,s.s.17-31.

Makal, Ahmet. “Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye’de Çalışma İlişkileri”, **Working Paper Series**, 9 Ekim 2003, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Yayını, No.62, Ankara, s.s.1-21.

MEHTAP Raporu. “Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş Ve Görevleri, Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu”, **TODAİ Enstitüsü Yayınları**, 1966, (İkinci Baskı), <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf> , (18.05.2013).

Merdanoğlu, Hüsnü. “Yasalarımızın Sadeleştirilmesi Gereği”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Cilt:1, 1998, s.s.23-40.

Mevzuat Metni. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3056.pdf>.

Mihçioğlu, Cemal. “Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XLII, 1987.

Mihçioğlu, Cemal. “Kamu Yönetiminde Reform”, (Ed.’ler Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012, s.s.407-420.

Mülkiye Görüşü. Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı, Ankara, 2006.

OECD. <http://www.oecd.org/gov/33981105.pdf>, (18.07.2012).

Orkunoglu, Işıl Fulya. “Özelleştirme ve Alternatifleri”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 22, 2010,s.s.1-22.

Ozankan, Melis. **Avrupa Birliği İlerleme Raporları Çerçevesinde Türk Çalışma Mevzuatının Gelişimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009.

Öktem, M.Kemal. “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:25, Sayı: 2, 1992,s.s.85-105.

Ökmen, Mustafa ve Kadri Canan. “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, 2009, s.s.139-171.

Ömürgönülşen, Uğur ve M.Kemal Öktem. **Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi**, İmaj Yayınları, Ankara, 2007.

Önder, Yücel. “Erken Kadro Mağdurları”, 28.05.2013, <http://www.mebpersonel.com/meb-personeli/erken-kadro-magdurlari-h69471.html>, (25.07.2013).

Övgün, Barış. “Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya”, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş ve Reform**, (Ed.’ler Barış Övgün vd.), Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2009,s.s.145-164.

Özçakar, Necdet. “Bir Kamu Kuruluşundaki Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt:39, Sayı:1, 2010, s.s.106-124.

Özdek, Yasemin. “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:32, Sayı:3, 1999, s.s.25-47.

Özdemir, Süleyman. **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 57, İstanbul, 2007.

Özel, Mehmet. “Kamu Yönetiminde Kriz Ve Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2010, Cilt:3, Sayı:1,s.s.12-29

Özer, Hayrunnisa N. **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde Yeniden Yapılanma Girişimleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001.

Özer, M. Akif. “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, 2005, Sayı: 59, s.s.3-46.

Özer, M. Akif. “Yönetişim Üzerine Notlar”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, 2005, s.s.59-90.

Özer, M.Akif. **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi**, Platin Yayınevi, Ankara, 2006.

Özer, M.Akif. “Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 66-67, 2006, s.s.67-99.

Özkal Sayan, İpek ve Süha Oğuz Albayrak. “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe; 4\B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 44, Sayı:3, 2011,s.s.141-172.

Özsalmanlı, Ayşe Yıldız **Bilgi Teknolojilerin Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Üzerine Etkileri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2002.

Özsalmanlı, Ayşe Yıldız, Aykut Acar ve İbrahim Arap. “14.10.2005 Tarihli Kamu Personeli Kanunu Tasarı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 8, Sayı: 96, 2005.

Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı. **Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi, Teori ve Pratik**, 4. Baskı, MKM Yayınları, Bursa, 2012.

Parlak, Zeki. “Yeniden Yapılanma ve Post-Fordist Paradigmalar”, **Marmara Üniversitesi Bilgi Dergisi**, Sayı:1, 1999, s.s.83-102.

Polat, İsmail Hakkı. “Wikileaks, Gazetecilik ve Yeni Medya”, **Cesur Yeni Medya Wikileas ve 2011 Arap İsyancıları Üzerine Tartışmalar**, (Der. Mutlu Binark ve Işık Barış Fidaner), Alternatif Bilişim Derneği Yayınları, İstanbul, Nisan 2011, s.s. 17-47.

Resmi Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-2.htm>.

Serim, Bülent. “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 1, 1988, s.s.135-154.

Sezen, Seriyi. **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003.

Sobacı, Mehmet Zahid. “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, , Cilt:5, Sayı: 1, 2007, s.s.195-207.

Soyak, Alkan ve Nadir Eroğlu. “Türkiye’nin Kalkınma Anlayışının Dönüşümünde IMF Dünya Bankası Yapısal Uyum Politikalarının Rolü”, Akdeniz Üniversitesi, **Globalization, Democratization and Turkey Sempozyumu Kitabı**, 27-30 Mart 2007, s.s.526-535.

Şafak,Can. “4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt işveren) Meselesi”, http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/taseron_alt_isveren.pdf, (23.05.2013).

Şahin, Yeşim Edis. “Toplam Kalite Yönetimi; Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği mi?”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, (Ed.’ler Ömer Peker vd.), TODAİE Yayınları, Ankara, 1999.

Şahin, Yeşim Edis. **Postmodern Durum ve Kamu Yönetimi**, (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, Mersin, 1999.

Şahin, Yeşim Edis, “Postmodern Durum ve Planlama”, **Mülkiyeliler Birliği Yayınları**, Sayı: 25, 2001.

Şakar, Müjdat. “Ölçüsüz Taşeronlaşmaya Karşı Geri Adım: İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarısı Taslağına Sıkıştırılan Değişikliğin Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum**, 2010\4, <http://calismatoplum.org/sayi27/sakar.pdf>, (02.04.2013), s.s.29-34.

Şakar, Müjdat. “Ölçüsüz Taşeronlaşmaya Karşı Önlemlerde Geri Adım: İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarı Taslağına Sıkıştırılan Değişikliğin Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, Cilt:4, Sayı:27, 2010,s.s.29-34.

Şaylan, Gencay. “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:29, Sayı:3, 1996, s.s.3-16.

Şaylan, Gencay. “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:33, Sayı:2, 2000, s.s.1-22.

Şaylan, Gencay. “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012.

Şen, Mustafa Lütfi. “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 1, 1995, s.s.77-92.

Şenatalar, Ferhat. **Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler**, 2.Baskı, İstanbul Üniversitesi Kitapevi, İstanbul, 1978.

T.C. Devlet Personel Başkanlığı. **2012 Yılı Faaliyet Raporu**, http://www.dpb.gov.tr/dosyalarpdf/strateji2012_faliyet_rapor.pdf, (19.03.2013).

T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/feife.htm>, (10.06.2013).

T.C. Başbakanlık, “Devlet Personel Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, 08.06.1984, No: 217, Yayımlandığı R.G.Tarihi: 18.06.1984 No: 18435, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.217.pdf>, (12.03.2013).

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. <http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/csgeb.portal?page=haber&id=basin491>, (01.08.2013).

T.C. Devlet Personel Başkanlığı, “Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı Sonuç Bildirgesi”, http://www.dpb.gov.tr/Calistay_Bildirgesi.html, (23.07.2013).

T.C. Devlet Personel Başkanlığı. **30.Yıl Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi**, Ankara, 1990.

T.C. Devlet Personel Başkanlığı. **Devlet Personel Başkanlığı'nın Kuruluşunun 50. Yılına Armağan**, Devlet Personel Başkanlığı Yayın no: 332, Ankara, 2011.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf> ,(27.05.2013).

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı. “Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983”, Yayın No: 1664, Ankara, Nisan 1979, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13739/plan4.pdf>, (02.05.2012).

T.C. Kalkınma Bakanlığı. “Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994”, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13741/plan6.pdf>, (02.05.2013),

T.C. Kalkınma Bakanlığı. “Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989”, Yayın No: 1974, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13740/plan5.pdf>, (02.05.2013).

T.C. Kalkınma Bakanlığı. “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/pdf>, (14.07.2012).

T.C. Kalkınma Bakanlığı. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13744/plan9.pdf>, (20.07.2012),

T.C. Kalkınma Bakanlığı. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>, (20.07.2012).

T.C.Devlet Personel Başkanlığı. “Devlet Personel Başkanlığı Geçici Personel (4\C) Rehberi”, http://www.dpb.gov.tr/dpb_duyuru_20100204.html, (22.07.2013)www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/gecicipersonelrehberi.pdf, (22.07.2013).

T.C.Devlet Personel Başkanlığı. Haziran 2013, <http://www.dpb.gov.tr/>, (15.07.2013).

Talat Arslan, Nagehan. **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005.

Taner Köroğlu,  zlem. “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980’den Sonra Geçirdiği Dönüşüm Süreci ve İstihdam Sistemine Etkileri”, **S.D. . İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2012, Cilt:17, Sayı:1,s.s.453-475.

Taşeron İşçi Haberleri (01 Ağustos 2013). <http://www.habera.com/haber/Taseron-isci-haberleri-son-dakika-01-Agustos-2013-/188572>, (01.08.2013).

Taymaz, Erol. “Kriz ve Teknoloji”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993,s.s.42-57.

TBMM. “Onuncu Kalkınma Planının (2014-2018) TBMM Başkanlığına Sunulduğuna Dair Başbakanlık Tezkeresi ile Plan ve B t ce Komisyonu Raporu (3\1238)” Haziran 2013, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss476.pdf>, (02.07.2013).

TBMM. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve B t ce ve Anayasa Komisyonları Raporları, 29.12.2003, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (15.07.2013).

TBMM, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300160.pdf.

Tekeli, İlhan, “Yönetim Kavramı Yanı sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri  zerine” Burhan Aykaç, şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012, s.s.667-679.

Thatcher, Mark, “Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europa”, **Journal of European Public Policy**, 9/6, 2002.

Topçuoğlu, Reyhan ve Emrah Akbaş. “Küreselleşme Sürecinde Daralan Sosyal Haklar Ve Türkiye’de Sosyal Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşümün Kuramsal Ve Politik Çerçevesi”, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/topcuoglu.pdf>, (17.12.2012).

Toprak, Eren. “Türkiye’de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme”, YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 6, Kasım 2009, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/etoprak.pdf>, (19.05.2013),s.s.1-23.

Tutum, Cahit. **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979.

Tutum, Cahit. “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:13, S:3, Ankara, 1980, s.s.95-107.

Tutum, Cahit. “Türkiye’de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı:1, 1990, s.s.1-64.

Tutum, Cahit. “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı**, (Ed.’ler Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), 2. Baskı, Nobel Yayınevi Ankara, 2012, s.s.471-488.

Türk Dil Kurumu. <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (25.05.2012).

Uçkan, Özgür. “Bilgi Edinme Hakkı, Yeni Medya Düzeni ve Wikileaks”, **Cesur Yeni Medya Wikileas ve 2011 Arapİsyanları Üzerine Tartışmalar**, (Der. Mutlu Binark ve Işık Barış Fidaner), Alternatif Bilişim Derneği Yayınları, İstanbul, Nisan 2011, s.s.47-51.

Uğur, Aydın. “İletişim, İşletmecilik Ve Örgüt Sosyolojisinin İlk Randevusu: Ağ Tarzı Örgüt Modeli”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993, s.s.148-166.

Ünal, Emel. **Türkiye’de Memurların Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev Hakkı**, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012.

Üstüner, Yılmaz ve E.Fuat Keyman. “Globleleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, 2. Basım,(Ed.’ler Burhan Aykaç vd.), Nobel Yayınları, Ankara, 2012.

Üstüner, Yılmaz. “Kamu Yönetimi Disiplininde “Kimlik Sorunsalı””, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Ed.ler Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), 2. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2012,s.s. 545-559.

Weber, Max. **Sosyoloji Yazıları**, Çev. Taha Parla, Deniz Yayınları, İstanbul, 2011.

Weber, Max. **Bürokrasi ve Otorite**, 5. Baskı, Çev. H.Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara, 2012.

Wilson,Woodrow. “İdarenin İncelenmesi”, **Seçme Parçalar**, çev. Nermin Abadan Unat, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını, Ankara, 1962.

Yentürk, Nurhan. “Post-Fordist Gelişmeler ve Dünya İktisadî İşbölümünün Geleceği”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar Sayı No:56-61, 1993, s.s.42-57.

Yıldırım, Murat.“Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt:6 Sayı:2, 2009,s.s.380-397.

Yıldız Özsalmanlı, Ayşe. **Bilgi Teknolojilerin Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Üzerine Etkileri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2002.

Yıldız, Neslihan. **Esnek Üretim Biçimleri ve Esnek Çalışma Yöntemleri ve Endüstri İlişkilerine Etkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007.

Yılmaz, Osman. Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri, <http://www.canaktan.orgpolitikakamuda-kalitebalci.pdf>, (17.07.2012).

Yüksel Acı, Esra. “Neoliberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:20, Sayı:1, 2005,s.s.201-216.

Zengin, Ozan. “Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar”, (Ed.’ler Barış Övgün vd.), **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı**, AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No:5, Ankara, Ekim 2009,s.s.1-42.

82 Anayasasında Yapılan Değişiklikler, 30.03.2010, <http://www.cumhuriyet.com.tr/?hn=126754>, (19.07.2013).

1987’den 2013’e Anayasa Değişiklikleri”,31.03.2013, <http://www.anayasa2011.com/?p=11375>, (19.07.2013).

4857 Sayılı İş Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf>.

662 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname,02.11.2.11, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-2.htm>, (27.06.2013).

EK

T. C.
DEVLET PERSONEL BAŞKANLIğI

Sayı :B.13.1.DPB.0.72.0909.02/
Konu :

DPBNo: **18686**
DPB Tarih: 27-11-2012


.../.../2012

Sn. Sevgi KEÇELİ ERCİYAS
Kızılay Mah. 479 Sk.No:22
Bornova/İZMİR

İlgi: 10/11/2012 tarihli bilgi edinme talebiniz.

Dokuz Eylül Üniversitesinde öğretim görevlisi olduğunuzu, belirterek yapacağınız akademik çalışmada kullanmak üzere Devlet Personel Başkanlığında kuruluşundan bugüne kadar Başkan olarak görev yapan personelin isimleri ile görev süreleri hakkında bilgi talep eden ilgi müracaatınız incelenmiştir.

Başkanlığımız 17 Aralık 1960 tarihinde "Devlet Personel Dairesi" olarak kurulmuş, 18/06/1984 tarihli ve 217 sayılı KHK ile de "Devlet Personel Başkanlığı" olarak yeniden düzenlenmiştir. İlgili müracaatınız ile talep ettiğiniz Başkanların adı soyadı ve görev sürelerini gösteren liste yazımız ekindedir.

Bilgilerinizi rica ederim.


Yusuf BULUT

Başkan a.
İnsan Kaynakları ve
Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı

EK :
-Liste (1 sayfa)

ebper-24bilgi edinme

ADI SOYADI	UNVAN	GÖREV SÜRESİ
Hilmi İNCESULU	Heyet Başkanı	01.03.1961-29.12.1961
Hasan Şükrü ADAL	Heyet Başkanı	29.12.1961-29.08.1966
Niyazi AKI	Heyet Başkanı	29.08.1966-15.09.1970
Avni AYATA	Heyet Başkanı (Vekil)	15.09.1970-15.10.1970
Necmi ÖZKAZANÇ	Heyet Başkanı	15.10.1970-19.07.1971
Avni AYATA	Heyet Başkanı (Vekil)	19.07.1971-16.08.1971
Haluk GÖRELİ	Heyet Başkanı (Vekil)	16.08.1971-19.10.1972
Kamran BAYDUR	Heyet Başkanı	09.10.1972-01.09.1977
Hikmet BÜYÜKLİMANLI	Heyet Başkanı	01.09.1977-10.02.1978
Kamuran BAYDUR	Heyet Başkanı	10.02.1978-18.01.1980
Selçuk KANTARCIOĞLU	Heyet Başkanı	08.01.1980-23.10.1981
M.Tevfik ATALAY	Heyet Başkanı (Vekil)	23.10.1981-01.03.1983
K.Orhan GÜRLER	Heyet Başkanı	02.03.1983-31.12.1983
M.Tevfik ATALAY	Heyet Başkanı (Vekil)	01.01.1984-31.01.1984
Şevki GÖĞÜSGER	Heyet Başkanı	31.01.1984-08.06.1984
Şevki GÖĞÜSGER	Devlet Personel Başkanı	08.06.1984-19.09.1987
Nedim KURTOĞLU	Devlet Personel Başkanı (Vekil)	18.09.1987-01.04.1988
Ahmet ŞAĞAR	Devlet Personel Başkanı	01.04.1988-14.06.1993
Nedim KURTOĞLU	Devlet Personel Başkanı	14.06.1993-09.01.1997
Ali Osman SALI	Devlet Personel Başkanı	09.01.1997-26.03.1998
Nedim KURTOĞLU	Devlet Personel Başkanı	27.03.1998-24.10.2001
Jale Ü.AYGÜL	Devlet Personel Başkanı	24.10.2001-04.05.2009
Mehmet TEKİNARSLAN	Devlet Personel Başkanı	04.05.2009-10.08.2012
Şaban TALAŞ	Devlet Personel Başkanı (Vekil)	13.08.2012-07.09.2012
Mehmet Ali KUMBUZOĞLU	Devlet Personel Başkanı	07.09.2012-Halen Görevde