

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

**TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE 1980
SONRASINDA YAŞANAN DÖNÜŞÜM:
EĞİTİM SEKTÖRÜ ÖRNEĞİ**

Aykut ACAR

Danışman
Doç. Dr. Yeşim EDİS ŞAHİN

2009

Yemin Metni

Doktora Tezi olarak sunduğum “*Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği*” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

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

Aykut ACAR

İmza

DOKTORA TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Aykut ACAR
Anabilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ
Programı : KAMU YÖNETİMİ
Tez Konusu : "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği"
Sınav Tarihi ve Saati : .../.../....:....

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 30.maddesi gereğince doktora tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA	O	OY BİRLİĞİ	O
DÜZELTİLMESİNE	O*	OY ÇOKLUĞU	O
REDDİNE	O**		

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

- * Bu halde adaya 6 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir.	Evet O
Tez, mevcut hali ile basılabilir.	O
Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir.	O
Tezin, basımı gerekliliği yoktur.	O

JÜRİ ÜYELERİ				İMZA
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	

ÖZET

Doktora Tezi

Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm:

Eğitim Sektörü Örneği

Aykut ACAR

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Programı

Bu çalışmada, kamu hukuku içerisinde biçimlenen statüye dayalı istihdamdan piyasa tipi ve özel hukuk içerisinde yeniden üretilen esnek istihdama dönüşüm, eğitim sektörü üzerinden incelenmektedir. Devletin kamu hizmetleri alanındaki varlığında ve boyutunda yaşanan dönüşüm kamu personel rejimini, dolayısıyla kamu istihdamını etkilemektedir. Eğitim sektörü, kamu hizmetlerinin metalaşması ya da piyasa koşullarına göre yürütülmesi ile kamu istihdamındaki esnekleşme arasında kurulabilecek anlamlı ilişkinin en uygun inceleme alanlarından biri haline gelmiştir. Eğitim hizmetlerinin niteliğindeki dönüşüm, öğretmen istihdamının yönünü kadroluluktan sözleşmeliliğe doğru çevirecektir.

Türkiye’de, son yıllarda kamu kesimi öğretmen istihdamında esnekliğe doğru dönüşümün göstergesi sayılabilecek bir süreç ortaya çıkmıştır. Kadrolu öğretmenlerin yanında sözleşmeli öğretmen alımları da yapılmaya başlanmıştır. Kadrolu öğretmenliğe nazaran önemli farkların ve hak kayıplarının bulunması biçiminde eleştiriler yapılmasına karşın, kamuda esnek öğretmen istihdamı devam etmiştir. Bu nedenle, sözleşmeliliğe dayalı esnek istihdam biçiminin öğretmenlikte kadroluluğun alternatifi olarak yer aldığı ve bu istihdam biçiminin tüm kamu istihdamında yaygınlaşacağını söylemek olanaklıdır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personel Rejimi, Esneklik, Eğitim Sektörü, Öğretmen İstihdamında Dönüşüm, Sözleşmeli Öğretmenlik.

ABSTRACT

Doctoral Thesis

The Transformation of The Public Personel Regime In Turkey After 1980:

The Case of Education Sector

Aykut ACAR

Dokuz Eylöl University

Institute of Social Sciences

Department of Public Administration

Public Administration Program

In this study, the transformation of the public employment from a status based on the Public Law into a flexible status reproduced in the market sphere and governed by the Private Law is analyzed in the case of the education sector. The transformation experienced in the state's presence and scope in the public services has affected the public personnel regime thus the public employment. The education sector has become one of the most important fields to be analyzed for a meaningful relationship that might be established between the commodification or marketisation of the public services and the flexibility of the public employment. The transformation in the character of the education services shall have an effect on the employment of teachers in the direction from permanent status to contractual status.

Recently, a process which could be considered as an indication of a transformation towards flexibility in the public sector teacher employment is underway in Turkey. Teachers started to be employed on contractual basis as well as permanent basis. The flexible employment of teachers in the public sector is going on despite the criticisms about taking away of existing rights and the fundamental difference between permanent status and contractual status. Therefore it is argued that flexible employment is used as an alternative to the permanent status for teachers, and tends to spread to all public sector employment.

Keywords: Public Personel Regime, Flexibility, Education Sector, Transformation Process of Teacher Employment, Contractual Teachers.

**TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE 1980 SONRASINDA
YAŞANAN DÖNÜŞÜM:
EĞİTİM SEKTÖRÜ ÖRNEĞİ**

YEMİN METNİ	ii
TUTANAK	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU PERSONEL REJİMİ KAVRAMI ve ARKAPLANI

1.1. KAMU PERSONEL REJİMİ TANIMI, UNSURLARI ve NİTELİĞİ	8
1.1.1. Tanım	8
1.1.2. Kamu Personel Rejiminin Unsurları	8
1.1.3. Kamu Personel Rejiminin Niteliği	10
1.1.3.1. Siyasal Öz-Anayasal Temel	10
1.1.3.2. Üç Organlı Yönetim	11
1.1.3.3. Kurucu Unsurun Devlet Düzlemindeki Sistem Olması	11
1.1.4. Kamu Personel Rejiminin Temel İlkeleri	12
1.1.4.1. Tarafsızlık	12
1.1.4.2. Kariyer	12
1.1.4.3. Liyakat	13
1.2. 1980 ÖNCESİ KAMU PERSONEL REJİMİNİN TEMELLERİ	14
1.2.1. Fordizm	15
1.2.2. Sosyal Devlet	18
1.2.3. Fordist Dönemde Kamu Hizmeti ve Kamu Personel Rejimi İlişkisi	21
1.2.4. Fordist Dönemde Bürokrasinin Yapısı	23
1.3. 1980 SONRASI KAMU PERSONEL REJİMİNİN TEMELLERİ	24

1.3.1. Fordizmin Krizi	25
1.3.2. Fordizmden Post-fordizme Geçiş	27
1.3.3. Yeni Liberal Devlet Anlayışı ve Yeni Sağ	30
1.3.4. Küreselleşme	35
1.3.5. Kamu Hizmeti Kavramında Dönüşüm ve Kamu Personel Rejimine Etkileri	40
1.4. KAMU YÖNETİMİNE YENİ YAKLAŞIMLAR ve UYGULAMALAR	43
1.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	44
1.4.2. Kamu Yönetiminden Kamu İşletmeciliğine Dönüşüm	47
1.4.3. Yeni Kamu İşletmeciliği	50
1.4.4. Parçacıl Kamu Yönetimi/Bağımsız İdari Otoriteler	52
1.4.5. Post-bürokratik/Girişimci Devlet	55
1.4.6. Yönetişim	58
1.4.7. Özelleştirme Uygulamaları ve Taşeronlaşma	60
1.4.8. Toplam Kalite Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi	65
1.5. ULUSLARARASI KURUMLARIN KAMU PERSONEL REJİMİ ÜZERİNE ETKİLERİ	70
1.5.1. IMF ve Stand-by Anlaşmaları	71
1.5.2. Dünya Bankası ve Yapısal Uyum Proje Kredileri	74
1.5.3. OECD ve Etkileri	77
1.5.4. Dünya Ticaret Örgütü ve Uluslararası Ticaret Düzenlemeleri	79
1.6. KAMU HİZMETİ KAVRAMININ DEĞİŞEN NİTELİĞİ ve KAMU PERSONEL REJİMİ	81

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİNİN EVRİMİ

2.1. 1980 ÖNCESİ DÖNEMDE KAMU PERSONEL REJİMİ	84
2.1.1. Osmanlı Döneminde Memurluk Düzeni	84
2.1.2. Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Kamu Personel Rejimi	89
2.1.2.1. 1923-1945 Dönemi	89
2.1.2.2. 1945-1960 Dönemi	91

2.1.2.3. 1960-1980 Dönemi	93
2.1.2.3.1. Devlet Personel Dairesi'nin Kuruluşu	93
2.1.2.3.2. 1961 Anayasası'na Göre Kamu Personeli	95
2.1.2.3.3. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu	95
2.1.2.3.4. 657 Sayılı DMK ve Kamu Personeli İstihdamının Özellikleri	97
2.2. 1980 SONRASI DÖNEMDE KAMU PERSONEL REJİMİ	102
2.2.1. Ekonomik Zemin: 24 Ocak 1980 Kararları	102
2.2.2. 1982 Anayasası'na Göre Kamu Personeli	103
2.2.3. Kamu Personel Rejimi İle İlgili Komisyonlar	104
2.2.4. Devlet Personel Başkanlığı'nın Kuruluşu	105
2.2.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu	106
2.2.6. Kamu Görevlileri Sendikaları Mevzuatı	107
2.2.7. Kamu Yönetimi Reformunda Kamu Personeli İstihdamı	109
2.2.7.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu	110
2.2.7.2. Kamu Personel Rejimi Kanunu Taslağı	112
2.2.7.3. Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı	114
2.3. KAMU PERSONEL REJİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE ROL OYNAYAN UNSURLAR ve İSTİHDAM BİÇİMLERİ	118
2.3.1. Özelleştirme Uygulamaları ve Kamu İstihdamına Etkisi	118
2.3.2. KİT'lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı	120
2.3.3. Parçacıl Kamu Personel Rejimi: BİO'larda Sözleşmeli Personel İstihdamı	121
2.3.4. Geçici İşçilik Uygulaması ve Kamu İstihdamına Etkisi	123
2.3.5. Kamu Hizmetlerinde Taşeronlaşma ve Kamu İstihdamına Etkisi	125
2.3.6. Dış Dinamikler: Uluslararası Kurumlar ve Kamu Personel Rejimine Etkileri	128
2.3.6.1. IMF ve Etkileri	128
2.3.6.2. Dünya Bankası ve Etkileri	131
2.3.6.3. OECD ve Etkileri	133
2.3.6.4. Dünya Ticaret Örgütü ve Etkileri	135

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE’DE EĞİTİM SEKTÖRÜNDE YAŞANAN DÖNÜŞÜM ve EĞİTİM
İSTİHDAMI

3.1. KAMU YÖNETİMİ REFORMU ve ULUSAL EĞİTİM SİSTEMİ	138
3.1.1. Eğitim Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması	139
3.1.2. Eğitimde Yerelleşme	144
3.1.3. Eğitimde Özelleştirme	148
3.2. EĞİTİM HİZMETLERİNDE YENİ LİBERAL POLİTİKA ve UYGULAMALAR	150
3.2.1. Norm Kadro Uygulamaları	151
3.2.2. Eğitim Yönetişimi: Eğitim Bölgeleri ve Eğitim Kurulları Uygulamaları	156
3.2.3. Toplam Kalite Yönetimi ve Müfredat Laboratuvar Okulları Uygulamaları	158
3.3. ULUSLARARASI DİNAMİKLERİN ETKİLERİ	170
3.3.1. Dünya Bankası ve Etkileri	171
3.3.1.1. Eğitim Alanında Proje Kredileri	172
3.3.1.2. CAS Raporlarında Eğitim	175
3.3.2. Dünya Ticaret Örgütü ve Etkileri: GATS ve Eğitim Hizmetlerinin Serbest Ticarete Konu Olması	177
3.3.3. Avrupa Birliği ve Etkileri	180
3.4. EĞİTİM İSTİHDAMINDA DÖNÜŞÜM: ESNEK İSTİHDAM ve DEĞERLENDİRİLMESİ	185
3.4.1. Türkiye’de Eğitim Hizmeti Sunumunun Görünümü	186
3.4.2. Eğitim Sektöründe İstihdam Yönlü Dönüşüm: Esnek İstihdam Biçimleri	187
3.4.2.1. Sözleşmeli Öğretmenlik	190
3.4.2.2. Geçici Personel Statüsünde Sözleşmeli Öğretmenlik	198
3.4.2.3. Ders Ücretli Öğretmenlik	202
3.4.2.4. Vekil Öğretmenlik	204
3.4.3. Ulusal ve Toplumsal Çıkar Açısından Dönüşümün	

Değerlendirilmesi	206
3.4.4. Kamu Yararı Açısından Dönüşümün Değerlendirilmesi	208
3.4.5. Çalışan Hakları Açısından Dönüşümün Değerlendirilmesi	209
SONUÇ	213
KAYNAKLAR	225

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliğı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	Adı geçen eser
APK	Araştırma Planlama Koordinasyon
bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
CAS	Ülke Yardım Stratejisi
DiE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPD	Devlet Personel Dairesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EARGED	Eğitimi Araştırma ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı
Ed.	Editör
EFQM	Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı
GATS	Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GATT	Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması
Haz.	Hazırlayan
IBRD	Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KAYAUM	Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KPKT	Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı
KPRK	Kamu Personel Rejimi Kanunu Taslağı
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu

md.	Madde
MEB	Millî Eğitim Bakanlığı
MEDA	Avrupa Birliği Akdeniz Programı
MEGP	Millî Eğitimi Geliştirme Projesi
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
METARGEM	Mesleki ve Teknik Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi
MLO	Müfredat Laboratuvar Okulları
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OGYE	Okul Gelişimi Yönetim Ekipleri
PUMA	OECD Kamu Yönetimi Birimi
s.	Sayfa
ss.	Sayfadan sayfaya
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	Ve benzeri
vd.	Ve devamı
y.a.g.e.	Yukarıda adı geçen eser

GİRİŞ

Kamu personeli, devlet eliyle yürütülen kamu hizmetlerinin en önemli unsurlarından biridir. Devlet, herhangi bir kamu hizmetinin yürütülmesinde gereksinim duyduğu personeli belirli usullerle alır ve yine belirli usullerle çalıştırır. Kamu personelinin mesleğe adım atmasından meslekle ilişkisinin bitmesine kadar olan bu süreci, kamu istihdam sürecini biçimlendiren mevzuat ve uygulamalar, kamu personelinin çalışma düzenini, bir diğer ifadeyle kamu personel rejimini oluşturur.

Devletin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki ağırlığına ve anlayışına göre kamu istihdamı değişik biçimlere bürünebilmektedir. Tarihsel süreçte, topluma hakim olan ekonomik ve siyasal düzenin etkisiyle kamu istihdamının da biçimlendiği söylenebilir. Örneğin; bütün bir ülkenin ve halkın tek bir kişinin iradesi altında olduğu düzende toplumsal ilişkiler padişah-teba, efendi-köle, feodal bey-serf gibi yapılarla somutlaşır. Bu düzende hizmet yürütenin mutlak itaati söz konusudur. Çalışma ilişkisi, çalışanın çalıştırana mutlak sadakati ve itaati üzerine kuruludur. Hizmete girmede liyakatin değil kişisel ilişkilerin belirleyici olduğu bu düzende, hizmet ve makam satışı, hizmet soyluluğu gibi özellikler de göze çarpmaktadır.

Modern devletin ortaya çıkışı ve vatandaş kavramının yükselmesiyle birlikte kamu hizmetleri, bütün vatandaşların bu hizmetlerin yürütülmesine katılabileceği bir niteliğe bürünmüş ve memurluk, gerekli koşulları taşıyan bütün vatandaşlara anayasal bir hak olarak tanınmıştır. Sadakat kavramı burada nitelik değiştirmiş ve memurun sadakati herhangi bir kişiye değil, anayasaya, yasalara, dolayısıyla devlete ve hizmet ettiği topluma yönelmiştir.

Kamu hizmetlerinin kamu yararına dönük hizmetler olduğu ve bu amaca uygun olarak yürütülmesi gerektiği düşüncesinde somutlaşan, devletin söz konusu hizmetlerin aslı yüklenicisi olduğu konusundaki algılamaların ağırlıkta bulunduğu sosyal devlet düzeninde kamu personeli, yürüttüğü kamu hizmetlerinin bu özelliğine bağlı olarak kendine özgü bir istihdam rejimi içerisinde varlık bulmuştur. Memuriyet kavramı ile karakterize edilen bu istihdamın özelliği; personelin meslek güvencesinin

sağlanmış olmasıdır. İş güvencesi anlamında çalışanın lehine olan bu durum aslında personel üzerinden görevin ya da kamu hizmetinin korunmasını da olanaklı kılmaktadır.

Modern devletin toplumsal boyutunun ve ekonomiye müdahalesinin sorgulandığı, devletin kamu hizmetlerinin aslî yüklenicisi olmasının bürokratik hantallık, maliyet-kâr-zarar, verimlilik-verimsizlik gibi kavramlar etrafında eleştirildiği ve bununla ilgili teorik zeminin oldukça zenginleştirildiği dönemde, bu çabalar karşılık bulmuş ve kamu yönetiminin hemen her alanında bir reform süreci baş göstermiştir. Bu reform sürecinin sacayaklarından birini de kamu personel rejimiyle ilgili reformlar oluşturmaktadır. Çünkü devletin kamu hizmetlerindeki konumu, ağırlığı, direkt olarak kamu personelinin de etkilemektedir. Teorik eleştirilerin katkılarıyla biçimlenen reform uygulamaları, kamu hizmetlerinin kamu yararına yönelik hizmetler olarak yürütülmesinden ziyade piyasa koşullarına yönelik hizmetler olarak yürütülmesini öngörmektedir. Kamu yararının yerini maliyet hesapları, kârlılık, verimlilik gibi kavramlar almaktadır. Böylelikle ekonomik değer, toplumsal değer üzerinde bir anlam ifade etmektedir.

Kamu hukuku içerisinde belirginleşen ve bu statüde konumlanan kamu istihdamı ile bunu karakterize eden memuriyet rejiminin bu süreçten etkilenmemesi olanaklı değildir. Bir kamu hizmetinin piyasa koşullarına göre yürütülen bir hizmet haline gelmesi, metalaşması, o hizmeti yürüten personelin istihdam rejiminin yeni bir zeminde yeniden üretilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu noktada iş güvencesine sahip memuriyet rejiminin çözülerek, piyasa koşullarına ve dolayısıyla da özel hukuk hükümlerine göre yürüyen yeni ve esnek bir çalışma rejimine dönüşeceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim gerek reform çabalarıyla ilgili olarak ortaya çıkmış irade açıklamalarında, gerek bir kısmı yasalaşmış diğer kısmı taslak halinde kalmış ancak hep gündemde tutulan hukuk metinlerinde ve gerekse de yasa değişiklikleri, Bakanlar Kurulu Kararları, yönetmelikler, genelgeler gibi mevzuat bazındaki hareketlilik ile birlikte süreç somut bir hal almıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de eğitim sektörü içerisinde yer alan kamu personeline ait istihdam rejiminde yukarıda anlatılan sürecin, bir bakıma statü hukuku içerisinde biçimlenen öğretmenlikten piyasa tipi esnek öğretmenliğe dönüşümün izi sürülmektedir. Eğitim hizmetlerinin, devletin kamu hizmetleri skalasındaki konumu ve büyüklüğünün yanısıra, kamu personeli içerisindeki en kalabalık grubu bu sektörün mensuplarının oluşturuyor olması konuyu daha da önemli kılmaktadır. Çünkü eğitim sektörü üzerinden kamu istihdamında gerçekleşmekte olan dönüşüm, bütün bir kamu personel rejimini etkileyecektir.

Kamu personel rejiminde kamu hukuku içerisinde biçimlenen statüye dayalı istihdamdan piyasa tipi ve özel hukuk içerisinde yeniden üretilen esnek istihdama dönüşümün öğretmen istihdamı üzerinden izinin sürüleceği bu çalışmada sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için söz konusu dönüşümün arka planı çözümlenmeye çalışılacaktır. Tarihsel sürece bakıldığında, devlet yapısında ve anlayışında, özde de devletin kamu hizmetleri alanındaki varlığında ve boyutunda yaşanan dönüşümün kamu personel rejimini, dolayısıyla kamu istihdamının yapısını etkilediği görülmektedir. Teorik içerikle, giderek ivme kazanan somut uygulamalarla ve mevzuat değişiklikleriyle belirginleşen reform sürecinin itelediği bu dönüşümü salt bir teknik, yönetsel ve yasal gereklilik olarak ortaya koymak ya da düşünmek doğru değildir. Bu çalışmanın amacı da tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Çalışma, kamu personel rejiminin biçimini ve içeriğini belirleyen temel unsur olan devlet yapısının gerisinde bir üretim biçimi ve birikim rejimini veri almaktadır. Bunun, kamu istihdamında statü hukukundan esnekliğe dönüşümün anlaşılması ve anlamlandırılmasını kolaylaştıracağını söylemek olasıdır.

Birikim rejimi; belli bir felsefi / ideolojik zemine oturmuş bulunan özel bir üretim biçimi, yönetim tekniği ve bu sürecin devamlılığını sağlayacak, güvence altına alacak olan yapılar ve kurallar setinin oluşturduğu düzenleme biçimiyle karakterize edilebilir. Çalışmanın temel yaklaşımı birikim rejiminin, devleti ve dolayısıyla da kamu personel rejimini biçimlendirmekte olduğudur. Kamu personel rejimi birikim rejimleri içerisinde ortaya çıkar ve yine birikim rejimleri doğrultusunda kamu çalışanının istihdam yapısının biçimlenmesinin bir aracıdır.

Birikim rejimlerinin, kendini yeniden üretebilmek için dönemsel olarak içinde var olduğu, baskın konuma getirdiği üretim biçimleri vardır. Devletin kamu hizmetlerindeki ağırlığını belirleyen unsur bu üretim biçimleridir, böylelikle üretim biçimi kamu istihdamının da yapısal belirleyicisi olmaktadır. Bu yüzden birikim rejimi ile kamu personel rejimi arasındaki ilişki, birincinin belirleyici olduğu bir düzlem üzerinde kurulmaktadır.

Kitlesel üretim ve kitlesel tüketime dayalı Fordist üretim biçimi, müdahaleci, yeniden dağıtıcı ve istihdam sağlayıcı, toplumsal yaşamdaki ağırlığı yüksek bir devlet yapısı ortaya çıkarmış, kamu personel rejimi de buna göre biçimlenmiştir. Kamu personeli, Weberyan bürokrasi içerisinde iş güvencesine sahip, sağlam bir statüsel zeminde varlık bulmuştur. Sosyal devlet uygulamaları bu dönemde toplumun hemen her kesimi için özellikle kamu hizmetleri noktasında yararlı olmuştur.

Birikim rejiminin çıkmaza girmesi, kendini yeniden var edememesi sonucu içine düştüğü kârlılık krizi, Post-fordist üretim biçimini ortaya çıkartmıştır. Bu yeni üretim biçiminin karakterize ettiği yeni birikim rejimi, devletin ekonomiye müdahale biçimlerinin köklü bir biçimde değişmesi ve tüm ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması üzerinde yapılandırılmıştır. 1980'lerden itibaren devletin küçültülmesi tartışmalarına koşut olarak yürüyen ve yerelleşme-özeleştirme-yönetişim sacayakları üzerinde varlık bulan kamu yönetiminde reform dalgaları, kamu örgütlenmesinin ve devlet sorumluluğu altında sunulan kamu hizmetlerinin sorgulanmasını ve bu konulardaki piyasacı algılamaları beraberinde getirmiştir. Sermayenin küresel ölçekte akışkanlık kazanması ve nüfuz olanaklarını arttırması sonucu, ulus devletlerin yerelleşmek suretiyle küreselleşmeleri, bu noktada kamu hizmetlerinin de yerelleşmek suretiyle anlam ve içeriklerinin değişmesi, piyasacı algılamalarla yeniden tanımlanması gerekliliği üzerinde durulmaya başlanmıştır. Eğitim hizmetleri de sahip olduğu potansiyel talebin piyasa ve sermaye açısından atlanması olanaksız olan değeri nedeniyle odak noktalarından biri halini almıştır.

Küreselleşme yoluyla sermayenin uluslararası ölçekte akışkanlık kazanması, kamu harcamalarının kısılması, kitlesel sendikacılığın zayıflaması, adem-i merkeziyetçilik, yeni liberalizm, yeni sağ, özelleştirme, yerelleşme, yönetim, esnek bürokrasi, insan kaynakları yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi kavram ve uygulamaların yaygınlık kazanması, post-modern düşüncenin yükselişi, sivil toplum kuruluşlarının, özel sektörün ve ulusötesi yapılar ve süreçlerin dünya ölçeğindeki hakimiyet çabaları, devlet yapısını ve dolayısıyla kamu personel rejimini değişik bir içeriğe büründürmüştür.

Çalışmada, kamu personel rejimindeki bu dönüşümün Türkiye’de aldığı hal, öğretmen istihdamındaki esnekleşme üzerinden ortaya konulacaktır. Eğitim sektörü, kamu hizmetlerinin metalaşması / piyasaya devri ya da piyasa koşullarında sunulması ile istihdamın esnekleşmesi arasında kurulan anlamlı ilişkinin en uygun inceleme alanlarından biridir. Kârlılık krizinden çıkış yolu olarak dünya ölçeğinde yeniden yapılanan sermayenin bu sektörü dönüştürme çabaları anlamlıdır. Genç nüfusun yoğunluğu, yüksek talep ve potansiyel fiyat bu anlamlılığı ortaya çıkarmaktadır. Yeniden yapılanma kavramının sermaye birikiminin sürdürülebilmesi biçiminde okunması durumunda eğitim çalışanları açısından iş güvencesinin, yüksek ücretin ve örgütlülüğün hakim olduğu bir istihdam biçimi kârlılığın önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla eğitim hizmetlerinin piyasaya devredilmesi ya da piyasa koşullarına göre yürütülmesi durumunda öğretmen istihdamının buna koşut olarak dönüşmesi gerekecektir. Eğitimde norm kadro, toplam kalite yönetimi gibi uygulamalar ve sözleşmelilik, geçici öğretmenlik, ders ücretlilik, vekillik gibi esnek istihdam biçimleriyle belirginleşen süreç, bu dönüşüm hakkında önemli ipuçları vermektedir.

Birikim rejimleri içerisinde biçimlenen ve reform çabalarıyla, yasa taslaklarıyla, mevzuat değişiklikleriyle, uygulamalarla netleşen bu dönüşümü ortaya koyan çalışma, söz konusu dönüşümü anlamayı ve tanımlamayı amaçlayan betimleyici bir çalışmadır. Çalışmada yabancı ve özellikle de yerli literatürden, kitap, makale, bildiri, çalışma notları, internet kaynakları, kamu reformuyla ilgili yasa taslakları, anayasalar, yasalar, Bakanlar Kurulu Kararları, yönetmelikler, genelgeler,

bakanlık yazıları, kılavuzlar gibi değişik ve zengin bir materyalden yararlanılmıştır. Çalışmanın konusu, yalnızca kamu kesimi öğretmenlerinin istihdam yapısındaki dönüşümle sınırlıdır. Kamu personel rejiminin arka planı ile ilgili olarak, günümüzdeki dönüşümü anlayabilmeyi kolaylaştıracak bir tarihi seyre genel hatlarıyla değinilmiş olmakla birlikte, çalışmanın üzerinde yoğunlaştığı zaman dilimi 1980 sonrası ve özellikle de öğretmen istihdamında esnek uygulamaların ivme kazandığı 1990'lar ve sonrasıdır. Bunun dışında yer alan, örneğin; eğitim sistemine, devletin eğitim politikalarına, müfredata, öğretmenlik mesleğinin diğer sorunlarına ait konulara bu çalışmada değinilmemiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu personel rejimi kavramı tanımlanarak, bu kavramın unsurları, nitelikleri ve temel ilkeleri ortaya konulmuştur. 1980 öncesinde kamu personel rejiminin karakteristiğini belirleyen Fordizm, sosyal devlet, kamu hizmeti ve kamu personel rejimi ilişkisi ele alınmıştır. 1980 sonrasında kamu personel rejiminin karakteristiğini temellendirmek için Fordizm'in krizi, Post-fordizme geçiş, yeni liberal devlet anlayışı ve yeni sağ, küreselleşme, kamu yönetimine yeni yaklaşımlar ve uygulamalar incelenmiş, uluslararası kurumların kamu personel rejimi üzerindeki etkileri ile kamu hizmeti kavramının değışen niteliğine ve kamu personel rejiminin algılanmasına olan etkisine değinilmiştir.

İkinci bölümde, ilk bölümdeki arka planın kolaylaştırıcılığında Türkiye'de kamu personel rejiminin geçirdiğı evrime tarihsel olarak ve genel hatlarıyla bakılmıştır. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişle birlikte siyasal ve yönetsel sistemdeki değışimin kamu personel rejimine etkilerinin incelendiğı bu bölümde de çözümleme ilk bölüme uygun olarak 1980 öncesi ve 1980 sonrası üzerinden yapılmıştır. Çalışmanın üzerinde yoğunlaştığı 1980 sonrası, bir diğer ifadeyle yapısal uyarlama reformları dönemi ve özellikle son yıllarda ortaya çıkan reform yasa taslakları, bunun yanı sıra kamu personel rejiminin dönüşümünde rol oynayan unsurlar ve esnek istihdam biçimleri ile dış dinamiklerin etkileri de yine bu bölümün konuları arasında yer almaktadır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde Türkiye’de eğitim sektöründe yaşanan dönüşüm ve eğitim istihdamına etkileri incelenmiştir. Kamu yönetimi reformu ve ulusal eğitim sistemi, eğitim hizmetlerinde yeni liberal politika ve uygulamalar, uluslararası dinamiklerin etkileri gibi konular, öğretmen istihdamındaki dönüşümle ilişkilendirilerek irdelenmiştir. Ardından eğitim istihdamındaki dönüşüm ve esnek istihdam biçimlerine değinilmiş, sözleşmeli öğretmenlik, geçici personel statüsünde sözleşmeli öğretmenlik, ders ücretli öğretmenlik, vekil öğretmenlik gibi kadrolu öğretmenliğin yanında ve aynı sistem içerisinde yer alan esnek istihdam uygulamaları üzerinden bir değerlendirmeye ve sonuca gidilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU PERSONEL REJİMİ KAVRAMI ve ARKAPLANI

1.1. KAMU PERSONEL REJİMİ TANIMI, UNSURLARI ve NİTELİĞİ

Kamu personel rejimi, kamu yönetimi sisteminin en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bu önem, kamu personel rejiminin, devletin üstlenmiş olduğu görevleri yürütecek olan beşerî unsurun çalışma düzenini belirlemesinden kaynaklanmaktadır.

1.1.1. Tanım

Kamu personel rejimi, devletin üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirecek olan personelin bağlı olacağı temel politika, koşul, kural, teknik ve uygulamaların bütünüdür. Sözü edilen kural ve teknikler; kamu hizmetlerinin ve personelinin sınıflandırılması, ücret yapısı, kamu görevlilerinin hak, ödev ve sorumlulukları, hizmet koşulları, hizmete alınmaları, yetiştirilmeleri, değerlendirilmeleri, yükseltilmeleri, motive edilmeleri gibi çeşitli konuları içermektedir. Kısaca personel rejimi, kişi ile hizmet arasındaki ilişkileri düzenleyen kural, teknik ve uygulamaların bütünüdür. Bir ülkede geçerli olan personel rejimi ile o ülkenin yönetsel, siyasal, sosyal ve ekonomik yapısı arasında yakın bir ilişki olduğu söylenebilir.¹

1.1.2. Kamu Personel Rejiminin Unsurları

Kamu personel rejimi, kavram öbeği olarak kamu kesiminde yer alan personele ilişkin olarak ortaya konulan kural, teknik ve uygulamalar bütünü olması münasebetiyle bu kavram öbeği içerisinde yer alan unsurları incelemek, bütünü daha iyi kavrayabilmek açısından yararlı olacaktır. Bu unsurlar “kamu”, “personel” ve “rejim”dir.

¹ Cahit TUTUM, “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:13, S:3, Ankara, (Eylül 1980), (ss.95-107), s.95; Doğan CANMAN, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, No: 260, Ankara, 1995, s.4.

Kamu kelimesi Türkçe’de hep, bütün; bir ülkedeki halkın bütünü; halk, amme gibi anlamlara gelmektedir. Kamu kavramı, resmiyeti ve genelliği anlattığı kadar, özelin, gizlinin ve kapalılığın zıddı olarak açıklığı, halka ait oluşu ve görülebilirliği ifade etmektedir.² Türk Dil Kurumu sözlüğünde de kamu bahsedilen anlamlarının dışında; “halk hizmeti gören devlet organlarının tümü”³ olarak ifade edilmektedir. Benzer bir biçimde yabancı sözlüklerde de kamu, devlet yönetimi; kamu örgütü, devlet yönetim örgütü; kamu bürosu da ulusal ya da yerel yönetim bürosu olarak tanımlanmaktadır.⁴ Devletin gerek kendi örgütlenmesi ve gerekse toplumla kurduğu ilişkiyi tanımlayan tüm kavramlarda kamu ifadesi yer almaktadır. Buradan yola çıkılarak, kamu personel rejimi kavram öbeği içerisinde yer alan kamunun, devlet anlamına karşılık geldiği sonucuna ulaşılır.

Personel, Türkçe’ye batı dillerinden gelen bir kavramdır. Kişi, birey anlamına gelen “person” sözcüğüne “nel” sonekinin eklenmesiyle türetilen sözcük “bir işe ya da örgüte bağlı çalışanlar” anlamına gelen çoğul bir sözcüktür.⁵ Kamu personel rejimi kavramı içerisinde yer alan personelin kamu kesiminde yer alan bir örgütte, bir devlet örgütünde çalışması gerekmektedir.⁶ Kamu personeli, kamu görevlisi, devlet personeli, devlet görevlisi, bürokrat, memur, kamu çalışanı gibi farklı deyişlerin zaman zaman birbirlerinin yerine kullanıldıkları ve aynı anlamı karşıladıkları görülür.⁷ Hobbes, kamu görevlisi kavramının “memur”a karşılık geldiğini bildirmiş ve ancak aslî kamu hizmetlerini görenlerin bu tanımlama içerisine gireceğini vurgulamıştır.⁸ Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası’nda ise kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevleri yürütecek kamu personeli “memurlar”ın yanı sıra “diğer kamu görevlileri” biçiminde ifade edilerek kavramın içeriği

² Bilal ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş 3. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1997, s.6.

³ **Türk Dil Kurumu Sözlüğü** <http://www.tdk.org.tr/tdksozluk/SOZBUL.ASP?GeriDon=0&EskiSoz=&kelime=kamu&submit1=Ara> (11.06.2005)

⁴ **Cambridge Advanced Learner’s Dictionary**, <http://www.dictionary.cambridge.org/define.asp?key=63955&dict=CALD> (11.06.2005)

⁵ Birgül A. GÜLER, “Personel Yönetimi Nedir?”, **AÜSBF Personel Yönetimi Ders Notları (2004/2005)** içinde, Ankara, 2005, s.1.

⁶ Tayfun AKGÜNER, **Kamu Personel Yönetimi**, DER Yayınları, No:90, İstanbul, 2001, s.33.

⁷ Birgül A. GÜLER, “Kamu Personeli Kimdir?”, **a.g.e.** içinde, s.1.

⁸ Thomas HOBBS, **Leviathan**, (Çev. Semih Lim), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1992, ss.174-177.

geniştirilmiştir.⁹ Diğer kamu görevlileri kavramı ile kastedilen; üniversite akademik personeli, askerî personel ve hakimler ve savcılardan oluşan kamu görevlileridir.¹⁰

Batı dillerinden dilimize geçen bu sözcük; bir devletin yönetim biçimi olarak tanımlanmakla birlikte, kamu personel rejimi kavram öbeği içerisindeki anlamının “yönetme, düzenleme biçimi, düzen”¹¹ olduğunu söylemek mümkündür. Yukarıda da ifade edildiği gibi, kamu personelinin ilgilendiren kural ve teknikler bütünü ile yine kamu personelinin tâbi olduğu mevzuat ve bunun uygulanması rejim kavramı içerisinde değerlendirilebilir.

1.1.3. Kamu Personel Rejiminin Niteliği

Kamu personel rejiminin ayırt edici niteliği, devlet kavramına ait olmasından ileri gelir. Devlet kavramı, personel rejiminin özel sektör ve kamu sektörü uygulaması arasındaki farklılıkları belirleyen temeli oluşturur.¹² Kamu personel rejimi, niteliği itibarıyla yönetsel bir biçime ve siyasal bir öze sahip bir süreçtir. Bu niteliğinin göstergesi olarak da üç ayırt edici özelliğe sahip olduğundan söz edilebilir.¹³

1.1.3.1. Siyasal Öz-Anayasal Temel

Çalışmak sosyo-ekonomik bir hak iken kamu hizmetine girmek siyasal bir haktır. Bu ilke 1982 Anayasası’nda da yerini almıştır. Buna göre vatandaşların kamu hizmetine girmeleri kendilerine anayasal bir hak olarak tanınmıştır. Her vatandaş “siyasi haklar” kapsamında olmak üzere kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Devletin hiçbir organ ve birimi, hizmete alma işleminde hiçbir ayırım gözetemez. Hizmete almada gözetilebilecek tek ilke “görevin gerektirdiği nitelikler”dir.¹⁴ Bu

⁹ T.C. Anayasası (1982), Kanun No:2709, Kabul Tarihi:07.11.1982, Yayımlandığı Resmi Gazete: 9 Kasım 1982 Tarih ve 17863 Mükerrer Sayı.

¹⁰ Tayfun AKGÜNER, a.g.e., s.35.

¹¹ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, <http://www.tdk.org.tr/tdksozluk/SOZBUL.ASP?GeriDon=0&EskiSoz=&kelime=rejim&submit1=Ara> (11.06.2005)

¹² Belediye Personel Yönetimi El Kitabı, TODAİE Yayınları, No: 305, Ankara, 2001, s.6.

¹³ Birgül A. GÜLER, “Personel Yönetimi Nedir?”, a.g.e. içinde, ss.12-14.

¹⁴ T.C. 1982 Anayasası, md. 70.

ifade kamu personel rejiminin üzerinde yükseldiği temel ilke olan “liyakat”i anlatmaktadır. Liyakat, kamu hizmetlerinin aile, nüfuz, etnik, dinsel, siyasal kayırmacılık gibi etkenlerden temizlenmesini; kamu görevlilerinin hizmetin gerekleri ve kamu yararı doğrultusunda hareket etmelerini güvence altına alan bir sistemin geliştirilmesini öngörür. Kamu personel rejimi bu sistemi hayata geçirmek üzere oluşturulan ve sürdürülen kural, teknik ve uygulamalar bütünüdür.

1.1.3.2. Üç Organlı Yönetim

Kamu personel rejimi, devletin üç anayasal organı olan yasama, yürütme ve yargı tarafından beraberce kurulan ve yürütülen bir süreçtir. Bu sürecin hem yapısı ve hem de işleyişi, tarihsel, ekonomik, toplumsal, siyasal ve yönetsel etkenler tarafından yönlendirilir ve biçimlendirilir. Kamu personel rejiminin kurulması “yasallık” ilkesine dayanır. Temel ilkeler genel yasayla, istihdam politikası ve insangücü planlaması yıllık yasalarla belirlenir.

1.1.3.3. Kurucu Unsurun Devlet Düzlemindeki Sistem Olması

Kamu personel rejimi, tek tek kamu örgütlerinin personel yönetimi parçalarından oluşmaz. Devlet genel parçaları yaratır, değiştirir, kaldırır. Bu, idarede bütünlüğü sağlamanın gereğidir. Bütün kamu kurum ve kuruluşlarının istihdamı, devlet personel yönetimince makro düzlemde belirlenmiş genel çerçeve ve işleyiş içinde gerçekleşir. Her kamu örgütü personel yönetimi işlevini kurucu yasasında belirlenmiş olan birimlerce ve yine bu yasada belirlenmiş olan görev-yetki çerçevesinde yerine getirir. Kamu personel rejimi, parçaya odaklı özel sektör uygulamasından farklı olarak bütüne odaklanır.

Kamu personel rejimi, anayasal ve yasal zemine oturması münasebetiyle genel kamu hukuku ve idare hukuku disiplinleriyle yakın ilişki içindedir.¹⁵

¹⁵ Birgül A. GÜLER, “Personel Yönetimi Nedir?”, **a.g.e.** içinde, s15.

1.1.4. Kamu Personel Rejiminin Temel İlkeleri

Kamu personel rejimleri, ülkeden ülkeye farklılık gösterme olasılığı bulunmakla birlikte, kamu hizmetlerini kamu yararı ölçütüyle sunma görevini yüklenmiş devletlerde şu biçimde belirginleşmiştir:

1.1.4.1. Tarafsızlık

Kamu hizmetlerinin sunumuyla görevli olan kamu personelinin, görevi sırasında hem siyasi etkilerden uzak bir biçimde çalışması, hem de hizmet sunduğu vatandaşlar arasında herhangi bir ayırım yapmamasını ifade eden bir ilkedir. Nitekim 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun¹⁶ (DMK) 7. maddesinde devlet memurlarının siyasi partilere üye olamayacakları, herhangi bir partinin, kişinin ya da zümrenin yararını ya da zararını hedef tutan davranışta bulunamayacakları, hizmet sunulan vatandaşlar arasında herhangi bir ölçütü baz alarak ayırım yapamayacakları, siyasi ya da ideolojik amaçlı herhangi bir beyanda ya da eylemde bulunamayacaklarına ve bu tür eylemlere katılamayacaklarına dair bir hüküm mevcuttur. Kamu personeli, aynı zamanda, bu ilke gereğince her durumda devletin çıkarlarını gözetmekle yükümlüdürler.

1.1.4.2. Kariyer

Kariyer ilkesi, kamu personelinin statüye dayalı çalışma rejiminin çok önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Bu ilke gereğince memurluk bir meslek olarak görülmekte ve bu meslekte devamlılık ve ilerleme, yasalarda belirlenen koşullara uymak kaydıyla güvence altına alınmaktadır. Bu güvenceyi kamu hukuku düzeni içerisinde devlet tarafından yasayla verilen “statü” belirlemektedir. Kamu personeli, bu statüye bağlı olarak meslekte ilerleme ve hiyerarşik basamaklarda kendisi için öngörülen en yüksek dereceye kadar çıkabilmektedir.

¹⁶ **Devlet Memurları Kanunu**, Kanun No:657, Kabul Tarihi:14.07.1965, Yayımlandığı Resmi Gazete: 23 Temmuz 1965 Tarih ve 12056 Sayı.

Kariyer ilkesi kamu personeli için, onun yürüttüğü hizmetin önemine koşut olarak mesleki bir güvenceye sahip olduğunu, maaş ve derece bakımından yükselme ve kendisi ile ailesi için birtakım sosyal haklardan yararlanma olanağının var olduğunu ifade etmektedir. Kariyer ilkesi, statüye dayalı kamu personel rejimi içinde anlam kazanan ve onu karakterize eden bir ilkedir.

1.1.4.3. Liyakat

Sözcük olarak lâıyk olma, yaraşırlık, uygunluk, yeterlilik, kifayet anlamlarını karşılayan liyakat;¹⁷ kamu hizmetlerinde görev alacak olan personelin görevin gerektirdiği niteliklere (eğitim, bilgi, görgü, kültür, yetenek, altyapı gibi) sahip olması gerektiğini ifade eder. Liyakat, gerekli nitelikleri taşıyan kişinin kamu hizmetini yürütmek üzere kamu personeli olmayı hak etmesi durumunu niteleyen bir kavramdır.

Liyakat, statüye dayalı kamu personel rejiminin önemli bir unsurudur ve “kayıрма” sisteminin karşısında yer alan sistemi ifade etmektedir. Kayırma sisteminde ise kamu hizmetine alınmada ölçüt görevin gerektirdiği nitelikler değil, kişinin belli bir gruba, siyasi anlayışa ya da ideolojiye bağlılık göstermesidir. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin kamu yararı gözetilerek sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülebilmesinin en önemli koşullarından biri, söz konusu hizmetlerde yer alacak olan kamu personelinin liyakat ilkesi gereğince işe alınmış olmasıdır.

Kamu hizmetlerinin kamu yararı ölçütünden farklı bir algılamayla yürütülmesi ve bu hizmetlerin devletin yükümlülüğünden çıkarılması kamu personel rejiminin niteliğini değiştirebilecektir. Bu durumda statüye dayalı, tarafsızlık, kariyer ve liyakat ilkelerine göre kurulan rejim, esnek bir zeminde yeniden yapılacaktır.

¹⁷ **Türk Dil Kurumu Sözlüğü**, <http://www.tdk.gov.tr/TKDSOZLUK/SOZBUL.ASP?kelime=liyakat&submit1=Ara> (16.09.2005)

1.2. 1980 ÖNCESİ KAMU PERSONEL REJİMİNİN TEMELLERİ

Ülkelerin kamu personel rejimleri, özde de siyasal, yönetsel, ekonomik ve hatta toplumsal ve kültürel yapıları pek çok faktörün etkisi altında biçimlenmektedir. Tarihsel süreç içerisinde ülkelerde ve toplumlarda meydana gelen siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel ve teknolojik değişme ve gelişmeler, bu değişmelerin ve gelişmelerin etki derecesi söz konusu ülkeleri olduğu kadar, sayıca daha fazla ülkeyi kapsayacak biçimde dünya ölçeğinde de yeni yapılanmalara, yeni biçimlere yol açabilmektedir. Bir üstyapı unsuru olarak kamu personel rejiminin biçimini ve içeriğini belirleyen temel etken devlet olgusunun yapısıdır. Bu üstyapının gerisinde de sermaye birikim süreci ve üretim biçimi yer almaktadır.

Marksist teoride devletin doğuş nedeni kökleri sanayi toplumuna uzanan sınıf farklılıklarına dayalı toplumsal eşitsizliktir. Bu noktada devletin işlevi de söz konusu eşitsizliği sürdürmektir, bu da düzen gereksinmesi ile gerçekleşmektedir. Karşıt ve uzlaşmaz ekonomik çıkarlara sahip sınıfların, kendilerini ve toplumu kısır bir savaşım içinde eritip bitirmemeleri için, görünüşte toplumun üstünde yer alan çatışmayı hafifletmesi, “düzen” sınırları içinde tutması gereken bir güç gereksinmesi kendini kabul ettirir; işte toplumdan doğan ancak onun üstünde yer alan ve gitgide ona yabancılaşan bu güç devlettir.¹⁸ Weber’e göre ise modern devlet, sosyolojik olarak amaçları açısından değil, kendisine özgü somut araçları açısından tanımlanabilir. Bu araçlar fiziksel güç ve şiddet kullanımıdır. Modern devletin temel özellikleri ise hükümlanlık sürdüğü bir coğrafyanın olması ve fiziksel şiddet kullanma hakkının meşrulaşmış olmasıdır.¹⁹

Toplumdaki her bir kapitalist gelişme “birikim modu” (ya da daha yaygın bir ifadeyle birikim rejimi) ve onunla ilişkili bir birikim metodu ile karakterize edilebilir. Birikim rejimi ile kastedilen, özel bir üretim tipi ve yönetim tekniği desteğinde artı değer elde etme süreci ve biçimidir.²⁰

¹⁸ Yeşim E. ŞAHİN, **Postmodern Durum ve Kamu Yönetimi**, (Yayınlanmamış Özgün Çalışma), Mersin, 1999, s.10.

¹⁹ **y.a.g.e.**, s.11.

²⁰ Josef ESSER – Joachim HIRSCH, “The Crisis of Fordism and The Dimensions of A Post-Fordist Regional and Urban Structure”, **Post-Fordism A Reader**, (Ed. Ash Amin), Blackwell, 1995, s.73.

Sermaye birikimi açısından sanayi devrimi, üretimin kitleleşmesi ve makineleşmesi ile birlikte toplumun bir kesimine (sermaye sahiplerine) benzersiz fırsatlar sunarken birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. Özellikle toplumda eşitsizlikler ve derin toplumsal sorunlarla ortaya çıkan bu durum, aynı zamanda kendi kendini düzenleyen piyasa sistemiyle ifade edilen klâsik liberal görüşün de sorgulanmasına yol açmıştır. Dolayısıyla 20. yüzyılın başlarında dünyada yaşanan toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmeler, o ana kadar geçerli olan ekonomi politikalarında önemli değişikliklere gidilmesine sebep olmuştur.²¹ Bu değişiklikler devlet kavramını ve devletin rolünü büyük ölçüde etkilemiştir. Başlangıçta iç ve dış güvenlik işlevleri etrafında yoğunlaşan devlet anlayışı, giderek yerini “karışmacı ve düzenleyici” devlet anlayışına bırakmıştır. Bu olumlu karışma ve etkili planlama rolüne soyunmakla, ortaya merkezi, hiyerarşik bir yönetim aygıtı çıkmıştır.²² Böylelikle, kamu personel rejimi de söz konusu gelişmeye paralel bir yapı arz etmiştir.

Kapitalist birikim sürecinin kendini yeniden üretmesi ve devam ettirebilmesi için dönemsel olarak hakim konuma getirdiği üretim modelleri vardır ve bu noktada üretim ve tüketim biçimleri, çalışma ilişkileri ve devlet yapılarının incelenmesi, kamu personel rejiminin uğradığı dönüşümü ortaya koyabilmek açısından gereklidir. Bu değişimi anlayabilmek için sanayi toplumunun üretim örgütlenmesi olan Fordizmi incelemek yararlı olacaktır.

1.2.1. Fordizm

Kapitalist birikim modeli, 1910’lu yıllardan başlayarak 2. Dünya Savaşı’nın bitimine kadar uzanan bir yapısal bunalım süreci yaşamıştır. Yaklaşık 30 yıl devam eden bu süreç, iki dünya savaşının yanı sıra, kapitalizmin büyük bunalımı olarak isimlendirilen 1929 bunalımına da tanıklık etmiştir. Bir taraftan uluslararası üretimin ve ticaretin önemli ölçüde daralmasına sebep olan bu bunalım, diğer taraftan da Batı Avrupa ile Kuzey Amerika’nın sanayileşmiş ülkelerinin gündemine sürekli ve yaygın

²¹ Osman GÜNAYDIN, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türk İdare Dergisi**, S:440, Ankara, (Eylül 2003), (ss.127-148), s.130.

²² Cahit TUTUM, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, No:179, Ankara, 1979, ss.5-6.

bir işsizlik sorunu taşımıştır.²³ Bu durum, ekonominin kendi ilkeleriyle kendi kendini düzenleyebileceğini öne süren liberal ekonomik yaklaşıma olan güveni sarsmış, bu ekonomik model teoride sorgulanmaya başlamış ve yeni üretim modellerinin tartışılmasına sebep olmuştur. İşte Fordizm, bu sürecin sonucunda ortaya çıkan bir üretim modelidir.

Fordizm, kitle halinde ve yarı becerili işçiler tarafından montaj hattı teknikleri kullanılarak tüketime dönük kitle üretiminin yapıldığı üretim örgütlenmesini ifade eder. Görece kapalı bir ekonomi içerisinde sağlam makroekonomik büyüme de Fordizmin ikinci bir özelliğidir. Bunun yanısıra devletin sermaye ve işçi sınıfı arasındaki çatışmalarda arabulucu olması ve sendikaların kabul görmesi de tipik özelliklerindendir.²⁴ Böylelikle Fordist dönem, Keynesyen refah devleti, standardize edilmiş mal ve hizmetlerin kitlesel üretim ve tüketimi, toplumsal ilişkilerin ve politik süreçlerin birbirine bağlı görüldüğü bir birikim rejimi olarak ifade edilmiştir.²⁵

Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) öncülük ettiği bu üretim biçimi 1913-1914 yıllarında Ford fabrikasında geliştirilip uygulanmıştır. Fordist üretim teknolojisi çeşitli aşamalara ayrılan üretimin hareketli bir montaj bandı üzerinde gerçekleştirilerek, daha kısa zamanda tamamlanmasına ve üretkenliğin yükselmesine dayanıyordu.²⁶ Fordist üretim biçiminde Taylor'un bilimsel yönetim ilkeleri kullanılmıştır. Taylorizm, üretim sürecindeki işlerin tek tek belirlenmesi, basitleştirilmesi, en küçük ayrıntısına kadar planlanmasını esas almıştır. Fordizmde, Taylorizmin ilkeleri kullanılarak, makinelerin ve işgücünün fabrika içindeki düzenlemesi gerçekleştirilmiş ve üretimdeki zaman kayıplarını en aza indirmek

²³ Fikret BAŞKAYA, **Az gelişmişliğin Sürekliliği**, İmge Kitabevi, Ankara, 1995, s.83; E. K. HUNT, **Property and Prophets The Evolution of Economic Institutions and Ideologies**, Harper & Row, 1978, ss.114-115.

²⁴ Bob JESSOP, **Post-Fordism and The State**, <http://www.geo.ut.ee/inimtool/referaadid/krap/referaadid/palhus.htm> (07.06.2005)

²⁵ John HARRIS - Catherine McDONALD, "Post-Fordism, The Welfare State and The Personal Social Services: A Comparison of Australia and Britain", **British Journal of Social Work**, (30), 2000, s.51; Alain LIPIETZ, "The Fortunes and Misfortunes of Post-fordism", **Phases of Capitalist Development**, (Ed. Robert Albritton – Makoto Itoh – Richard Westra – Alan Zuege), Palgrave, New York, 2001, s.18.

²⁶ Ash AMIN, "Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition", **Post-Fordism A Reader**, (Ed. Ash Amin), Blackwell, 1995, s.9; Yeşim E. ŞAHİN, "Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği Mi?", **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.97-105), s.100.

amacıyla hareketli bant sistemi geliştirilmiş, tek amaçlı makineler, eğitimsiz ve niteliksiz işgücü kullanımı ve işgücünün makine ile rutin ilişkisine bağlı olarak standart malların üretimi hedeflenmiştir.²⁷ Fordizm, rekabet gücünü, bir maldan çok sayıda, ucuza üretme üzerine kurmuştur. Kitle halinde üretim buna olanak sağlar. Özel tek amaçlı makinelerin ve niteliksiz işgücünün kullanıldığı son derece disiplinli bir sistemdir. Üretim aşamaları dikey haberleşmeyle birbirinden kopartıldığı için, işgücünün üretim sürecindeki inisiyatifi ortadan kalkmıştır. Merkezi üretim ve denetim esas alınmıştır. Fordizmin varlığı da geniş ve istikrarlı pazarlar ile standart tüketim kalıplarına bağlı olmuştur.²⁸

Fordizm, bir kalkınma modeli olarak 1945 sonrasında gelişmiş kapitalist ülkelerde hegemonik olmuştur. Üç ayaklı bir model olarak düşünüldüğünde bir ayağı Taylorizme dayanır. Diğer ayağını verimlilik artışına koşut olarak kitlesel tüketimin yaygınlaştırıldığı bir birikim rejimi ve üçüncü ayağı da hem işverenlerin, hem de ücretlilerin uygunluğunu sağlayacak düzenleme biçimlerinden oluşan bir set oluşturur. Fordist model, ücretlilerin büyük bir çoğunluğu için düzenli gelir artışlarının garanti edildiği refah devletinde somutlaşır (bu, kitlesel üretimi karşılamak için gerekli olan talebin belli bir düzeyde kalabilmesi için gereklidir).²⁹

Bu üretim yönteminin bazı olumsuz sonuçları da olmuştur. Çalışanların edilgen bir konuma düşmeleri, üretim sürecinde zihinsel çalışmaya yer olmayışı ve bu sürecin rutin işlemlerden oluşması işgücü üzerinde yabancılaşmaya yol açmıştır.³⁰ Verimliliğin artmasının tek başına yeterli olmayacağını düşünen Ford, pazarın da

²⁷ Ayşe Gül YILGÖR, “Toplam Kalite Yönetimi ve Eğitim Sistemine Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.491-500), s.492.

²⁸ <http://www.geocities.com/karakizil/fordizm.htm> (23.11.2003); Sabah ALNASSERI - Ulrich BRAND – Thomas SABLOWSKI – Jens WINTER, “Space, Regulation and The Periodization of Capitalism”, **Phases of Capitalist Development**, (Ed. Robert Albritton – Makoto Itoh – Richard Westra – Alan Zuege), Palgrave, New York, 2001, ss.169-171.

²⁹ Alain LIPIETZ, “Post-Fordism and Democracy”, **Post-Fordism A Reader**, (Ed. Ash Amin), Blackwell, 1995, ss.341-342.

³⁰ Yabancılaşmanın sebeplerini Taylorizmin şu üç ilkesinde arayabiliriz: 1. Emek sürecinin basitleştirilmesi ve emeğin becerisizleştirilmesi, 2. Emek sürecinin dehumanize edilmesi, kol ve kafa emeklerinin tamamen ayrılması ve beyin çalışmasının üretimden alınarak planlama düzeyinde merkezileştirilmesi, 3. İşçinin yaptığı her işin yönetimce planlanması ve bu planın işçiye direktifler biçiminde iletilmesi. Bkz. İlker BELEK, **Postkapitalist Paradigmalar**, 2.Baskı, Sorun Yayınları, İstanbul, 1999, ss. 56-57.

büyümesi gerektiğini düşünerek toplam arz ve toplam talep arasındaki dengeyi kurabilmek için çalışma saatlerini indirmiş, günlük ve haftalık ücret modeline geçmiş ve ücretlerde de artış gerçekleştirmiştir. Bu modelden öykünen Fordist birikim rejimi işçileri üretilen malların tüketicisi durumuna getirmeye çalışmıştır. Ücretlerin yüksek tutulması çalışanlar üzerinde onları bir miktar motive edici bir unsur olmuş, diğer taraftan da kitlesel tüketimin ve dolayısıyla da sermaye birikiminin devamlılığını sağlamaya yönelik zemin oluşturulmaya çalışılmıştır.³¹

Fordist üretim örgütlenmesinin belirleyici niteliklerden biri de işyeri düzeyinde karar alma sürecine bireysel çalışanların katılımının sınırlandırılmış olmasıdır. Fordizm, planlama, işyeri tasarımı ve karşılaşılan günlük üretim problemlerinin çözümünde bireysel çalışanları kapsamamaktadır. Bu görevler yönetimin sorumluluğunda olmuştur. Çalışanlar karar alma sürecinde yer almadıkları gibi, planlama sorumluluğu konusunda da herhangi bir yetkinliğe sahip değillerdi. Karar süreçlerinden koparılmış işçi yüksek ücretlerle tatmin edilmeye çalışılmış ancak niteliksiz ve yarı becerili işgücü kolay ikame edilebilir olduğundan dolayı hem emeğin değeri düşmüş, hem de işten atılma oranı yükselmiştir. Bu da sanayileşmiş ülkelerde kitle sendikacılığının yükselmesine sebep olmuştur.³²

Fordist çalışma koşulları çalışanlar üzerinde stres unsuru olmuş, fiziksel sorunlar bunun bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. Buna karşılık, Fordist sistem verimlilik açısından mükemmel bir modeli ifade etmiştir. Monoton işler çalışanlara yüksek ücret düzeyleri karşılığında benimsetilmiş ve böylelikle işçiler toplumda kendilerine yüksek standartlar sağlayan bir gelir düzeyine kavuşmuşlardır.³³

1.2.2. Sosyal Devlet

Fordist birikimin güvenceye alınmasında önemli işlevler üstlenen devlet yapısı sosyal devlet, refah devleti ya da sosyal refah devleti olarak bilinmektedir.

³¹ Yeşim E. ŞAHİN, “Toplam Kalite...”, s.100.

³² <http://www.geocities.com/karakizil/fordizm.htm> (23.11.2003)

³³ Tekin AKGEYİK, “Teknolojik Değişim, Post-Fordist Eğilimler ve Endüstri İlişkilerinde Yeni Arayışlar”, *Çimento İşveren Dergisi*, <http://www.cmis.org.tr/dergi/1mak20003.doc> (11.06.2005)

Sosyal devlet, bireylere yalnızca klasik hak ve özgürlükleri sağlamakla yetinmeyen, aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için gerekli olan maddi ihtiyaçlarını karşılamayı kendi görevi olarak gören devlettir.³⁴ Sosyal refah devletinin en önemli özellikleri; herkese minimum gelir garantisi, sosyal güvenlik hakkı ve belli standartlarda sosyal güvenlik hizmeti sunumudur. Keynesyen ekonomi politikalarını benimsemiş olan bu devlet formu ücret ilişkilerini, işgücü piyasası politikalarını ve talebi yönetmiştir.³⁵

Refah devletinin kesin bir tanımı bulunmamakla birlikte en ayırt edici özelliğinin “düzenleme” olduğu söylenebilir. Bunun anlamı, devletin ekonomik ve toplumsal alanı tüm yönleriyle düzenlemesidir. Piyasa düzeni bunu sağlayamayacağı için sosyal devlet (ya da refah devleti), doğrudan ya da dolaylı müdahalelerle yaşamı planlayacaktır.³⁶ Örneğin ücret ilişkileri, çalışma yaşamına ait politikalar, toplam talebin kontrolü ve arz ile talep arasındaki dengenin korunması birer müdahaledir. Bunun dışında tam istihdamı gerçekleştirmek gibi temel bir amaca da sahip olmuştur, ki hem Fordizm, hem de 2. Dünya Savaşı’nın patlak vermesi, bunu gerçekleştirmeye imkân vermiştir.³⁷ Böylelikle bırakınız yapsınlar felsefesine inanan Batı toplumlarında devletin birey için iyi olanı gerçekleştirecek en uygun araçlara sahip olduğu, vatandaşı baskıcı müdahalelerden koruyacağı, güçsüz durumdakilere yardım edeceği konusunda bir görüş birliği oluşmuş, devlet müdahalesinin bireyin ve toplumun iyiliğini ve refahını sağlayacak koşulları yaratacağı inancı güç kazanmıştır.³⁸ Vatandaşların refahı ve güvenliği, onların yaptıkları işlere ve uğraşlarına göre salt piyasa mekanizmasınca belirlenmesinden ibaret kalmamış; devletin katkıları ve onlara aktardığı pay da önemli bir işlev görmüştür. Bunun için de temel mekanizma, siyasal organların bu yönde aldıkları kararlar olmuştur. Siyasal organlar kimin neyi ne kadar alacağına dair kararlar vermişlerdir.³⁹

³⁴ Ayferi GÖZE, **Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet**, 3.Baskı, Beta Yayınları, No:518, İstanbul, 1998, s.101.

³⁵ İlker BELEK, **a.g.e.**, s.252.

³⁶ Birkân U. SEZER, “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:25, S:4, Ankara, (Aralık 1992), (ss.3-29), ss.10-15.

³⁷ Bob JESSOP, **a.g.e.**, http://www.geo.ut.ee/inimtool/referaadid/krap/referaat_palhus.htm (07.06.2005)

³⁸ Birkân U. SEZER, **a.g.e.**, s.14.

³⁹ Gencay ŞAYLAN, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1994, s.61.

Sosyal devletin önemli bir özelliği de çalışanların örgütlü gücünün tanınmasına bağlı olarak işgücü ve sermaye arasında bir uzlaşma sağlanmasıdır. İşgücü, sermaye ve devlet arasındaki bu uzlaşma, aynı zamanda siyasal demokrasinin ekonomik demokrasi ile desteklenmesi anlamına gelmektedir.⁴⁰ Bu sebeple sendikaların uzlaşmaya uymaları için uzlaşmanın devam edebilirliği Keynesyen tam istihdam politikaları ve refah politikalarıyla devlet tarafından desteklenmiştir.⁴¹

Kamu kuruluşları aracılığıyla devletin toplumda üretilen mal ve hizmetlerin bölüşümüne müdahale etmesi, Marksist terminolojide bir meşruiyet ölçütü olarak görülmüştür. Bu sebeple korporatizasyon olarak adlandırılan büyük uzlaşma, ülkede yaşayan bütün vatandaşların salt vatandaş oldukları için üretilen mal ve hizmetlere sahip olmaları ya da yararlanmaları gerekliliği üzerine kurulmuştur. Böylelikle sosyo-ekonomik ve kültürel haklardan oluşan ikinci kuşak haklara paralel olarak gelişen refah devletinin temel işlevi mal ve hizmetlerin âdil ve eşitlikçi bir biçimde paylaşılmasını sağlamak olmuştur. Bu, devletin sosyo-ekonomik yaşama müdahalesini içerir.⁴²

Bu dönem, işçi sınıfının demokratik hak ve özgürlük arayışında en büyük kazanımlarını elde ettiği, aynı zamanda da uyumlulaştırıldığı bir dönem olmuştur.⁴³ Düzenleyici, yeniden dağıtıcı, toplu pazarlıkçı, sosyal yasamacı ve sosyal güvenliği sağlayıcı katı ve merkezi refah devleti gerektirdiği için, oldukça organize olan bu Fordist modele “sosyal demokratik model” de denilmiştir.⁴⁴

⁴⁰ Yeşim E. ŞAHİN, **Postmodernizm ve...**, s.14. Uyuşmazlık ancak pazarlıkta mümkün olabilirdi. Devletin tam istihdam konusundaki desteği ve ekonomik büyümeyi düzenleme ve yönetmeye ilişkin rolü üzerinde ise düşünce birliği hakimdi. Bu anlamda devlet, işverenler ve sendikalar arasında var olan korporatist ilişkiler, fordizmin teknik ve endüstriyel görünümüne eşlik eder, bkz. Philip GARRAHAN – Paul STEWART, “Management Control and A New Regime of Subordination: Post-Fordism and The Local Economy”, **Fordism and Flexibility**, (Ed. Nigel Gilbert-Roger Burrows-Anna Pollert), Mac Millan Pres, 1992, s.107.

⁴¹ Andrew L. FRIEDMAN, “Microregulation and Post-Fordism: Critique and Development of Regulation Theory”, **New Political Economy**, Vol.5, No.1, s.60.

⁴² Halil İ. AYDINLI, **Post-Fordist Dönüşüm Süreci ve Türkiye’de Belediyeler**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002, s.20.

⁴³ Yeşim E. ŞAHİN, **a.g.e.**, s.15.

⁴⁴ Alain LIPIETZ, “The Fortunes...”, **a.g.e.**, s.18.

1.2.3. Fordist Dönemde Kamu Hizmeti ve Kamu Personel Rejimi İlişkisi

Fordist dönemde kamu personel rejiminin yapısının çözümlenmesi, bu dönemde devletin kamu hizmetlerini görmedeki yeri ve ağırlığı ile kamu hizmeti kavramının algılanışı ve niteliği ortaya konularak gerçekleştirilebilir. Fordist döneme özgü devlet tipi modern devlettir. Sanayi çağı boyunca ve bu dönemde genel olarak tüm dünyada toplumsal hayata hakim olan modern düşünce sisteminin her alanda akılcı, ideal, evrensel, bütüncül, kapsayıcı olanı bulma çabası ve standart modeller geliştirme arayışı; siyasal alanda modern ulus devlete bir araç işlevi yükleyerek ondan toplumsal hayatın ve üretim koşullarının gerektirdiği ekonomik ve siyasal alanlarda düzenleyici, biçimlendirici, denetleyici, dönüştürücü ve yeniden dağıtıcı roller yerine getirmesini istemiştir.⁴⁵ Dolayısıyla devlet, kamu hizmetlerinin en büyük taşıyıcısı, aynı zamanda da bütün toplumsal ilişkiler alanını kapsayan ve yöneten en büyük güçtür.

Kamu hizmeti, toplumsal gereksinimleri karşılayacak olan mal ve hizmetlerin üretilmesini ifade eden bir kavramdır. Kamu hizmetinde üretimin toplumsal gereksinimleri karşılayacak olan üretime karşılık geldiği görülür. İşte bu toplumsal gereksinimlerin karşılanmasında piyasanın dışında kalan alan, kamusal etkinlik alanını⁴⁶, bir başka ifadeyle kamu hizmet alanını oluşturur. Bu alanın merkezinde de devlet yer alır.

Keynesyen ekonomi politikalarının Fordist iş örgütlenmesi ile birleştiği dönemler kamu hizmetlerinin en fazla yoğunlaştığı dönemler olmuştur. Devlet bu dönemde kapitalist birikim rejiminin ihtiyaçlarına uygun olarak pek çok ihtiyacın karşılanmasını kamu hizmeti olarak üstlenmiştir.⁴⁷ Devletin nitelik ve nicelik olarak etki alanının genişlemesine koşut olarak kamu yönetiminin yapısı da yeni bir hal almıştır. Bu konuda ilk önemli değişim, onun rasyonel bir yapıya ve uzmanlık bilgisine sahip personele kavuşturulması olmuştur. Personel reformu ile de siyasal

⁴⁵ Ulvi SARAN, “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, S:433, Ankara, (Aralık 2001), (ss.37-51), s.39.

⁴⁶ Onur KARAHANOGULLARI, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, ss.45-48.

⁴⁷ Onur KARAHANOGULLARI, **a.g.e.**, s.60.

baskılardan uzak ve siyasal olarak tarafsız kamu personeli anlayışının yerleşmesi ve kamu görevliliğinin gerekli pratik bilgi ve becerilere, bir başka ifadeyle 20. yüzyılın teknoloji ve uzmanlığına uygun bir alan olması sağlanmıştır.⁴⁸

Bu genel çerçeve, dönemin kamu personel rejiminin üzerinde yükseldiği temel anlayışı ortaya koymaktadır. Kamu görevlisi, özel çıkarların karşısında ancak özel çıkarların gerçekleşmesini sağlamak üzere örgütlenen devletin temel unsuru olarak liyakat ölçüsüne göre seçilen, profesyonel, mesleğine ömür boyunca bağlanmış, ayrıcalıklı, yukarıdan ve aşağıdan denetim altında tutulan bir sistem içinde çalışan kişidir.⁴⁹ Etkin bir yönetimle liyakat ilkesi arasında kesin ve sıkı bir ilişki vardır. Kamu personelinin istikrar ve güven içinde bulunmaları etkin bir yönetimin ön koşulu olarak kabul edilmiştir. Ancak bu durumun özel bir anlamı vardır; istikrarlı ve güvenceli bir ortam kamu hizmetlerinin daha iyi görülebilmesi için tanınmıştır. Amaç aynı zamanda kamu hizmetini korumaktır. Kamu hizmetinin korunması, dolaylı olarak o hizmeti yürüten personelin de korunması sonucunu doğurur.⁵⁰ Memurluk statüsünün güvencelere bağlanmış bir statü olmasının arkasında yatan temel felsefe budur.

Kamu hizmeti alanında çalışan kamu personeli, kamu görevine sözleşme ile bağlanmamıştır. Bu sebeple “memuriyet” adı verilen bir istihdam biçimi bulunmaktadır. Kamu hizmetinin ihtiyaç duyduğu işgücü ile kurduğu ilişki esas olarak kamu görevliliği aracılığıyla kurulur ve bu da sözleşmelilikten farklı olarak “statü”ye, yani tarafların iradesinden bağımsız olarak önceden belirlenmiş yasal kurallara bağlıdır. Kamu hizmet alanı belli ölçüde piyasanın dışına çıkarılmış alandır. Kamu hizmet alanının hukuki çerçevesi ise piyasanın işleyişini düzenleyen özel hukuktan farklı bir hukukla, kamu hukukuyla çizilir.⁵¹

⁴⁸ Birkân U. SEZER, *a.g.e.*, ss.15-16.

⁴⁹ Birgül A. GÜLER, “Kamu Personeli Kimdir?”, *a.g.e.* içinde, s.5.

⁵⁰ Cahit TUTUM, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, TODAİE Yayınları, No:132, Ankara, 1972, ss.3-7.

⁵¹ Onur KARAHANOGULLARI, “Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu*, (Tebliğ Metni), 1 Şubat 2003, ss.2-3.

1.2.4. Fordist Dönemde Bürokrasinin Yapısı

Yönetmel açıdan Fordizm, katı merkeziyetçi ve hiyerarşik bir örgütsel yapı öngörmüştür. Bu tarz bir bürokratik devlet yapısı, ekonomik sürecin ve işgücünün sürekliliğinin sağlanmasının temeli durumuna gelmiştir.⁵² Fordist dönemin bürokratik modeli Weberyen bürokrasi modelidir. Bu bürokratik model; açıkça tanımlandırılmış, bölümlendirilmiş, kademelendirilmiş organizasyonel yapısı, belirli ve sabit görev tanımları, çalışanların işlerini bir meslek ve kariyer olarak yerine getirmeleri, uzmanlığa dayalı bir işbölümü ve kişiliklerden arındırılmış iş ahlâkı ile kamu alanında 20. yüzyılın baskın örgütlenme biçimi olmuştur.⁵³ Modern kamu yönetimi literatürü, çağdaş bürokrasileri incelemek için hareket noktası olarak Alman toplumbilimci Max Weber'in bürokrasi modelini seçmektedir. Günümüzde Weber' in ismi, adeta bürokrasi kavramıyla özdeşleşmiştir. Bürokrasi ve bürokratlar üzerine sistemli analiz çalışmalarını yapan ilk bilim adamı Max Weber (1864-1920)'dir. Onun klasik çalışmaları bürokrasinin doğru bir şekilde incelenmesi için başlangıç noktası oluşturmaktadır. Weber' in analizi Alman bürokrasi modeli üzerine kurulu olmasına karşın, onun tespit ettiği kurallar dünya üzerindeki bütün sistemler için geçerli olabilmıştır.⁵⁴ Weber ortaya koyduğu bu bürokrasi modelini “ideal tip” olarak kavramlaştırmıştır. Mevcut örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiktir. İdeal tip, şu ya da bu şekilde iyi ve üstün anlamına gelmez. İdeal tip, bu anlamda “gerçekte tam örneği bulunmayan” tiptir.

Bürokrasi kolay kolay ortadan kaldırılamayacak olan, güçlü vazgeçilmez bir örgüt biçimidir. Bu örgüt, onu elinde tutanlar için önemli bir güç-kuvvet kaynağıdır. Weber'e göre, iyi düzenlenmiş bir bürokrasi, başkaları tarafından kontrol edilemez. Toplum istese de istemese de, kuralların uygulanması ve hizmetlerin yürütülmesinde ona bağımlı hale gelir. Weber, bürokrasinin bir kere kurulduktan sonra artık kolay

⁵² İlker BELEK, **a.g.e.**, s.251.

⁵³ Hamza ATEŞ, “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. Asım Balcı-Ahmet Nohutçu-N.Kemal Öztürk-Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, (ss.57-82), s.61.; Eugene KAMENKA, **Bureaucracy**, Basil Blackwell Ltd., Oxford, 1989, s.157.

⁵⁴ Michael G. ROSKIN - Robert L. CORD - James A. MEDEIROS - Walter S. JONES, **Political Science An Introduction**, 4 th. Edition, Prentice-Hall International Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1991, s.320.

kolay ortadan kaldırılamayacağına işaret etmektedir.⁵⁵ Ancak 20. yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde bu model sorgulanmaya ve dönüştürülmeye başlanacaktır.

1970'lere kadar egemenliğini devam ettiren Weberyana bürokratik modelin, tarihsel gelişimine bakıldığında özellikle sanayi devriminin sonucunda ortaya çıkan modern kapitalist sistemin gereksinimlerine yanıt verme amacı taşıdığı söylenebilir. Üretim ve hizmet sunumunda bürokratik örgütlerden yaygın bir biçimde yararlanılmıştır.⁵⁶ Dolayısıyla sanayi devriminden başlayarak yakın zamana kadar kamu sektöründe yer alan hemen hemen bütün örgütlerin Weberyana modelde yapılandığını ve hizmet sunumunda da Taylorist ilkeleri benimsediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü Weberyana bürokratik model, örgütü rasyonel ve ussal temellere oturtmaya yönelik ilkeleri ortaya koyarken; Fordizm ve Taylorizm ise üretim sürecinin rasyonelleştirilmesini amaçlamış ve bu noktada bir örtüşme söz konusu olmuştur. Weber'in örgüt içinde yapılacak iş ve görevlerin önceden saptanmasını, çalışmalar üzerinde sürekli denetimin kurulmasını, katı hiyerarşik bir yapılanmanın oluşturulmasını ve çalışanların yapacakları işlerin ayrıntılı bir biçimde belirlenmesini içeren ilkeleri, Ford'un otomobil fabrikasında uygulamış olduğu üretim ve yönetim tarzının başka bir versiyonunu oluşturmaktadır.⁵⁷

1.3. 1980 SONRASI KAMU PERSONEL REJİMİNİN TEMELLERİ

1980 öncesinin kamu personel rejiminin temel niteliğini anlayabilmek için Fordist üretim ve örgütlenme modeli ve bunun kamu kesimindeki uygulamasının esasını oluşturan Weberyana bürokratik yönetim modeli bizlere önemli ipuçları sunmaktadır. Bu noktada, toplumsal yaşamın hemen bütün alanlarında kapsayıcılık, müdahalecilik, uzlaştırmacılık ve yönlendiricilik boyutuyla ön plana çıkan sosyal devlet, kamu hizmetlerinin yürütülme biçimi ve bu kamu etkinliğinde yer alacak olan kamu personelinin çalışma esasları hakkında temel bir veridir. Kamu hizmetlerinin, kamu harcamalarının ve sosyal güvenlik ödemelerinin artmasıyla birlikte devletin

⁵⁵ Max WEBER, **Sosyoloji Yazıları**, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1993, s.207.

⁵⁶ Hüseyin GÜL, "Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği", **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongre Bildirileri**, TODAİE Yayınları, No:296, Ankara, (Eylül 1999), (ss.15-30), s.17.

⁵⁷ Halil İ. AYDINLI, **a.g.e.**, ss.34-35.

rolünde de artışlar olmuş, buna koşut olarak kamu personeli de kamu hizmeti-kamu yararı ilişkisinin özelliği gereği kendine özgü bir çalışma rejimi içerisinde, devlet tarafından tek taraflı olarak verilen ve kamu hukuku çerçevesinde biçimlenen bir “statü” ile ve tamamen piyasa ilkelerinden farklı olarak yer almıştır.

1980 sonrası kamu personel rejiminin temel niteliğini belirleyen kavram “dönüşüm”dür. Fordist dönemde ulus devlet eksenli birikim modelinde öne çıkan noktalar, devletin sosyo-ekonomik yaşama etkin müdahalesi ve kamu harcamalarının (ki sosyal harcamalar bunun içinde önemli bir bölümü oluşturmaktadır) yüksek boyutlara ulaşmasıdır. Ancak söz konusu tablo, 1960’ların ortalarından itibaren, 1970’lerde ise esaslı olarak bir dönüşüm içine girmiştir. Dönüşümün temel sebebi, Fordist birikim modelinin içine düştüğü krizdir.

1.3.1. Fordizmin Krizi

ABD’nin liderliği altında 2. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası alanda baskın hale gelen ve kendini kabul ettiren⁵⁸ Fordizm, bilindiği üzere kapitalizmin 1920’lerde girdiği krize karşı sistemin kendini yeniden üretebilmesi amacıyla Keynesyen bir yaklaşım üzerine oturtulmuş bir devlet müdahalesi ve yönlendirmesi anlamına gelen sosyal refah devleti uzlaşması ile uyumlu bir birikim modeli ve toplumsal modeldi. Kamu hizmetleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bir kısım toplumsal politika ve uygulamalar, bu kriz döneminin çözümüne katkıda bulunan gelişmeler olmuştur. Böylece, adım adım oluşturulan bu “çok devlet” ve “çok kamu” anlayışı, 1970’li yılların krizinin temel nedeni olarak görülmüştür.⁵⁹

Fordist birikim rejimi 1945-1975 döneminde üretimde ve tüketimde hızlı bir artış sağlamış, ancak özellikle 1960’lı yıllardan itibaren ekonomik büyümenin yavaşlaması, giderek daha fazla sayıda işçinin işinden olması, toplam talepteki daralma, özel sektörde verimliliğin ve kârlılığın düşmesi, enflasyon rakamlarının

⁵⁸ Josef ESSER – Joachim HIRSCH, a.g.e., s.75.

⁵⁹ A. Şinasi AKSOY, “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:7, S:1, Ankara, (Ocak 1998), (ss.3-13), ss.3-4.

yükselmesi gibi sorunlar, krize temel oluşturmıştır.⁶⁰ Üretimde meydana gelen yavaşlama sanayileşmiş merkez ülkeler başta olmak üzere bütün dünyada kendini göstermiştir. Devlet borçlarının hızlı artışı, askeri harcamaların yükselişi ve reel piyasalar yerine manipülasyonlara açık olan finansal piyasaların gelişimi sosyal refah devletine özgü “uzlaşma”nın sonunu hazırlamıştır. Fordist birikim şablonunu temelden sarsan bu gelişmeler kaçınılmaz olarak krize yol açmıştır.⁶¹ 1960’ların sonunda ortaya çıkan gerilim sistemi etkilemiştir. Toplumsal huzursuzluklar yükselen uluslararası rekabet ile koşut olarak gelişmiş, ABD’nin ekonomik gücü gerilerken Japonya’nın yükselişi ortaya çıkmış, kâr oranları düşerken 2. Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan uluslararası ekonomik anlaşma sistemi (Bretton Woods) çökmüştür.⁶² Bunun yanı sıra 1970’lerde başgösteren iki büyük petrol krizi, toplumsal hareketler, endüstriyel pazarların doyumu, üçüncü dünya ülkelerinin kendi kendilerine gelişme stratejileri oluşturarak ithal ikameci ve korumacı düzenlemelerde bulunmaları ve tüketici tercihlerinde farklılaşmaların ortaya çıkması da krizi tetikleyen unsurlar olmuşlardır. Zîra tüketici tercihlerindeki farklılaşma, kitlesel ve standart mal üretimine dayalı sistemin çözülmesini gerektirecektir, bu noktada “rekabet” uluslararası bir boyut kazanarak sisteme yerleşen bir kavram haline gelecektir.⁶³

Krizin geri planında birikimle ilgili sorunların yatması sebebiyle sistemin tüm ekonomik ve siyasal güç ilişkilerinin yeniden belirlenmesi gerekmiştir. Nitekim gelişmiş kapitalist ülkelerde yalnızca üretim alanıyla ilgili olarak değil, aynı zamanda toplumsal yaşamla da ilgili köklü değişiklikler gündeme gelmiştir. Kapitalizm bir dünya sistemi olduğundan kriz yalnızca merkezi değil, çevreyi de kuşatmıştır.⁶⁴ 1970’li yılların ortası, kapitalist sistemin uzun dönemli eğilimlerinde bir dönüm noktasına gelindiğini göstermektedir. Bunun anlamı, eski birikim rejiminin yerini

⁶⁰ David HARVEY, **Postmodernliğin Durumu**, (Çev. Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul, 1997, s.164.

⁶¹ Sezai TEMELLİ, “Türkiye’de Sosyal Harcamaların Gelişimi”, **Eğitim Bilim Toplum**, C:1, S:4, Ankara, (Güz 2003), (ss.34-45), s.35; M.Kemal AYDIN, “Neoliberal Dalga ya da Küreselleşme”, **Bilgi** (2), 2000/1, s.14.

⁶² Ray KIELY, “Globalization, Post-Fordism and The Contemporary Context of Development”, **International Sociology**, Vol.13 (1), March 1998, s.98.

⁶³ Zeki ERDUT, **Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi**, TÜHİS Yayını, İzmir, 1998, ss.22-23.

⁶⁴ Tülin ÖNGEN, “Yeni Liberal Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi”, **İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, (Korkut Boratav’a Armağan), İletişim Yayınları, No:912, İstanbul, 2003, (ss.161-189), s.161.

yenisine bırakması, buna koşut olarak toplumsal, siyasal yapının ve devletin yeniden yapılanmasıdır.⁶⁵ Tükenen yapılar, bir zamanlar sermayeye ortalama kâr oranlarını arttırma olanağını veren yapılar, geline nokta bu olanağı devam ettirecek yeni yapıların ve yeni ilişkilerin tesis edilmesi gerekecektir.⁶⁶

Böylelikle Fordizmin içine düştüğü kriz, sanayi kapitalizminde yapısal bir yenilenmeyi zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede, üretim sürecinde verimliliği olanaklı kılacak ve aynı zamanda küçük ve istikrarsız piyasalara ve değişen tüketici taleplerine hızlı bir biçimde yanıt verecek yeni bir üretim örgütlenmesine geçilmesi gündeme gelmiştir. Bu yeni üretim sistemi “Post-fordizm”dir.

1.3.2. Fordizmden Post-fordizme Geçiş

Sermaye birikiminde yeni bir periyoda girildiği üzerinde biçimlenen tartışmalar, özellikle yeni örgütlenme yollarının ortaya çıktığı Post-fordist çağda yaşıyor olduğumuzu öne sürmektedir.⁶⁷ Kapitalist üretim biçimindeki köklü değişikliklerin temelini oluşturduğu yeni bir çağa geçildiğine ilişkin inanç, özellikle 1980’lerde belirginlik kazanmıştır. 1970’lerde Fordizmin kriziyle ortaya çıkan ve 1980’lerde de “Fordist olmayan” bir yöne geçişle ifade edilen ve 1990’larda iyice belirginlik kazanan⁶⁸ bu dönüşümü “Post-fordizm” olarak adlandırmak mümkündür.

Post-fordizm, teknolojinin, işbölümünün, organizasyon yapılarının, işgücünün “esnekleşmesi” ile karakterize edilen bir süreçtir ve esasen sermayenin akışkanlığını hızlandırmak amacıyla ortaya çıkmıştır.⁶⁹ Bir diğer ifadeyle, Fordizmin içine düştüğü kârlılık krizine üretilen bir “yanıt”tır. Bu çerçevede bilgi-yoğun üretime geçiş, yeni liberal politikalar, üretimin desantralizasyonu, piyasaların küreselleşmesi ve modern ulus devletin politik açıdan gerilemeleri gibi çok temel dönüşümler, Post-fordizmle birlikte gündeme taşınmıştır.

⁶⁵ Yeşim E. ŞAHİN, **a.g.e.**, s.16.

⁶⁶ İlker BELEK, **a.g.e.**, s.254.

⁶⁷ Ray KIELY, **a.g.e.**, s.97.

⁶⁸ Simon CLARKE, “What in The F---’s Name is Fordism”, **Fordism and Flexibility**, (Ed. Nigel Gilbert-Roger Burrows-Anna Pollert), Mac Millan Pres, 1992, s.13.

⁶⁹ İlker BELEK, **a.g.e.**, s.169.

Post-fordizmin yalnızca yeni ve sabit bir sermaye-emek ilişkisi biçimi olduğunu iddia etmek doğru olmayacaktır. O, aynı zamanda yeni bir “birikim rejimi”dir.⁷⁰

Bu yeni birikim rejimi, toplumsal bölüşüm düzeni, devletin ekonomiye müdahale biçimlerinin köklü bir biçimde değişmesi ve tüm ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması olarak üç temel unsur üzerine yapılandırılmıştır. Fordist rejimin temel dayanaklarından biri olan sendikaların güçlerini yitirdikleri, “daha az devlet, daha çok özel teşebbüs” sloganıyla devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki yerinin köklü biçimde değiştirilerek sosyal devlet anlayışının geriletildiği bir dönem başlamıştır. Yaşanan dönüşüm, Fordist birikim rejiminin emeği örgütlü bir toplumsal güç olarak denetim alma politikasından, Post-fordizmin esnek emek örgütlenmesine, bir diğer ifadeyle emeği bireyselleştirerek denetim altına alma politikalarına; sosyal devlet anlayışından, toplumsal ve ekonomik boyutu küçültülmüş devlet anlayışına geçişi simgelemektedir.⁷¹

Post-fordist dönemde, Weberyan, Fordist ve Taylorist yaklaşımların yetersizlikleri genel olarak kabul edilmektedir. Yine bu dönemde esnek üretim süreçleri, esnek işgücü piyasası ve küresel rekabet anlayışı egemendir. En belirleyici özellik ise mikroelektronik sistemler üzerine kurulu bilgi ve iletişim teknolojileridir. Dolayısıyla üretim, tüketim ve işgücü piyasasında yaşanan değişimler, Post-fordist çözümlemenin merkezinde yer alır.⁷² Post-fordizm 1970’lerin ilk yıllarında sanayileşmiş ülkelerde yaşanan ekonomik, toplumsal ve siyasal değişimlerle ilişkilendirilerek tartışılmaktadır. Bu tartışmaların özünde uluslararası şirketlerin ve Batı’lı sermayenin genişlemesinin küresel ekonomik ve toplumsal ilişkileri değiştirmesi şeklinde ortaya çıkan ekonomik küreselleşme ile otomasyon ilişkisi hakkındaki sorular yer almaktadır. 1970’lerdeki ekonomik durgunluk, uluslararası şirketlerin yükselişi ve diğer bazı unsurlar, iletişim ve ulaştırma teknolojilerindeki ilerlemeler küreselleşmeyi cesaretlendirmiş, buna karşılık sendikalar yavaş yavaş güç

⁷⁰ Jaime GOUGH, “Where’s the Value in Post-Fordism?”, **Fordism and Flexibility**, (Ed. Nigel Gilbert-Roger Burrows-Anna Pollert), Mac Millan Pres, 1992, s.31.

⁷¹ Yeşim E. ŞAHİN, **a.g.e.**, s.17.

⁷² Hüseyin GÜL, **a.g.e.**, s.19.

kaybederken, yeni liberal ticaret ve politikaların nüfuzu artmaya başlamıştır.⁷³ 1970’lerde dünya piyasalarında rekabetin artması ve üretimin küreselleşmesi ile başlayan dönüşüm, çokuluslu şirketlerin üretim süreçlerini ve emek ilişkilerini yeniden yapılandırma ihtiyacını yoğunlaştırmıştır.⁷⁴

Post-fordist dönemde istihdam bakımından yaşanan en belirgin ve köklü dönüşüm ise tam istihdama dayanan tam zamanlı çalışma anlayışının, yerini esnek, yarı zamanlı, kısa dönemli ve sözleşmeye dayalı çalışma anlayışına bırakmış olmasıdır. Bu noktada, Fordist döneme özgü kitlesel sendikacılığın da bu dönüşüme koşut olarak eski güçlerini yitirdiği söylenebilir.

Bu yeni birikim rejiminin karakteristik özellikleri:⁷⁵

1. Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı üretim ve çalışma organizasyonu olan post-Taylorist biçime geçiş.
2. Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı hizmet sektörünün güçlenmesi.
3. Gelir farklılıklarının yükselmesi ve tüketici modelinde farklılıkların ortaya çıkması.
4. Yüksek rekabet, tüketici farklılığı, bilgi teknolojisine göre toplumsallaşma, çalışma ve ücretler arasındaki ilişkinin parçacılığına dayalı olarak bireyselleşme ve yaşam tarzlarında çoğulculuğun baş göstermesi.
5. Sanayi kapitali ve finans kapitalinin ilişkilerinin güçlü uluslararası süreçlerde toplaşması ve yeniden organize olmasına bağlı olarak, ileri üretim teknolojisine dayalı sanayi ve meslek yapısının yeni ilişkilerle bütünleşmesi.

⁷³ Majia Holmer NADESAN, “Post-fordism, Political Economy, and Critical Organizational Communication Studies”, **Management Communication Quarterly: McQ**, , 15,2, ABI/INFORM Global, (Nov 2001), s.260-261.

⁷⁴ Zeki PARLAK, “Yeniden Yapılanma ve Post-fordist Paradigmalar”, **Bilgi**, 1999/1, (ss.83-102), s.96.

⁷⁵ Josef ESSER – Joachim HIRSCH, **a.g.e.**, ss.77-78.

6. Sosyal güvenlik sisteminin parçalanması ve nicel olarak küçültülmesi.
7. Kitlese işsizliğe bağılı olarak işçi sendikalarının zayıflaması ve çalışma ilişkilerinde ve süreçlerinde heterojenlik.

Post-fordist dönüşüm elbette ki geleneksel kamu yönetimi anlayış ve örgütlenişinde de önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu sonuçları temel olarak “esnekleşme” ve “parçacılaşma” kavramları etrafında toplamak olanaklıdır.

Kamu personeli istihdamı açısından meydana gelen en belirgin dönüşüm, kamu personel rejimlerinin geleneksel kamu hizmeti-kamu yararı kavramları etrafında biçimlenen statüye dayalı ve kamu hukuku çerçevesinde oluşmuş katı yapılarının, daha esnek ve devletin sosyo-ekonomik yaşamdaki ağırlığının azaltılmasına koşut olarak piyasa çalışma ilkeleri çerçevesinde yepyeni bir yapıya/rejime kavuşturulması, en azından bu yöndeki çabaların son yıllarda giderek ivme kazanması ve yasa taslakları biçiminde ortaya çıkması olmuştur. Bu, bir bakıma “statüye dayalı çalışma rejiminden sözleşmeliliğe dayalı çalışma rejimine geçiş” ifade eder ve Post-fordist birikim rejimi, bir altyapı unsuru olarak bu dönüşümde oldukça açıklayıcıdır.

1.3.3. Yeni Liberal Devlet Anlayışı ve Yeni Sağ

Yeni liberal devlet anlayışı, esasen kapitalizmin 1970’lerde karşı karşıya kaldığı yapısal krizlere karşı çare olarak geliştirilen bir ekonomik modeldir. Bu ekonomik modelin esaslarını, ekonomilerin tamamıyla piyasa işlerliğine bırakılması, para ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, devletin ekonomideki rolünün azaltılması ve sosyal devletin kazanımlarının kısıtlanması oluşturmaktadır. Bu ekonomik politikanın gerçekleştirilmesi için öngörülen üretim modeli ise Post-fordizmdir.⁷⁶

⁷⁶ Ayşe Gül YILGÖR, “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongre Bildirileri**, TODAİE Yayınları, No:296, Ankara, (Eylül 1999), (ss.3-13), s.5; Coşkun Can AKTAN, “Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:28, S:1, Ankara, (Mart 1995), (ss.3-32)’den ayrı bası, s.12 vd.

1970’li yılların sonu ve 1980’li yılların başında ABD ve İngiltere’nin öncülüğünde piyasa ekonomisini kamu müdahalesinden arındırma, bir diğer ifadeyle “kuralsızlaştırma (deregülasyon)” faaliyetleriyle bir ekonomik düzen olarak başlayan yeni liberalizm, küresel düzeyde bütünleşmiş serbest bir piyasanın oluşumunu amaçlamaktadır. 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 kaldırılması⁷⁷, bu yeni düzenin en önemli ayaklarını oluşturacaktır.

Yeni liberalizm, siyasal, toplumsal ve ekonomik boyutlarıyla “bireyci” bir yaklaşımı temsil etmektedir. Bireyin rasyonel davranma gibi bir niteliğe sahip olduğunu varsayarak, özgür bırakıldığı takdirde kendisi için en iyi ve uygun olanı bulabileceği vurgulanmaktadır. Bireysel girişim ve bireysel tercih özgürlüğünü en üst düzeyde sağlayabilecek olan ortam ise rekabetçi piyasa ortamıdır. Bireyin girişimci olarak kendini özgürce ifade edebilmesi ve tüketici olarak da tercihlerini özgürce kullanabilmesi ancak liberal bir ekonomik ilişkiler sistemi içinde mümkün olabilecektir. Adam Smith’in “görünmez el”i serbest piyasa ilişkilerinin temel unsuru olarak bireysel-toplumsal rasyonele ulaşmanın potansiyel güvencesi olmaktadır.⁷⁸

Yeni liberalizm, devletin ekonomiye müdahalesi konusunda klasik liberalizmden bir adım daha ileriye giderek, bu müdahalenin mümkün olduğunca “sınırlı ve istisnai” olması gerektiğini savunur. Hayek devletin sınırlandırılması gereğini basit iki kabullenme üzerine oturtur: Bunlardan ilkinde göre bireysel özgürlüklerin güvenceye alınması halinde iyi işleyen kompleks bir toplumsal düzen kendiliğinden kurulacaktır. Diğer kabullenmeye göre ise, kamu yöneticileri güvenilmezdir ve bu sebeple de kamu gücü sınırlandırılmalıdır.⁷⁹

⁷⁷ Hasan Ejder TEMİZ, **Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri**, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yayını, İzmir, 2004, s.75.

⁷⁸ A. Şinasi AKSOY, **a.g.e.**, s.5; Toktamış ATEŞ, **Toplumların Belleği ve Medya**, Çağdaş Yayınları, 1998, s.103.

⁷⁹ Recep BOZLAĞAN, “Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (Ed. Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın, No:549, Ankara, 2003, (ss.277-304), s.291.

Yeni liberalizmin öngördüğü sosyo-ekonomik sistem temelde iki düşünce okuluna dayanmaktadır: “Kamu Tercihi Okulu” ve “Mülkiyet Hakları Okulu”. Kamu tercihi okuluna göre kamu kesimi ekonomik anlamda özel kesime oranla verimsizdir. Kamunun mal ve hizmet üretiminde tüketicinin belirleyici ve etkileyici rolü sınırlıdır. Dolayısıyla bundan böyle tüketici tercihleri belirleyici olmalı, kamu, hizmet arzında ekonomik davranmalı, kamuda küçülme ve desantralizasyona gidilmeli, piyasa ve müşteri yönelimlilik esas olmalı, çalışma ilişkilerinde performans ölçütleri belirleyici olmalıdır. Mülkiyet hakları okulu ise, bir insanın, yönetimi altındaki mülke katılımının (mülkiyetteki pay oranı) azaldığı oranda o mülkün etkin bir biçimde işletilmesine yönelik dürtüsünün o oranda azalacağını ve buradan hareketle kamu iktisadi teşebbüslerinde (KİT’ler) etkinlik ve verimliliğin ancak bunların mülkiyetin özel sektöre devriyle mümkün olabileceğini savunmaktadırlar.⁸⁰

Yeni liberalizm, devletin toplumsal çıkarın tanımı ve korunmasına yönelik düzenlemelerini tepkiyle karşılar, devletin bu çerçevede görev almasını, rol üstlenmesini kabul edilemez görür. Bununla bağlantılı olarak sosyal adalet, sosyal güvenlik, eşitlik, sosyal amaç gibi kavramlar yapay kavramlardır. Sosyal devletin bu yöndeki yapılanmasına ve işlevlerine son verilmesi gerekir. Bireyin bugünü ve geleceği tayin hakkı kendisinde olmalıdır ilkesiyle koşut olarak da sendikalaşma ve sendikal süreçlerin serbest piyasa ekonomisinde serbest karar almayı engelleyen bir durumu ifade ettiği savunulmaktadır. Böylelikle ücretlerin, çalışma koşullarının belirlenmesi ve değişen koşullara çabuk bir biçimde adapte edilebilmesi, işe alma ve çıkarmaların daha esnek bir biçimde yapılabilmesi için bu katı yapının çözülmesi⁸¹ gerektiği belirtilmektedir. Toplumsal dinamizmin temelinde bireylerin eşitsizliğinin

⁸⁰ **y.a.g.e.**, ss.291-293; Temsili demokrasinin kurum ve işleyişinin toplum tercihlerini siyasal karar alma mekanizmalarına doğru olarak taşımadığını savunan kamu tercihi teorisyenleri, siyaset kurumunun ekonomi biliminin yöntemleri ile incelenmesini önermektedirler. Pazar (piyasa) kavramlarının kamu yönetimine ithal edilmesinin somut siyasal etkilerinin başında devletin küçültülmesi fikrinin egemen olması gelmektedir. Daha önceleri siyasal tartışmaların merkezinde devletin yerine getirmesi gereken kamu hizmetleri konusu yer alırken, bugün tartışmalar devletin yapmaması gereken ya da yapamayacağı işler üzerine yoğunlaşmıştır. Bkz. Ali Rıza ÇOBAN, “Kamu Tercihi Teorisi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (Ed. Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın, No:549, Ankara, 2003, (ss.75-96), ss.75-95.

⁸¹ Yeni liberal anlayışta çalışma ilişkilerinin tamamen sermayenin ihtiyaçlarına göre yeniden biçimlendiği, bu yönde köklü kurumsal ve normatif düzenlemelere gidildiği görülür. Yeni iş ve sosyal güvenlik yasaları, çalışanların kazanılmış hak ve özgürlüklerini geri almaya, örgütlü gücünü ve pazarlık yeteneğini kısmaya dönük esnekleştirme, sendikasızlaştırma uygulamaları buna örnektir. Tülin ÖNGEN, **a.g.e.**, s.165.

yattığını veri olarak alan yeni liberalizm, bir şeye sahip olunması için çaba gösterilmesi gerektiğini, çaba gösterilmeksizin elde edilecek şeylerin bireyi “atalete” sevk edeceğini, toplumsal durgunluğun temelinde de bunun yattığını savunarak, “rekabetçi” bir yapıyı savunur; bireyler arasında daha doğuştan var olan ve sonradan telafi edilmesi neredeyse olanaksız olan eşitsizlikleri ise görmezden gelir. Bu anlamda vatandaşlık hakları ya da sosyal haklar denilen ve sosyal devlet anlayışıyla belli bir gelişme göstermiş bulunan haklar dizisine karşı çıkmaktadır. Vatandaş kavramı ve onun etrafında somutlaşan haklar, “müşteri” kavramına ve müşteri hakları düzeyine indirgenmektedir. Haklardan yararlanmak, imkânları kullanmak, karşılığı varsa ve bedeli ödenebiliyorsa mümkün olacaktır.⁸² Bu yaklaşım, rekabete dayalı, kullanıcıların yani müşterilerin tercih özgürlüklerinin olduğu, şeffaf ve inisiyatif alan bir bürokrasiyi meydana getirme amaçlı bir dizi bürokratik reform etkinliğini beraberinde getirmiştir. Bu, esasen toplumsal bir proje olarak “yeni sağ” hareketi tanımlamaktadır.⁸³

Yeni sağ, 1980’den başlayarak bütün azgelişmiş ülkelerde “yapısal uyarlama politikaları” adıyla yaşamı yönlendirmiştir⁸⁴ ve günümüzde de devleti değişime uğratmak konusunda yaygın ve etkin bir akım konumundadır.⁸⁵ Yeni liberal değerler ve piyasa ekonomisi burada belirleyici olmaktadır ve devletin ekonomik alanda yer alan eylemci bir aktör olmaması gerektiği savunulmaktadır. Bu durumda eskiden kamu hizmeti olarak görülen pek çok ekonomik etkinlik, devletin söz konusu etkinlikleri terk etmesiyle birlikte piyasaya özgü ve piyasa ilkeleriyle çevrilmiş birer hizmet haline gelecektir.

Yeni sağın dikkat çeken bir özelliği, yeni liberal anlayışı destekleyecek kurumlar, formüller önermesidir. Bu noktada yeni sağ, sosyal haklar ve bu hakların

⁸² A. Şinasi AKSOY, **a.g.e.**, ss.5-6.

⁸³ Yılmaz ÜSTÜNER, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:33, S:3, Ankara, (Eylül 2000), (ss.15-31), ss.20-21.

⁸⁴ Birgül A. GÜLER, “Küreselleşme ve Yerelleşme Yerel Altyapı Sektörü”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:6, S:3, Ankara, (Temmuz 1997), (ss.62-77), s.62.

⁸⁵ Namık Kemal ÖZTÜRK – Bayram COŞKUN, “Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması”, **Türk İdare Dergisi**, S:439, Ankara, (Haziran 2003), (ss.71-103), s.71; Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (Ed. Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın, No:549, Ankara, 2003, (ss.3-44), s.25.

devlet güvencesi altına alınmasına karşı gösterdiği hoşnutsuzlukla yeni liberal anlayışa koştur bir tutum sergiler. Toplum organik-hiyerarşik bir yapıya sahiptir ve bireysel farklılıklar bu hiyerarşik yapının doğal özelliğidir. Bu farklılıkların düzeltilmesine yönelik dış müdahaleler söz konusu doğal dengeyi bozacaktır. Eşitsizlikten kaynaklanan bu sorunların hafifletilmesinde aile öncelikli olmak üzere komşuluk ilişkileri, dini kuruluşlar ve örgütlenmeler, özellikle de vakıflar devletin yerine geçmelidir⁸⁶ denilerek, özelleşmiş çıkarları ve kesimsel talepleri dile getiren siyaset biçimleri öne çıkarılmaktadır. Etnik, dinsel, cinsel, kültürel gibi sınıfsal bir nitelik taşımayan kimlikler üzerinde yükselen yeni toplumsal hareketler ile sivil toplumculuk giderek güçlenmektedir.⁸⁷ Böylelikle postmodern yaklaşım olarak da ifade edilen bu yaklaşımlar homojenliğe dayalı toplumsal birliktelik ve dayanışma yerine farklılıklara dayalı bir birliktelik ve dayanışmanın daha sağlıklı olduğunu savunmaktadırlar. Bu, modern ulus devlet formundan ve devletin sosyo-ekonomik hayatı çekip çevirme niteliğinden uzaklaşmaya yönelik çabaları beraberinde getirmiştir.

Yeni liberal dönemin özelliği ekonomik rasyonalitenin toplumsalı kolonize etmesi olarak özetlenebilir ve bu “toplumsalın sona erışı” olarak kendini göstermektedir. Burada toplumsaldan kasıt, sosyal devlet döneminde ulus olarak örgütlenmiş, siyasal ve sosyal haklarla güçlendirilmiş ve güçlü bir eşitlik düşüncesine dayanan homojen bütünlüktür. Yeni liberalizm ise kültürel ve ahlaki değerlere dayanan, çeşitliliği ve heterojenliği öne çıkaran ve “sermaye” olarak tanımlanan bir toplum düşüncesi yaratmaktadır. Yeni liberalizm, sosyal refah devletinin içine girdiği siyasal ve mali krize karşılık, ekonomide devlet müdahalesinin kısıtlanmasını öngören temel argümanla ortaya çıkan, devlet ve toplum alanında bu temel argüman çerçevesinde düzenleme yapmayı hedefleyen bunun gerçekleşmesi adına muhafazakâr akımın sağladığı kültürel/felsefi çerçevede

⁸⁶ A. Şinasi AKSOY, **a.g.e.**, s.7.

⁸⁷ Tülin ÖNGEN, **a.g.e.**, s.166; A. Şinasi AKSOY, “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 2004, (ss.32-49), s.38; Bilal ERYILMAZ, “Kamu Yönetiminde Değişim”, **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 2004, (ss.50-64), s.53.

hareket eden bir paradigmayı anlatmaktadır. Yeni liberalizmin muhafazakârlıkla bütünleşen paradigma içeriği ise “yeni sağ” olarak tanımlanmaktadır.⁸⁸

Yeni sağ, kamu yönetimi de dahil olmak üzere bütün disiplinlere entegre edilmeye çalışılan “işletmeci” anlayış kadar kamunun da iktidar söyleminde işletmeci bir anlayışla yeniden kurulmasını anlatan bir süreci işaret eder. Bu noktada, yalnızca paradigma düzeyinde bir dönüşümün yaşanmadığı, toplumun da bir yönetim nesnesi olarak yeni liberal söylem çerçevesinde ekonomik değerlerle okunmaya başlandığı söylenebilir. Böylelikle sosyal ekonomikleşmekte, girişimci birey ve girişimci sosyal değerler oluşturulmakta yaşam arz-talep gibi ekonomik formlarla açıklanmakta, tüketici kimliği güçlendirilmekte, kamu, sosyal sermayeye “paydaş”a dönüştürülmektedir.⁸⁹

1.3.4. Küreselleşme

Küreselleşme, günümüz dünyasında hemen hemen yaşamın bütün alanlarına nüfuz etmiş, pek çok şeyin kendisiyle ilgi kurularak değerlendirildiği ve yine pek çok şeyin “kendisinden hareket edilerek” tanımlanabildiği, yaygın ve popüler bir kavramdır.

Kapitalizmin küreselleşmesi eski bir olgu olmakla beraber 20. yüzyılın ikinci yarısına kadar insanlık bu kavramla tam anlamıyla tanışabilmiş değildi. Küre ve küresel kavramları daha önce coğrafi anlamlar içermekteydi ve bugünkü kadar geniş bir içeriğe sahip değildi. Kavram, muhtemelen içinde bulunulan dönemi daha iyi anlatmak ve anlamlandırmak üzere ortaya çıkarılmıştır. Örneğin; Jeremy Bentham’ın 1780 yılında ilk kez “uluslararası” sözcüğünü kullanması, o dönemin kaçınılmaz bir sonucuydu. Çünkü ulus devletler ortaya çıkmıştı ve bunların birbirleriyle girdikleri sınır ötesi ilişkileri kavramlaştırmak gerekiyordu. Bu açıdan değerlendirildiğinde “küreselleşme” sözcüğünün ortaya çıkışını da rastlantısal kabul etmemek gerekir.⁹⁰

⁸⁸ Elifhan KÖSE, “Sosyalın Ölümü Sürecinde Kamu Yönetimi Disiplini”, **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 2004, (ss.182-188), ss.184-185.

⁸⁹ y.a.g.e., s.186.

⁹⁰ Halit KAKINÇ, “Kavramlar Açıklayıcılığını Yitirirken”, **İleri**, Yıl:3, S:18-19, İstanbul, (Eylül-Ekim/Kasım-Aralık 2003), (ss.167-180), s.169.

Hem akademik, hem de popüler literatürde, küreselleşmenin kapsamı, karmaşıklığı, yapısı, varsayımları, hedefleri ve süreçleriyle ilgili yeterince şey yazılmış ve çizilmiştir. İnsan hakları, çalışma koşulları ve tazminat, çevre koruma, ulusal egemenlik, yoksulluk, yatırım, verimlilik gibi konular, oldukça geniş olan küreselleşme kavramı içinde yer bulan konulardan bazılarıdır. Küreselleşmeyle ilgilenenler, ona çok farklı açılardan yorum getirmektedirler. Kimileri için küreselleşme insanlık için kaçınılmaz/karşı konulmaz bir evre ya da insanlığın büyük bir çoğunluğunun geleceğini tehdit eden bir kötülükler odağı, her şeyi yakıp yıkan bir serbest ticaret canavarıdır.⁹¹

1990'ların tanımlayıcı kavramı⁹² olan küreselleşme, her ne kadar bugünkü içerik zenginliğiyle ve bugünkü yaygınlıkla kullanılmıyordu ise de yeni bir fenomen değildir. 1. Dünya Savaşı'ndan önceki dönemde de bugünküne benzer yüksek bir uluslararası ticarete, yabancı yatırıma, bankalara ve hatta hükümetlere borç verme biçiminde mevcut olan yüksek finans akışına dayalı yüksek oranda bütünleşmiş bir dünya ekonomisi vardı. Savaş sonrası dönemde ise bu küresel ekonomi ve küreselleşme süreci tersine dönmüştür. Küreselleşme, eski seyrine ancak 1960'lardan sonra başlayabilmiştir. Günümüz küreselleşmesinin karakteristik halini alması ise 1980'den itibaren, Çin'in de "açık kapı" politikalarına geçmesiyle birlikte olmuştur.⁹³ Genel olarak bakıldığında son 30 yılda uluslararası finans ve ticaret akımının arttığı, ülkelerin giderek birbirlerine daha fazla eklemlendiği⁹⁴ görülmektedir. Küreselleşmeye olumsuz bakanların pek çoğu, bunun ulusal geliri artırmak için bir fırsat olduğunu kabul etmekte, ancak, çalışma hakları, gıda güvenliği, kültür ve buna benzer yüksek değerli unsurlar üzerinde yan etkileri olabileceğine dair de şüphe duymaktadırlar.⁹⁵ Küreselleşme; bir taraftan yoksul ülkelerin dünya ekonomisiyle bütünleşebilecekleri yeni bir refah yolunu açacak

⁹¹ Charles GAROFALO, "Globalization, Moral Justification and The Public Service", **Public Administration & Management**, 7(1), 2002, s.56.

⁹² Kevin H. O'ROURKE - Jeffrey G. WILLIAMSON, "When Did Globalization Begin?", **National Bureau of Economic Research**, Working Paper, No.7632, April 2000, <http://www.nber.org/papers/w7632> (17.06.2005)

⁹³ S. Mansoor MURSHED, "Globalization, Marginalization and Development", **UNU/WIDER**, Working Paper, No.175, February 2000, s.1.

⁹⁴ İsmet AKÇA, "Küreselleşme ve Emek Stratejisi: Toplumsal Hareket Sendikacılığına Doğru", (Çev.Görkem Doğan), **Eğitim Bilim Toplum**, C:2, S:5, Ankara, (Kış 2004), (ss.4-21), s.7.

⁹⁵ Jeffrey A. FRANKEL, "Globalization of The Economy", **National Bureau of Economic Research**, Working Paper, No.7858, August 2000, <http://www.nber.org/papers/w7858> (17.06.2005)

temel bir unsur olarak değerlendirilirken, diğer taraftan çalışanlar üzerinde olumsuz etkileri olabileceği, sosyal hakları tehlikeye düşürebileceği ve toplumsal eşitsizlikleri arttırabileceği gerekçesiyle endişeyle ve kuşkuyla karşılanmaktadır.⁹⁶ Bu konuda daha da ileri giden bir görüşe göre küreselleşme, dünyayı devletlerin toplumsal sorunları çözme yeteneklerinin zayıflatıldığı ve eşitsizliklerin giderek yükseldiği “küresel bir kapan”a dönüştürmektedir.⁹⁷

Küreselleşme, uluslararası mal, hizmet, sermaye, emek ve bilgi değişiminin hızlanmasını ifade eder. Teknik gelişmeler sonucunda ulaştırma maliyetlerinin düşmesiyle birlikte, gümrük tarifelerinin, kotaların, ithalat/ihracat engellerinin vb. ulusal önlemlerin kalkmasıyla kendini gösterir.⁹⁸ Bu, yalnızca bölgesel ölçektekileri değil, bir bütün olarak dünya ekonomisinin hızlı bir biçimde bütünleşmesini içerir.

Küreselleşme, ekonomi ve finans sektörlerinin dünya ölçeğinde bütünleşmelerinin sonucunda ortaya çıkan bir fenomendir. Bu fenomen aynı zamanda şu unsurların da bir sonucudur:⁹⁹

1. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen hızlı ve kayda değer teknolojik gelişmeler,
2. Doğu Bloku’nun çözülmesi ve AB gibi ekonomik ve siyasi bütünleşmelerin yükselmesiyle baş gösteren jeopolitik değişimler,
3. Piyasa düzenlemelerinin baskın ideoloji haline gelmesi, ki bu, önce ekonomi ve finans sektöründe başlayarak yavaş yavaş bütün sektörlerle (sosyal güvenlik, eğitim, sağlık gibi) nüfuz etmiştir.

Böylelikle yükselen sermayenin hedeflerinin, mal ve hizmet üretimini dünyanın her tarafında mümkün kılarak dünyayı bu anlamda küreselleştirmek olduğu

⁹⁶ Zeki ERDUT, **Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2003, s.1.

⁹⁷ Kevin H. O’ROURKE - Jeffrey G. WILLIAMSON, **a.g.e.**, <http://www.nber.org/papers/w7632> (17.06.2005)

⁹⁸ David E. BLOOM - S. Mansoob MURSHED, “Globalization, Global Public ‘Bads’, Rising Criminal Activity and Growth”, **UNU/WIDER**, Discussion Paper, No.2001/50, August 2001, s.1.

⁹⁹ Jacques HALLAK, “Globalization, Human Rights and Education” **IIEP Contributions**, No. 33, Paris 1999, s.8.

görülmektedir. Kamu hizmetleri açısından kavramı anlamlandırmak gerekirse; küreselleşme, geniş bir alana yayılmış bulunan kamu hizmetlerini piyasa üzerinden dünya genelinde serbestleştirme yoluyla ulus devletlerin karar ve uygulama alanlarının daraltılması sürecini ifade etmektedir. Böylelikle ulusal siyasal sistemin yasalarıyla düzenlenen ve ulusal kamu bürokrasisinin yönetmelikleriyle uygulanan kurallar, yerini uluslararası hizmet standartları sistemine terk edecektir. Tüm ulusal bürokratik mekanizma, “şeffaflık” ilkesi gereğince her tür küresel dinamiğin izleme ve denetimine açık hale gelecektir.¹⁰⁰

Küreselleşme ile birlikte 1980’lerden bu tarafa makroekonomik istikrara, ulusal pazarların serbestleşmesine, uluslararası ticaret ve finans akışının önündeki engellerin kaldırılmasına, özelleştirmeye ve kamu mallarının sunumunda piyasa temelli çözümlere gidilmesine vurgu yapan yeni bir ekonomik paradigmanın çıkışına ve yaygınlaşmasına tanıklık edilmiştir. Ekonomik birimler arasında rekabetin var olduğu ve devlet müdahalesinin mümkün olduğunca sınırlı olduğu küresel bir pazarı hedefleyen bu paradigma, aralarında eski sosyalist Avrupa ülkelerinin de bulunduğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler üzerinde oldukça etkili olmuştur.¹⁰¹ Bu noktada, küreselleşme; Adam Smith liberalizminin “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” yaklaşımının, iki kutuplu dünya düzeninin ortadan kalkmasıyla birlikte girişimci kültürünün kâr maksimizasyonuna dayalı bütün değerlerinin dünyaya hakim kılınmaya çalışıldığı (ve başarıldığı) bir ideolojik üst başlık olarak tanımlanmaktadır.¹⁰²

Küreselleşmenin çağırtırdıkları arasında şunlar dikkat çeker:¹⁰³

1. Bilgi ve iletişim imkanlarının çoğalmasıyla birlikte öğrenen toplulukların yükselişi,

¹⁰⁰ Birgül A. GÜLER, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, AÜSBF-KAYAUM Yayını, Ankara, 2004, s.16.

¹⁰¹ Giovanni Andrea CORNIA “Liberalization, Globalization and Income Distribution”, **UNU/WIDER**, Working Paper, No.157, Helsinki, March 1999, s.1.

¹⁰² Ufuk URAS, “Küreselleşme İdeolojisi Üstüne”, **Eğitim Bilim Toplum**, C:2, S:5, Ankara, (Kış 2004), (ss.22-33), s.23.

¹⁰³ Jacques HALLAK, **a.g.e.**, ss.13-14.

2. Çalışma yaşamının dönüşümü ile birlikte, özellikle esneklik ve hareketlilik kavramlarına her alanda ihtiyaç duyulması, iletişim becerilerinin önem kazanması, takım çalışmasının zorunlu hale gelmesi ve yeni teknolojilerin kullanımının yükselmesi,
3. Dünya nüfusunun büyük bir kısmı için iş bulamama ya da işini kaybetme, yetersiz gelir elde etme gibi durumların söz konusu olabilmesi, insanların kendini toplumun dışında bulabilmesi.

Piyasaya dayalı mekanizma bazı değerleri içermeyebilir, bu noktada küreselleşmenin temel unsurları ideolojik (piyasa), ekonomik (sermaye) ve politiktir (liderlik). Bireyler ise yaşamlarını ekonomik kaygılarla yönlendiren birer “ekonomik aktör”dür. Böylelikle bireylerin birer ekonomik aktör oldukları farzedilir, birer toplumsal aktör değil. Ancak burada piyasa koşullarında her bireyin eşit koşullarda olamayacağı hesaba katılmamaktadır.

Bugün dünyada sermaye yoğunluğunun Avrupa, Japonya ve Kuzey Amerika’da toplandığı görülüyor. Politik liderlik ise çok yüksek oranda ABD’de yoğunlaşmış durumda. Devletlerin ulusal ekonomilerini gözleme ve düzenleme kapasiteleri zayıflamakta, çokuluslu aktörlerin etkinliği devletin bu gücünü sınırlamakta, devletin toplumsal boyutu aşınmakta, insan haklarını koruma ve kaliteli eğitime girişi garanti etme konusundaki etkinliği gittikçe sınırlanmaktadır.¹⁰⁴ Bu sebeple Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar uluslararası alanda etkinliklerini artırarak gelişmekte olan ülkelerde yapısal uyum biçiminde onların sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi politikalarında bütçeyi nasıl kullanacaklarına ilişkin yönlendirmelerde bulunmaktadır.¹⁰⁵ Uluslararası yapılar, kuruluşlar ve süreçlerin ulusal politikalar üzerindeki etkisi egemenliğin yalnızca ulus devlete ait olmadığını kanıtlamakta ve aynı zamanda egemenliğin yer aldığı siyasal düzlemin de geliştiği ve çoğullaştığı görülmektedir.¹⁰⁶ Ulus devletlerin, bu küreselleşmiş piyasa çağında birer kurtuluş reçetesi hazırlamaları ve bu yönde politik kararlar almaları belki olanaklıdır, ancak, gelişmiş ve sanayileşmiş ekonomilerin

¹⁰⁴ y.a.g.e., s.14.

¹⁰⁵ Giovanni Andrea CORNIA, a.g.e., s.1.

¹⁰⁶ Hasan Ejder TEMİZ, a.g.e., s.66.

kültürel ve ekonomik hegemonyası bunu oldukça zorlaştırmaktadır.¹⁰⁷ Böylelikle küreselleşme, ulus devlet modeline karşılık ulus üstü modelin savunulduğu ve devlet müdahalesinin en aza indirilme fikir ve çabalarının yoğunlaştığı yeni bir dönemi şekillendiren bir “eksen” olmaktadır.¹⁰⁸

1.3.5. Kamu Hizmeti Kavramında Dönüşüm ve Kamu Personel Rejimine Etkileri

Kamu Yönetiminin yeni liberal paradigma etkisinde uğradığı dönüşüm, kamu hizmeti kavramını da doğrudan etkilemiştir. 1929 ekonomik bunalımından önce geleneksel liberal anlayışın etkisiyle kamu hizmeti, devletin temel işlevleri olan diplomasi, güvenlik, savunma ve yargı ile sınırlanmış ve devlet (kamu yönetimi) bu tür hizmetlerin yürütücüsü olarak kabul edilmiştir. Liberal devlet anlayışından refah devleti anlayışına geçilmesiyle birlikte devletin sosyo-ekonomik yaşama müdahalesinin arttığı görülmüştür. Devletin işlevlerindeki bu genişleme kamu hizmet alanını da etkilemiş, böylelikle bireysel ve toplumsal pek çok gereksinmenin karşılanması kamu hizmeti olarak kabul edilmiş ve bunların doğrudan kamu otoritesi tarafından yürütülmesi benimsenmiştir. Geleneksel görevlerinin dışına çıkan kamu yönetimi devasa ekonomik-yönetimsel bürokratik yapılara dönüşmüştür. Yeni liberal devlet modelinde ise kamu hizmeti kavramının içeriği daralmıştır. Devletin, aslî işlevleri olarak kabul edilen savunma, diplomasi, güvenlik ve yargı hizmetleriyle ilgilenmesi ve bunların dışında kalan alanları özel kesime bırakarak gözetici-denetleyici-kural koyucu konumunda bulunması gerektiği benimsenmiştir.¹⁰⁹ Ancak 21. yüzyılın başlarında giderek hız ve ivme kazanan ve birbirlerine koşut olarak ilerleyen “küreselleşme”, “bölgeselleşme” ve “yerelleşme” eğilimleri, devletlerin, aslî işlev olarak sıralanan alanlarda bile tam olarak hükümlan olup olmadıklarının yoğun bir biçimde sorgulanması ve tartışılmasına zemin hazırlamıştır. Bu noktada, uluslararası alanda geçmişte temel aktör olan ve bağımsız karar alma ve uygulama yetkisi konusunda oldukça güçlü konumda olan ulus devletlerin, günümüzde bu gücü

¹⁰⁷ New Forms and Meanings of Work in An Increasingly Globalized World, <http://www.ilo.org/public/english/support/publ/xttextem.htm#b7818> (20.06.2005)

¹⁰⁸ Çağlar KEYDER, *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*, Metis Yayınları, İstanbul, 1996, s.13.

¹⁰⁹ Recep BOZLAĞAN, *a.g.e.*, ss.293-294.

uluslararası ve ulusaşırı aktörlerle paylaşmak durumunda olduğu, bunun da “yeni bir dünya düzeni”ne işaret ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.¹¹⁰

Bu gelişmelere koşut olarak günümüzde ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzının, yani devletin ya da kamu yönetiminin, Weberyen bürokrasi ve memurluk sistemi yerine “esnek bürokrasi” ve “sözleşme” sistemine göre kurulması hedefi iyice belirginlik kazanmıştır. Bu, yeni liberal reform sürecine ait bir durumdur. Geleneksel kamu personel rejimi ilkeleri sorgulanmaya ve sistem çözülmeye başlamıştır. Weberyen bürokrasi kavrayışı içinde anlam kazanan memurluk, kendine özgü üstün ve ayrıcalıklı konumunu yitirme süreci içerisine girmiştir. Oluşacak yeni tarz, kamu bürokrasisinin “özel çıkarlar-piyasa karşısında üstünlük” niteliğini ortadan kaldırmaya ve kamu istihdamı ile piyasa istihdamını, piyasa ilkeleri temelinde birleştirmeye doğru evrilmiştir.

Bu yeni tarz, kamu personel rejiminde şu değişiklikleri gündeme getirmiştir:¹¹¹

1. Örgütsel yapı dikey değil, yataydır.
2. Hiyerarşiyle gelen merkeziyetçilik, yerini yetki devriyle gelen adem-i merkeziyetçiliğe bırakmalıdır.
3. Kamu hizmeti, piyasa ilkelerine göre; amaçlara değil sonuçlara odaklı olarak verilmelidir.
4. Kamu istihdamı, özel sektör istihdam koşullarına göre yeniden düzenlenmelidir.
5. Kamu görevlisinin önemi bulunduğu konumdan değil, işteki bireysel ve kurumsal başarısından gelir. İş güvencesi, değerlendirilmesi, yükselme ve ücretlendirmelerde aranacak ölçüt performans olmalıdır.
6. Memurluğun yaşam boyu iş güvencesi; kariyer sistemi; mali ve sosyal ayrıcalıkları kaldırılmalıdır.

¹¹⁰ Uluslararası politikada devletin temel aktör olma konumunu zorlayan görüş ve gelişmeler için bkz. Faruk SÖNMEZOĞLU, **Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2000.

¹¹¹ Birgül A. GÜLER, “Kamu Personeli Kimdir?”, **a.g.e.** içinde, s.7.

7. Memurluk sistemi daraltılmalı, kamu kesiminde istihdam “esneklik” ilkesinin uygulanmasını sağlayacak olan “sözleşmelilik” esasına dayalı hale getirilmelidir.
8. Kamu çalışanı ile özel sektör çalışanı arasındaki ayrılık ortadan kaldırılarak, bunlar piyasa sistemi içinde tek parça olarak yönetilmelidir.

21. yüzyılın yaklaşımları, kamu hizmeti ve kamu personeli kavramlarının özünü köklü bir biçimde dönüşüme uğratmıştır. Kamu personel rejimi, “piyasacı” algılamalar ve kavrayışla biçimlenen yeni bir paradigmanın etkisi altına girmiştir.

Memurluk kurumunun özel sektör istihdam ilkeleri içinde eritilmesi, devletin toplumsal rol, işlev ve konumunun değiştirilmesi amacıyla örtüşür. Memurluk, kamu hizmetini herhangi bir özel çıkar adına değil, farklı çıkarların baskısına karşı “kamu yararı” için yürütmenin başlıca güvencesidir. Memurluk kurumunun, bir diğer ifadeyle yaşam boyu meslek ve kariyere dayalı liyakat sisteminin daraltılması ya da kaldırılması, gerçekte farklı çıkarlar karşısında devletin üstünlüğü ilkesinin uygulanmasının sona ermesi anlamına gelmektedir.¹¹²

Kamu personelinin varlık sebebi, yürütmekle yükümlü olduğu görevin niteliğinde gizlidir. Kamu yönetiminin görevi, siyasal hedefler biçiminde ifade edilen toplumsal gereksinimleri karşılamaktır. Kamu personelinin varlık sebebi bu siyasal hedefleri gerçekleştirmektir. Siyasal hedefi gerçekleştirmek, toplumda başka hiçbir unsura tanınmamış özel bir gücü, “kamu gücü”nü kullanma ayrıcalığına sahip olmak anlamına gelir. Kamu personeli tarafından alınan her karar, yapılan her iş ve işlem, kişileri ve toplumu kısmen ya da bütünüyle, bugün ya da gelecek itibarıyla etkileme özelliği taşır. Kamu gücüne dayalı olan bu görev alanı kamu personeline kendine özgü bir “doğa” kazandırır. Dolayısıyla kamu personel rejimine dönük bir tasarrufta bulunulacağı zaman, yapılacak düzenlemelerin bu doğaya uygun olması büyük önem taşımaktadır.

¹¹² y.a.g.e., s.7.

Modern ulus devletle kamu personel rejimi belli güvenceler sistemi içinde kurulmuş ve geliştirilmiştir. Günümüzde ise toplumsal gereksinimler, bunları belirleyen siyasal otorite, kamu gücü, hem yeniden tanımlanmakta ve hem de yeniden yapılandırılmaktadır. Son üçyüz yıldan bu tarafa dinsel ve toplumsal örgütlerden merkezi devlete doğru çekilmiş bulunan kamu gücü, yeni yaklaşımların etkisiyle piyasa ve sivil toplum örgütlerine devredilmekte siyasal hedef konusu sayılan toplumsal gereksinim kavramı alabildiğine daraltılmaktadır. Bu durum, kamu personel rejimi üzerinde memurluğun daraltılması ya da ortadan kaldırılması ve kamu gücünün piyasa unsurlarına devriyle birlikte “memur”un “çalışan”a dönüşmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır.¹¹³

1.4. KAMU YÖNETİMİNE YENİ YAKLAŞIMLAR ve UYGULAMALAR

Dünyada son çeyrek yüzyıla damgasını vuran ve hemen hemen toplumsal yaşamın tüm alanlarında belirleyici ve tanımlayıcı hale gelen kavramların başında “dönüşüm” ve “değişim” kavramları gelmektedir. Bu kavramlar, toplumsal yaşamda, ekonomik ilişkilerde, uluslararası ilişkilerde, siyasette, yönetimde, kültürde, teknolojiye, sanatta, sporda ve daha birçok alanda o ana kadar geçerli olan kalıpların, formların geçerliliklerini yitirdiği, sorgulandığı ve bu alanlarda bambaşka yeni kalıpların ve formların tartışılmaya başlandığına işaret etmektedirler. Dolayısıyla bu dönüşüm ve değişim çağını niteleyen bir başka kavramın da “yeni” kavramı olduğu ortaya çıkmaktadır. Yeni, bir önceki durumdan daha farklı olanı ifade ederken, kullanım yoğunluğu göz önüne alındığında esasen kavramın arka planında “tam doğru, eksiksiz ve kabul edilmesi zorunlu” biçiminde gizli bir anlamın yattığı da söylenebilir.

Odağında “yeni”yi barındıran bütün yaklaşımların kökünde yer alan ve esasen bu yaklaşımlara ivme kazandıran olgular; bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki oldukça hızlı gelişmeler ile bu gelişmelerin daha da kolaylaştırdığı küreselleşmedir. Bu olgular ve beraberinde gelen tartışmalar, tüm dünyada toplumsal, ekonomik,

¹¹³ y.a.g.e., ss.7-8.

siyasal, yönetsel ve kültürel yapıların hatırı sayılır bir biçimde dönüştürülmesi üzerine kuruludur.

Tartışmalara bakıldığında; ulus devlet, ulusçuluk, modernite, bürokrasi ve Fordist üretim tarzı gibi kurum, kavram ve yapılar farklı düzey ve perspektiflerle sorgulanıp eleştirilmekte ve hatta aşındırılmaktadır. Bu noktada, küresel ve ulusüstü düzeyde karşılıklı bağımlılık ve ilişkilerin egemen olduğu bir dünyada ulus devletin yeri, rolü ve varlık sebebi tartışılmakta; dışsal ve içsel baskı ve değişimler karşısında işlevselliğini koruyabilmesi ve etkin olabilmesi için yeniden tanımlanıp formüle edilmesinin “kaçınılmazlığı” ileri sürülmektedir.¹¹⁴ İşte, ulus devletin yerini küresel ve ulus üstü/ulusötesi güçlerin almaya başlaması, Weberyen bürokrasi ve Fordist üretim tarzının yoğun olarak ve artan bir ivmeyle eleştirilmesi ve sorgulanması, paralelinde devletin yönetim aygıtı olan kamu yönetiminin de sorgulanmasını ve eleştirilmesini beraberinde getirmiştir. Bu yöndeki teorik çabalar son çeyrek yüzyılda oldukça hız kazanmıştır. Teorik tartışmalar, günümüzde de kamu yönetimi alanındaki uygulamalar ile birlikte devam etmektedir. Bunun en önemli göstergeleri olarak, kamu yönetimi teorisinde ve uygulamasında “işletmecilik”, “piyasa odaklılık”, “rekabetçi eğilim”, “girişimcilik”, “postbürokrasi”, “postmodernizm”, “müşteri odaklılık” gibi kavramların tartışılması kabul edilebilir.

Bu bağlamda kamu yönetimi de, “yeni kamu yönetimi” kavramı çerçevesinde onun klasik biçim ve işlevini sorgulayan ve onu dönüştürmeye çalışan yeni bir paradigma ile karşı karşıya bulunmaktadır.

1.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin küçültülmesi, piyasa odaklılığın yaygınlaştırılması, özelleştirmelere hız kazandırılması, katılımcı ve şeffaf yönetimin hakim kılınması gibi temel yaklaşımları öngören ve kamu yönetimlerinin bu temel

¹¹⁴ Ahmet NOHUTÇU – Asım BALCI, “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu’nun Yönetilmesinden Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. Asım Balcı-Ahmet Nohutçu-N.Kemal Öztürk-Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, (ss.13-24), s.13.

yaklaşımlarla oluşturulacak olan yeni bir zeminde yapılanması gerektiğine vurgu yapan anlayıştır. Küreselleşme ile birlikte, ülkeler arasındaki siyasal ve ekonomik sınırları pek çok bakımdan anlamsız kılan, ulusal piyasa ölçeğinin yıkılmasına yol açan, insanların devlet yönetimine olan bakışlarını ve kamu hizmetlerine ilişkin beklentilerini önemli ölçüde değişikliğe uğratan, bireycilik, rekabetçilik, kârlılık, verimlilik ve esneklik gibi esasen kapitalizmin girişimcilik ruhuna dayalı değerlerin yönetim anlayışına egemen olmasını sağlayan toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel değişim dinamikleri tüm dünyadaki kamu yönetimlerini etkilemiştir.¹¹⁵ Bu etki sonucunda ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu kesiminde Fordist ve bürokratik ilkeleri reddetmekte ve bunları aşma iddiasında olan bilgi çağı yönetim anlayışının yükselmesine koşut olarak etkisini arttırmaktadır.

Kamu mülkiyetinde özelleştirmelere¹¹⁶ gidilmesi ve bu noktada kamusal mal ve hizmet üretiminin bir bölümünün piyasa ortamında kâr amacı taşıyan kuruluşlara gördürülmesi, müşteri tercihlerinin öne çıkarılması, kamu kuruluşları ve bu kuruluşlara bağlı birimler arasında rekabetin teşvik edilmesi, sosyal devlet anlayışı yerine tüketici-vatandaş (müşteri) taleplerini göz önünde bulunduran sözleşmecî devlet anlayışının benimsenmesi, kamu kesiminin alanının daraltılmasına karşılık bireyin ve özellikle de özel kesim alanının genişletilmesi, temsili demokrasi yerine bireysel tercihlere daha çok ağırlık veren piyasa demokrasisinin geliştirilmesi, kamu yönetiminin denetimine bireylerin ortak edilmesi, kamu otoritesinin merkezden uzaklaştırılması gibi uygulamalar, yeni kamu yönetimi anlayışının birer yansıması olarak düşünülebilir.¹¹⁷

¹¹⁵ Ulvi SARAN, **a.g.e.**, s.47; Songül Sallan GÜL, “Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongre Bildirileri**, TODAİE Yayınları, No:296, Ankara, (Eylül 1999), (ss.69-84), s.69.

¹¹⁶ Özelleştirmeye çok geniş kapsamlı bir anlam yüklenmiştir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT’ler) özel kesime devrinden başlayarak, kamu tekellerinin kaldırılmasına, kamu hizmetlerinin finansmanında verginin yerini harç ve fiyatın alması, bazı kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi ve “deregülasyon” olarak adlandırılan hukuki düzenleme ve kısıtlamaların azaltılmasını anlatmak için de özelleştirme kavramının kullanıldığı görülmektedir. Bu konuda bkz. Turgut TAN, “Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, Y:60, Ankara, (Mart 1988), (ss.73-90), ss.73-74.

¹¹⁷ Muhsin HALİS, “Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.67-84), s.70; Hamza AL, “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:37, S:4, Ankara, (Aralık 2004), (ss.1-

Yeni kamu yönetimi anlayışı, bir bakıma daha çok siyaset biliminin sınırları içinde kalan kamu yönetiminin, “işletmecilik biliminin sınırları içine çekilmesi” çabalarıyla karakterize edilebilir. Kamu harcamaları ve kamu personeli yönünden devletin büyümesinin yavaşlatılması ya da durdurulması, her şeyin devlete dayandığı bir yapıdan özelleştirmeye geçiş, kamu hizmetlerinin üretilmesinin ve dağıtılmasının geliştirilmesinde bilişim teknolojilerinden yararlanılması, daha uluslararası bir gündeme ve sürece geçilerek, geleneksel tek ülke ve ulus devlet anlayışından uzaklaşılması bu yeni anlayışın önemli tartışma noktalarını oluşturmaktadır.¹¹⁸

Geleneksel (Weberyan) kamu yönetimi anlayışının teorik ve pratik olarak gözden düşmesi ile birlikte yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu sektöründe yeni bir paradigma olarak ortaya çıkmıştır. Bu yeni paradigma, kamu bürokrasisinin doğrudan hizmet sağlama aracı olması ve dâimi oluşu gibi temel ve vazgeçilmez özelliklerini sarsmıştır. Mal ve hizmet sağlama görevi bundan böyle yalnızca kamu bürokrasisine ait olmayacaktır. Özel sektörün öncülük ettiği esnek işletme sistemleri kamu kesimince benimsenmek ve uygulanmak zorunda olacaktır.¹¹⁹

Yeni kamu yönetimi, “yeni” ön ekini alan diğer pek çok kavramda olduğu gibi (örneğin yeni dünya düzeni) evrensel olma tutkusu içindedir ve böylelikle dünyanın her tarafına ihraç edilebileceği öngörülmektedir.¹²⁰ Kavramın söylemine bakıldığında “daha az devlet”¹²¹ ilkesi kolaylıkla görülebilmektedir. Kamu personel rejimi açısından ele alındığında; daha az devlet ilkesi, kamu harcamalarının ve

10), ss.2-3; M. Akif ÖZER, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Son Gelişmeler”, **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 2004, (ss.168-181), s.172.

¹¹⁸ Turgay ERGUN, **Kamu Yönetimi**, TODAİE Yayınları, No:322, Ankara, 2004, s.366; Namık Kemal ÖZTÜRK – Bayram COŞKUN, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, S:426, Ankara, (Mart 2000), (ss.145-161), s.150.

¹¹⁹ Veysel BİLGİÇ, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. Asım Balcı-Ahmet Nohutçu-N.Kemal Öztürk-Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, (ss.25-38), s.25.

¹²⁰ Recep KIZILCIK, “21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, **Türk İdare Dergisi**, S:438, Ankara, (Mart 2003), (ss.181-193), s.181.

¹²¹ Devletin geriye çekilmesi ve küçültülmesi, kamunun tüm yapı ve süreçlerinin özel sektör ilkelerine göre yeniden üretilmesi ve müşteri yönelimli çalışması gibi eğilimler ve görüşler, 1988 yılında Yeni Zelanda’da İşçi Partisi hükümeti tarafından “Kamu Sektörü Yasası” adıyla yasalaştırılmıştır. Bu konuda bkz. Michael DUGGETT, “Kamu Yönetimlerinde Değişim: “Sonraki Adımlar””, (Çev. A. Argun Akdoğan – Onur Ender Aslan), **Amme İdaresi Dergisi**, C:35, S:2, Ankara, (Haziran 2002), (ss.1-9), s.4.

personelinin azaltılması ile kamu yönetiminde özel sektör kavram ve tekniklerinin (bir diğer ifadeyle işletme kavram ve tekniklerinin) hakim konuma getirilmesi gibi özellikler bir araya getirildiğinde, bu anlayışın “sözleşmeye dayalı” bir personel rejimi öngördüğü ortaya çıkmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu personel yönetimi açısından “statüye dayalı ve güvenceli” bir çalışma rejiminin karşısında yer alan bir anlayışı temsil etmektedir.

1.4.2. Kamu Yönetiminden Kamu İşletmeciliğine Dönüşüm

Son çeyrek yüzyılda giderek daha çok kendinden söz edilen ve çok sayıda kitap ve makalenin başlığında kendine yer bulan¹²² kamu işletmeciliği, kamu yönetimi olgusunu anlamak ve açıklamak için işletmeciliği bir benzeşim olarak kullanan, özel kesim ortamı koşullarına uygun yönetim anlayışı, değerleri, araçları ve kültürünü kamu alanında yeniden üretmeyi amaçlayan yaklaşımı ifade eden bir kavramdır. Kamu işletmeciliği, bu benzeşimi yaparken kamu yönetimini özel kesim yönetimi ile değiştirmek istemektedir. Bir diğer ifadeyle, verili bir yapı olarak aldığı kamu yönetimine işletmecilik tekniklerini uygulamakla kalmayıp kamu yönetimini özel kesim yönetimine dönüştürmek, kamuyu özelleştirmek, kolektifliği bireyselleştirmek istemektedir. Bu durumda yaklaşımı bir bütün olarak apolitik, nötr ve ayarlamalarla uyum sağlanabilecek bir bilgi birikimi ve yönetim teknolojisi çabasıdır ibaret görmek olanaksızdır. Dolayısıyla kamu işletmeciliği yaklaşımını, belirli bir dünya görüşü ya da ideolojinin hem uygulama biçimi ve hem de bu ideolojiyi meşrulaştırma girişimi olarak değerlendirmek mümkündür.¹²³

Kamu yönetiminin işletmeleştirilmesi, kamu örgütlerinin işletme gibi çalışmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılmasını ve buna ilişkin ilkelerin uygulamaya geçirilmesini zorunlu ve kaçınılmaz görmektedir. İşletmecilik alanının kuramsal ve yöntemsel ilkelerini kamu alanına uygulamaya çalışan bu yaklaşım, işletme anlayışının kamunun tanımlayıcı özelliği haline gelmesini öngörmektedir.¹²⁴

¹²² Hal G. RAINEY, “Public Management: Recent Developments and Current Prospects”, **Public Administration –The State of Discipline-** (Naomi B. Lyn – Aaron Wildawsky), Chatham, New Jersey içinde, s. 157.

¹²³ Yılmaz ÜSTÜNER, **a.g.e.**, ss.7-8.

¹²⁴ A. Şinasi AKSOY, **a.g.e.**, ss.40-41.

Kamu işletmeciliği yaklaşımı 1970’li yıllardan itibaren yükselme eğilimine girmiştir. Bu yükselişin arka planında, ekonomik alanda ortaya çıkmaya başlayan paradigma değişiminin yönetsel alana yansması yer almaktadır. Sermaye birikim rejiminin içine düştüğü krizden çıkarak kendini yeniden üretebilir hale gelmesi için öngördüğü üretim modeline koşut olarak sosyal devletin sona erışı olarak da nitelendirilebilecek olan yeni devlet formunun kamu yönetimi ayağının üzerinde yer almasını istediği teorik zeminin temelini kamu işletmeciliği yaklaşımı oluşturur. Kamu yönetimi alanındaki yeni arayışları nitelendiren bu yaklaşım, yeni liberal politikaların yükselişiyle paralellik arz etmiştir. Bunun kanıtı da, yaklaşımın sanayileşmiş kapitalist devletlerde ortaya çıkması olarak gösterilebilir.

Kamu işletmeciliğinin ortaya çıkmasına sebep olan tartışmaların özünde kamu sektörünün büyümesinin ve ekonomik alandaki belirleyici rolünün enflasyona, uzun vadeli ekonomik gerilemelere yol açtığı, giderek artan kamu harcamaları ve kamu istihdamının özel sektörün alanını daralttığı ifadeleri yer almaktadır. Devletin aşırı büyümüş olması yönetimin temel sorunlarından birisi olarak görülmüş, bu da sosyal devletin iflasına yol açmıştır. Dolayısıyla tartışmaların ana eksenini kamu harcamalarının azaltılması noktasında yoğunluk kazanmıştır. Ancak görüleceği üzere 1980’li yıllarla birlikte kamu harcamalarının azaltılması tartışmaları, yerini giderek devletin küçültülmesi, onun rolünün en aza indirilmesi yönüne doğru evrilmiştir. Buna paralel olarak İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan yönetimlerinde uygulama alanı bulan yeni sağ akım, “devletin başarısızlıkları” ve “piyasanın erdemleri”ni öne çıkarmaya başlamıştır.¹²⁵ Üstelik söz konusu uygulamalar “küresel eğilimler” olarak bütün dünya ülkelerine sunulmuştur. Bu eğilim bir bütün olarak ele alındığında toplumsal boyutu son derece geniş ve kapsayıcı olan kamu yönetimi (public administration) anlayışından; kamu harcamalarının ve kamu personelinin azaltıldığı, özelleştirme ve yerelleştirme yollarıyla devletin küçültülmeye çalışıldığı

¹²⁵ Kieron WALSH, **Public Services and Market Mechanisms-Competition, Contracting and The New Public Management**, St.Martin’s Pres, New York, 1995, s.61; Örneğin Thatcher devletin küçültülerek daha etkin, ekonomik ve etkili olabileceği düşüncesini hayata geçirmeye çaba göstermiş ve kamu yönetimi felsefesini “devlet, sadece ve sadece bir devletin yapabileceklerini yapmalıdır” biçiminde özetlemiştir. Bkz. A. Argun AKDOĞAN, Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:37, S:4, Ankara, (Aralık 2004), (ss.11-30), s.18.

“kamu işletmeciliği (public management)” anlayışına geçildiği ortaya çıkmaktadır.¹²⁶ Bu bakımdan, kamu sektöründe kamu işletmeciliği anlayışının yerleştirilerek kamu yönetimi disiplininin “kamu işletmeciliği” olarak yeniden tanımlanması ve piyasa yaklaşımlarının kamu sektörüne uyarlanması çabalarının ideolojik temelini yeni sağ akım içerisinde aramak yanlış olmayacaktır.

Yeni sağın etkisi ile kamu yönetiminde işletmecilik anlayışı yönünde yaşanan ilgi kayması, kamu örgütlerinin yapısal-işlevsel temellerinin ekonomik çerçeve içinde yeniden oluşturulmasına yol açmıştır. Bir diğer ifadeyle, yönetim olgusu siyasal ve toplumsal ortamından soyutlanarak tarafsızlaştırılmaya çalışılmış, teknik ve mekanik yönleriyle yeniden düzenlenerek rasyonel, verimli, etkin örgütlenme ve kaynak kullanımı gibi yönetsel amaçların gerçekleştirilmesi çerçevesiyle sınırlandırılmaya çalışılmıştır.¹²⁷

Kamu işletmeciliği, kamu yönetimi nesnesini dönüştürmeye çalışan yeni bir paradigma olmakla birlikte esasen devletin işlevleri ve konumunu yeniden tanımlayan bir yaklaşım olarak da değerlendirilebilir. Bu noktada, devletin, üstlenmiş olduğu toplumsal ve ekonomik görevlerden geri çekilmesi öngörülmektedir. Sermaye birikim rejiminin krize girmesine sebep olan sosyal devlet uygulamalarının sona erdirilmesi ve devletin küçültülerek, kamu yönetiminin özel sektör işletmeleri gibi etkin ve verimli çalışmalarının sağlanması, mümkün olduğunca kamu mal ve hizmet üretiminin özel sektöre devredilmesi gereği vurgulanmaktadır.

Kamu işletmeciliği yaklaşımında ulus devletin birey bazında en önemli unsuru olan “vatandaş” kavramı, yeni bir algılamayla (piyasacı algılamayla) “müşteri” olarak tanımlanmaktadır. Kamunun güttüğü toplumsal amaçlar yerini verimlilik ve kârlılık gibi piyasacı amaçlara bırakmaktadır. Dolayısıyla kamusal mal ve hizmet üretimi yerini piyasa tipi mal ve hizmet üretimine bırakacaktır. Kamu işletmeciliği kâr amaçlı bir devlet öngörmektedir. Ekonomik eşitsizliklerin

¹²⁶ Lois REASCINO – Stefan SZUCS, “The Public/Private Cleavage in A Welfare State: Attitudes Toward Public Management Reform”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol.9, No.1, January 1996, s.43; Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, a.g.e., s.5.

¹²⁷ A. Şinasi AKSOY, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, (ss.159-173), s.169.

sermayeden yana hızla arttığı ve kamu mal ve hizmetlerinden yararlanma ölçütünün “o mal ya da hizmetin bedelini ödeme” esasına dayandığı bir ortam, kamu personeli açısından onların mevcut yapılarında ve haklarında önemli değişikliklerin meydana gelmesine temel oluşturacaktır. Müşteri odaklı bir kamu yönetimi öngören kamu işletmeciliği yaklaşımında kamu personelinin de temel çalışma ilkesi “müşteri odaklılık” olacaktır. Çalışma statüsü ve haklar bakımından ele alındığında ise, bu durum, mevcut kamu personel rejiminin öngörülen yeni yapıya ve felsefeye uygun olarak yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılacaktır. Yeniden yapılandırılacak kamu personel rejiminin ise, çalışma statüsü bakımından kamu hukukuna dayalı “memurluk” yerine, piyasa ilkeleri etrafında ve özel hukuk çerçevesinde oluşturulacak olan performansa dayalı “sözleşmelilik” esasına göre biçimleneceği açıktır.

1.4.3. Yeni Kamu İşletmeciliği

Yeni kamu işletmeciliği (new public management), kamu kesimi reformunun dünya ölçeğindeki genel eğilimini destekleyen bir paradigma olarak 1970’lerin sonu ve 1980’li yıllarda üstün konuma gelen piyasa tarzı yönetim doktrinlerinin bir bütünü olarak ifade edilmektedir. Batı Avrupa’daki yönetim reformları üzerine yapılan incelemelerde, bu yaklaşımın üç temel bileşene dayandırıldığı gözlenmektedir. Bunlar; “işletme benzeri yönetim”, “müşteri odaklılık” ve “piyasa benzeri rekabet tarzı”dır¹²⁸. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, esas itibarıyla kamu sektöründe rekabetin yaratılarak piyasa benzeri mekanizmaların işlevsel kılınması yoluyla işletme benzeri bir yönetime ulaşılabilmesi varsayımına dayanır. Bu üç bileşenin resmi devlet politikasına yansımaları İngiltere örneğinde açıkça görülebilir. Özellikle “İlk Adımlar” (Next Steps) Raporu, işletme benzeri yönetim modelinin en önemli örneğidir.¹²⁹

¹²⁸ Geleneksel bürokratik yönetim ilkeleri ile yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı tarafından öngörülen ilkeler arasında karşılaştırma yapan tablo için bkz. Jo Ann G. EWALT, **Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation**, (Bildiri Metni), Annual Conference of The American Society for Public Administration, Newark, New Jersey, March 2001, ss.14-15.

¹²⁹ Selime GÜZELSARI, **1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetimine Yeni Yaklaşımlar**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal

İngiltere dışında 1980'lerin sonunda ve 1990'ların başlarından günümüze kadar pek çok ülkede kamu yönetimi pratiğinde gerçekleştirilen bir dizi reform hareketinin bu yaklaşımı geliştirdiğini söylemek mümkündür. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ilk kullanıldığı yerler Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) raporları ve Londra Üniversitesi'nden kamu yönetimi profesörü kuramcı Christopher Hood'un çalışmalarıdır.¹³⁰ Hood, söz konusu makalede kamu sektöründe özel sektör yönetim tekniklerinin ve mekanizmalarının uygulanmasını öngören ve işletme yönetiminden kaynaklanan "işletmecilik (managerialism)" yaklaşımının yeni kamu işletmeciliğini doğurduğunu ifade etmiştir. İşletmecilik; profesyonel yönetim, performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi gibi özel sektör işletme yöntemlerinin kamu yönetimine transfer edilmesini öngörmektedir.

İdeolojik kaynakları bakımından yeni sağ ideoloji üzerinde yükselen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, kamu yönetiminde yapı ve işleyiş tarzının değiştirilmesine odaklı bir yaklaşım olarak gelişmiştir. Bu yaklaşımda da "piyasacı devlet" yapısına ilişkin tanım ve araçlar geçerliliğini sürdürmektedir¹³¹, üstelik bu yaklaşımın öne sürdüğü model geleneksel kamu yönetimi modelinin yerini tamamen almayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla kamu sektörünü "işletmeselleştirme" reformları devlet ve piyasa; devlet ve bürokrasi; devlet ve vatandaş ve bürokrasi ve vatandaş arasındaki ilişkilerde de bir dönüşümü temsil etmektedir. Piyasa mantığının tüm dünyaya yayıldığı kapitalist küreselleşme sürecinde piyasanın devlete karşı zaferi taçlandırılmış ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı da bu zaferin kamu yönetimindeki yansımalarından biri olmuştur. Piyasa mekanizmalarını kamu hizmetlerine yerleştirmeyi amaçlayan bu yaklaşım, devlet ve toplum arasında kurulu dengeyi kamu sektöründen özel sektöre doğru genişletmiş; "düzenleme dışı bırakma" (kuralsızlaştırma ya da bir diğer ifadeyle deregülasyon), "özelleştirme", "fiyatlandırma", "performansa göre ödeme" gibi uygulamalarla da somutluk

Bilimler Enstitüsü, Ankara, Haziran 2000, s.68; Osman YILMAZ, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke İncelemeleri**, DPT Yayınları, Ankara, Şubat 2001, ss.35-36.

¹³⁰ Yılmaz ÜSTÜNER, **a.g.e.**, s.20; Christopher HOOD, "A Public Management for All Seasons", **Public Administration**, Vol.69, 1991, ss.3-19.

¹³¹ Birgül A. GÜLER, **Devlette Reform Yazıları -Dünyada ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona-**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, ss.139-140.

kazanmıştır. Yapısal uyarlama politikalarının da bir gereği olarak öne çıkan bu yaklaşım, özellikle az gelişmiş ülkelerin kamu sektörlerini yapısal, örgütsel yönleriyle ve personel sistemleriyle dönüştürerek küresel rekabete hazırlayacak bir model olarak görülmüştür.¹³²

1.4.4. Parçacıl Kamu Yönetimi / Bağımsız İdari Otoriteler

Bağımsız idari otoriteler; piyasa ekonomisi, kitle iletişimi ve kamu özgürlükleri gibi “duyarlı sektörler”de düzenleme ve denetim işlevlerine sahip bağımsız kamu kurumları olarak tanımlanmaktadır. Özellikleri gereği klasik idari şemada ayrı bir kategori oluşturdukları kabul edilen bağımsız idari otoriteler, faaliyet gösterdikleri alanda geniş düzenleme yetkileri yanında denetim ve yaptırım uygulama yetkileri ile de donatılmışlardır. Öyle ki, söz konusu yaptırım yetkileri sebebiyle bu kuruluşları “yargı benzeri kuruluş” olarak niteleyenler de bulunmaktadır.¹³³ Gerçekten de tanım ve nitelikleri, görev ve yetkileri, konum ve örgütlenmeleri, geleneksel yönetim teşkilatı kategorilerinden ayrı ve kendilerine özgü nitelikleri dolayısıyla, bu yapıların “idarenin bütünlüğü” ilkesi ile ve anayasal sistemle uyumu sorunu da tartışılmaktadır.

Amerikan literatüründe “public agency” kavramıyla dile getirilen bu kuram, yeni bir örgütsel model ve yeni bir kamu yönetimi anlayışını yansıtmaktadır. Agency kuramı, bağımsız yönetsel kamu kuruluşları öngörmüştür ve bu örgütlenme kamu yönetiminin esnekleştirilmesi çabalarının kuramsal dayanağını oluşturmuştur. Public agency kavramı, değişimi örgütlemek için kurulmuş ve böylelikle kurumsallaşmış olan sistemle boy ölçüşen örgütler olarak da nitelendirilmektedir.¹³⁴

Parçacıl kamu yönetimi, bütüncül ve tek otorite altında tek merkezden yönetilen kamu yönetiminin karşısında yer alan bir örgüt yapılanmasını ifade eder.

¹³² Selime GÜZELSARI, “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:36, S:2, Ankara, (Haziran 2003), (ss.17-34), s.21.

¹³³ Ömer BOZKURT – Turgay ERGUN – Seriy SEZEN (Ed.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayını, No:283, Ankara, 1998, s.20.

¹³⁴ Louis C. GAWTHROP, “Organizing for Change”, **Current Issues in Public Administration**, (Ed. Frederick S. Lane), 3 rd Edition, St. Martin’s Pres, New York, 1986, s.214.

Bu amaçla örgütlerin parçalara ayrılması, her bir parçanın hizmetin belli bir bölümünü yüklenmesi, bunun yanı sıra kendi bütçesini oluşturma ve uygulayabilme serbestisine sahip olması, örgüt yöneticilerinin yalnızca sonuçlardan sorumlu tutulmaları ve buna göre değerlendirilmeleri, örgüt içi düzenlemeler ve uygulamalarda esneklik ve çeşitlilik sağlanabilmesi yolunun açılması öngörülmektedir. Buna koşut olarak çalışanların üstleri tarafından yakından denetiminin biçimi; hiyerarşik kanallar yerine amaçların gerçekleştirilebilmesindeki başarının ve performans standartlarına göre bekleneni verip vermediğinin ağırlıklı bir biçimde denetlenmesi biçimine dönüşmektedir. Aynı ya da benzer işleri yapan birden fazla birimin ya da örgütün oluşturulması, bu birim ve örgütlerin birbirleriyle ve özel sektörle rekabete açılması önerisi de bu noktada önem kazanmaktadır. Esasen bu, Post-fordist yapılanmanın yaygın ve esnek niteliğinin kamu yönetimine uyarlanması girişimidir. Bu yolla tüketicinin, ona daha yakın örgütlenilebildiği için, tercihlerini daha gerçekçi olarak tespit edebilmek olanaklı hale gelecek, böylelikle de gereksiz üretim olasılığı geniş ölçüde kontrol altına alınabilecektir.¹³⁵

Bu öngörüler, bir bakıma kamu yönetiminin siyasetten tamamen ayrılması gerektiği anlayışıyla bağdaşmaktadır. Oylarını maksimize etme çabası içinde olan siyasetçilerle bütçe maksimizasyonu sağlanamaz görüşüne dayanarak, “demokratik temsilden bağımsız” bir kamu yönetiminin oluşturulması söz konusu edilmektedir. Bu tür bir kamu yönetiminin gerçekleşebilmesi için, kamu yönetimi yasama ve yürütmenin müdahalelerinden uzak, bir işletme gibi profesyonelce çalışan bağımsız idari kuruluşlar halinde yeniden örgütlenmelidir.¹³⁶ Burada “demokratik temsilden bağımsız olmak” ile ifade edilmek istenen; bağımsız idari otoritelerin ya da diğer yaygın kullanımıyla üst kurulların geleneksel kamu yönetimi şeması içindeki bakanlık tipi örgütlerden farklı bir özelliğe sahip olmasıdır. Bakanlık bürokrasileri gücünü ve yetkisini meclislerden (Türkiye’de Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’nden) almaktadır ve yine siyasi sorumluluk gereği meclise hesap vermek durumundadır. Bakanlıkların yerine üst kurul tipinde bir örgütlenmeye gidilmekle, kamu yönetiminin bu geleneksel şeması bozulacak, bu siyasi bağ zayıflayacaktır.

¹³⁵ A. Şinasi AKSOY, “Yeni Sağ,...”, **a.g.e.**, s.11.

¹³⁶ Yeşim E. ŞAHİN, **a.g.e.**, ss.59-60;

Agency kuramı, profesyonel bir devlet ve profesyonel bir kamu yönetimi öngörerek “kamu işletmeciliği” paradigmasını desteklemektedir. Bu kuramın profesyonel kamu yönetimi yaklaşımı, bir işletme gibi profesyonelce, maliyet etkinliği ve çevresel koşullara uyum dikkate alınarak, işletme yöntemleriyle çalışılan bir kamu yönetimi oluşturulmasını öngörmektedir. Böylelikle, işletmecilik felsefesi, giderek baskın bir kamu yönetimi felsefesi haline gelmiştir. Bu noktada kamu yönetimi kamusallığını yitirerek, kamu yararı değil, kâr amacı güden ve vatandaşlara değil müşterilere hizmet eden bir düzenek haline gelmiştir.

Bağımsız idari otoriteler, siyasal ve ekonomik güç odakları karşısında temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendilerine ait etkili ve önemli sayılabilecek bir otoriteyi kullanarak düzenleme, denetim ve icrâî işlemler yapan örgütlerdir.¹³⁷ Bu örgütler, merkezi yönetim içerisinde yer alan “atipik” örgütler olarak da nitelendirilmektedir.¹³⁸ Bürokrasinin görevlerini üzerine alan, geleneksel kamu yönetimi örgütlenmesinin dışında bulunan ve agency olarak adlandırılan hükümet örgütleri “kamu yararı” yerine “kârlılık” ilkesine göre çalışmaktadırlar.¹³⁹ Böylelikle bu örgütler kamu yararı ilkesinden uzaklaşılmasının ve kamu yönetiminin özel sektörün değerleri ve kavramlarıyla yönetilmesi anlayışının somut birer yansıması olmaktadır. Kamu yönetimi disiplininin bu tür somut düzlemlerde işletme yönetimi ile birleştirilmesi ya da bugünkü tek taraflı alışverişini sürdürmesi önerisi, yeni sağ ideolojinin ürünüdür.

Kamu personel rejimine etkileri açısından bağımsız idari otoritelerin de önemli bir unsur olarak yer aldığı çalışma rejimindeki değişimin yönü “memurluk” statüsünden “sözleşmelilik” statüsüne doğrudur. Bağımsız idari otoriteler, çalışma rejiminde “piyasa tipi sözleşmeli” statüyü ilke edinmişlerdir. Örneğin Rekabet Kurulu’nun kuruluş kanununda üçüncü bölümde yer alan “kurum personelinin statüsü” başlıklı 34. madde incelendiğinde, kurumdaki aslî ve sürekli görevlerin “idari hizmet sözleşmesi” ile sözleşmeli statüde çalışan personel eliyle görüleceği

¹³⁷ Lütfi DURAN, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:30, S:1, Ankara, (Mart 1997), (ss.3-10), s.3.

¹³⁸ Gencay ŞAYLAN, *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, TESEV Yayını, No:18, İstanbul, 2000, s.45.

¹³⁹ Cenk AYGÜL, “Neoliberalizm ve Yönetişim”, *Toplum ve Bilim*, S:76, 1998, (ss.231-254), s.233.

ifadesi göze çarpmaktadır.¹⁴⁰ Böylelikle bağımsız idari otoritelerin, Post-fordist birikim rejimine uygun kamu personel rejiminin somutlaştığı örgütler olarak değerlendirilmeleri mümkündür.

1.4.5. Post-bürokratik / Girişimci Devlet

1980’li yıllar kamu yönetiminde işletmecilik (managerialism) ve yeni kamu işletmeciliği (new public management) yaklaşımlarının birer paradigma olarak sunulup yoğun bir biçimde tartışıldığı dönem olmuştur. 1990’larda ise bu yaklaşımların yerini “devletin yeniden düzenlenmesi (reinventing government)”¹⁴¹ projesi almıştır. Bu yaklaşım, ismini, David Osborne ve Ted Gaebler’in 1992’de yayınlamış oldukları kitabın başlığı olan “Reinventing Government” kavramından almaktadır. Bu kitap, hem akademik çevrelerde ve hem de uygulamacılar arasında son derece popüler olmuş, hatta dönemin ABD Başkanı Bill Clinton seçimle işbaşına gelen tüm kamu yöneticilerinin, bir “el kitabı” niteliğinde olan bu kitabı okumaları gerektiğini salık vermiştir. Ayrıca, göreve başladıktan sonra da bu kitaptan esinlenerek ABD kamu yönetimi sistemi üzerine bir araştırma başlatmış ve başkan yardımcısı Albert Gore denetiminde, yapılacak olan reform çalışmalarına yol gösterici nitelikte “Ulusal Performans Araştırması” (National Performance Review) raporu hazırlanarak devlet yeniden keşfedilmeye girişilmiştir.¹⁴²

¹⁴⁰ Söz konusu kanunun 34. maddesinin ilk fıkrasında yer alan ifade şöyledir: “Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir.” Aynı kanunun 37. maddesinin ikinci fıkrasında ise personelin ücret ve diğer mali haklarının başkanlığın teklifi üzerine kurulca belirleneceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla ücret ve mali haklar anlamında da genel personel rejiminin dışına çıkmıştır. Bkz. **Rekabetin Korunması Hakkında Kanun**, Kanun No:454, Kabul Tarihi: 7 Aralık 1994, Yayımlandığı Resmi Gazete: 13 Aralık 1994 Tarih ve 22140 Sayı, <http://www.hukukcu.com/bilimsel/genelkanunlar/4054.html> (02.08.2005)

¹⁴¹ Türkçe’de reinventing sözcüğüne karşılık; yeniden keşfetmek, yeniden çıkarmak, yeniden başlatmak, yeniden düzenlemek, yeniden üretmek gibi kavramlar kullanılmakta ve bu kullanım çeşitliliği akademik literatüre de yansımaktadır. Bu sebeple kavram, devletin yeniden düzenlenmesi, devletin yeniden keşfi, devletin yeniden icadı, yönetimin yeniden icadı gibi çeşitli biçimlerde kullanılmaktadır. Bununla birlikte kavram, devletin ve kamu yönetiminin örgütlenme tarzı, amaçları ve işleyişinde birtakım değişimleri ifade etmek üzere kullanıldığı için, devletin yeniden düzenlenmesi biçiminde kullanılması mümkündür.

¹⁴² Gary L. WAMSLEY – James F. WOLF, “Can A High-Modern Project Find Happiness in A Postmodern Era”, **Refounding Democratic Public Administration**, (Ed. Gary L. Wamsley–James F. Wolf), Sage Publication, 1996, s.4; Yılmaz ÜSTÜNER, **a.g.e.**, s.23; Osborne ve Gaebler’in burada sözü edilen ve ses getiren kitapları: David OSBORNE – Ted GAEBLER, **Reinventing Government**, A William Patrick Book, 8 th Printing, 1992.

Bu yeni yaklaşım, 1980’lerde küçültülen ve parçacıllaşan devlete yeni bir kimlik ve yönetim modeli arayışı olarak da değerlendirilmektedir. Bir diğer ifadeyle, “girişimci devlet” tezi ile popülerize edilen bu yaklaşım, esasen devlet ve kamu yönetimi incelenmesinde bir dönüşümü temsil eden ve piyasa modelini öneren yeni kamu işletmeciliği paradigması ile katılımcılığa vurgu yapan “esnek devlet” modelini bütünleştirmek istemiştir.¹⁴³ Bir diğer görüş ise; yaklaşımın hükümete ve kamu yönetimine 1980’lerden farklı yeni bir kimlik değil, gerçekte var olmayan bir görüntü ve bir imaj verdiğini belirtmektedir. Proje, yeni kamu işletmeciliği paradigmasının hükümetin gerekli ve iyi bir kurum olduğu imajını vererek uygulanmasını içermektedir.¹⁴⁴ Bu sebeple, yeni liberalizmin “küçük devlet, güçlü piyasa” söyleminin “iyi işleyen güçlü devlet, güçlü piyasa” yönünde dönüştürüldüğünü söylemek olanaklıdır. Yaklaşımın özü “hükümetin ne yaptığı ya da devletin daha az ya da fazla oluşu değil, nasıl yapması, nasıl işlemesi gerektiği” cümlesiyle ifade edilebilir. Bu modelin gerçekleşmesi ise elbette ki geleneksel bürokratik devlet yapısının “girişimci” bir devlet yapısına dönmesiyle mümkün olacaktır. Böylelikle devletin başarısı girişimciliğe, dolayısıyla da kamu sektörünün “içeriden piyasalaştırılmasına” bağlı kılınmış,¹⁴⁵ kamu yönetiminin kamusal bir mantıkla değil, bir işletme mantığıyla yönetilmesinde uç noktaya gidilerek¹⁴⁶ hükümet girişimci ve kamu-kamu rekabetini¹⁴⁷ de içeren rekabetçi bir kimlikle yeniden kavramsallaştırılmaya çalışılmıştır. Modelde rekabet; etkinliği sağlayan, müşterilerin gereksinimlerini karşılayan, böylelikle toplumun sahiplendiği hükümeti oluşturabilecek bir araç olarak sunulmaktadır.¹⁴⁸

Reinventing yaklaşımı, sanayi çağına özgü geleneksel bürokrasiyi merkezi ve hantal olarak nitelendirerek, kural ve düzenlemeler ile hiyerarşik emir-komuta

¹⁴³ Selime GÜZELSARI, **1990 Sonrası...**, a.g.e., s.80.

¹⁴⁴ Yeşim E. ŞAHİN, a.g.e., s.70.

¹⁴⁵ Bu, esasen özel sektörün güçlenmesi için kamu sektörünün, devletin küçültülmesini savunan yeni sağ anlayışın söz konusu söyleminden daha farklı bir söylemdir. Burada, piyasa mekanizmalarının devlet içinde işletilmesinde piyasa güçlerinin oynayacağı rolün önemine dikkat çekilmektedir. Bir diğer ifadeyle; kamu kuruluşlarının özelleştirme ve deregülasyon aracılığı ile piyasaya devredilmesine ek olarak mevcut yapıların da içeriden piyasalaştırılması gerekmektedir. Dolayısıyla devletin yeniden düzenlenmesi yaklaşımı özelleştirme, deregülasyon ve piyasalaştırma vurguları üzerinde durur.

¹⁴⁶ Larry TERRY, “Administrative Leadership, Neo-Managerialism and The Public Management”, **Public Administration Review**, 58/3, (May-June 1998), s.197.

¹⁴⁷ Modelde bundan başka kamu-özel ve özel-özel rekabeti üzerinde de durulmaktadır.

¹⁴⁸ David OSBORNE – Ted GAEBLER, a.g.e., ss.79-80.

zincirinin günümüz dünyasında başarılı olamayacağı için yeni kamu kurumlarının oluşturulmasının bir zorunluluk haline geldiğini savunmaktadır. Bu zorunluluğun temelinde “değişim” kavramı yatmaktadır. Bu, Post-fordist birikim rejiminin esneklik ilkesi ve yeniden yapılandırma süreciyle koşutluk gösterir. İnsanların hemen hemen tüm gelişmelerden haberdar oldukları bilgi toplumunda, müşterilerin değer kazandığı yüksek kalite ve geniş hacimli tercihler çağında yaşandığı vurgulanmaktadır. Bu koşullara uygun yönetim anlayışı olarak sunulan öneriler ise “toplam kalite yönetimi” benzeri önerilerdir. Söz konusu yönetim anlayışı “olağanüstü esnek” ve değişmelere hızlı ve kolay uyum sağlayabilen kurumları gerektirmektedir. “Toplumsal sorunların çözümü hükümetin değil, sorunu yaşayan kişilerin ve toplulukların görevidir” mesajı verilmek suretiyle de devletin toplumsal boyutunun küçültülmesi olumlanmaktadır. Böylelikle vatandaşların müşteri olarak algılanmaları ve değerlendirilmeleri ile, onların birer müşteri olarak kamu bağımsız yönetsel kuruluşlarınca rekabetçi bir ortamda dikkate alınıp katılımlarının sağlanması başat bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Temel felsefesi “kürek çeken değil, dümen tutan bir devlet”¹⁴⁹ olan bu yaklaşım, girişimci devletin, çalışanlarını “bir işletme anlayışında” istihdam etmeleri gerektiğini vurgulayarak, kamu personelinin çalışma statüsü hakkındaki temel yaklaşımını da net bir biçimde ortaya koymuştur. Zaten, kamu yönetimlerini daha katalitik rollere geçmekten alıkoyan engellerden birinin de, kamu görevlilerinde çok sayıda işten çıkarmanın yaşanabileceği ihtimali olarak vurgulanmıştır.¹⁵⁰

Devletin yeniden düzenlenmesi yaklaşımı, post-bürokratik¹⁵¹ bir devlet ve dolayısıyla kamu yönetiminin meydana getirilmesi yönünde kuramsal bir kaynak

¹⁴⁹ Kitabın ilk bölümünde “Katalitik Devlet – Kürek Çekmek Değil, Dümen Tutmak” başlığı altında E. S. Savas imzalı şu ifadeye yer verilmiştir: “Government sözcüğünün kökü yunanca dümen tutmak, yön vermek anlamına gelen “kybernare”dir. Devletin görevi de teknede kürek çekmek değil, dümen tutmaktır. Hizmet götürmek kürek çekmek demektir ki, devlet de kürek çekmede pek başarılı değildir.” Bu konuda daha geniş bilgi ve Osborne ve Gaebler’in söz konusu kitabının Türkçe çevirisinin geniş bir özeti için bkz. **Kamu Yönetiminde Yeni Esaslar**, http://www.ozetkitap.com/html/ozetler_7.html (14.03.2005), s.6.

¹⁵⁰ **y.a.g.e.**, s.8 ve s.12.

¹⁵¹ Post-bürokrasi kavramı, akademik literatürde kullanılan diğer tüm post örneklerinin, başına geldiği sözcükten sonraki ve daha farklı (ve çoğunlukla onun zıddı ya da alternatifi) bir durumu anlattığına benzer bir biçimde geleneksel bürokrasiye alternatif ve tepki olarak ortaya konulan “yeni tip bürokrasi”yi anlatmaktadır.

niteliğindedir. Post-bürokratik kamu yönetimi, geleneksel kamu yönetiminden farklı özellikler taşımaktadır. Bu model, daha çok son çeyrek yüzyılda baskın hale gelen yeni liberal ve Post-fordist birikim rejimine uygun bir kamu yönetimini ifade eder. Böyle bir modelde yer alacak kamu personeli ise, kamu personel rejiminin geleneksel “kariyer” ilkesinden daha farklı bir çalışma rejimi içerisinde; çalışanlar arasında sürekli rekabetin var olduğu, yasa ve kurallara bağlılıktan ziyade performansın ve müşteri tatminindeki başarının söz konusu olduğu, sendikasılaşmanın, iş değiştirme sirkülasyonunun ya da iş kaybetme olasılığının yüksek olduğu bir düzlemde bulunacaklardır.

1.4.6. Yönetişim

Yönetişim (governance) konusundaki tanımlar görece dağınıklık arz etmektedir. Kavram hem özel sektör, hem kamu sektörü için, hem yerel ve hem de küresel düzenlemeler için kullanılmaktadır. Sağlıktan eğitime, çevreden uluslararası ilişkilere kadar pek çok disiplin yönetim kavramını kullanmaktadır.¹⁵² Bununla birlikte sözcüğün, 21. yüzyılın yeni liberal katılımcılık modeli olarak siyasal ve yönetsel iktidar sahipliğini değiştirmeye dönük bir öze sahip olduğu söylenilmektedir.¹⁵³

Kavram ilk olarak Dünya Bankası tarafından, Afrika üzerine 1989 yılında hazırlanan bir raporda¹⁵⁴ “iyi yönetim” (good governance) biçiminde ve burada yaşanan kalkınma sorunlarının sebebinin “governance krizi” olarak nitelendirilmesi sırasında kullanılmıştır. Yönetişim modeli; siyasal-yönetsel iktidarın bürokrasi, şirketler ve sivil toplum kuruluşları (STK) ortaklığıyla oluşturulan yapılara devrinin yolunu açan ve esasen yeni liberal yeniden yapılanma sürecinde yeni bir iktidar

¹⁵² Selim COŞKUN, “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. Asım Balcı-Ahmet Nohutçu-N.Kemal Öztürk-Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, (ss.39-56), ss.39-40.

¹⁵³ Birgül A. GÜLER, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, S:9, (Kış – Bahar 2003), (ss.93-116), s.95.

¹⁵⁴ **World Bank**, “From Crisis to Sustainable Growth - Sub Saharan Africa: A Long-Term Perspective Study”, 1989, [http:// www-wds.worldbank.org / servlet / WDS_IBank_Servlet?pcont = details&eid = 000178830_98101901364149](http://www-wds.worldbank.org / servlet / WDS_IBank_Servlet?pcont = details&eid = 000178830_98101901364149) (03.08.2005)

tarzının kurulmasına aracılık eden bir formül olarak değerlendirilebilir.¹⁵⁵ Bir diğer ifadeyle yönetim kavramı; ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde devletin, özel sektörün ve STK'ların kamu politikalarını ve kamu hizmetlerini birlikte üretmeleri, beraberce düzenlemeleri, yönlendirmeleri ve yönetmeleri anlamına gelmektedir.¹⁵⁶ Böyle bir formülün oluşturulmasının temelinde evrensel yeniden yapılanma süreci içerisinde temsili demokrasinin işlevini giderek yitirmesi karşısında devletin düzenleyici faaliyetlerinin etkin bir katılıma bağlı olarak gerçekleşmesi gereksiniminin dile getirilmesi yer almaktadır.¹⁵⁷

Yönetişim, bireyle devlet arasında gelişen yeni bir ilişki biçimini kavramsallaştırmak için kullanılan bir kavram haline gelmiştir. Sorunların tek başına devlet ya da özel sektör tarafından çözülemediği, bir diğer ifadeyle işlerin tek aktör tarafından yapılmasının geçersizleştiği düşüncesinin giderek daha çok benimsenmesi sonucunda yönetim söylemi altında “görevleri ve sorumlulukları paylaşma” talebi yükselmiştir. Bu talebe bağlı olarak da yerel, ulusal ve uluslararası düzlemde oluşacak yeni “ortaklık biçimleri” ortaya çıkmaya başlamıştır.¹⁵⁸ Dolayısıyla yönetişimin, yöneten ve yönetilen aktörlerin karşılıklı etkileşimi üzerine kurulmuş bir devlet düzeneğini kavramsallaştırmak için kullanıldığı sonucuna ulaşılabilir. Böylelikle, yönetim olgusunu devletle özdeşleştiren klasik yönetim kavramından farklı olarak, yönetişim, devletin dışında tanımlanan piyasa ve toplumsal alanda faaliyet gösteren örgütleri de kapsayan bir kavram olmuş, kendilerine yönetme gücü verilen STK'ları da yönetim sürecinin bir parçası haline getirerek devlet, özel sektör ve sivil toplumun paydaş olduğu yepyeni bir iktidar tipi, yepyeni bir iktidar formülü ortaya koymuştur.

Bu yeni formülde devletin sivil toplum ve sermaye kesimi için gerekli ve yeterli koşulları yaratan ve bu koşulların oluşturulmasını kolaylaştıran bir “katalizör” rolünü oynayacağına, bunun yanı sıra toplumu yönlendirmek açısından sorumluluk dengesinin devletten özel sektöre ve sivil topluma kayması gerektiğine işaret

¹⁵⁵ Selime GÜZELSARI, “Neo-Liberal Politikalar...”, **a.g.e.**, ss.31-32.

¹⁵⁶ Osman GÜNAYDIN, **a.g.e.**, s.147.

¹⁵⁷ Gencay ŞAYLAN, **a.g.e.**, s.95.

¹⁵⁸ İlhan TEKELİ, **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, ss.248-251.

edilmektedir.¹⁵⁹ Bir diğ er ifadeyle, karar alma ve hizmet sunumu arasında bir ayrıma gidilerek, devletin, hizmet sunum sistemlerini özel sektöre ve STK'lara devretmesi gerektiği vurgulanmaktadır.¹⁶⁰

İyi yönetişim kavramına bakıldığında, esasen yeni kamu işletmeciliğinin temel  nergelerinin burada tekrar edildiği gözlenmektedir. Dünya Bankası, kamu sektöründe verimliliğın sağlanabilmesi, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi ve özel girişim için uygun ortamın yaratılması için devlet içinde girişimciliğın geliştirilmesi, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi ve bu noktada kamu personel sayısının azaltılması, yönetimin adem-i merkezileşmesi ve hükümet dışı örgütlerin daha fazla kullanılması yönündeki tercihlerini açıkça ortaya koymuştur.¹⁶¹ Buradan hareketle, kamu personeli için tasarlanan rejimin özel hukuk düzleminde ve piyasa ilkelerine göre oluşturulacağı sonucuna ulaşılır.

1.4.7. Özelleştirme Uygulamaları ve Taşeronlaşma

Özellikle son çeyrek yüzyıldır ivme kazandığı biçimiyle kamu yönetimi alanındaki değişim,  zelleştirme, serbestleştirme, kuralsızlaştırma (deregülasyon) ve esnekleştirme gibi yeni liberal politika ve uygulamalarla süregelmektedir. Bu politikalar içerisinde  zelleştirme, söz konusu değişimin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Özelleştirme politikaları, kamu yönetiminde yarattığı esnekleşmeye koşut olarak kamu hizmeti ve kamu yararı anlayışının değişmesine de neden olmuş, devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahale alanını ve belirleyicilik niteliğini önemli  l de daraltmıştır.

Özelleştirme; dar anlamda, sermayesinin kısmen ya da tamamen devlete ait olduğu girişimlerle, devlete ait payların kısmen ya da tamamen özel kişi ya da

¹⁵⁹ Bu söylem, Osborne ve Gaebler'in çalışmalarında belirttikleri "kürek çeken değil, d men tutan devlet" anlayışını yansıtmaktadır.

¹⁶⁰ Selime GÜZELSARI, **a.g.e.**, s.23.

¹⁶¹ **y.a.g.e.**, s.27.

kuruluşlara satılması olarak tanımlanabilir¹⁶². Geniş anlamda ise, özellikle ekonomik etkinlikleri bakımından sınırlandırılmış ve küçültülmüş bir devlet; serbest piyasa ekonomisinin önündeki tüm engellerin kaldırıldığı bir ekonomik ve toplumsal düzen meydana getirmeye yönelik karar, eylem ve işlemlerin tümünü ifade eder. Özellikle bu ikinci anlamıyla özelleştirmenin felsefi kaynağını bireycilik, özgürlük, kendiliğinden düzen, serbest piyasa ekonomisi ile sınırlandırılmış devlet ilkelerinden hareket eden “yeni sağ” akım oluşturmaktadır. Bu yaklaşıma göre, aşırı büyüyen ve güçlenen devlet, bireysel ve toplumsal yaşama giderek daha fazla karışmakta ve bireysel özgürlükler için tehdit oluşturmaktadır. Bunun için devlet özelleştirme yoluyla ekonomik yaşamdan tümüyle çekilmeli ve ekonomi “görünmez el”in sağlayacağı düzen ve istikrar ortamı içinde faaliyette bulunmalıdır.¹⁶³ Böylelikle piyasa ekonomisi güçlenecek, ekonomide etkinlik ve verimlilik düzeyi artacaktır.¹⁶⁴

Gerek ABD ve İngiltere gibi gelişmiş ve gerekse de gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme, özellikle Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının yönlendirmesiyle, yeni dünya ekonomik sistemine entegre olmanın vazgeçilmez bir aracı olarak algılanmaktadır.¹⁶⁵ Ulusal düzeyde ise, özelleştirme uygulamaları, kamu harcamalarının daraltılması, kamu açıklarının giderilmesi, sermaye mülkiyetinin tabana yayılması, kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi gibi amaçlara dayandırılmaktadır.¹⁶⁶ Özelleştirme kamu açıklarını kapatmanın acil, ancak kısa vadeli bir yoldur. Özelleştirme gelirlerinin cari kamu giderlerinin azaltılması için kullanılması kamusal servetin net anlamda azalmasına neden olur. Elde edilen

¹⁶² Bununla birlikte özelleştirmenin yalnızca doğrudan satışla sınırlı olduğu söylenilemez. Bunun yanı sıra yönetimin devri, ihale yöntemi, imtiyaz yöntemi, kamu tekellerinin tekel olma niteliğinin kaldırılması, kamu hizmetini bizzat devletin sunması yerine devletin bu hizmetin bedelini ödeyerek kişilerin bu hizmeti özel sektörden karşılanmasını sağlanması gibi yöntemler de birer özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmelidir.

¹⁶³ Ömer BOZKURT –Turgay ERGUN –Seriye SEZEN, **a.g.e.**, ss.193-194.

¹⁶⁴ Coşkun Can AKTAN, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1992, s.138.

¹⁶⁵ Özelleştirme ile ilgili yanlış bir kanının varlığına değinen Güler, özelleştirmenin, kamunun değil, piyasanın bunalımı sonucu doğduğuna dikkati çekmiştir. Sermayenin kendi bunalımını aşmaya yönelik hareket alanını genişletme teorisinin sonucu olarak kapitalist ülkelerde ortaya çıkan özelleştirme, az gelişmiş ülkelerde küresel sömürgeciliğin kurumsallaşma aracı olarak kullanılmaktadır. Bkz. Birgül A. GÜLER, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayınları, No:266, Ankara, 1996, ss.2-3.

¹⁶⁶ Ömer BOZKURT –Turgay ERGUN –Seriye SEZEN, **a.g.e.**, s.194.

kamusal gelir kamu açıklarını kapatmak için kullanıldığında kamusal sermaye birikimi artmaz, yatırım oranları düşer ve kamusal servetin özel sektöre aktarılması sonucu doğar. İkinci olarak özelleştirme dış kaynaklı kredi bulmak için istenen koşullardan birisidir. Aynı zamanda dış kredi bulmak için itibar kazanma gereksinimi duyan siyasi iktidarların itibar kazanma yöntemidir. Üçüncü olarak ise özelleştirme özel sektöre kaynak aktarma mekanizması görevi görmektedir.¹⁶⁷

Devletin çekildiği alanların devlet dışı birtakım mekanizmalar tarafından doldurulmaya başlandığı¹⁶⁸ 1980’li yıllarda başlayan süreçte kamu hizmetlerindeki özelleştirme “taşeronlaşma” ve “şirketleşme” gibi yöntemlerle sürmüştür.¹⁶⁹ Küreselleşme sürecinde kamu yönetiminin işlevi, özel sektörün öncülüğünde, “taşeronlaşma” sürecini güvence altına almak ve yönetmek olarak tanımlanmıştır. Kamu yönetiminin kendisi kamu hizmetlerinin “ticarileştirildiği”, “piyasa mekanizmalarına” uyarlandığı, piyasa mekanizmalarına göre çalışan bir yapıya dönüştürülmeye, kısaca “özel sektörleştirilmeye” çalışılmaktadır. Buna koşut olarak devletin toplumsal eşitliğe yönelik işlevleri daraltılmaktadır.¹⁷⁰

Yeni liberal ve yeni sağ literatüründe, özel sektörün kaynak kullanımında kamu sektörüne göre daha verimli ve etkili olduğu iddiası her zaman yer almaktadır.. Oysa ki kârlılık her zaman verimliliğin sonucu değildir. Özel işletmelerin korumacılık politikaları altında verimlilik-etkinlik konusunda hassas olmadan da kârlı olabilmeleri mümkündür. Kaldı ki kamuda verimlilik, etkinlik değerlendirmelerinin özel işletmelerde kullanılan analiz ve değerlendirme yöntemleri ile yapılması doğru bir yaklaşım olamaz. Kamu kuruluşları özel kuruluşlardan farklı olarak birden çok hedefi gözeterek faaliyette bulunan, üstelik bu hedefleri çoğu kez birbiriyle çelişkili olan, gelir dağılımı ve kalkınma gibi bazı değerleri dikkate alması

¹⁶⁷ Korkut BORATAV – Yakup KEPENEK – E. TAYMAZ – T. BALI, “KİT’ler ve Özelleştirme”, **Toplum ve Bilim**, S:77, 1998, (ss.100-134), s.119.

¹⁶⁸ Özelleştirme yanlılarına göre bu boşluk halk tarafından doldurulacaktır. Oysa ki, devletin boşalttığı alanlar uluslararası sermaye, sivil toplum örgütleri ve bazı durumlarda da illegal yapılanmalar tarafından doldurulmuştur. Bkz. Alpaslan IŞIKLI, **Devlet ve Demokrasi**, Kuvai Milliye Yayınları, Ankara, 1999, s.145.

¹⁶⁹ Tarık ŞENGÜL, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, S:3, Ankara, 1999, (ss.3-19), s.12.

¹⁷⁰ Birgül A. GÜLER, **a.g.e.**, s.111 ve s.169.

gereken kuruluřlardır¹⁷¹, ki kamu yönetimi de bu anlayışın merkezinde yer almaktadır. Bunu destekleyen bir diğer görüşe göre; devlet yatırım ve işletmelerinin yararı ve gereği, dar işletmecilik anlayışı içinde kâr-zarar hesaplarıyla ölçülemez, bu nedenle bazı yatırım ya da işletmelerin genel toplumsal yarar açısından zarar etse de yaşatılması gerekmektedir. Yatırım ve üretim kararlarının kârlılık ilkesine göre alınması durumunda satın alma gücü olmayan kitlelerin ihtiyaçları karşılanamayacaktır. Bu durumun sosyal adalet, eşitlik ve demokrasi ile bağdaşmayacağı açıktır.¹⁷²

Başta zelleştirme olmak üzere yeni liberal politikaların kamu yönetimi üzerindeki etkileri şu biçimde özetlenebilir:¹⁷³

1. Devletin, kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik içerikli olanlarından başlayarak küçültülmesi.
2. Kltlen bu alanda kamu faaliyet ve örgütlerinin özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletilmesi. Bürokrasinin esnekleştirilmesi, örgüt yöneticilerinin yalnızca sonuçlardan sorumlu tutulması, hiyerarşik kanallar yerine performans standartlarının getirilmesi, aynı ya da benzer işleri yapan örgütlerin birbirleriyle ve özel sektörle rekabete açılması.
3. Yerel yönetim birimlerine yalnızca hizmet gerekliliğinin saptanması yetkisi ve sorumluluğunun bırakılarak bunların yerine getirilmesinin özel sektöre bırakılması.
4. Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabet unsurunun ön planda tutulması.
5. Vatandaş kavramından müşteri kavramına geiř¹⁷⁴ ve bu geçişe koşut olarak hizmetten yararlanandan karşılığının alınması.

¹⁷¹ A. şinasi AKSOY, **a.g.e.**, s.9.

¹⁷² Alpaslan IşIKLI, **a.g.e.**, s.151 ve s.169.

¹⁷³ A. şinasi AKSOY, **a.g.e.**, ss.10-12.

¹⁷⁴ Kamu hizmetlerinin ticari sektöre bırakılmasının, uygulamada satın alma gücü olanlara yarayacağı ve hizmete muhtaç olanları dikkate almayacağı biçiminde eleştiriler gündeme getirilmektedir. Bu eleştiriler, ekonomik ve toplumsal kavramlarının birbirinden farklı olmasına ve toplumsal adaletin

6. Yerel yönetim örgütleri ve işleyişinin işletmeleştirilmesi, böylece kamu hizmeti tanımının değişikliğe uğratılması.
7. Kuralsızlaştırma ve serbestleştirme yöntemleriyle devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme, kısıtlama ve denetleme yetkisinin kısıtlanması, bazı alanlarda kaldırılması.

1980’li yıllardan bu yana uygulanmakta olan özelleştirme politikaları, geleneksel çalışma sistemini büyük ölçüde değiştirmiştir. Bu politika, kamu hizmetinin tamamlayıcısı ya da uzantısı niteliğindeki işleri değil, doğrudan kamu hizmetinin kendisinin kamu istihdamı dışına çıkarılmasına sebep olmuştur. Uygulama; “vakıflaşma”, “proje çalışması”, “hizmetleri üçüncü kişilere yaptırma” (taşeronlaşma) yöntemleriyle ortaya çıkmıştır. Bütün bu işlerde çalışanlar kamu istihdamı dışında sayılmaktadır. Önceleri memurlarca görülen bazı hizmet alanları, hizmet satın alma yoluyla özelleştirmeye açılmıştır. Bunun sonucunda taşeronlaşma artmış, kamu hizmetlerini görme usulündeki bu değişiklik kamu hizmeti ile o hizmeti gören kamu personeli arasındaki klasik bağlantıyı da ortadan kaldırmıştır.¹⁷⁵

Özelleştirme ve taşeronlaşma, kamu hizmetleri ile kamu personeli arasındaki bağlantıyı ortadan kaldırdığı için yeni durumda piyasalaşmış olan hizmetler, “özel hukuk” hükümlerine tâbi olan çalışanlarca görülecektir. Taşeronlaşma da “esnek” çalışma rejimini getirecektir. Bu tarz bir çalışma rejimi içerisinde çalışanlar bakımından niteliksizlik ve sirkülasyon çok fazla olacaktır. Esneklik, çalışanlar arasında “çekirdek” tabir edilen sınırlı bir kesim için nitelik yükselmesi ve kısmen iş güvencesini mümkün kılarken, diğerleri için bu söz konusu olmayacaktır. Yine esnek çalışma rejiminin bir unsuru olan “çalışanlar arası rekabet” ve “performans değerlendirme”, çalışanlar arası dayanışmayı önemli ölçüde ortadan kaldırarak, sendikaları da işlevsiz hale getirecektir. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve taşeronlaşmanın en belirgin etkisi, toplumsal boyutu küçülen devletin kamu

fayda / maliyet ölçütü ile sağlanamayacağı düşüncesine bağlanmaktadır. Bu ölçütün esas alınması durumunda zayıfların daha da güç ve eşitsiz durumda kalabileceği, özellikle sosyal hizmetler alanında özelleştirmenin kaynak dağılımında eşitsizliği, toplumsal bölünmeyi arttıracak ve verimliliği azaltacağı ileri sürülmektedir. Bir diğer ifadeyle özelleştirme ile vatandaşlık kaybı birbirine koşut gitmektedir. Bkz. Birkân U. SEZER, **a.g.e.**, s.27.

¹⁷⁵ Birgül A. GÜLER, “Kamu İstihdam Türleri”, **AÜSBF Personel Yönetimi Ders Notları (2004/2005)** içinde, Ankara, 2005, ss.2-3.

personelinin de bu küçülmeye koşut olarak azalması / azaltılması zorunluluğunda ortaya çıkmaktadır.

1.4.8. Toplam Kalite Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi

Ekonomik alanda sanayi çağından bilgi çağına geçişin ve siyasal duvarların yıkılmasının hızlandığı küreselleşme olgusu günümüzün temel belirleyici kavramlarından birisi haline gelmiştir. Küreselleşmenin “tüketim” odaklı yeni dünya düzenine egemen olan sermayenin yeni kültürel mantığı, beraberinde yeni yönetim mantığını da getirmiştir. Gözleme ve denetime dayalı klasik yönetim modellerinin yerini, yetkilendirici, bireyi ve takım çalışmasını teşvik edici yönetim modelleri almaya başlamıştır. Bu modellerde öngörülen örgüt yapısında; yatay ilişkiler, takım çalışması, açıklık, katılım, yetenek ve performansa göre ücret, “biz” olgusuna dayalı kurum kültürü, ürün ve hizmette “kalite” bilinci, insanın bir “sermaye” olarak algılanması gibi özellikler göze çarpmaktadır. Geleneksel örgüt yapısını kırma yönündeki yeniden yapılanma projelerine rehberlik eden kavramların en önemlilerinden biri de bu noktada “toplam kalite yönetimi” (TKY)dir. Edward Deming’e göre toplam kalite yönetimi; “tüketim odaklı yeni zamanlar dünyasının müşteri odaklı yeni yönetim felsefesi”dir.¹⁷⁶ Bu “tüketim” odaklı yeni zamanlar dünyasında temel yönetim felsefesi; “mal ve hizmetlerin kaliteli, yeter sayıda ve zamanında sunulması” ölçütüne dayalı olacaktır.¹⁷⁷ Son yıllarda özel sektör örgütleri, değişimlere ayak uydurmanın en etkin yolu olarak değişimin gereklerini TKY pratiği ile karşılamaya çalışmakta ve bu yönetim yaklaşımına stratejik önem atfetmektedirler.¹⁷⁸

“TKY; bir kuruluşta üretilen mal ve hizmetlerin işletme süreçlerinin ve personelin sürekli iyileştirilmesi ve geliştirilmesi yolu ile en düşük toplam maliyet düzeyinde, önceden belirlenmiş olan müşteri gereksinim ve beklentilerinin, tüm

¹⁷⁶ Gülgün TOSUN, “Türk Kamu Bürokrasisi Bağlamında Devlet-Toplum İlişkisinin Sorun Boyutları: Toplam Kalite Yönetimi Kurgularının Önündeki Engeller”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.87-96), ss.88-89.

¹⁷⁷ Ömer PEKER, “Toplam Kalite Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:26, S:1, Ankara, (Mart 1993), (ss.197-215).

¹⁷⁸ Murat ÖNDER, “Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, S:416, Ankara, (Eylül 1997), (ss.117-136), s.117.

Çalışanların kendilerinden beklenen yükümlölükleri yerine getirmeleri ile tatmin edilerek, işletme performansının iyileştirilmesi stratejisi”¹⁷⁹ olarak tanımlanabilir. İlk olarak 1945 yılında ABD’de Massachusetts Teknoloji Enstitüsü tarafından yürütölmeye başlatılan ve başında Dr. Deming’in bulunduğu bir ekip tarafından beş yıl süren yoğun bir laboratuvar çalışmasının sonucu olarak ortaya çıkmıştır.¹⁸⁰

“Katılımcılık” ve “insan odaklılık” gibi etkileyici kavramlarla popülerleştirilerek sunulan TKY’yi, esasen içinde yaşanan küreselleşme sürecinin yeniden yapılanma unsurlarından biri olarak değerdendirmek gerekir. Bu noktada, TKY’yi küreselleşme sürecinin toplumsal, ekonomik ve siyasal koşullarından ayrı tutarak özömlmek doğru olmayacaktır.¹⁸¹ “Esnek üretim sistemleri”, “TKY” ve “insan kaynakları yönetimi” (İKY) yeni ekonomik modelin üçlü sacayağını oluşturmaktadır. TKY’yi yalnızca bir sektöre, kuruma ya da ölkeye ilişkin olarak ortaya çıkan bir yönetim felsefesi ve mekanizması olarak değıl, Post-fordist birikim rejiminin yeniden yapılanma unsurlarından biri olarak ve üretim sürecindeki kapsamlı bir yönetim ve denetim stratejisi biçiminde düşünmek gerekir. Dolayısıyla bu mekanizmayı tek başına ve yalnızca kaliteli mal ve hizmet üretimini hedef alan bir yaklaşım olarak değerdendirmek mümkün değıldır. TKY, gerek özel sektörde ve gerek kamu sektöründe olsun, çalışanlar için yeni ve oldukça esnek bir çalışma rejimi kurulmasının felsefi ve teknik zeminini oluşturmaktadır. Bu çerçevede devlet-toplum ilişkilerinde ve kamu hizmetleri yararlanıcıları (vatandaşlar) açısından da yeni bir teorik düzlemin ortaya çıktığından söz edilebilir.

¹⁷⁹ Erkan AYDOĞANOĞLU (Haz.), **Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi Gerçeği**, Eğitim Sen Yayınları, Ankara, 2003, s.21.

¹⁸⁰ **y.a.g.e.**, s.24. Ancak TKY’nin orijini konusunda tam bir tespitte bulunulamamıştır. Bununla birlikte uzun bir süreç sonucunda ortaya çıktığı söylenebilir. TKY’nin tarihçesinin ilk izlerini Amerikan imalat sanayinde bulmak mümkün olsa da gerçek orijini için 1950’li yıllardaki Japonya’ya da göz atmak gerekecektir. 2. Dünya Savaşı sonrasında savaş yorgunu ve tamamen çökmüş bir ölkde görünümündeki Japonya’nın tekrar imarı için ABD’li Deming ve Juran davet edilerek görüşlerine başvurulmuş ve onların önerileri tam bir destekle karşılanmıştır. Sonuçta Japonlar, Amerikan orijinli bir yönetsel yaklaşımı alarak onu kendi ortamlarında değerdendirerek daha da geliştirmişler ve bu işte de oldukça başarılı olmuşlardır. Bkz. Asım BALCI, “Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi”, **ağdaş Kamu Yönetimi I**, (Ed. Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın, No:549, Ankara, 2003, (ss.329-346), s.331.

¹⁸¹ Yeşim Edis ŞAHİN, “Toplam Kalite Yönetimi...”, **a.g.e.**, s.97.

Kamu yönetiminde TKY uygulamaları ile birlikte ortaya çıkan en önemli sonuç “müşteri” kavramına yapılan vurguda ortaya çıkmaktadır. Esasen müşteri odaklılığı ön planda tutan, müşterilerin bugün ve geleceğe ilişkin beklentilerinin saptanarak bunların tam ve ekonomik biçimde karşılanmasını amaçlayan¹⁸² bir yaklaşım olan TKY, vatandaşı da bu kavram çerçevesinde yeniden tanımlamaktadır. Müşteri kavramı, bireyin “tüketici” rolüne vurgu yapmaktadır.¹⁸³ Böylelikle vatandaş kavramı etrafında somutlaşan haklar dizgesi, müşteri hakları düzeyine indirgenmekte; bu haklardan yararlanabilmek ise karşılığı varsa ve bedeli ödenebiliyorsa mümkün olabilmektedir.¹⁸⁴ Çünkü müşteri şirketlerin ürettikleri mal ve hizmetlerin bedelini ödeyen kişidir.¹⁸⁵ “Müşteri hedefleri” ile “kamu yararı” ve “vatandaş” sözcükleri arasında anlamlı farklılıklar vardır ve müşteri ile karşılaştırıldığında vatandaş çok fazla bir değerdir.¹⁸⁶

Kapitalist ekonominin kârlılık krizini çözmek için giriştiği yeniden yapılanmanın birbirleriyle bağlantılı önemli sacayaklarından biri olan TKY, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de çalışanlar için oldukça esnek bir çalışma rejiminin kurulabilmesinin felsefi ve teknik zeminini oluşturmaktadır. TKY ile; çalışanlarda daha çok katılım isteği, aidiyet duygusu ve kalite odaklı yürütülen faaliyetlerin bir parçası oldukları düşüncesi yaygınlaştırılmak ve yoğunlaştırılmak istenmektedir. Oluşturulan aidiyet duygusu ile çalışanlar, oto-kontrol, oto-denetim ve oto-gözlem faaliyetlerinin gönüllü uygulayıcıları haline getirilmekte, kendilerini geliştirme ve sürekli iyileştirme faaliyetlerine katılımları yalnızca önceden belirlenmiş, tanımlanmış bir alandaki iş ile sınırlı kalmaktadır.¹⁸⁷

¹⁸² Feyzi ULUĞ, “Okul Sisteminde Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.467-475), s.467.

¹⁸³ Hamza ATEŞ, “Kamu Örgütlerine Yönelik Yönetimsel Bilgi ve Siyasa Aktarımı: Eleştirel Bir İnceleme”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı:27, İstanbul, (Ekim 2002), (ss.1-21), s.16.

¹⁸⁴ A. Şinasi AKSOY, “Yeni Sağ...”, **a.g.e.**, s.6.

¹⁸⁵ Asım BALCI, “Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.61-76), s.69.

¹⁸⁶ Zerrin TOPRAK, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **İzmir Büyükşehir Bütününde Zabıta Hizmet İçi Eğitimi**, (Ed. Zerrin Toprak-Ayşe Yıldız), İzmir, 2000, s.7.

¹⁸⁷ Ayşe Gül YILGÖR, **Esnek Üretim-Esnek İstihdam-İnsan Kaynakları Yönetimi**, Genel-İş Emek Araştırmaları, Ankara, 2000, s.25.

Yeniden yapılanmanın diğer önemli bir sacayağı da TKY ile oldukça bağlantılı olan İKY'dir. İKY; TKY felsefesi ile somutlaşan dönüşüm sürecinin çalışma ilişkileri ve bu ilişkilerin aktörleri üzerindeki yansıması olarak değerlendirilebilir. İKY'de temel hedef “esnek” çalışma sisteminin gerçekleştirilmesidir. Esnek istihdamın ancak İKY stratejisi ile gerçekleştirilebileceği ileri sürülmektedir.¹⁸⁸

İnsan kaynakları yaklaşımının ayırt edici özelliği, insanı “sermaye” olarak kabul etmesi ve tanımlamasıdır. Bu yaklaşıma göre tüm insan davranışları serbest rekabetçi piyasa ortamında bireysel maddi çıkarı sağlama hedefine yönelmiştir. Bunun dışındaki güdülerden kaynaklanabilecek her türlü davranış bir yanlışlık ya da sapma olarak değerlendirilmektedir. İnsanlara en yüksek doyumunu sağlamanın yolu, genel olarak esnek bir işgücü piyasası meydana getirmek ve istihdam yapısını esnek bir biçimde kurmaktır. Bu yaklaşım 1980'lerdeki küreselleşme ve liberalizasyon süreci ile birlikte kurumsal hale gelmiş, bu durum, üniversitelerdeki personel yönetimi derslerinin ve kurumların personel işleriyle ilgili birimlerinin adlarının değişmesine de yol açmıştır.¹⁸⁹

Çalışanlardan maksimum yarar elde etmek için onların varlığını bir bütün olarak biçimlendirmeye yönelmiş bulunan İKY'nin insanı öncelikli sayan anlayışı, bir diğer ifadeyle “insan odaklılık”; esasen insandaki her türlü değeri örgüt/şirket tarafından kullanılabilir hale getirmek için yapılması gerekenleri keşfetmeye dönük bir hareket tarzıdır. Personeli yönetmede insana odaklanmak, insanın bütün

¹⁸⁸ **y.a.g.e.**, s.19. Esnek çalışma sistemi “işlevsel esneklik”, “sayısal esneklik”, “zaman esnekliği” ve “ücret esnekliği” üzerine kuruludur. Burada personel yönetimi açısından özellikle, çalışanların işten çıkarılabilmesi, sayıları ile daha rahat oynanabilmesini mümkün kılan sayısal esneklik; tam ve yarı zamanlı çalışma üzerinden yaygınlaşan ve işgüvencesinin hemen hemen yok olduğu zaman esnekliği ile ücretlerin belirlenmesinde performans ölçütünün belirleyici olduğu, çalışanlar arasında yarışmayı teşvik eden ve böylelikle sendikalılığın, toplu sözleşmelerin anlamsız kaldığı ücret esnekliği son derece önemli görülmektedir.

¹⁸⁹ **Belediye Personel Yönetimi El Kitabı**, TODAİE Yayınları, No: 305, Ankara, 2001, s.1; Geleneksel personel rejiminden İKY'ye doğru evrilen dönüşümler, bir yorumda, küreselleşme ve ABD firmaları üzerindeki rekabet baskısının artması, bu duruma ve teknolojik gelişmelere yanıt vermeye çalışan ABD firmalarının bürokratik yapılarından uzaklaşmaya çalışmaları ve yine aynı sebeplerle sendikalılığın azalması ve azaltılmaya çalışmasına bağlanmaktadır, bu konuda bkz. Behlül ÜSDİKEN – S. Arzu WASTI, “Türkiye’de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel Veya “İnsan Kaynakları” Yönetimi, 1972-1999”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:35, S:3, Ankara, (Eylül 2002), (ss.1-37), s.5.

kapasitesini yönetimin amaçları için harekete geçirmek anlamına gelmektedir. Ödüllendirme, güdüleme, katılımı sağlama, karar verme yetkisini genişletme gibi uygulamaların tümü bu amaca hizmet ettiği oranda değerli kabul edilmektedir.¹⁹⁰ Böylelikle verimlilik ve kârlılık gibi sorunların çözümü için etkin kullanılması gereken kaynaklar arasına insan da dahil edilmekte ve çalışanlar yatırım yapılacak bir varlığa dönüştürülmektedir. Bunun yanı sıra çalışma ilişkilerinin niteliği değişmekte, süreç, “kalite çemberleri” aracılığıyla birbirini denetleyen çalışanlar ve çalışma grupları ortaya çıkararak çalışanlar arasındaki dayanışmanın zedelenmesi olasılığını mümkün kılmaktadır.¹⁹¹ Mutlak itaat, bireyselleştirilmiş çalışan, çalışma süreçlerinde “performans ölçütü”nün hakim olması, buna bağlı olarak ücretlerde esneklik gibi unsurlar da söz konusu zedelenmeyi arttıracaktır.

TKY ve onunla bağlantılı olarak ortaya çıkan İKY yaklaşımları, kamu sektörünün çalışma rejimini de çevrelemiştir. “Kamusal olan”dan “özel olan”a kaçış biçiminde ifade edilebilen ve özelleştirme, özel sektörleştirme araçlarıyla belirginleşen süreçte¹⁹² İKY; özel sektör personel yönetimi anlayışının kamu sektörüne aktarılması ve kamu etkinlik alanının piyasanın etkinlik alanına dönüştürülmesinde önemli bir işlevi üstlenmektedir. Bu düzlemde, önceleri kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar artık birer “müşteri”, kamu hizmeti sunanlar ise “iç müşteri” olarak yeniden tanımlanacak, kamu hizmeti üretme ve sunma süreci piyasa mekanizmasının belirleyiciliğinde yürütülen faaliyetlere dönüşecektir. Bu, kamu hizmet sunumunda gözetilmesi gereken “eşitlik”, “tarafsızlık” gibi ilkelerin yerini “verimlilik”, “kârlılık” gibi ekonomik belirleyicilerin alması anlamına gelmektedir.

¹⁹⁰ Birgül A. GÜLER, “Personel Yönetimi Nedir?”, **AÜSBF Personel Yönetimi Ders Notları (2004/2005)** içinde, Ankara, 2005, s.3. İnsanı bir sermaye olarak gören bu yaklaşımın düşünsel temeli Adam Smith’in 1776 tarihli “Ulusların Zenginliği” çalışmasına dayandırılır. Bu çalışmada savunulan görüş, gelişme ya da kalkınmanın insan sermayesinin gelişmesiyle gerçekleşebileceği, iyi eğitilmiş işgücünün kalkınmaya doğrudan olumlu katkısı olduğu yönündedir. Bu geleneksel anlayış, insanı üretim girdisi anlamında kaynak-sermaye diye nitelendirmiştir. 1990’lı yıllarda yapılacağı gibi insanın öz varlığını sermaye olarak tanımlama söz konusu değildir. İnsan, toplumsal gelişme için mâli ve maddi kaynaklar gibi bir kaynaktır; gelişme için diğer kaynaklar gibi seferber edilmesi gereken bir üretim girdisidir, bkz. **y.a.g.e.**, s.6.

¹⁹¹ Ayşe Gül YILGÖR, **a.g.e.**, ss.25-26.

¹⁹² Birgül A. GÜLER, **Yeni Sağ ve...**, s.100.

Piyasa ilkelerine göre yeniden yapılanan kamu yönetiminde personelin çalışma rejimi, verimlilik, kârlılık ve performans ücreti gibi esasları gözeten TKY ve İKY gibi piyasa kavramları üzerinde düzenlenmektedir. Böylelikle statü hukukuna dayalı sistem, özel hukuka dayalı esnek bir çerçeve içerisinde yeniden kurulmaktadır. Bu, çalışma biçimi olarak memurluğun yerine sözleşmeliliğin yaygınlaşması anlamına gelmektedir.

1.5. ULUSLARARASI KURUMLARIN KAMU PERSONEL REJİMİ ÜZERİNE ETKİLERİ

1970’lerde ortaya çıkan yeni liberal paradigma yalnızca ulusal ve uluslararası kurumlarda değil, aynı zamanda siyaset alanında da hakim konuma gelmiştir. IMF, Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi kurumlar yeni liberal çözümlemelerin farklı biçimlerini dünyanın her yerinde uygulamaya koymuşlardır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere de yeni liberal politikaların dünya piyasaları ile bütünleşme için gerekli olduğu fikri empoze edilerek onların da bu sürece dahil olmaları mümkün kılınmak istenmiştir.¹⁹³ Nitekim, söz konusu kurumlar dünya ölçeğinde etkinliklerini arttırmak suretiyle, giderek ulusal politikalar üzerinde belirleyici olma rolünü elde etmişlerdir. Günümüzde, ülkelerin özellikle ekonomik, siyasi ve yönetsel yapıları bu kurumların etkisiyle belirgin bir dönüşüm/yeniden yapılanma süreci içerisine girmiş bulunmaktadır. Kamu personel rejiminde var olan dönüşümün felsefi ve teknik altyapısının uygulamaya geçirilmesi noktasında söz konusu kurumlar, uluslararası/ulusötesi dinamik olarak Post-fordist birikim rejimine uygun kamu personel rejiminin küresel ölçekte birer düzenleyicisi kimliğiyle yönetsel alanda belirleyici konumda bulunmaktadır.

1990’lı yıllardan itibaren gelişmiş ülkeler içerisinde kapitalizmi dizginleyecek örgütlü güçler zayıflamış, sosyal devlet adım adım çözülmeye başlamış; kamunun sosyal harcamalarını kısıması, kamu kuruluşlarında -stratejik olanlar ve kâr edenler dahil- yoğun bir “özelleştirmeye” gidilmesi, kısaca devletin “nüfuz alanından”

¹⁹³ Hasan Ejder TEMİZ, a.g.e., ss.77-78.

fedakârlık etmesi biçimindeki baskılar sıklaşmıştır. Bütün bunlar “postmodern/çağcıl/yeni yaklaşımlar” olarak sunulmuştur ve sunulmaya devam edilmektedir. Bunların IMF ve Dünya Bankası gibi etkinlikleri belirgin kurumların “çevre” ülkelere yaptığı başlıca “politika tavsiyeleri” olarak değerlendirilmesi mümkündür.¹⁹⁴

IMF ve Dünya Bankası, 1980’lerden itibaren az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde Post-fordist birikim rejimine uygun bir kamu personel rejimini oluşturmaya çalışmaktadır. Bu yeniden biçimlendirmeye öncelikle devletin gümrük, vergi gibi işlevleri üzerinde odaklanılmaktadır. IMF ve Dünya Bankası, küreselleşmeyle eklemlenmiş ülkeler meydana getirmek için Post-fordist karakterde örgütlenen ve çalışan bir bürokrasi kurmaya çalışmaktadır. Bu bürokrasi küçük, ancak etkin olmalı, rasyonel işlemeli, küresel sermayenin işlem maliyetlerini düşürerek, daha az sorun çıkarmalıdır. Böylelikle bu kurumlar, kısa vadede personel fazlalıklarından kurtulmak, uzun vadeli olarak da küresel sermayenin ihtiyaç duyduğu ekonomik ve toplumsal altyapıyı hazırlayacak yeni bürokrat tipini yerleştirmeyi istemektedir. Bu bürokrat tipinin küresel değerlere sahip olması amaçlanmaktadır. Kısaca “kalkınmacı/Fordist” bürokrasi yerine “komprador/Post-fordist” bürokrasi oluşturulmak istenmektedir.¹⁹⁵

1.5.1. IMF ve Stand-by Anlaşmaları

IMF, dünya ölçeğinde etkili ve önemli ekonomik kuruluşlardan birisidir. IMF’nin temel amacı üye ülkelerin birbirlerine yapacakları ödemelerin aksamasını engellemektir. Bunun pratikteki anlamı ise az gelişmiş ülkelerin gelişmiş ülkelere olan borçlarını zamanında ve faiziyle ödenmesini sağlamaktır.

IMF, 1930’lardaki dünya ekonomik krizinin getirdiği birtakım sorunlarla birlikte doğdu. Bu dönemde paraya olan güven azlığı ile birlikte ülkeler kendi

¹⁹⁴ Gülten KAZGAN, **Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen**, Altın Kitaplar, İstanbul, 1997, ss.185-186.

¹⁹⁵ Onur Ender ASLAN, **Kamu Personel Rejimi**, TODAİE Yayınları, No:326, Ankara, 2005, ss.190-191.

paralarını artık altınla eşitleyemez hale geldiler. Hatta ticaret, mal değiş tokuşu ile yapılır duruma geldi. Bu duruma karşı paranın değerinin saptanabileceği bir kurum oluşturma yolunda adımlar atıldı. Böyle bir sistemin yürütülebilmesini sağlayacak olan kurum bir ülke parasının diğerine kısıtlama olmadan çevrilebilmesini sağlayacak, her bir paranın değerini saptayabilecek ve ülkelerin rekabet için kendi paralarının değerini düşürmesini denetleyecekti. Bu amaçlar arasında ticaretin uyumlu bir biçimde gerçekleşmesini sağlamak ve döviz kurunun istikrarını korumak da yer almaktadır. 44 ülkenin delegeleri 1944'de Amerika'da Bretton Woods'ta toplandı ve IMF 1946 Mayıs'ında işlerlik kazandı. Bretton Woods'ta yapılan anlaşmada IMF'nin etkinlik alanı sanayileşmiş ülkeler ile sınırlı iken, Dünya Bankası'nın görevi az gelişmiş ülkelerin kalkınma sorunları ile ilgilenmek olarak tasarlanmıştı. Ancak özellikle 1974 petrol krizi ve dünyada yaşanan genel ekonomik buhrandan sonra bu işbölümü yok olmuş, IMF ve Dünya Bankası “yapısal uyum programları” adı verilen ve “az gelişmiş ülkelerin sistemle tam bütünleşmesini” sağlamaya yönelmiş bulunan projeleri beraberce yürütür hale gelmişlerdir. Yapısal uyum programlarını Dünya Bankası projelendirirken, IMF de stand-by anlaşmaları¹⁹⁶ ile bu uyum programlarının uygulanışını denetler hale gelmiştir.¹⁹⁷ Bu noktada, IMF'nin, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ödenmemiş borçlarının yeniden yapılandırılması aracılığıyla, ülkeleri yeni liberal politikalar çerçevesinde biçimlendirme görevini üstlendiği söylenebilir.

Ülkelerin ekonomik ve toplumsal yapılarını yeni liberal düşünce çerçevesinde biçimlendirme işlevini 1980 sonrasında belirginleştirmiş olan IMF, buna koşut olarak kamu personel rejimlerini değiştirmeyi de gündemine almıştır. Kamu personel rejimi konusunda IMF'nin temel yaklaşımı “harcamaların azaltılması” yönündedir. Bunun

¹⁹⁶ IMF'nin bir siyasal etki unsuru olarak ülkelerle ilişkilerinde en önemli ve çok bilinen kavramların başta geleni “stand-by” denilen kavramdır. Stand-by sözlük anlamıyla ihtiyaç duyulduğunda kullanılmak üzere saklanan, beklemede, destek ve yardım anlamına gelmektedir. IMF stand-by düzenlemesi ise, bir üyenin Fon'un “Genel Kaynaklar” hesabından, belirli bir zaman süresince ve belirli miktarlarda çekmelerde bulunabilmesini teminat altına alan bir fon kararıdır. Stand-by düzenlemeleri, belirli hukuki şartlar içereni “stand-by düzenlemesi metni” ve “niyet mektubu” olmak üzere temel iki belgeden oluşmaktadır. Niyet mektubu üyenin istikrar programında belirtmiş bulunduğu iktisadi ve mali nitelikteki taahhütleriyle ilgili olup, genellikle ilgili bakan ve Merkez Bankası Başkanı tarafından imzalanan bir metindir. Stand-by düzenlemesi ise niyet mektubunda belirtilen taahhütler karşılığında üyenin, Fon'un kaynaklarından yararlanmasına imkan tanıyan bir “IMF Yönetim Kurulu Kararı”dır.

¹⁹⁷ Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat*, 10. Baskı, Beta Yay., İstanbul, 1994, s.684 vd.

gerçekleştirilebilmesinin en etkin yolu kamu çalışanı sayısının (özellikle memur sayısının) azaltılması ve maaşların azaltılması olarak belirtilmiştir. IMF bu hedefleri gerçekleştirmek için, ülkelerle imzaladığı stand-by anlaşmalarına koşul ya da ölçütler koymaktadır. Anlaşma imzalanan ülkelerin kamu personel rejimlerine ilişkin ölçütler ve koşullar IMF'nin uyguladığı programlar içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması konusunda IMF'nin programlara koydurduğu hedefler arasında şunlar dikkat çekicidir:¹⁹⁸

1. Kamu personelinin azaltılması.
2. Maaşların azaltılması.
3. Zorunlu emekliliğin yaygınlaştırılması.
4. Performansa dayalı maaş düzeninin kurulması.
5. Memur emeklilik rejiminin yeniden düzenlenmesi.

IMF'nin fon destekli programları içerisinde ülkelerin kamu personel rejimleri ile ilgili buna benzer ölçütlerin önemli yer kapladığı görülmektedir. Örneğin; 2000 yılı içinde uygulanan bütün fon destekli programların % 60'ında kamu personel rejimine ilişkin koşullar ya da ölçütler yer almış, bunun % 30'u performans ölçütleri ya da değerlendirmesiyle ilgili olmuştur. Bunun dışında yoksullukla mücadele programlarının % 40'ından fazlasında da aynı koşullara ve ölçütlere rastlanmaktadır.¹⁹⁹

IMF, çökme belirtisi gösteren ülkeleri ayakta tutmak, bütün sistemin istikrarsızlığa savrulmasını önlemek amacıyla ödeme güclüğü çeken ya da böyle bir tehlike sinyali veren ülkelere koşullu krediler açar. Bu koşullar genellikle IMF istikrar programı olarak adlandırılır. IMF istikrar programlarının özünde ise bütçe açıklarını azaltmak için “kamu harcamalarını kısıp kamu gelirlerini artırmak” temel hedefler arasında önde gelenidir. Kamu harcamalarının kısılması noktasında kastedilen toplumsal harcamalardır. Bu da eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve altyapı harcamaları gibi son derece önemli kalemlerde uygulanagelmıştır. Gelişmekte olan

¹⁹⁸ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, ss.186-187.

¹⁹⁹ **World Bank**, “Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration”, Washington D.C., June 2002, ss.10-11.

lkeler ile IMF arasında 1980’ler boyunca 250’den fazla stand-by anlaşması yapılmıştır. Bu borçları verirken IMF birçok koşul getirmektedir. Genel olarak IMF’nin ülkelerin sorunlarının zmne yönelik yaklaşımda belirleyici olan birtakım noktalar vardır. İstikrar politikalarının temel amaçlarından birisi devlet bütçesindeki açığın kapatılması için kamu harcamalarının kısılması ve vergiler başta olmak üzere kamu gelirlerinin artırılmasıdır. Ancak, kamu gelirlerinin artırılması devletin ekonomideki ağırlığının artması anlamına geleceğinden, IMF’nin politikaları daha çok “kamu harcamalarının kısılması” yönünde oluşmaktadır. Zaten amaç kamu kesiminin daraltılması ve uzun vadede kaynakların özel kesime aktarılmasıdır. Böylelikle birçok ülkede vergi indirimleri yoluyla özel sektör teşvik edilmiş, dolayısıyla da program kamu harcamalarının kısılmasına odaklanmıştır. Bu, özellikle kamu kesiminin reel ücretlerindeki düşüşler ve devletin temel görevlerinden olan eğitim, sağlık gibi temel olarak çalışanları ilgilendiren alanlardaki harcamaların düşürülmesi yoluyla kamu harcamalarının kısılması anlamına gelmektedir.²⁰⁰ İstikrar programlarının pek çok sorunu da beraberinde getirdiği konusunda değerlendirmeler mevcuttur.²⁰¹ Dolayısıyla kamu personeli bu politikaların sonucunda ücret düşüklüğü ya da ücretlerin tatminkâr boyutlarda ykselememesi gibi durumlarla karşı karşıya kaldığı gibi, IMF’nin hemen bütün politikalarında temel hedeflerden biri olan özelleştirmeler sonucunda iş kaybına uğramıştır.

1.5.2. Dünya Bankası ve Yapısal Uyum Proje Kredileri

Dünya Bankası, 2. Dünya Savaşı’nın ardından 1945 yılında Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (IBRD) adıyla kurulmuş, 1947 yılında Birleşmiş Milletler’in (BM) zerk uzman kuruluşlarından biri olmak özelliği kazanmıştır. 1944 Bretton Woods Konferansı’nın ikinci temel ürünü olan Dünya Bankası’nun temel amacı tek tek ülkelerdeki özel sektör girişimlerini teşvik etme amacıyla kredi tahsis etmenin yanısıra kamusal hizmet sektörlerinde piyasalaşmayı hızlandırma amacıyla özellikle eğitim ve sağlık alanlarında projelere kredi vermektir.

²⁰⁰ <http://www.antimai.org/imf/kbimf.htm> (14.05.2003)

²⁰¹ Bu konuda örneğin bkz. Michel CHOSSUDOVSKY, **Yoksulluğın Küreselleşmesi**, Çiviyazıları Yay., İstanbul, 2001, ss.37-38; Güney Kore’li iktisatçı Ha Joon Chang’ın bir yorumu için bkz. Özlem YÜZAK, “Bilgi Toplumuna Doğru”, **Cumhuriyet**, 5 Kasım 2003.

IBRD, yalnızca gelişmekte olan ülkelere kredi sağlayan bir kuruluştur. Fakat Banka'nın kayıtlarında “gelişmekte olan ülkelerin özel sektörlerinin gelişmesi, gelişmiş ülke şirketlerine yeni pazarlar yaratması bakımından büyük faydalar sağlamaktadır” denilmek suretiyle, verilen kredilerin aslında küresel ölçekte yeniden yapılanan kapitalist sistemin sürdürülebilmesini hedeflediği anlatılmaktadır.²⁰²

Dünya Bankası'nın 1981 öncesinde kamu personel rejimine ilişkin doğrudan bir müdahalesi yoktur. Günümüzde ise, etkinlikten uzak ve verimsiz olarak nitelendirdiği kamu personel rejimine ilişkin hedefleri kısa vadede kamu harcamaları içerisinde memurlara yönelik harcamaların azaltılması, uzun vadede ülkelerin kamu personel rejimlerinin esneklik temelinde yeniden yapılandırılması biçiminde ortaya çıkmaktadır.²⁰³

Dünya Bankası, lkeleri dünya pazarıyla bütünleştirerek küresel ekonomik büyümenin sağlanması amacını üstlenmiştir. Dünya kapitalist sistemi içinde yer alan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri dünya ekonomik işbölümüne katmak görevini üstlenen Banka'nın politik söylemleri 1960'lara kadar “kalkınma ekonomisi” ekseninde biçimlenmiştir. Esasen piyasa ekonomisi, özel mülkiyet ve özel girişimciliği savunan Dünya Bankası, az gelişmiş ülkelerin kalkınmasını yabancı sermaye akımlarına bağlamıştır. 1960'lı yıllarda yükselen toplumsal çalkantılar, Banka'nın politik söylemlerini yoksulluğun azaltılması eksenine çekmiştir. Kapitalizmin 1970'lerde baş gösteren krizinin ardından 1980'lerde özellikle Reagan ve Thatcher yönetimleri ile taçlandırılan yeni liberal politikaların programı küreselleşme sürecinin temel aktörlerinden biri olan Dünya Bankası'nın amaçları ile birleşmiştir. 1980'lerin başında Keynesçi politikaların sona ermesi konusundaki yeni liberal söylemin sözcülüğünü üstlenen Banka, politik söylemlerini makroekonomik müdahaleler yönünde değiştirmiş ve az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin borçlarını ödeyebilmeleri için kamu varlıklarının özelleştirmeler yoluyla satılmasını bir geri ödeme güvencesi olarak grmştir. Dolayısıyla 1980 sonrası Banka'nın araştırmaları ve yayınları devletin rolü üzerine yoğunlaşmıştır. Bu dönemde Banka'nın yeni söylemi yapısal uyarılama kavramı etrafında biçimlenmeye

²⁰² <http://www.antimai.org/imf/kbwb.htm> (14.05.2003)

²⁰³ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, ss.185-186.

başlamıştır. Bununla hedeflenen, devletin ekonomiye müdahalesini en aza indirmektir.²⁰⁴

Dünya Bankası'nın, etkin ve verimli bir kamu sektörünün meydana getirilebilmesi, rekabetin ve piyasaların desteklenerek özel teşebbüs için uygun bir ortamın yaratılması için özellikle 1980 sonrasında ortaya koyduğu tercihler; kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi ve buna koşut olarak kamu personel sayısının azaltılması, kamu personel rejiminin "esneklik" esası üzerinde piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması yönündedir. Banka, kamu personel rejimine yönelik çalışmalarında iki tür kredi kullanmaktadır: Bunlardan "Politika Temelli Yapısal Uyarlama Kredileri" kamu personeli sayısının ve personel harcamalarının azaltılması yönünde kullanılmaktadır. Bu kredi kullanılırken Banka, ilgili ülkeden maaşların sınırlandırılması, personel alımının dondurulması gibi konularda somut adımlar beklemektedir. Banka'nın kamu personel rejimlerini biçimlendirmede kullandığı bir diğer kredi türü "Teknik Yardım Kredileri"dir. Bu kredi, kamu personel rejiminin iç süreçlerine ilişkin uzun vadeli biçimlendirmede kullanılmaktadır. Dünya Bankası'nın kamu personel rejimlerini esneklik temelinde yeniden biçimlendirmede tercih ettiği belli başlı stratejiler şunlardır.²⁰⁵

1. Bordroda görünüp fiilen çalışmayan personelin saptanıp bordrodan çıkarılması.
2. Boş kadroların iptali.
3. Geçici ve mevsimlik işçilerin sayısının azaltılması.
4. Zorunlu emeklilik yaşının uygulanması.
5. Kamu hizmetlerine alımın dondurulması.
6. Otomatik yükselme ve maaş artışı sisteminin ortadan kaldırılarak performans göre ödeme sistemine geçilmesi.
7. Çalışanların gönüllü emekliliğe ayrılmasının teşviki.
8. Maaşların kontrol altına alınması, düşürülmesi.

²⁰⁴ Selime GÜZELSARI, a.g.e., ss.25-26.

²⁰⁵ Barbara NUNBERG – John NELLIS, **Civil Service Reform and The World Bank**, World Bank Discussion Papers, No:161, Washington D.C., February 1995, ss.9-19.

9. Memurların işten çıkarılması.

Dünya Bankası'nın, ülkelerin kamu personel rejimlerini biçimlendirme konusunda IMF ile işbirliği içinde olduğu görülmektedir. Bu işbirliği, IMF programlarının Dünya Bankası operasyonlarını destekler nitelikte olması ve Banka'nın kredi koşullarının da IMF'nin programlarını destekler nitelikte olmasıyla somutlaşır. Her iki kurum, memurların emeklilik fonlarının piyasaya açılması, kamu harcamaları ve personelinin azaltılması, rejimin esneklik temelinde yeniden yapılandırılması, bu noktada kamu personeli statülerinin düzenlenmesi, işe alma, yükselme ve maaş düzeninin biçimlendirilmesi, maaşların kamu harcamaları içindeki payının azaltılması gibi konularda ortak düşünmektedirler. IMF ve Dünya Bankası, bu ortak hedeflerde işbirliği içinde çalışma stratejilerini 2002 yılında yaptıkları bir toplantıyla bütünleştirmişlerdir.²⁰⁶

1.5.3. OECD ve Etkileri

Kamu yönetimi reformları üzerine eğilen ve dolayısıyla kamu personel rejimindeki dönüşüm üzerinde etkili olan kurumlardan biri de OECD'dir. Avrupa'nın 2. Dünya Savaşı sonrası yeniden inşası amacıyla ABD ve Kanada öncülüğünde ve Marshall Planı çerçevesinde meydana getirilen Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün (OEEC) 1961'de yeni bir düzenlemeyle isim değiştirmesiyle OECD adını alan²⁰⁷ ve günümüzde 30 üyeye sahip olan örgütün, demokratik yönetim ve piyasa ekonomisi ilkelerini paylaşan ülkelere meydana geldiği belirtilmektedir. Üyeler haricinde yaklaşık 70 ülke ve sivil toplum örgütleriyle de ilişki içerisinde bulunan OECD, küresel bir kurumdur.²⁰⁸

OECD, üye olan ve üye olmayan ülkelere serbest piyasanın daha etkin ve işler hale gelmesini, piyasa ilkelerinin yerleştirilmesini mümkün kılacak düzenlemelerin yapılması konusu üzerine yoğunlaşmış bulunmaktadır. Kurum bu

²⁰⁶ Onur Ender ASLAN, *a.g.e.*, s.187.

²⁰⁷ http://www.oecd.org/document/63/0,2340,en_2649_201185_1876671_1_1_1_1,00.html (28.09.2005)

²⁰⁸ http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html (28.09.2005)

çalışmalarını, özellikle 1990'lardan itibaren Dünya Bankası'nın çalışmalarına uyumlu bir biçimde "deregülasyon" kavramı çerçevesinde yürütmektedir. Deregülasyon, piyasacı bir içeriğe sahip olan düzenlemeleri ifade etmek üzere kullanılan bir kavramdır ve literatüre OECD sayesinde girmiştir.²⁰⁹ Kuralsızlaştırma olarak da çevrilebilecek olan bu kavram, kamunun yürüttüğü mal ve hizmet üretimi sürecinin özel sektöre açılmasını, hatta devredilmesini mümkün kılan düzenlemeleri anlatmaktadır. Kuralsızlaştırma, herhangi bir piyasaya kamu müdahalesinin mümkün olduğu ölçüde azaltılması, hatta ortadan kaldırılması amacıyla uluslararası sermayenin dünyada piyasa ekonomisini hakim kılmak için, özellikle ulusal düzenlemelerden kurtulmak istemeleriyle ilgili bir kavramdır.²¹⁰

Kamu yönetiminin piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması konusunda çalışmalar yürüten OECD, iyi yönetim²¹¹ standartlarını yakalama çabası içinde bulunan ülkelere yardımcı olabilmek amacıyla bir Kamu Yönetimi birimi (PUMA) oluşturmuştur. PUMA, küreselleşme sürecinde ortaya çıkan yeni koşullara ve özellikle de piyasa mekanizmasının gereklerine uygun bir kamu yönetimi yapısının kurulmasına vurgu yapmaktadır.²¹² 15 Ocak 2004 tarihli OECD Bakanlar Konseyi kararıyla PUMA, "Kamu Yönetişimi Komitesi"ne dönüştürülmüştür. Yeni komite, iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesinin çoğulcu demokrasinin güçlenmesinde, kalkınmanın sürdürülebilir kılınmasında ve kamu yönetiminin güvenilirliğinin arttırılmasında temel unsur olduğu konusunda eskisiyle hemfikirdir.²¹³

OECD'nin kamu yönetimleri konusundaki temel yaklaşımı, doğrudan mal ve hizmet üretimine müdahale etmeyen, yönetim formülasyonu içerisinde devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin paydaşlığında bir karar alma sürecini benimseyen, piyasa ilkeleri çerçevesinde biçimlenmiş bir kamu yönetimi

²⁰⁹ Birgül A. GÜLER, **Devlette Reform...**, ss.36-37.

²¹⁰ Zeki ERDUT, **a.g.e.**, ss.14-15.

²¹¹ Kurumun 2005 yıllığında da "yönetişim" kavramına ve kamu reformlarının gerekliliğine vurgu yapılarak, bunun etkin hale gelmesiyle birlikte demokrasinin daha da güçleneceği, toplumsal uyumun ve ekonomik refahın artacağı, yönetime olan güvenin yükseleceği ifade edilmektedir. **OECD Annual Report 2005**, OECD Publications, 2, Paris, 2005, s.73 vd.

²¹² <http://www.oecd.org/puma/about.htm> (15.09.2003)

²¹³ <http://webnet3.oecd.org/OECDgroups/> (26.12.2005)

oluşturma yönündedir.²¹⁴ Kamu personel rejimi açısından bu ilkelerin esnek bir personel rejimini getireceği, mevcut kamu personeli sayısını daraltacağı, statü hukukuna dayalı çalışma rejiminin de devletin değişen niteliğine koşut olarak piyasa ilkeleri çerçevesinde, bir diğer ifadeyle “özel hukuk” ve “sözleşme” ilişkisi ile ve performansa dayalı olarak yeniden kurulacağını söylemek mümkün olmaktadır.

1.5.4. Dünya Ticaret Örgütü ve Uluslararası Ticaret Düzenlemeleri

DTÖ de 1944 Bretton Woods Konferansı ile başlayan sürecin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Ticaretin dünya ölçeğinde liberalizasyonunu hedefleyen ve 1948’de yürürlüğe giren “Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması” (GATT), daha sonra değişik tarihlerde yapılan ve “tur” adı verilen görüşmelerle genişleyerek 1986-1994 Uruguay Turu ile önemli bir aşamaya gelmiş, bu turun sonucunda GATT sekreteryası 1 Ocak 1995 tarihi itibarıyla DTÖ’ye dönüşmüştür. DTÖ, ülkeler arasında ticaretin kurallarıyla ilgilenen küresel uluslararası bir örgüt olarak tanımlanmakta ve örgütün en önemli unsurları olarak ticaret yapan çok sayıda ülkenin aralarında görüşerek imzaladıkları ve parlamentoları tarafından da onaylanan anlaşmalar belirtilmektedir.²¹⁵

IMF’nin stand-by anlaşmaları ve Dünya Bankası’nın yapısal uyarlama kredi anlaşmaları ile birlikte DTÖ’nün GATT, “Hizmet Ticareti Genel Anlaşması” (GATS) ve diğer anlaşmaları, ülkelerin kamu yönetimi yapılarının yeni liberal esaslar çerçevesinde düzenlenmesi konusundaki temel uluslararası anlaşmaları oluşturmaktadır. DTÖ’nün sayılan temel anlaşmaları yanında fikri mülkiyet haklarının korunmasına yönelik anlaşma (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights-TRIPS)²¹⁶ ile ticaret haklarını düzenlemeyi içeren

²¹⁴ Kamu yönetiminde performans yönelimli kültürün gelişmesini hedefleyen daha az merkezli yeni bir paradigma ortaya çıkaran OECD, esneklik, insan kaynakları yönetimi, müşteri yönelimlilik ve rekabet gibi piyasa kavramlarını yeni kamu yönetimi paradigmasının önemli unsurları olarak kabul etmektedir. Namık Kemal ÖZTÜRK – Bayram COŞKUN, **a.g.e.**, s.150.

²¹⁵ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm (28.12.2005); ayrıca DTÖ’nün kuruluş süreci için bkz. Selime GÜZELSARI, “Küresel Kapitalizmin “Anayasası”: GATS”, **Praksis**, S:9, (Kış – Bahar 2003), (ss.117-142), ss.130-133.

²¹⁶ Bu anlaşma ile fikri ve sınai mülkiyet küresel ölçekte koruma altına alınmış, bu koruma yine küresel ölçekte yaptırım gücüyle desteklenmiştir. Bu, değeri milyarlarca dolar olan ve örneğin sağlık gibi hayati öneme sahip sektörlerde patent haklarının küresel sermaye tekellerinde yoğunlaşması

anlaşma (Agreement on Trade-Related Investment Measures-TRIMS) da bu konuda ortaya çıkmıştır. DTÖ, özellikle koordine ettiği bu üç temel anlaşmayla (GATS, TRIPS ve TRIMS) küresel sermayenin mal ve hizmet ticaretindeki akışkanlığını sağlamayı ve önündeki engelleri kaldırmayı hedeflemektedir. Böylelikle kamu hizmetleri de dahil olmak üzere bütün mal ve hizmetlerin önemli ölçüde liberalize edilmeleri mümkün hale gelirken, aynı zamanda küresel sermayenin fikrî ve sınai mülkiyet hakları sıkı sıkıya korunmaktadır. Örneğin; GATS hükümleri çerçevesinde, kamu hizmetleri de dahil olmak üzere herhangi bir alanda küresel sermayenin girişini kısıtlama olanağı ortadan kalkmıştır. Herhangi bir hizmet alanında kısıtlama ancak, hizmetin kamu tarafından ticari nitelikli ve rekabetçi olmadan sunulması durumunda söz konusu olabilecektir. Kısıtlama, kamusal otorite tarafından yerine getirilen bir hizmetin ticari nitelik taşınamasına ve hizmetin yerine getirilmesinde rekabetçi ortamın oluşmamasına bağlıdır. Bir hizmet alanında bu koşullardan birinin olması durumunda o hizmet ticari nitelik taşır ve GATS kapsamına alınabilir. Dolayısıyla GATS ile tüm kamu hizmet alanlarının küresel piyasa işleyişine dahil edilmesi temel hedef olarak ortaya çıkar.²¹⁷

DTÖ anlaşmalarının yaygınlaşmasıyla birlikte eğitim, sağlık, haberleşme, ulaşım, elektrik, su gibi her zaman potansiyeli yüksek talebi bulunan hizmet sektörlerinin kamudan alınarak küresel sermayeye açılması olanaklı hale gelmektedir. Bu, kamu hizmetlerinin metalaşması anlamına gelmektedir. Fikri, sınai ve ticari mülkiyet haklarının korunması ile birlikte telif ve patent konusunda oluşacak uluslararası tekeller, mal ve hizmet dolaşımında ulusal politikaların etkinliğini azaltabilecektir. Bu durumda örneğin eğitim alanında ders kitapları, bilgisayar ve benzeri eğitim teknolojisi ürünlerinin temini ve öğrencilere ulaşması noktasında piyasa hakim konuma yükselecek ve piyasa kuralları belirleyici olacaktır.

olasılığını doğuracaktır. Patent anlaşmaları, çevre ülkelerden merkeze kaynak aktarımının birer aracı haline gelecektir. <http://members.tripod.com/~metalworkers/mai/ctya1.htm> (28.12.2005). Daha önce OECD bünyesinde başlayan, mal-para-hizmet ticaretlerinde dünya genelinde tam liberalizasyonu kurmayı amaçlayan ve daha sonra DTÖ bünyesinde sürece dahil olan “Çok Taraflı Yatırım Anlaşması” (Multilateral Agreement on Investment-MAI) ve TRIPS’in öne çıkan ilkelerine bakıldığında özellikle fikri mülkiyetin korunması konusunda vatandaş-yabancı ayrımının kaldırılması, yabancı haklarının da vatandaşlar gibi korunacağını belirtilmesi, ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözüm mercii olarak da “uluslararası tahkim”in gösterilmesi son derece dikkat çekicidir.

²¹⁷ Selime GÜZELSARI, **a.g.e.**, s.122; Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, ss.120-121; Erkan AYDOĞANOĞLU, **a.g.e.**, s.13.

Bütün bu süreç, söz konusu hizmetleri sunan kamu personelinin çalışma rejiminin (temelde de kamu yönetiminin) piyasa mantığına göre yeniden düzenleneceğine dair ipuçları vermektedir. Kamu hizmet alanlarının sermayeye açılması ve piyasa ilkelerine göre düzenlenmesi durumunda, statü hukukuna dayalı çalışma rejimi, yerini esneklik esasına göre oluşturulmuş, özel hukuk ve sözleşme hükümlerine dayalı esnek çalışma rejimine bırakacaktır.

1.6. KAMU HİZMETİ KAVRAMININ DEĞİŞEN NİTELİĞİ ve KAMU PERSONEL REJİMİ

Fordist ve Post-fordist üretim biçimlerinin belirlediği devlet döngüsü, “sosyal”den “liberal”e doğru evrilirken, ulusal kalkınmacı, müdahaleci, ulusal düzenlemeci devlet karakteri de yerini, egemenliğini uluslar üstü yapılarla ve süreçlerle paylaşan, kendi içinde parçacıl, sosyal niteliği daha zayıf, kamusal mal ve hizmet üretiminden büyük ölçüde çekilmiş devlet karakterine bırakmıştır. Bu, hiç şüphesiz yukarıda anlatılan teorik ve pratik tarihsel gelişmelerin ortaya çıkardığı bir dönüşümdür. Bu dönüşümde sermaye birikim süreçlerinin aldığı halin belirleyiciliği açıktır.

Ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı olarak müdahale etme yetkisiyle donanmış olan sosyal devlet; sosyal yardım, sosyal güvenlik hizmetleriyle birlikte eğitim, sağlık, barınma, istihdam gibi kendisi tarafından güvence altına alınmış “hak alanları” oluşturarak toplumsal alanın her noktasına ulaşabilmiştir. Aynı zamanda işgücü, sermaye ve devlet arasındaki uzlaşmanın göze çarptığı bu yapı, “siyasal demokrasi”nin “ekonomik demokrasi” ile desteklendiği bir yapı olarak nitelendirilebilir. Sosyal adaleti gerçekleştirmek, herkesin geçimini sağlayacak bir gelire sahip olmasını olanaklı kılmak, bireyleri yaşamda karşılaşılabilecek olası risklere karşı korumak gibi görevleri üstlenmiş olan devlet kamu hizmetlerinin aslî yüklenicisidir ve bu hizmetlerin vatandaşlara sunulmasında “eşitlik” ilkesini gözeterek davranır.

Özellikle ekonomik alanda belirginleşen ve giderek toplumsal, kültürel ve siyasal alanda da etkili olan küreselleşmenin, sunduğu fırsatlar yanında getirdiği riskler, günümüzde uluslararası kuruluşlarca değişik platformlarda yapılan toplantılarda tartışmaya açılmaktadır. Sosyal devletin kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulmasında gözetmesi gereken eşitlik (ki bu aynı zamanda vatandaşlar açısından da hizmetten yararlanmada eşitlik anlamına gelir) ilkesinin yeni liberal düzende uğradığı bozulma, başlangıç hakları bakımından var olan eşitsizliğin giderilmesine yönelik mekanizmanın bulunmayışından dolayı insanların düzenli bir işe ve gelire sahip olamamaları, iş bulma ya da iş değiştirmede karşılaşılan zorlukların aile yaşamını bozması, toplumsal çalkantılara ve ekonomik zarara sebep olması, emeklilik ve emekli aylığı sisteminin tatminkâr bir biçimde sürdürülmesi konusundaki belirsizlik, küreselleşmeyle birlikte ekonomik sınırların kalkıyor olmasına karşın kuşaklar, zenginler ve yoksullar, ekonomik değişme ve toplumsal süreç arasındaki farklılıkların giderek artıyor olması gibi konular bu tür toplantılarda tartışılmaktadır.²¹⁸ Yine hizmetlerin sunulmasında güdülen en önemli hedef “kamu yararı”dır. Kamu hizmetlerinin finansmanı vergiler yoluyla sağlanırken, piyasadaki tüm mal ve hizmet üretimi sürecine müdahale eden devlet bu yolla fiyatların belirlenmesinde de etkindir.

Kamu hizmetlerine girmenin bir “anayasal hak” ya da vatandaşlık hakkı olarak tanındığı sosyal devlet örgüsünde devlet istihdam sağlayıcı bir varlık olarak da karşımıza çıkmaktadır. Üstelik kamu hizmetlerine girme konusunda bir fırsat eşitliği söz konusudur. Kamu personeli için, güvenceli, hizmetleri yürütmede güdülen kamu yararı ve kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkelerine koşut olarak dış etkilere karşı korunmuş statüye dayalı bir çalışma rejimi mevcuttur.

²¹⁸ Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 2005 Budapeşte toplantısı açılış konuşmasında yer alan ifadeler buna örnek olarak gösterilebilir. ILO, **Statement by Juan Somavia, 7th ILO European Regional Meeting**, Budapest, 15 February 2005, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2005/budapest.pdf> (25.08.2005). Bu tür toplantılarda dile getirilen sorunlar, devletin sosyal niteliğinin zayıflaması ile birlikte meydana gelen ve esasen Post-fordist döneme özgü olan ekonomik alan /siyasi alan ve sosyal alan arasındaki asimetrisinin kamu yönetimleri, istihdam rejimleri ve dolayısıyla çalışanlar üzerindeki negatif yansımaları üzerinde odaklanmakta ve devletin eğitim, sağlık gibi hassas sektörler üzerindeki konumu sorgulanmaktadır. Fırsat eşitliğinin sağlanması bakımından özellikle bu iki sektör üzerindeki devlet kontrolünün sosyal devlet niteliğine uygun bir biçimde kurulması son derece önemlidir.

Devlet yapısındaki Post-fordist dönüşüm kamu hizmetlerinin ve kamu personel rejiminin yapısını köklü bir biçimde değiştirmiştir. Ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale etme işlevi zayıflayan ve kapitalist üretim ilişkilerinin güven ve belli bir düzen içerisinde kurulması sürecinin gözeticisi konumuna gelen devlet, kamu hizmetlerinin aslı yüklenicisi olmaktan çıkmıştır. Dolayısıyla sosyal niteliği zayıflamıştır. Mal ve hizmet üretiminde kamu yararının değil, ekonomik rasyonalitenin belirleyiciliği söz konusu olduğundan, önceleri kamusal mal ve hizmetler olarak vatandaşlara sunulan mal ve hizmetler, birer piyasa mal ve hizmetine dönüşecektir. Piyasada mal ve hizmetten yararlanabilme ölçütü ekonomik bir değer olan para olduğundan dolayı, fırsat eşitliğini vurgulayan “vatandaş” kavramı, yerini bir piyasa kavramı olan “müşteri”ye bırakacaktır.

Kamu yönetiminin güçlü, merkezi yapısının yerine ise adem-i merkezi ve parçacıl bir yapı oluşacaktır. Kamu varlıklarının özelleştirilmesi, merkezi otoriteye ait bir kısım yetkinin üst kurul gibi yapılara devredilmesi, mevcut kamu kurumlarında yürütülen hizmetlerin ekonomik rasyonaliteye ve piyasa esaslarına göre yürütülmesi gibi gelişmeler, kamu personel rejiminin geleneksel yapısını dönüştürecektir. Kamu gücünün taşıyıcısı olan memurluk sistemi yerine, performans ölçütlerinin hakim olduğu, kariyer esasına uymayan, devamlılıktan yoksun, güvencesiz, piyasa tipi sözleşmeliliğin hakim olduğu, bunların sonucunda liyakat ve tarafsızlık ilkeleri yerine siyasi taraftarlığın hakim olduğu, tamamıyla “esnek” bir personel rejimi meydana gelecek, kamu hizmetlerine girmede vatandaş olma ve liyakat koşulu büyük ölçüde zayıflayacaktır. Kamu hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüşmesi ve böylece sermaye birikiminin sürdürülebilmesinin koşullarından biri, istihdamda esnekliğin, güvencesizliğin ve ucuz işgücünün yaygınlaşmasını sağlamak ve artı değer elde edimini olanaklı kılmaktır. Kamu personel rejiminde esnekliğe evrilme bunun zeminini oluşturmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL REJİMİNİN EVRİMİ

2.1. 1980 ÖNCESİ DÖNEMDE KAMU PERSONEL REJİMİ

Bir üstyapı unsuru olarak kamu personel rejiminin biçimini ve içeriğini belirleyen temel etken devlet olgusunun yapısıdır. Bu üstyapının gerisinde de sermaye birikim süreci ve üretim biçimi yer almaktadır. Böylelikle, toplumdaki her bir kapitalist gelişme birikim rejimi ve onunla ilgili bir birikim metodu ile karakterize edilebilir. Dolayısıyla, Türkiye’de kamu personel rejiminin değişik karakterdeki sermaye birikim rejimleri ve buna bağlı olarak ortaya çıkan düzenleme biçimlerine koşut olarak yapılandığını ve dönüştüğünü söylemek mümkün olmaktadır. Burada düzenleme biçimleri, sermaye birikim rejiminin devamlılığını sağlayacak ve onu güvence altına alacak olan yapılar ve kurallar setini ifade etmektedir. Kamu personel rejiminin üzerinde kurulduğu zemin işte bu kurallar seti, bir diğer ifadeyle hukuki düzenlemelerdir.

Türk kamu personel rejiminin tarihsel süreç içerisinde uğradığı dönüşümü ve bu dönüşümde rol oynayan dinamikleri ortaya koyabilmek açısından, Osmanlı’dan günümüz Türkiye’sine uzanan çizgide dönemsel olarak üretim ve tüketim biçimleri, çalışma ilişkileri ve devlet yapısı üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır. Bu, salt tarihsel süreci betimleme çabası değil, bundan daha da öncelikli olarak Türk kamu personel rejimindeki dönüşümün dinamiklerini ortaya koyabilmek açısından gereklidir.

2.1.1. Osmanlı Döneminde Memurluk Düzeni

Osmanlı bürokrasisi, özellikle yükselme döneminde oldukça güçlü bir merkeziyetçiliğe dayanmaktadır. Bu düzenin dayandığı başlıca kurumlar; “tımar”, “kulluk sistemi” ve “ulema”dır.²¹⁹ Tımar sistemi toprak mülkiyetinin devlete ait olduğu ve yalnızca kullanım hakkının kişilere ait olduğu bir düzendir. Özel mülkiyet

²¹⁹ Turgay ERGUN, *a.g.e.*, s.48; Tayfun AKGÜNER, *a.g.e.*, s.4.

söz konusu olmadığı için, yükselme dönemi Osmanlı’ında güçlü feodal bir yapıdan söz etmek mümkün değildir. Tımar sahipleri devlet memuru statüsündeydiler ve görevlerini yerine getirmedikleri zaman azledilme tehlikesi içerisinde olmuşlardır. Yönetmel, yargısal ve mali bağımsızlıkları bulunmadığı gibi, haklarının veraset yoluyla mirasçılara geçmesi de söz konusu olmamıştır.²²⁰ Memurlar, makamlarının karşılığını devletten maaş olarak değil, tımar gelirleriyle elde etmişlerdir.

Tımar sistemiyle belirginleşen bir üretim biçimine dayalı olan klasik dönem Osmanlı memurluk düzeninde padişaha kişisel bağıllık, kamu personel rejiminin temel ilkesi olmuştur. Memurların padişaha kişisel bağıllıklarını tanımlayan kavram “kul” düzenidir. Kul düzeninde padişah, kul-memurun hizmete alınmasından hizmetle ilişkisinin kesilmesine kadar bütün aşamalarda söz sahibidir. Kul-memurlar, padişaha her koşulda itaat etmekle yükümlüdürler. Gayrimüslim çocukların devşirilerek eğitilmesi ve devlet hizmetlerinde kullanılması da yine bu sistem içerisinde mümkün olmuştur. Bu şekilde devşirilerek aileleri ile bağları kopartılan çocukların yetiştirilmeleri ve önemli mevkilere getirilmeleri ile birlikte, kan bağı esasına dayanmayan farklı bir tarzda yönetmel aristokrasi oluşturulmuştur. Padişaha son derece güçlü bağlarla bağı olan bu memurlar, klasik dönem Osmanlı merkeziyetçiliğinin temel unsurları olmuştur.²²¹ Osmanlı memurluk düzeni içerisinde vezirin de oldukça önemli bir konumu vardır. Çünkü atama, yükselme ve görevden almalar ancak vezirden geçtikten sonra padişaha gelmiştir. Bir diğer önemli kurum ise başkentteki memurlara ilişkin işlemlerin yanısıra taşradakilerin işlemlerini de merkezi olarak düzenleyen “Dîvân-ı Hümâyûn”dur.

Osmanlı devlet düzeni, Osmanlı hanedanı ve askeri-yönetmel sınıfın toplumsal artı değeri üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak söz sahibi olması üzerinde yükselmiştir. Tımar sistemi, toplumsal artı değeri doğrudan elde etmenin aracı olurken, dolaylı araç ise “iltizam” yöntemi olmuştur. Bu yöntem, belirli bir toprak parçası üzerinde devlet tarafından konulmuş bulunan verginin mültezim adı verilen

²²⁰ Tayfun AKGÜNER, *a.g.e.*, s.6.

²²¹ Söz konusu bağıllığı arttırdığı düşünülen temel unsurlar arasında; kul-memurun görevden alınmasının kimi zaman onun yaşamının da sonu olması, görevden alınmayla birlikte mal ve mülküne devletçe el konulması, görevin babadan oğula geçmemesi ve tımarın miras yoluyla devredilememesi de sayılabilir. Bkz. Onur Ender ASLAN, *a.g.e.*, ss.211-213.

kişilerce satın alınarak, devlet adına halktan bu kişilerce verginin toplanması, aynı zamanda toplayanın da kazanması esasına dayanmaktadır.²²² İltizam sisteminin uygulanmaya başlamasıyla birlikte vergi toplama düzenini kayıt altına alma zorunluluğunun bir sonucu olarak kalem nüfusunda da artış görülmüştür. Bu dönemdeki kamu görevlileri “mülkiye” (en yüksek sivil ve asker yöneticiler), “ilmiye” (din, eğitim ve yargı hizmetlerinde yer alanlar), “seyfiye” (alt düzeyde askeri hizmetleri görenler) ve “kalemiye” (devletin kayıt ve yazışma işlerini yürütenler) biçiminde sınıflandırılmaktadır.²²³

Osmanlı’nın Tanzimat öncesindeki kamu personel rejimine genel olarak bakıldığında, pre-kapitalist toplumsal örgütlenmenin bürokratik örgütlenmeyi biçimlendirdiği, bunun da Batı’nın bürokratik örgütlenmesinden farklı ve kendine özgü bir türü ortaya çıkarttığı görülmektedir.²²⁴ Bütün bir rejim üzerinde padişahın mutlak takdir yetkisi bulunmaktadır. Kul-memurlar, padişaha itaatle bağlıdır. Askeri-yönetmel sınıf, doğrudan toplumsal artı değeri elde etmektedir. Elde edilen bu artı değer, memurun makamı ile doğrudan ilişkili olmakla birlikte, memur buna kan bağı ile değil, padişah ve en üst yöneticilerin takdiri ve kendi yetenekleri ile ulaşmaktadır.

Osmanlı’da toprak düzeninin bozulmasıyla birlikte duraklama ve gerileme dönemine girilmiştir. Batı’da var olan ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel gelişmelerin oldukça gerisinde kalan devlet, askeri bakımdan da zayıflayarak, toprak kayıplarını önleyemez hale gelmiş, iltizam sistemindeki yozlaşma nedeniyle de iç gelirlerin toplanması sorunlu hale gelmiştir. Böylelikle toprak düzenine bağlı olarak biçimlenen kamu personel rejiminde de yozlaşma baş göstermiştir.

Bu süreçten sonra kamu personel rejimini yeniden biçimlendirme konusundaki en ciddi gelişmeler 2. Mahmut döneminde (1808-1839) yaşanmıştır. Bazı bakanlıkların kurulması (İçişleri, Dışişleri ve Maliye Bakanlıkları), genel bir unvan hiyerarşisinin oluşturulması ve bütün memurlara maaş bağlanması gibi

²²² y.a.g.e., s.214.

²²³ Turgay ERGUN, a.g.e., s.48; Tayfun AKGÜNER, a.g.e., s.10; Bilal ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş 3. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1997, s.219.

²²⁴ Birgül A. GÜLER, “Kamu İstihdam Türleri”, **AÜSBF Personel Yönetimi Ders Notları (2004/2005)** içinde, Ankara, 2005, s.1.

düzenlemeler, kamu personel rejimi açısından son derece önemli dönüm noktaları olmuştur. Bunun yanı sıra memurların yargılama yapılmaksızın idari bir kararla görevden uzaklaştırılamamaları esası da benimsenmiştir.²²⁵ Şüphesiz bu ilke memur statüsünü nispeten sağlamlaştıran bir özelliğe sahip olmuştur. Memur istihdamında devamlılığın sağlanması noktasında atılmış bulunan en önemli adım ise, memurların her yıl ve yeniden yıllık olarak atanması esasında vazgeçilerek, kendiliğinden göreve devam etmesi usulünün kabul edilmiş olmasıdır.²²⁶

Tanzimat'la birlikte Batı kapitalizminin kurumlarının oluşturulma çabası, Batı modeli kurumların doğrudan alınmaları biçiminde kendini göstermiştir. Bu, aynı zamanda Batı kapitalizmine eklemlemeyi olanaklı kılacak altyapıyı oluşturacak olan devlet aygıtının yeniden yapılanması anlamına gelmektedir. Bu süreçte Batı ile ticari ilişkiler içerisinde bulunan ve çoğunluğu gayrimüslim olan tüccarlar ile askeri-siyasal yöneticiler toplum içerisinde güçlü bir konuma yerleşmişlerdir. Tanzimat'ın getirdiği mal ve can güvenliği, bürokratlara daha endişesiz bir yaşam sürme olanağını vermiştir. Padişahın otoritesi ve karar almaya ilişkin yetkileri fiilen bürokrasiye doğru kayarken, bu iki güç arasında otorite mücadelesi söz konusu olmuştur. Merkeziyetçi bir yapıyı sürdürme kararlılığında olan bürokrasi, bu süreçte önceki dönemlere oranla daha güvenceli bir statü içerisinde yer almıştır.

1856 tarihli Islahat Fermanı'nda, Osmanlı tebaasından olanların hangi dine, mezhebe ya da ulusa bağlı olursa olsun kamu hizmetlerine girebileceklerine ilişkin hüküm son derece dikkat çekicidir.²²⁷ Bu hükümde, Batı'nın Osmanlı'da kendine bağlı bir bürokrasi oluşturma çabalarının varlığı açıktır. Kamu personel rejiminde Batılılaşma süreci, eğitilmiş memurların yetiştirilmesi için gerekli görülen bazı okulların açılmasıyla (örneğin Mekteb-i Mülkiye-1859) devam etmiştir. Bu, kamu hizmetine girişte eğitim koşulunu ortaya çıkarmıştır.

²²⁵ Reşat KAYNAR, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1991, s.295.

²²⁶ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, s.221.

²²⁷ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK – Suna KİLİ, **Türk Anayasa Metinleri 1839-1980**, AÜSBF Yayınları, No:496, Ankara, 1982, s.10.

1876 tarihli Kanun-ı Esâsi, kamu personel rejimi açısından son derece önemli ilkeleri içermiştir. Örneğin; Islahat Fermanı'ndakine benzer bir hükümle (md.19); Osmanlı tebaasından olan herkesin devlet memurluğunda “ehliyet ve kabiliyetlerine” uygun bir memuriyete girebileceği esası getirilerek, gayrimüslim tebaaya da kamu görevliliği yolu açık tutulmuştur.²²⁸ Bunun yanı sıra üç maddeden (39-40-41) oluşan “Memurin” başlıklı bölümde memurların “ehil ve müstahak oldukları” memuriyetlere seçileceklerine ilişkin hüküm, liyakat ilkesini çağrıştırmaktadır. Ayrıca, memurların, kanunen azledilmelerini gerektirecek bir neden olmadıkça, kendisi istifa etmedikçe ya da devlet tarafından gerekli görülmedikçe görevden alınamayacaklarına ilişkin hüküm, devletçe gerekli görülme halinin koşullarının muğlâklığına karşın, iş güvenliği açısından önemli kabul edilebilir. Yine de, görevle ilişkisi kesilen memurlardan iyi niyet ve iyi davranış sahipleriyle devletçe gerekli görülenlere emekli maaşı ve işten çıkarılma maaşı ödenebileceğine ilişkin hükümler olumlu sayılabilir.²²⁹

Kamu personel rejiminin merkeziyetçi bir biçimde düzenlenmesinde Kanun-ı Esâsi sonrasındaki en önemli adım 1881 tarihli Memurin-i Mülkiye Terakkî ve Tekâüd Kararnamesi'dir. Bu kararname, memurların istihdam, ilerleme, disiplin, sicil, hizmetle ilişkilerinin kesilmesi, emeklilik gibi konuları düzenlemiştir. Kararname, bütün devlet memurlarını kapsadığı için kamu personel rejimini düzenleyici niteliktedir. İstihdamda liyakat ve ilgili kamu kurumunun üst yönetiminin takdiri esastır. İlerlemede ise kıdem esastır ve kariyer ilkesi benimsenmiştir. Memuriyetle ilişkin kesilmesi noktasında söz konusu kararname, 1876 düzenlemesine benzer hükümler içermiştir.²³⁰ 1908 2. Meşrutiyet sonrasında da yine 1876'dan itibaren kurulan kamu personel rejimi devam ettirilmiştir. Bu dönemin genel özelliğine bakıldığında 1912 yılına kadar merkezi bir kamu personel biriminin olmaması, bu görevi bakanlıkların yürütmesi göze çarpar. Dolayısıyla kamu personel

²²⁸ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995, s.13. Aynı düzenlemenin 8. maddesinde; hangi dinden ve mezhepten olursa olsun Osmanlı tabiyetinde bulunan herkese istisnasız “Osmanlı” denileceği hükmü yer almaktadır. Bkz. **a.g.e.**, s.12.

²²⁹ **y.a.g.e.**, s.15.

²³⁰ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, ss.229-232.

rejimi, merkezi yapılanma yerine tek tek bakanlıklar üzerinden yürümüştür. Bu durum, Cumhuriyet döneminde 1960'lı yıllara kadar devam etmiştir.²³¹

Cumhuriyet'in hemen öncesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) kamu personel rejimiyle ilgili almış olduğu en önemli karar, İstanbul hükümetinin bu konularda yapacağı her türlü düzenlemenin ve alacağı her türlü kararın yok hükmünde sayılacağıdır. Ankara hükümeti, bunun yanısıra, işgal altındaki yerlerdeki memurların durumlarına ilişkin çıkardığı kararnamelerde, bu memurlardan kurtuluş mücadelesine muhalif olanların görevden alınacaklarını belirtmiştir. 1921 Anayasası'nda ise kamu görevlilerinin durumlarına ilişkin herhangi bir ilke öngörülmemiştir.

2.1.2. Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Kamu Personel Rejimi

Osmanlı Devleti sona erdiği zamanki kamu personel rejimine bakıldığında, istihdam bakımından genel olarak güvencesizlik niteliği göze çarpar. Siyasi otoritenin işe alma ve işten çıkarma hususunda önemli bir takdir yetkisi bulunmuştur. Bu bakımdan Cumhuriyet dönemi ile birlikte kamu personel rejiminin bütünüyle yeniden yapılandırılmasına ilişkin ciddi adımlar atılmış, kamu personeline bir yapı ve çerçeve kazandırmak üzere düzenlemeler yapılmıştır.

2.1.2.1. 1923-1945 Dönemi

Bu dönemin başlarında ekonomi yine tarımsal üretime dayalıdır, üstelik pazara ulaşmada zorluk çekilmesi nedeniyle kendi içinde kapalı bir niteliktedir, Batı ekonomisiyle eklemlenmiş ulusal ekonomi tarımsal kökenlidir ve hammadde ihracına, mamul madde ithaline dayanmaktadır.²³² Bağımsızlık mücadelesinin kazanılıp 1923 yılında Cumhuriyet'in ilan edilmesi ile birlikte, hızlı ve bütünsel bir süreçle kapitalist üretim biçiminin hukuksal çerçevesi oluşturulmaya başlanmıştır. Böylelikle aile, miras gibi bireysel konuları düzenlemek üzere “Medeni Kanun”,

²³¹ Birgül A. GÜLER, “Sistemin Yönetimi: Yapı ve İşleyiş”, **AÜSBF Personel Yönetimi Ders Notları (2004/2005)** içinde, Ankara, 2005, s.6.

²³² Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, ss.241-242.

borç ilişkilerini düzenlemek üzere “Borçlar Kanunu”, ticari ilişkileri ve şirketleri düzenlemek üzere “Türk Ticaret Kanunu” gibi bu üretim biçiminin gerektirdiği temel hukuksal çerçevenin çizilmesine çalışılmıştır. Kamu personel rejimine ilişkin temel yasalar da yine bu dönemde ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bu konuda ilk temel ilkeler 1924 Anayasası’nda²³³ yer almıştır. Söz konusu Anayasa’nın 92. maddesinde siyasi hakları olan her Türk’ün, yeterliğine ve hak edişine göre devlet memuru olma hakkının var olduğu belirtilmiştir. 93. maddede de memurlarla ilgili her türlü konunun çıkarılacak olan özel yasayla düzenleneceği belirtilmiştir.²³⁴ Burada liyakat ilkesine ve kamu personeli ile ilgili özel bir yasanın gerekliliğine vurgu yapılması önemlidir.

Anayasa’da ifade edilen bu özel yasa, 1926 yılında 788 Sayılı Memurin Kanunu adıyla çıkarılmıştır. Bu yasa, kamu personelinin hukuki ve mali statüsünü belli esaslara bağlamak, usullerde, haklarda ve yükümlülüklerde birlik sağlamak amacıyla Cumhuriyet dönemi boyunca oluşturulacak olan düzenlemelerin ilk örneğidir.²³⁵ Devlet memurlarına ilişkin genel kuralları hükme bağlayan bu yasa ile memurluk rejiminin temeli atılmış ve özellikle Osmanlı döneminde kötüye kullanılan “idareten azil” yetkisine son verilerek memurluk daha güvenceli bir statüye kavuşturulmuştur. Yasa, kamu kurumlarında çalışacak olanları “memur ve müstahdem” olarak iki gruba ayırmış ve müstahdemler için sözleşmeliliği esas kılmıştır.²³⁶ Memurlar için ise güvenceli statünün karşılığı olan güvenceli bir gelir (maaş) söz konusudur. Bu yasa dışında kamu personel rejiminin çerçevesini çizen diğer önemli yasalar da 1927 tarih ve 1108 Sayılı Maaş Kanunu ile 1929 tarih ve 1452 Sayılı Devlet Memurları Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun²³⁷ olmuştur.

²³³ **T.C. Anayasası (1924)**, Kanun No:491, Kanun Tarihi:10.01.1945, Yayımlandığı Resmi Gazete: 15 Ocak 1945 Tarih ve 5905 Sayı. 20 Nisan 1920’de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu adıyla TBMM’de büyük bir çoğunlukla kabul edilen bu Anayasa, 1945 yılında içeriği değiştirilmeden Türkçeleştirilerek tekrar kabul edilmiştir.

²³⁴ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **a.g.e.**, s.77; Gencay ŞAYLAN, **a.g.e.**, s.25.

²³⁵ Cahit TUTUM, “Türkiye’de Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:1, S:1, Ankara, (Haziran 1968), (ss.32-45), ss.32-33.

²³⁶ Gencay ŞAYLAN, **a.g.e.**, s.26.

²³⁷ Bu kanun “Barem Kanunu” ismiyle popülerleşmiştir.

1930'lu yıllarla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti'nin başlangıçtaki hedeflerinden olan ekonomik bağımsızlığın üretim ayağının güçlendirilmesi konusu da kamu hizmeti kapsamına alınmıştır.²³⁸ Bir diğer ifadeyle devlet eliyle sermaye birikimine geçilmesi dönemi başlamıştır. Bu koşullarda kamu personelinin toplumsal statüsü önceki dönemlere nazaran daha yüksek olmuştur. Bu yüksek toplumsal statü, kamu personelinin gelir dağılımında da ayrıcalıklı bir konumda olmalarını sağlamıştır.

Memurin rejimi, genel memur statüsünü yasa eliyle oluşturmakla birlikte, her bakanlık için kendine özgü istihdam rejimlerinin oluşturulması da bu yasa ile olmuştur. 1939'a kadar, memuriyete girmede sınav yerine, belirli koşullara sahip olanlar arasından kurumun başındakilerin takdirine göre personel alınması kuralı geçerli olmuştur. 1939 tarihli ve 3656 Sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile istisnaları bulunmakla birlikte "sınav ilkesi" getirilmiştir. Bu düzenleme ile, kamu kurumları, gereksinim duyulan personeli, bünyelerinde oluşturdukları sınav komisyonları aracılığıyla almaya başlamışlardır. Aynı yasa ile memurların hizmete giriş dereceleri eğitimlerine göre düzenlenmiştir. Memurin rejimi, memurların sendikal haklarına ilişkin herhangi bir düzenleme öngörmemiştir.²³⁹

2.1.2.2. 1945-1960 Dönemi

Ülkemizde, yönetimi yeniden düzenleme ve geliştirme çalışmalarına özellikle 1945'li yıllardan sonra hız verildiği görülmektedir. 2. Dünya Savaşı sonrası milli eğitim, sağlık, tarım, ulaştırma ve sanayi gibi alanlarda büyük gelişmeler yaşanmış, kalkınma ihtiyacı mevcut mekanizmanın geliştirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Yönetimin yeniden düzenlenmesi ile ilgili yapılan çalışmaların önemli bir bölümü kamu personel rejiminin geliştirilmesiyle ilgilidir. Kamu personel sistemimizde yeniden düzenleme yapma gereği TBMM, hükümetler ve üniversiteler tarafından ciddi olarak ele alınmıştır.

²³⁸ Filiz D. GÜLER, "Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (I)", *Amme İdaresi Dergisi*, C:36, S:1, Ankara, (Mart 2003), (ss.1-30), s.25.

²³⁹ Onur Ender ASLAN, *a.g.e.*, ss.248-262.

1940'lı yıllar, memurluk sisteminde kapsamlı değişiklikler için çeşitli girişimlerin ağırlık kazandığı bir dönem olmuştur. 1945 ve 1946 yıllarında yasa tasarıları, 1948 yılında bir yasa öntasarısı hazırlanmış, 1950'li yıllarda ise yapılan çalışmalara yabancı raporlar kaynaklık etmeye başlamıştır.²⁴⁰ Yabancı uzman raporları dikkate alınarak Başbakanlık tarafından Maliye Bakanlığı'na hazırlatılan yeni Devlet Personel Kanunu Tasarısı 4 Nisan 1956 tarihinde TBMM'ye sunulmuş olmasına karşın yasalaşmamıştır. Devlet personeli ile ilgili bir daire kurulmasına ilişkin ilk öneri de yine yasalaşmayan bu tasarıda yer almıştır.

Kamu personel rejimi konusunda bu dönemde atılmış en önemli adım 1949 tarih ve 5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'dur.²⁴¹ Bu yasa, sivil ve askeri bürokrasinin emeklilik rejimini düzenlemiştir. Ancak, 1949 yılından itibaren memur güvencesini zayıflatan birtakım düzenlemelerin ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin; 1949 tarih ve 5439 Sayılı Memurin Kanununa Ek Kanun ile, memurların bakan tarafından teşkilât emrine alınarak yurt içinde dilenilen yerde çalıştırılması, yine aynı yasa ile kadrolarda tasarruf sağlamak amacıyla idare tarafından memur kadrolarının kaldırılabilmesi; 1954 tarih ve 6422 Sayılı yasa ile yaş kaydına bakılmaksızın 25 yılını dolduran memurların re'sen emekli edilmeleri ve yine aynı yıl çıkarılan 6435 Sayılı yasa ile asker ve hakimler dışındaki memurların bağlı bulundukları kurum emrine alınmak suretiyle hiçbir gerekçe gösterilmeksizin ve disiplin soruşturması yapılmaksızın hizmetle ilişkisinin kesilebilmesi olanağı getirilmiştir. Özellikle 1950 sonrası dönem, bürokrasi açısından gerilemenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllar olmuştur. Dolayısıyla 1960'a kadar olan dönemde kamu personel yönetiminin temel tartışma alanı memurların iş güvencesi noktasında yoğunlaşmıştır.

²⁴⁰ Birgül A. GÜLER, "Kariyer Sistemi ile Kadro (İş Sınıflama) Sistemi", **AÜSBF Personel Yönetimi Ders Notları (2004/2005)** içinde, Ankara, 2005, s.16; Tayfun AKGÜNER, **a.g.e.**, s.15.

²⁴¹ **Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu**, Kanun No:5434, Kabul Tarihi:08.06.1949, Yayımlandığı Resmi Gazete: 17 Haziran 1949 Tarih ve 7235 Sayı.

2.1.2.3. 1960-1980 Dönemi

1960, bürokrasinin, dolayısıyla kamu personelinin konumunun belirlenmesi ve yönetim-siyaset ilişkisinin yeniden kurulması konusunda yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.²⁴² Bu dönemde yapılan düzenlemelerle birlikte Türk kamu personel rejiminin Fordist bir zemine oturtulduğu söylenebilir.

2.1.2.3.1. Devlet Personel Dairesi'nin Kuruluşu

Kamu personeli ile ilgili merkezi bir örgütün kurulması düşüncesi 1950'li yıllarda yoğunlaşan yabancı uzman raporlarında ve 1956 tasarısında yer almakla birlikte, 27 Mayıs 1960 hareketinin ertesinde, Aralık 1960'da Devlet Personel Dairesi'nin (DPD) kurulması, Fordist kamu personel rejiminin oluşturulması yönünde gerçekleştirilen ilk ve önemli bir kurumsal düzenleme olmuştur. Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren kamu personel yönetimi ile sorumlu olan kuruluş Maliye Bakanlığı iken, 27 Mayıs hareketi sonrası Milli Birlik Komitesi (MBK), bu bakanlığı Devlet Personel Dairesi Hakkında Yasa Tasarısı hazırlamakla görevlendirmiştir.²⁴³ Başbakanlığa bağlı olarak kurulan DPD, devletin personel rejiminin yönetimi konusunda genel sorumlu bir kuruluş olarak görevlendirilmiştir. Dairenin kurulmasını gerektiren nedenler, kuruluş yasasının gerekçesinde; kamuda çalışanlara ödenecek ücretin görülen hizmetle orantılı ve nesnel ölçütlere göre belirlenmesini sağlamak, kadroların tarafsız ve yetkili bir organın incelenmesinden sonra onaylanması suretiyle aynı görevler için farklı derecelerin tespitini önlemek, ücretlerin günün koşullarına uygun hale getirilmesine olanak tanıyacak düzenlemelere gitmek ve bozuk olan ücret dengesini düzeltmek olarak belirtilmiştir.

1961 yılında çalışmalarına başlayan DPD, ilk çalışmasına Başbakanlığın 1962 yılı başında devlet personeline ilişkin mevzuatın inceleme ve analiziyle,

²⁴² Birgül GÜLER, "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (1)", **Amme İdaresi Dergisi**, C:21, S:1, Ankara, (Mart 1988), (ss.79-99), s.80.

²⁴³ **y.a.g.e.**, ss.81-85; Cahit TUTUM, "Yeni Personel Rejimi Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, C:3, S:3, Ankara, (Eylül 1970), (ss.11-29), s.13; Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, s.273. Devlet Personel Dairesi'nin kuruluşu ile ilgili kanun **Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun**, Kanun No:160, Kabul Tarihi:13.12.1960, Yayımlandığı Resmi Gazete: 16 Aralık 1960 Tarih ve 10683 Sayı.

personelin envanterinin bir rapor halinde bildirilmesini istemesi üzerine başlamıştır. Bu istem üzerine DPD aynı yıl içerisinde Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor adıyla geniş bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda; devlet personelinin mali, hukuki ve idari statüleri, personelin hukuki güvenceleri, devlet personelinin sosyal problemleri, devlet memurlarının yetiştirilmesi ve yerel yönetimler personeli ile ilgili konulara yer verilmiştir. Rapor hazırlanırken, üniversiteler, ilgili kamu kuruluşları ve yabancı uzmanların da bu konulardaki görüşleri alınmıştır.²⁴⁴ OECD ve Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı ile yapılan anlaşmalar gereği iki uzman²⁴⁵ DPD’de müşavir olarak bir süre çalışmışlardır. Bu süreç sonunda varılan sonuçlar, Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler isimli bir rapor halinde hükümete sunulmuştur.

Belirlenen ilkeler Bakanlar Kurulu kararı biçiminde onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Kararla ortaya çıkan yeni personel sisteminin temel unsurları arasında; sınıflandırma, liyakat, ücret sistemi, sosyal haklar, hizmet içi eğitim, teşkilat ve kadrolar, kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT’ler) ve yerel yönetimler yer almıştır. Bu çerçevede; sınıflandırma, liyakat, en az geçim haddi, maaş ve ücret sistemlerine önem verileceği belirtilmiştir. KİT’lerin ücret rejiminin farklı olacağı ve yerel yönetimlerin ücret ve sınıflandırma sisteminin ayrıca saptanacağı, ek görevlerin çok zorunlu ve istisnai durumlara bağlanacağı, fazla çalışma ücretlerinin ve hizmet içi eğitim konusunun yeniden düzenleneceği belirtilmiştir. Sağlık yardımları, konut ve lojman konularına önem verilmesi, mahrumiyet yeri tazminatı getirilmesi, devlet memuriyetine girişte açık yarışma sınavı uygulanması, giriş sınavlarının kapsamı, örgütlenmesi, planlanması ve denetiminin DPD’ce yapılması öngörülmüştür. Tüm kurumların boş bulunan kadrolarını DPD’ye gönderecekleri, her türlü kanun, tüzük, yönetmelik tasarılarının teşkilat, kadro ve personelle ilgili hükümlerinin Devlet Personel Heyeti’nin incelemesinden geçirileceği ve yeni personel sistemi uygulamaya girinceye kadar dışarıdan personel alınmadan fazla personeli bulunan kurumlardan personel gereksinimi bulunan kurumlara personel naklinde DPD’nin yetkili olacağı belirtilmiştir. DPD ise, daha sonraki çalışmalarını söz konusu ilkelere uygun bir biçimde sürdürmeye çalışmıştır.

²⁴⁴ Vedat ERKİN, “Personel Reformu Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:2, S:2, Ankara, (Haziran 1969), (ss.89-104), s.89.

²⁴⁵ Söz konusu uzmanlar Van Mook ve Fisher’dır.

2.1.2.3.2. 1961 Anayasası'na Göre Kamu Personeli

27 Mayıs hareketinin bir ürünü olarak ortaya çıkan 1961 Anayasası²⁴⁶, yeni bir düzenleme biçimini getirirken, bu düzenleme biçiminin bir unsuru olan kamu personel rejimi için de yeni ilkeler ortaya koymuştur. Öncelikle Anayasa, 1924 Anayasası'na oranla memurlara ilişkin daha ayrıntılı hükümlere yer vermiştir. Fordist karakterde bir kamu personel rejiminin oluşturulması çabasının bir belirleyicisi olarak; kamu hizmetlerini yürütmeye aslî istihdam biçiminin memurluk olduğuna ilişkin 117. madde ile memur güvencesine ilişkin ifadeler ön plana çıkmaktadır. Disiplin sürecini anayasal esaslara bağlayan ve bütünüyle yargı denetimine alan 118. maddenin yanısıra, kamu hizmetlerine girme hakkını siyasi haklar ve ödevler başlığı altında düzenleyen ve bu hakkın kullanımında görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir koşulun söz konusu olmadığına ilişkin 58. madde de kamu personel rejiminin anayasal zeminini, Fordist karakterini ortaya koymaktadır. Özetle; kamu personeli açısından memurluk, güvenceli yapıya sahip temel bir istihdam biçimidir, bir diğer ifadeyle statüsel bir çalışma biçimidir. Üstelik, kamu yararına yönelik olarak yürütülecek olan ve kesintisiz olması gereken kamu hizmetleri de ancak statü hukukuna tâbi olan kamu personeli, yani memurlar eliyle yürütülecektir.

1961 Anayasası'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri arasında sosyal devlet ilkesine yer verilmiş olması da oldukça anlamlıdır. Bu ilkenin, devlete pek çok kamu hizmetini üstlenme görevi vermenin yanısıra, ulusal gelirin paylaşımında adaletli olmayı bir devlet sorumluluğu olarak ortaya koymakta olduğu söylenebilir.

2.1.2.3.3. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) öncülüğünde hazırlanan ve tüm merkezi idareyi kapsayan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporu, 24 Nisan 1963'de Başbakanlığa sunulmuştur.

²⁴⁶ T.C. Anayasası (1961), Kanun No:334, Kabul Tarihi:09.07.1961, Yayımlandığı Resmi Gazete: 20 Temmuz 1961 Tarih ve 10859 Sayı.

Araştırmanın temel amacı, merkezi hükümet görevlilerinin dağılışı biçimini saptamak ve bu dağılımın kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesine olanak verip vermediğini incelemek olmuştur. Raporla, daha rasyonel teşkilat ve usuller, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı amaçlayan tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların teşkilat yapılarının geliştirilmesi konusunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında önerilerde bulunmak hedeflenmiştir. Merkezi hükümet teşkilatında yapılan detaylı inceleme ve araştırmalar sonucunda hazırlanan raporda; mevcut durumun tespiti, bu durumun neden olduğu sorunların ortaya konulması ve bu sorunlara çözüm önerileri getirme biçiminde bir yol izlenmiştir. Personel sisteminin esasları arasında; işin sınıflandırılması ve örgütlenmesi, personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi, ücret ve hizmet koşullarının düzenlenmesi, her kurum için personel gereksiniminin saptanması ve personel sağlanması belirtilmiştir.²⁴⁷

MEHTAP raporuna göre, kadro unvanlarının yeknesaklığının sağlanması ve personel rejiminin ıslahı şarttır. İdarenin gelişmesi, çalışan personelin ehliyet ve yeterliliğine bağlıdır. Adil bir ücret rejimi kurulması şarttır. Kamu hizmetlerinin hepsine uygulanabilecek kural ve standartlar tespit edilmelidir. İşin sınıflandırılması ve derecelendirilmesine egemen olan yöntemleri belirleyerek yatay sınıflandırma ve dikey derecelendirmeyi benimsemek gerekir. Kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesinde üst kademe yöneticilerinin önemli roller üstlenmesi gerekmektedir. Reform çalışmaları sırasında yabancı uzmanlardan yararlanmanın doğal olduğu belirtilen bu raporda; bir ülkenin kendi işlerini kendi uzmanları aracılığıyla yürütmesinin esas olması gerektiği özellikle belirtilerek uzman personel yetiştirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Mehtap raporu, planlı dönemin başlangıcını simgeleyen bir rapor olarak değerlendirilmiştir.²⁴⁸

²⁴⁷ Rapor hakkında daha geniş bilgi için bkz. **Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri**, Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara, 1966.

²⁴⁸ Turgay ERGUN, **a.g.e.**, s.369.

2.1.2.3.4. 657 Sayılı DMK ve Kamu Personeli İstihdamının Özellikleri

1961 Anayasası'nda yer alan temel ilkeler ile birlikte Fordist bir zemine oturmaya başlayan Türk kamu personel rejiminde, bu yeni çerçeveye uygun yasal düzenleme 1965 tarihinde kabul edilen DMK ile somutlaşmıştır. 1961 Anayasası'nın 117. maddesi, memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleriyle diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesini hükme bağlamıştır. Anayasa'nın bu hükmü çerçevesinde Devlet Personel Kanunu Tasarısı hazırlık çalışmalarına başlanılmıştır. Bu tasarı, yalnızca genel ve katma bütçeli dairelerde çalışan devlet memurları için temel kanun niteliğinde hazırlanmış olup, iktisadi devlet teşebbüsleri ve yerel yönetimleri kapsayan iki temel personel kanun tasarısının daha hazırlanması öngörülmüştür.

“Sınıflandırma”, “kariyer” ve “liyakat” esaslarına dayandırılan kanun yeni bir sınıflandırma tanımı getirmiştir. Genel ve katma bütçeli kurumlarda kamu hizmetlerinin gerektirdiği bütün görevler ve bu görevlerde çalışan devlet memurları görevin gerektirdiği niteliklere, mesleklere ve devlet için taşıdıkları değere göre sınıflandırılacaktır. 657 Sayılı DMK ile getirilmek istenen sistem ayrıntılı, geliştirilmiş ve ileri düzeyde bir sınıflandırmaya dayanıyordu. Kanunun tamamıyla yürürlüğe girmesi, sınıfların oluşturulmasına ve oluşturulacak her sınıf için tüzüklerin hazırlanmasına bağlıydı. Sınıflandırmayla ilgili kurumlar tarafından hazırlanan 400 sınıf tüzüğü, yapılan incelemelerden sonra 232'ye indirilmiştir. Sonuçlanan sınıf tüzükleri incelenmek üzere Bakanlar Kurulu'na sunulmuş ve Bakanlar Kurulu tarafından tüzükleri incelemekle görevli 6 bakandan oluşan bir komisyon kurulmuştur. Komisyon, tüzük taslaklarının kısa sürede kanun tasarısı haline getirilemeyeceği sonucuna varmıştır. Daha sonra DPD'ce, Dokuzlar Komisyonu adıyla anılan bir ekibe bu konuda çalışmalar yaptırılmış ancak çalışma yetersiz bulunmuştur. Yapılan tüm çalışmalarda bir sonuca ulaşılamayınca Devlet Personel Heyeti başkanının da aralarında bulunduğu Maliye Bakanlığı'nda oluşturulan bir kurula sınıflandırma ile ilgili çalışmaları yapma görevi verilmiştir.²⁴⁹

²⁴⁹ Bu konuda bkz. Cahit TUTUM, “Türkiye’de Personel...”, **a.g.e.**, ss.34-35.

Sınıflandırma çalışmalarının Maliye Bakanlığı'na verilmesinden sonra, Bakanlık, bu konuda yapılan çalışmalardan sonra Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesi ve Bir Kısım Hükümlerinin Kaldırılması Hakkında Kanun Tasarısı hazırlamıştır. 1965 yılında çıkarılan ve 6 yıl uygulama olanağı bulamayan 657 Sayılı DMK'nın hayata geçirilmesi için 1970 tarih ve 1322 Sayılı Genel Kadro Kanunu çıkarılmış, daha sonra da DMK'nın pek çok maddesini değiştiren ve aynı kanuna 4 yeni madde, 5 yeni ek madde, 6 ek fıkra ve 37 ek geçici madde ekleyen 1970 tarih ve 1327 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesi ve Bir Kısım Hükümlerinin Kaldırılması Hakkında Kanun 14 Ağustos 1970 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.²⁵⁰

DMK, 1327 Sayılı Kanunla önemli bir bölümü değişikliğe uğradıktan ve bütünüyle yürürlüğe girdikten sonra günümüze kadar geçen dönem içinde çıkarılan çok sayıda kanun ve kanun hükmünde kararname (KHK) ile büyük ölçüde değişiklikler geçirmiştir. Öyle ki; kanunun orijinal metni günümüze kadar yapılan 120'den fazla değişiklikle hemen hemen ortadan kalkmış ve onun yerini yepyeni hükümler almıştır. 1971 yılında, 1961 Anayasası'nda yapılan bir değişikle Bakanlar Kurulu'na belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetki ilk olarak DMK ile ilgili olarak kullanılmış, 1972 tarih ve 1589 Sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulu'na DMK kapsamına giren belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla 657 rejimi, 1972'den sonra önemli ölçüde KHK'lar ile düzenlenmeye başlamıştır.²⁵¹

DMK'nın ilk hali ile birlikte ortaya çıkan rejimde üç temel istihdam biçimi yer almıştır; “devlet memuru”, “sözleşmeli personel” ve “yevmiyeli personel”. Daha sonra çıkarılan 1327 Sayılı Kanun'da yevmiyeli personel ifadesi yerine “işçiler” ifadesi kullanılmıştır. 1974 yılında çıkarılan 12 Sayılı KHK ise istihdam biçimlerini dört farklı tür olarak tanımlamıştır; “memur”, “sözleşmeli personel”, “geçici personel” ve “işçi”. Bu KHK'da devlet memuru ifadesinin yerel yönetimler

²⁵⁰ Bu konuda bkz. Cahit TUTUM, “Yeni Personel...”, **a.g.e.**, s.14 vd.; ayrıca bkz. Mustafa YULUĞ, “Kamu Kesiminde İstihdam Sorunu ve Yeni Personel Rejimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:4, S:2, Ankara, (Haziran 1971), (ss.46-51).

²⁵¹ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, s.279.

personelini de kapsayacak şekilde memur²⁵² olarak değiştirildiği görülmektedir. Geçici personel ise yeni bir istihdam biçimini kavramlaştırmaktadır.

DMK'nın ilk halinde yer alan memurluk kamu personel rejimi içerisinde temel istihdam biçimi olarak ifade edilmiştir. Buna göre memur, kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlere “devamlı vazife yürütmek üzere atanan” kişidir. Burada, memurun devamlı vazife yürütmek üzere atanıyor olması, rejimin temel istihdam biçimi noktasındaki Fordist karakterini ortaya koyması bakımından dikkat çekicidir. Ancak bu ifade 1974'de metinden çıkartılmıştır. O dönem için memur güvencesini ortadan kaldırıcı somut bir dönüşüm olmamakla birlikte, bu değişiklik 1980 sonrası netlik kazanacak olan dönüşüm için bir başlangıç kabul edilebilir.²⁵³

DMK'da yer alan bir diğer istihdam biçimi sözleşmeli personeldir.²⁵⁴ Yasa'nın ilk halinde bu istihdam biçimi yalnızca yurtda yapılamayan, özel uzmanlık bilgisi gerektiren, yabancılara özgü ve geçici işler için öngörülmüştür. Ancak bu istihdam biçimi 1327 Sayılı Kanun ile başlayarak yaygınlaşmıştır. 1975 tarih ve 1897 Sayılı Kanun'la sözleşmeli personelin yalnızca geçici işler için değil, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işbirliği için şart olan durumlarda da istihdamının söz konusu olduğu kabul edilerek sözleşmeli personelin istihdam alanı genişletilmiştir. 1980 sonrasında ise memurluğa alternatif ve memurluğu, dolayısıyla statüye dayalı çalışmayı çözen bir karaktere bürünmüştür. Son yıllarda ise Post-fordist dönüşüme uygun olarak esnek çalışma biçimlerinin dünya ölçeğinde yaygınlık kazanmasıyla birlikte sözleşmelilik, kamu kesiminde de tercih edilen, reform taslaklarında önemli bir yer bulan ve tüm bu süreçlerde temel istihdam biçimi olarak öngörülen bir kavram haline gelmiştir. Dolayısıyla kamu personel rejiminin düzenleme boyutunu oluşturan metinlerde sözleşmelilik, “dar ve sınırlı bir ölçekten geniş ve yaygın bir ölçeye” doğru evrilmektedir.

²⁵² 657 Sayılı DMK, md.4/A.

²⁵³ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, s.281.

²⁵⁴ 657 Sayılı DMK, md.4/B.

Geçici personel kavramı, DMK'nın ilk halinde “yevmiyeli personel” olarak adlandırılmıştır. Yevmiyeli personel aslî olmayan ve belirli süreli işlerde günlük ücretle çalışan personeli tanımlamıştır. 1974'deki düzenlemede geçici personel kavramı kullanılarak bir yıldan az süreli ya da mevsimlik olduğuna karar verilen²⁵⁵ görevlerde ve tespit edilmiş ücret ve sayı sınırları içinde sözleşme ile çalışanlar geçici personel olarak ifade edilmişlerdir. DMK'da ifade edilen bir diğer grup olan kamu kesimi işçileri²⁵⁶ ise, İş Kanunu hükümlerine tâbi olarak çalışmaktadırlar.

657 rejimi, güçlü sayılabilecek bir memur güvencesi düzeni oluşturmuştur. DMK'da rejime yön veren temel ilkeler arasında kariyer ilkesinin²⁵⁷ yer alması da bu bakımdan anlamlıdır. Kariyer ilkesi, memur için “istihdam güvencesi”ni açıklamaktadır. Buna göre yasada belirtilen koşullar dışında memurun görevle ilişkisinin kesilmesi mümkün olmamaktadır. Emeklilik, istifa, ölüm, göreve girme niteliklerinden yoksunluğun bulunduğu anlaşılmaması ya da sonradan kaybedilmesi nedenlerinin dışında kamu hizmeti ile olan ilişkisinin kesilmesi, ancak memurluktan çıkarılma cezasının²⁵⁸ koşullarının oluşması ya da üç kez olumsuz sicil alması sonucunda²⁵⁹ ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında, kanunda yazılı haller dışında devlet memurunun görevine son verilemeyeceği ve ağır disiplin cezalarına karşı memurun idari yargı yoluna başvurabileceğine ilişkin hükümler²⁶⁰ de memur güvencesini tamamlamaktadır. Dikkat çeken bir başka unsur da, “memurun hizmetle ilişkisinin kesilmesi ile memur üretkenliği arasında bir bağın bulunmaması”dır. Kamu görevlisinin kamu hizmetiyle olan ilişkisinin kesilmesinde yalnızca bu konuyu düzenleyen mevzuatta belirlenen koşulların ortaya çıkması gerekmektedir. Bu, rejimin Fordist karakterini yansıtan bir özelliktir.

657 rejiminde memur güvencesini arttıran bir diğer unsur, memurun kadrosunun kaldırılması durumunda bütün hakların devam etmesi ve idarenin bu durumdaki memuru başka bir göreve ataması zorunluluğunun bulunmasıdır.

²⁵⁵ Bu kararı, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanarak Bakanlar Kurulu alır. 657 Sayılı DMK, md.4/C.

²⁵⁶ 657 Sayılı DMK, md.4/D.

²⁵⁷ 657 Sayılı DMK, md.3/B.

²⁵⁸ 657 Sayılı DMK, md.125/E.

²⁵⁹ 657 Sayılı DMK, md.120.

²⁶⁰ 657 Sayılı DMK, md.18 ve md.135.

Önceleri, özellikle 1950’lerde, kadrosu kaldırılan memurun hizmetle ilişkisinin kesilebilmesi mümkün olabiliyordu. Kadronun ortadan kalkmasına rağmen memurluğun meslek güvencesinin devam etmesi, bunun yanında sabit ve düzenli bir geliri ifade eden maaş güvencesine sahip olması da, rejimin Fordist karakterini yansıtmaktadır.²⁶¹

657 Sayılı DMK ile hukuksal çerçevesi çizilen Türk kamu personel rejiminde, kariyer ilkesinin bir sonucu olarak, memurlar için düzenli ilerleme ve yükselme basamakları oluşturulmuştur. Böylelikle, erken yaşlarda başlanılan memuriyette, eğitim ve kıdem ölçütüne göre en yüksek basamaklara kadar yükselmek mümkün olabilmektedir. Yükselmenin bir diğer koşulu da, rejimin önemli unsurlarından biri olan sicil düzeni²⁶² içerisinde olumlu sicil almış olmaktır. Daha sınırlı sayıdaki üst derece kadrolarda, adayların da birden fazla olması durumunda ise daha üst yöneticilerin takdirleri devreye girmektedir. Yükselme düzeni içerisinde zamanla kariyer düzenini çözücü etkileri bulunan hızlı yükselme uygulamaları da yapılagelmiştir. Bu, rejimi politik etkilere açmakla kalmamış, özellikle 1980 sonrasında kamu personel rejimindeki esnekliğin bir ayağı olmuştur. 1327 Sayılı Kanun, eğitim öğretim hizmetleri dışındaki sınıflarda en üst derecedeki dört kadroya, yüksek öğrenim görmüş olmak ve belli bir süre hizmeti bulunmuş olmak koşuluyla alt derecedeki kadrolardan atama yapılmasına olanak vermiştir. Söz konusu hizmet süreleri 1897 Sayılı Kanun’da 2-4. dereceler için 7 yıl, 1. derece için ise 10 yıl olarak belirlenmişken, bu süreler 1980 sonrasında 8 ve 12 yıl olarak değiştirilmiştir. 1980 sonrasındaki uygulamanın dikkat çeken bir özelliği de memurun özel sektördeki hizmet sürelerinin bu hesaba katılmış olmasıdır. Kariyere dayalı rejim böylece esnemiştir.²⁶³

Sicil düzeni, 657 rejiminde memurun değerlendirilmesi, böylelikle kademe ilerlemesi, derece yükselmesi ve hizmetle ilişkisinin kesilmesi sürecinde

²⁶¹ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, ss.284-285.

²⁶² Bu konu, 657 Sayılı DMK’da “Siciller” başlığı altında 109-123. maddeler arasında düzenlenmiştir.

²⁶³ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, ss.292-293; ayrıca bkz. Birgül A. GÜLER, “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Esasları”, (Tebliğ Metni), **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu (22-23 Şubat 2003/Ankara)**, TÜHİS Yayını, No:42, Ankara, 2003, s.49.

kullanılmıştır. Dolayısıyla sicil değerlendirmesi yine bu süreçlerde belirleyicidir ve etkilidir. Memurların olumsuz sicil almalarını gerektirecek haller dışında tüm memurlar yıl sonunda genellikle olumlu sicil almaktadırlar. Fordist kamu personel rejiminin sicil düzeninin yapısı budur ve objektif ölçütlere göre kamu personelini değerlendirmektedir. Temel amacı kurum bünyesindeki disiplini sağlamak olan sicil düzeninde, siciller ile kamu personelinin performansı arasında doğrudan bir bağ kurulmamaktadır.²⁶⁴ Sicil ile ve dolayısıyla hizmette kalıp kalmama ile performans arasındaki doğrudan bağ, Post-fordist karakterde oluşturulmuş bir kamu personel rejimi içerisinde söz konusu olmaktadır.

2.2. 1980 SONRASI DÖNEMDE KAMU PERSONEL REJİMİ

Fordist birikim rejiminden Post-fordist birikim rejimine geçişi simgeleyen 1980'ler, aynı zamanda bu geçişe uygun olarak kamu yönetimlerinin, buna koşut olarak kamu personel rejimlerinin Post-fordist zeminde yeniden yapılandırılmasının yoğunluk kazandığı bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Türk kamu personel rejiminin statüye dayalı çalışmadan esnekliğe doğru evrilmesinde 1980 tarihi, dönüşümün ekonomik zemini ile ilgili önemli gelişmelerin yaşanması bakımından oldukça önemlidir.

2.2.1. Ekonomik Zemin: 24 Ocak 1980 Kararları

Fordist birikim rejiminin içine düştüğü krizden çıkış yolu olarak 1970'li yıllardan itibaren dünyada özelleştirme, kamu sektörünü, dolayısıyla devleti küçültme, ithal ikameci politikaların terk edilerek ihracata dayalı, dış ve iç rekabete açık serbest piyasa ekonomisine geçilmesi yönünde gelişmeler baş göstermiştir.²⁶⁵ Bir diğer ifadeyle; uluslararası sermaye, birikimin devamlılığını sağlamanın yolu olarak ulusal piyasaların oluşturulacak güçlü küresel piyasaya "eklemlenmesini" arzu etmiştir, bunun da yolu ekonomik ve mali serbestleşmeden geçmektedir. "Yeni liberalizm" olarak ortaya konan bu politikaların Türkiye'de uygulamaya

²⁶⁴ Onur Ender ASLAN, *a.g.e.*, ss.294-296.

²⁶⁵ Osman GÜNAYDIN, *a.g.e.*, s.132.

geçirilmesinde 24 Ocak 1980 Kararları önemli bir dönemeci temsil etmektedir.²⁶⁶ Böylelikle Türkiye’de Post-fordist karakterde bir ekonomik düzen ve buna bağlı olarak yine Post-fordist karakterde bir siyasal-yönetsel düzen oluşturulması yönünde önemli bir adım atılmıştır.

24 Ocak Kararları, Post-fordist birikim rejiminin bütün yapısal öncüllerini taşımaktaydı. Bu birikim rejiminin temel unsurlarından olan “serbest piyasa ekonomisi ve dışa açılma”nın, söz konusu kararlarla birlikte yaşama geçirildiği görülmüştür. 12 Eylül 1980 hareketi de, bu süreci kolaylaştırıcı bir unsur olmuştur. 24 Ocak Kararları; öncelikle devalüasyon, KİT zamları ve fiyat serbestisi programlarını içermiştir. Buna göre; ulusal piyasa için üretimin yerini Post-fordist nitelikli dış piyasa için üretim alacaktır. Çalışan kesimler açısından yüksek ücretin yerini, dışarıyla rekabet edebilecek düzeyde esnek, daha düşük ücret alacaktır. Bunun yanında işgücünün istihdam koşulları da değişecektir. Kamu kesiminin harcamalarının düşürülmesi, kamu varlıklarının özelleştirilmesi gibi politikalarla birlikte düşünüldüğünde, bu yeni düzen, bir üstyapı unsuru olan kamu personel rejimini Post-fordist zeminde yeniden biçimlendirmiştir.

2.2.2. 1982 Anayasası’na Göre Kamu Personeli

Sermaye birikim rejimleri, buna koşut düzenleme biçimlerini gerektirmektedir. Düzenleme biçimleri, sermaye birikiminin devamlılığını sağlayan ve buna uygun altyapıyı oluşturan “kurallar seti”dir. Türkiye’de 1980 sonrasında ortaya çıkan Post-fordist yeniden yapılanma sürecinin en temel hukuki unsuru 1982 Anayasası olmuştur. Kamu hizmetine girme ile ilgili olarak 1961 Anayasası’nda yer alan hükümler 1982 Anayasası’nda da yer almıştır. Ancak, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak aslî ve sürekli görevlerin memurların yanısıra “diğer kamu görevlileri eliyle” yürütüleceği belirtilmiştir (md.128/1). Böylelikle aslî kamu hizmetlerinin yürütülmesinde statü hukukuna tâbi çalışmanın yanında sözleşmelilik gibi farklı

²⁶⁶ Güler, ekonomik ve mali liberalizasyon politikaları olarak nitelendirdiği 24 Ocak Kararları’nı, 12 Eylül döneminde başlayan yapısal uyarlama reformlarının “birinci dalgası” olarak belirtmektedir. Bkz. Birgül A. GÜLER, **İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon -Kamu Yönetimi Temel Kanunu-**, Türkiye Yol-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Ankara, 2003, s.5.

çalışma biçimlerinin ortaya çıkmasının hukuki zemini oluşmuştur. Bundan başka, 1961 Anayasası'nın tanıdığı özgürlükler alanından özellikle sendikalılık konusunda 1971 değişiklikleri ile getirilen kısıtlamaya benzer bir biçimde²⁶⁷ 1982 Anayasası'nda da kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri tanınmamıştır. Memurlar için toplu sözleşmesiz, ancak toplu görüşme biçiminde farklı bir içeriğe sahip sendikal faaliyet hakkının tanınması ise 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle söz konusu olmuştur (md.53/3).

1982 Anayasası'nda kamu personel rejimini dolaylı olarak ilgilendiren bir konu da kamu işletme ve varlıklarının özelleştirilmesinin 1999 Anayasa değişikliğiyle bir Anayasa hükmü haline gelmesidir (md.47/3 ve 4). Yine aynı tarihte yapılan değişiklikle yabancılık unsuru taşıyan kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmelerinden doğacak uyuşmazlıklarda “uluslararası tahkim”e gidilebileceğine ilişkin Anayasa hükmü de (md.125/1) dikkat çekicidir.

2.2.3. Kamu Personel Rejimi İle İlgili Komisyonlar

1982 yılında, yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla Bakanlar Kurulu içinde bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurula bağlı olarak Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Genel Müdürü'nün başkanlığında Kamu Yönetimi Komisyonu, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarı'nın başkanlığında Genel İstihdam Komisyonu ve DPD Başkanı'nın başkanlığında Personel Rejimi Komisyonu oluşturulmuştur. Bu üç komisyonun uyum içinde çalışmasının sağlanması amacıyla komisyon başkanlarından oluşan bir Koordinasyon Komitesi kurulmuştur.

Kamu Yönetimi Komisyonu yalnızca rapor hazırlamakla değil aynı zamanda KHK'lar hazırlamakla da yükümlü tutulmuştur. Bu komisyonun hazırladığı kararnamelerin önemli bir bölümü hükümetçe çıkarılarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca çeşitli konularda tüzük ve yönetmelik tasarıları hazırlanmış ve konuya ilişkin çok sayıda görüş bildirilmiştir. Personel Rejimi Komisyonu, kamu görevlilerinin

²⁶⁷ T.C. 1961 Anayasası, md.119. Söz konusu madde “Memurların siyasî partilere ve sendikalara girememesi” başlığını taşımaktadır.

statülerinin sağlam temellere dayandırılması, ücret sisteminin basitleştirilmesi ve reform niteliğinde bir iyileştirmeye gidilmesine ilişkin çalışmalar yapmış ve bir personel kanunu taslağı hazırlamıştır. Ancak bu komisyonun önerilerinin küçük bir bölümü yürürlüğe girebilmiştir. Genel İstihdam Komisyonu, insan kaynaklarını verimli kullanmak, bir istihdam politikası saptamak, eğitimi istihdama yönelik olarak düzenlemek gibi konularda çalışmalar yapmışsa da somut sonuçlara ulaşamamıştır.

2.2.4. Devlet Personel Başkanlığı'nın Kuruluşu

DPD'nin yeniden düzenlenmesi gerekliliği ilk defa 1973 yılı İcra Planı'nda ifade edilmiştir. Planda, dairenin özellikle kuruluş kanununda kendisine görev olarak verilmeyen insan gücü planlaması yapması ve personel rejimine ilişkin çalışmaları etkinlikle yürütmesi amacıyla yeniden düzenlenmesi gereği vurgulanmıştır. 1982 yılında kurulan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu'na yine bu konuyla ilgili olarak bir rapor hazırlanmıştır. Söz konusu komisyonun hazırladığı Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Raporu, kamu yönetiminin aksayan ve sorun teşkil eden noktalarını ortaya koyarak bu hususlarda çözüm önerileri getirmiştir. DPD, bu öneriler doğrultusunda 1984 tarih ve 217 Sayılı KHK ile yeni bir yapıya kavuşturulmuş ve Devlet Personel Başkanlığı (DPB) olarak ortaya çıkmıştır.²⁶⁸

Söz konusu KHK'da kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için kamu personel rejiminin temel ilke ve politikasının, Devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin; kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerde çalışacak memur ve diğer kamu görevlilerinin tâbi olacakları personel rejimlerinin; ülkenin kültürel, sosyal ve ekonomik koşullarına ve hukuki esaslarına uygun şekilde düzenlenmesi, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyon sağlanması, uygulamada karşılaşılan aksaklıkların giderilmesi, mevzuatın değişen koşullara göre geliştirilmesi, kamu personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerinin sağlanması ve bu konulardaki uygulamaların takip ve denetlenmesi; kullanılan idari usul ve metodların

²⁶⁸ Birgül GÜLER, "Devlet Personel...", a.g.e., s.95; **Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, KHK No:217, Karar Tarihi:08.06.1984, Yayımlandığı Resmi Gazete: 18 Haziran 1984 Tarih ve 18435 Sayı.

değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için gereken tüm mevzuat çalışmalarının bilimsel bir biçimde ve tarafsızlık esaslarına göre yürütülmesiyle görevli ve yetkili olmak üzere DPB'nin kurulduğu ifade edilmiştir (md.1).

DPB'nin kamu personel rejimine ilişkin doğrudan görev ve yetkileri; personel rejiminin esaslarını belirlemek, Devlet personel politikasının belirlenmesi ve uygulanmasına yardımcı olmak, koordinasyonu sağlamak, kamu personelinin hukuki ve mali statülerinin esaslarını belirlemek, personel mevzuatının uygulanmasında birliği sağlamak ve personel rejiminin geliştirilmesi için gereken çalışmaları yapmak biçiminde sıralanmıştır (md.3). Kurumun bundan başka, Post-fordist kamu personel rejimine özgü norm kadro çalışmalarının yürütülmesi, insangücü planlaması, sözleşmeli ve geçici personel çalıştırılmasına ilişkin görüş bildirme gibi görev ve yetkileri de bulunmaktadır.

2.2.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu

1988 yılında TODAİE'den, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek amacıyla o güne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, çalışma ve uygulamaların eksik yönlerini ve aksaklıklarını belirlemek, Avrupa Birliği'ne (AB) idari uyum alanında yapılması gerekenleri belirlemek üzere bir yönetim araştırması yapması istenilmiştir. Bu amaçla hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi raporu²⁶⁹ 1991 yılında hükümete sunulmuş ve yayınlanmıştır. Rapor, idarenin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşarak etkili ve verimli yönetimi gerçekleştirmeye yönelik genel bir yaklaşım ortaya koymuştur.

KAYA projesinin amacı, merkezi idarenin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak, kamu yönetiminin gelişen koşullara uyumunu sağlamak, kamu yönetiminde yaşanan aksaklık, bozukluk ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda

²⁶⁹ **Kamu Yönetimi Araştırması**, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor, TODAİE Yayınları, No:238, Ankara, 1991.

yapılması gerekenleri incelemektir. KAYA'nın kapsamına merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatları, yerel yönetimler ve öteki kamu kuruluşları alınmıştır.

KAYA projesinde, personel rejimi de araştırma konusu olmuş ve personel sisteminin aksayan yönleri araştırılarak önerilerde bulunulmuştur. Sınıflandırma, yükselme olanağı ve ölçütleri, kadro, iş analizleri, yerinde istihdam, ücretlerdeki azalma, ücret sisteminin karmaşık ve dengesiz oluşu, gizli sicil sistemi, iş başarımını ölçecek nesnel ölçütlerin bulunmaması ve yetersiz hizmet içi eğitim başlıca sorun alanları olarak belirlenmiştir. Raporla, yeni bir sınıflandırma yapma gereği, ücret rejiminin yeniden düzenlenmesi, merkezi sınav sistemi ve kurumlara tek elden eleman alınması gibi konular üzerinde durularak personel reformunun aşamalı olarak yapılması gereği vurgulanmıştır.²⁷⁰ Raporla ortaya konulan önerilerin ayrıntılarına bakıldığında, örneğin personel değerlemesi konusunda, bu değerlemenin personelin performansını ölçecek birtakım nesnel ölçütlerin önceden geliştirilmiş olmasına sıkı sıkıya bağlı olduğu ifade edilerek, bu ölçütlerin de zaman, nicelik, nitelik ve maliyet yönleriyle ölçme değeri taşıyan “performans standartları” olduğu belirtilmiştir. Performansa ilişkin faktörler açısından personelin birbiriyle karşılaştırılmasına olanak hazırlanması, personel değerlemesinin bütün olarak tutarlılık derecesinin artırılması, aynı düzeyde ve aynı nitelikteki personel arasında mesleki yeterlik, verim, yetenek ve öteki farklılıkların gerçekçi biçimde açıklığa kavuşturulmasının gerekli olduğuna değinilmiştir.

2.2.6. Kamu Görevlileri Sendikaları Mevzuatı

1980 öncesi dönemde memurların sendika hakkı 1961 Anayasası ile tanınmış ve memurların sendika kurma hakları 624 ve 657 Sayılı yasalarla güvence altına alınmıştır. Öncelikle, 1961 Anayasası sosyal devlet ilkesine, ekonomik yönden nispeten güçsüz olan bağımlı çalışanların korunmasına vurgu yapan bir anlam ve içerik kazandırmıştır. Bununla bağlantılı olarak da çalışanların ekonomik ve toplumsal hak ve çıkarlarını geliştirebilecekleri sendika, toplu sözleşme ve grev

²⁷⁰ Turgay ERGUN, *a.g.e.*, ss.375-376.

haklarını güvence altına almıştır.²⁷¹ Bununla birlikte 1961 Anayasası, memur sendikacılığını işçi sendikacılığından ayrı tutmuş, ortak bir düzenlemeye tâbi tutmamış, bu konuda ölçülü davranarak köklü düzenlemelere gitmekten kaçınmıştır. Sendika hakkındaki bu yaklaşım, grev ve toplu sözleşme konularında daha da belirgin olmuştur.²⁷² 1971 yılındaki düzenlemelerle 1961 Anayasası'nın memurlara sendika kurma hakkı tanıyan hükümleri değiştirilirken, 624 ve 657 Sayılı yasaların memurların sendika haklarını düzenleyen hükümleri kaldırılmıştır. 1980 yılına kadar memurlar sendika hakkını Dernekler Kanunu çerçevesinde ve sendika kimliğinden uzak bir biçimde kullanmışlardır.²⁷³

1982 Anayasası ile sendikal haklar düzenlenirken, bu hakların çalışanların çıkarlarını koruyup geliştirmeleri işlevi ile çalışanların toplum içinde de varlık ve ağırlıklarını duyurmaları işlevinin etkili bir biçimde yerine getirilmesini mümkün kılmayacak bir yaklaşım ortaya konulmuştur. Bu yönüyle de 1971 değişikliklerinde görülen sınırlama temel yaklaşımına paralellik arz etmektedir.²⁷⁴ 1982 Anayasası ile sendika kurma hakkı işçiler açısından güvence altına alınmış olmakla birlikte, memurlar açısından bir yasaklamaya gidilmemiştir. Yargı kararları ve TBMM tarafından ILO sözleşmelerinin²⁷⁵ kabulü ile birlikte memurların sendika hakları konusunda önemli ilerlemeler kaydedilmiş, 1995 Anayasa değişikliği ile birlikte memurların sendika hakkı anayasal güvenceye kavuşmuştur (md.53). Anayasa ile memur sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmamış olmakla birlikte “toplu görüşme yapma hakkı” tanınmıştır. Yapılacak olan toplu görüşmeler sonucunda bir anlaşma metni ya da anlaşmazlık durumunda ortaya çıkacak olan tutanak Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulmuştur.²⁷⁶

²⁷¹ Mesut GÜLMEZ, **Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar (1926-1994)**, TODAİE Yayını, No:255, Ankara, 1994, ss.7-8.

²⁷² Doğan CANMAN, **a.g.e.**, s.235.

²⁷³ Gencay ŞAYLAN, **a.g.e.**, s.41.

²⁷⁴ Doğan CANMAN, **a.g.e.**, s.242.

²⁷⁵ Örneğin; ILO bünyesinde ortaya çıkan 87, 98 ve 151 No.’lu sözleşmeler kamu görevlilerinin sendika haklarıyla ilgili hükümler içermektedir.

²⁷⁶ Bu konudaki değerlendirme için ayrıca bkz. **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, DPT:2507, ÖİK:527, Ankara, 2000, s.57.

Kamu görevlilerinin sendikalara üye olmaları, sendika ve konfederasyon kurmalarına ilişkin yasal düzenleme, 2001 tarih ve 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu²⁷⁷ ile yapılmıştır. Buna göre sendikalar; Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak hizmet kolu esasına göre kurulabilmektedirler. Ancak, ortak çıkarları belirleme ve ifade etme bakımından belli ölçüde bir toplumsal ağırlığa sahip olmakla birlikte toplu görüşme ve diğer haklar bakımından kamu görevlileri sendikacılığının işçi sendikacılığı ile benzer nitelikler taşımadığı görülmektedir. Bu, Post-fordist kamu yönetimi anlayışının gerektirdiği esnek istihdam sistemine uygun bir durumdur. Çünkü esnek istihdamın yaygınlaşması sendikasılaşma ile doğru orantılıdır.

2.2.7. Kamu Yönetimi Reformunda Kamu Personeli İstihdamı

Kamu Yönetimi alanındaki reform çabalarının evrimi uzun bir tarihi zemin üzerinde yer almakla birlikte, kamu personel rejiminin dönüşümü açısından en önemli dönem 1980 sonrası olarak kabul edilebilir. Çünkü kamu yönetimi ve buna koşut olarak kamu personel rejimine yönelik reform çalışmaları bu tarihten sonra, özellikle de 1990'lardan itibaren yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Dönüşümün arka planına bakıldığında, yeni liberal ekonomi ve buna uygun politikaların dünya ölçeğinde yaygınlık kazanması temel neden olarak görülmektedir. Böylelikle dünya ölçeğinde serbestlik ve akışkanlık kazanan uluslararası sermayenin, birikim rejiminin devamlılığını sağlayacak olan küresel piyasanın oluşturulması ve ulus devletlerin ekonomik ve mali serbestleşme yoluyla bu piyasaya katılabilmelerine yönelik amaçlarıyla kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılması arasında anlamlı bir bağ kurulabilmektedir.

Türkiye, söz konusu ekonomik serbestleşme yolunda ilk adımlarını 24 Ocak 1980 Kararları ile atmış olmakla birlikte buna koşut kamu yönetimi reformları daha sonraki süreçte yoğunluk kazanmıştır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın gerekliliği konusunda en yoğun tartışma ve çalışmaların başladığı 2000'li yılların

²⁷⁷ **Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu**, Kanun No:4688, Kabul Tarihi:25.06.2001, Yayımlandığı Resmi Gazete: 12 Temmuz 2001 Tarih ve 24460 Sayı.

başında Başbakanlık tarafından bu konuyla ilgili bir kitapçık hazırlanmıştır.²⁷⁸ Kitapçıkta, değişimin hızlanması ve yoğunlaşması ile, rekabetin arttığı küreselleşme koşullarında kamu yönetim sisteminin hızlı bir biçimde bu değişimlere ayak uydurabilmesini olanaklı kılacak yeniden yapılanmanın genel çerçevesinin ortaya konulmak istendiği ifade edilmiştir. Devamla kamu yönetimindeki yeniden yapılanma gereksinimini uyaran unsurun piyasa ekonomisinin geliştirilmesine yönelik politikalar olduğu vurgulanmakta,²⁷⁹ böylelikle kamu reformlarıyla yeni liberal dünya ekonomik düzeni arasında yukarıda ifade edilmeye çalışılan anlamlı bağ açıkça gösterilmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılanması konusunda ortaya çıkan yasa metinlerinde kamu yönetimi ve kamu personeli için nasıl bir yapı öngörüldüğüne dair ipuçları elde etmek olanaklıdır. Bu bakımdan söz konusu metinlere değinmek yararlı olacaktır.

2.2.7.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu

Kamu personel rejiminde Post-fordist nitelikli dönüşümün izlerinin bulunabileceği en önemli metin ise Başbakanlık tarafından 29 Aralık 2003 tarihinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu²⁸⁰ (KYTK) adıyla TBMM'ye gönderilen tasarıdır. Bu, daha sonra ortaya çıkan kamu personel rejimi ile ilgili taslak metnin de temel felsefesini oluşturmuştur.

KYTK'nın genel gerekçesinde; küreselleşme ve sanayi toplumu koşullarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkın artan ve çeşitlenen taleplerinin, etkililiğin artırılması ve katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma gereksinimini gündeme getirdiği ifade edilmiştir. Yine aynı gerekçede; tasarının kamu yönetimi zihniyetinde, yaklaşımında ve yöntemleri ile organizasyon yapısında

²⁷⁸ Ömer DİNÇER – Cevdet YILMAZ, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003.

²⁷⁹ y.a.g.e., ss.11-14.

²⁸⁰ Söz konusu kanun, tasarı olarak TBMM'ye gönderilmiş, 5227 Kanun numarası ve “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ile Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” başlığı ile 15 Temmuz 2004 tarihinde TBMM’de kabul edilerek 21 Temmuz 2004 tarihinde Cumhurbaşkanlığı’na gönderilmiş, 3 Ağustos 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye iade edilmiş, daha sonra gündeme alınmayarak kadük olmuştur. Ancak kamu yönetimi reformu ve bu noktada kamu yönetiminin yeniden yapılanması ile ilgili temel tartışmalar daha sonra da devam etmiştir.

köklü değişiklikler öngördüğü; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde iyi yönetim ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflediği belirtilmiş; tasarıda temel alınan bu yeni yönetim anlayışı ve uygulamasının “piyasaya saygılı ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır nitelikte” olduğu ifade edilerek Post-fordist nitelikli bir kamu yönetiminin oluşturulmasına yönelik temel felsefe ortaya konulmuştur.²⁸¹

Kamu personel rejiminde dönüşüm konusunda KYTK’nın “insan kaynakları yönetimi” başlığını taşıyan 46. maddesi, Post-fordist kamu personel rejiminin önemli ipuçlarını vermektedir. Söz konusu maddenin hükümlerine göre; kamu hizmetleri memurlar, “tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan” diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülecek, memurlar ve diğer kamu görevlileri “performans” ölçütlerine göre değerlendirilecek ve ödüllendirilecek, bazı bürokratik pozisyonlardaki görevler hükümetin görev süresiyle sınırlı olacaktır. Bu maddede yer alan tam ve kısmi zamanlı çalışma ifadesi sözleşmeli personeli vurgulamakta, esnek çalışma sisteminin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde memurluğun yanında yer almasına olanak vermektedir. Performans ölçütlerine göre çalışma ve kayırma sistemini çağrıştıran siyasi iktidarla birlikte göreve gelip gitme konuları da hep esnek kamu personel rejimi içerisinde değerlendirilmesi gereken konulardır.

KYTK’nın madde gerekçeleri bölümünde 46. maddenin gerekçeleri sayılırken kamu istihdam sistemine yeni bir yaklaşım getirildiği belirtilmektedir. Personelle ilgili sorunlar arasında kamu personelinin sayıca fazla olduğu, devlet memurluğunun ömür boyu istihdam garantisi sağladığı, liyakat ilkesinde zedelenmeler olduğundan bahisle, sözleşmeli personel ve kısmi zamanlı istihdam uygulamalarının bu sorunları gidermek üzere etkili olacağı düşünülen yeni düzenlemelere örnek teşkil ettiği ifade edilmektedir.²⁸² Kamu personelinin sayıca fazlalığı savı sağlam bir temelden yoksun gözükmektedir. Bazı pozisyonlarda siyasi atamaların yasalaşıyor olması siyasal kayırmacılığın yasalaşması anlamına

²⁸¹ http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu_%20yonetimi_tasarisi.htm (15.03.2006)

²⁸² http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu_%20yonetimi_tasarisi.htm (15.03.2006)

gelecektir. Diğer taraftan sözleşmeliliğin ve kısmi zamanlı çalışmanın yaygınlaşması, liyakat üzerinde önemli olumsuzluklara neden olabilecektir. Performans ölçütleri de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde çalışanlar arasında rekabeti doğuracak, çalışanlar arasında olması gereken ve kamu personel sistemlerinde genellikle üzerinde önemle durulan “işbirliği ve dayanışma” ilkesi zedeleneyecektir.

KYTK’da kamu yönetiminin Post-fordist karakterde yeniden örgütlenmesi konusunda ipucu veren diğer önemli maddeler ise; kamu kurum ve kuruluşlarının, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramayacağı, mal ve hizmet üretimi yapamayacağı, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemeyeceğine ilişkin hükmü (md.5/l) ile kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idarelerin, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine “gördürebileceği”ne ilişkin hükmüdür (md.11). Bu iki hüküm bir bakıma yeni liberal paradigmanın minimal devlet anlayışına uygun bir biçimde kamu hizmetlerinin tasfiyesine ilişkin ifadeleri içermektedir.

2.2.7.2. Kamu Personel Rejimi Kanunu Taslağı

Kamu personel rejimindeki yeniden yapılanmaya ilişkin diğer önemli metin Ağustos 2004 tarihli Kamu Personel Rejimi Kanunu (KPRK) Taslağı’dır. Taslak 145 maddeden ve memur kadroları ile sözleşmeli personelin standart unvanlarını içeren 2 ekli listeden oluşmuştur. Kamuda istihdam biçimleri ile ilgili bölümde kamu personel rejimi içerisinde 5 tip istihdam öngörülmüştür: “memurlar”, “sözleşmeli personel”, “geçici personel”, “diğer kamu görevlileri” ve “işçiler”. Bunlardan memurlar ve sözleşmeli personel dışındaki istihdam biçimlerinin bu kanunla düzenlenmeyeceği belirtilmiştir.

Memur kadrolarının standart unvanları söz konusu taslağa ekli I sayılı listede toplam 77 kadro unvanı olarak gösterilmiştir. Memur kadroları sınırlı sayıda üst yöneticiye, uzman ve araştırmacılar ile müfettiş ve denetçilere ayrılmıştır. Bunların dışındaki pek çok memur kadrosu I sayılı listeye dahil edilmeyerek, oldukça geniş sayıda memur kesimi sözleşmeli pozisyona geçirilmiştir. Kimlerin sözleşmeli olacağı, sözleşmeli personel pozisyonlarının standart unvanlarını gösteren II sayılı listede yer almış, bu listede 194 sözleşmeli pozisyon unvanı gösterilmiştir.

Sözleşmeli tanımına bakıldığında “tam zamanlı” ve “kısmi zamanlı” çalışan ve işçi de sayılmayan kamu çalışanı ifadesiyle karşılaşılmaktadır. Eski sistemde statü hukukuna tâbi olarak çalışan pek çok kamu görevlisinin (örneğin öğretmenler, doktorlar, büro görevlileri...) söz konusu II sayılı listede yer aldığı görülmektedir. Bu, memur sayılan ve dolayısıyla statü hukukunun bütün güvencelerinden yararlanan pek çok kadro unvanının, güvencesiz sözleşmeli pozisyonuna aktarıldığına işaret etmektedir.²⁸³

KPRK Taslağı’nın 6. maddesinde sözleşmeliliğin çalışanlar açısından “iş sürekliliği sağlamadığı” ifade edilerek, oluşturulan yeni istihdam sisteminin esneklik üzerine kurulduğuna ilişkin önemli ipuçları verilmektedir. Bir diğer önemli hüküm; sözleşmeliinin ödev ve yükümlülükler bakımından memurun ödev ve yükümlülüklerine sahip olması, ancak haklar ve iş güvencesi bakımından ondan zayıf bulunmasına ilişkin ifadelerdir. Örneğin; sözleşmeli personel ancak aralıksız 10 yıl boyunca istihdam edilmek koşuluyla iş güvencesine sahip olabilecektir (md.18). Bununla birlikte sözleşmeler 1’er yıllık yapılmakta ve sözleşme süresinin sona ermesi, çalışanın işten çıkarılması için yeterli olmaktadır (md.70). Çalışanın, statü hukukundaki düzenlemelerin aksine bir kez olumsuz sicil alması da işine son verilmesi için yeterli olmakta (md.40), böylelikle çalışma rejimi olabildiğince esnetilmektedir. Bunun dışında sözleşmelilere memurlarda olduğu gibi siyasi partilere üye olma, siyasi amaçlı beyan ve eylemlerde bulunma yasağı (md.7), toplu eylem ve hareket yasağı (md.30), grev yapma ve destekleme yasağı (md.31) getirilmektedir.

²⁸³ Seyhan ERDOĞDU, **Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos 2004) Neler Getiriyor?**, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/ErdogduEylul2004.pdf (20.06.2005)

Sendikalara üyelik serbest olmakla birlikte 1'er yıllık sözleşmeliliğin, performans denetimi ve TKY gibi uygulamaların var olduğu bir sistemde bu pek bir anlam ifade etmemektedir. Genel olarak bakıldığında kamu çalışanlarının sayısının azaltılmasını, sözleşmelilik gibi esnek çalışma biçimlerinin ve performansa dayalı ücretin yaygınlaştırılmasını öngören KPRK, Post-fordist birikim rejimine uygun bir kamu personel rejimi için ortaya çıkmış bir metin olarak değerlendirilmelidir.

2.2.7.3. Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı

Özellikle 1980'li yıllarla birlikte ivme kazanan “değişimler ve dönüşümler çağı” söylemlerine koşut olarak uygulamaya konulmaya çalışılan kamu yönetimi reformlarının genel karakteristiğine uygun özellikler taşıyan ve kamu personel rejimine yönelik olarak hazırlanmış bulunan en son metin 14 Ekim 2005 tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı (KPKT) Taslağı'dır.²⁸⁴

KPKT Taslağı, “değişim ve dönüşümler çağının kamu personel rejimi” anlayışını ortaya koyacak önemli ipuçları vermiştir. Taslak metninde sözleşmeli personel kavramına ve bu kavramın altında “tam ve kısmi zamanlı” çalışanlara yapılan vurgu, bu çalışma statüsünün kamu personel rejimi içerisinde yeni ve önemli bir statü olarak yer alacağına işaret etmektedir (md.1-2-3/b-5-65). Taslakta, esasen 657 Sayılı yasanın 36. maddesine 1988 yılında bir kanun hükmünde kararname ile konulan ve “bazı hizmetlerin 3. şahıslara gördürülebilmesi”ne olanak tanıyan yasa ifadesinin hemen hemen benzer bir şekilde yer alması da oldukça önemlidir. Kamu hizmetlerinin görülmesinde “taşeronlaşma” anlamına gelen bu uygulamalar, kamu personelinin kapsamını daraltacaktır (md.5).

Taslağın 7. maddesinde yer alan yemin metninde önemli bir eksiklik görülmektedir. Personelin Anayasa ve yasalara sadakatle bağlı kalması gerektiği belirtilmesine karşın, yemin metninde Anayasa'nın 2. maddesinde ifade bulan sosyal devlet niteliğine yer verilmemiştir. Bu, oldukça dikkat çekicidir. Özellikle kamu

²⁸⁴ Söz konusu tarih, taslağın incelenmek ve görüş alınmak üzere Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından üniversitelere, kamu kurum ve kuruluşlarına, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, sendikalara ve çeşitli işveren örgütlerine gönderildiği tarihtir.

yönetimi reformlarının daha küçük fakat daha etkin devlet formülüne koşut olarak ortaya konulan, devletin sosyal niteliğinin zayıfladığına ilişkin görüşleri ve eleştirileri kuvvetlendirecek olan bu ayrıntı, kamu personeli yemin metninde de yer bulmuştur.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde memurluk, tam ve kısmi zamanlı sözleşmelilik gibi farklı çalışma statülerine sahip personelin bir arada bulunduğu, üstelik haklar, ödevler, iş sürekliliği açısından önemli farkların olduğu (md.17) çalışma ortamında memurlar ile sözleşmeli personelin işbirliği içinde çalışmaları, kamu hizmetlerinin yürütülmesi muhakkak bir dayanışmayı gerektirdiği halde, oldukça sıkıntılı olacaktır (md.8). Çünkü sözleşmelilik; taslakta belirtildiği üzere çalışan kişiler açısından bir “iş sürekliliği sağlamamakta” (md.6), görev süresi sözleşme süresinin bitimiyle son bulmaktadır (md.63). Sözleşmeli olarak istihdam edilecek kamu çalışanlarıyla ilgili hükümlerde sözleşme süresinin sona ermesiyle görevin sona ereceğine ilişkin ifadenin, taslak metinde vurgulanan ve verimli ve etkin çalışmanın önemli unsurlarından biri olan motivasyonu olumsuz etkilemesi kaçınılmaz hale gelecektir. Bunun yanında aralıksız 15 yıl süreyle sözleşmeli personel olarak istihdam edilenlerin, bu kanunda ve sözleşmelerinde belirtilen görev, yetki ve sorumlulukları ihlal etmedikçe sözleşmelerinin yenileneceğine dair ifadeye (md.17) bakıldığında, bu sürenin bundan önceki taslak metinlerinde yer alan 10 yıllık hizmet süresinden bir geriye gidiş olduğu görülmekte, esneklik daha da artmaktadır. Kamu istihdamında esnekliğin güç ve değer kazandığı bir dönemde, sendika kurma ya da üye olma hakkı (md.21), özellikle sözleşmeliliğe tâbi kamu çalışanları açısından pek bir anlam ifade etmeyecektir. Toplam kalite yönetimi ve buna koşut uygulamalar da, çalışanların bu tarz bir etkinlik içerisinde yer alabilmelerini güçleştirecektir.

Taslakta, sicil kavramının yerini “personel ve başarı değerlendirmesi” uygulamaları almaktadır (md.70 vd.). Bu noktada memurların ve özellikle de iş devamlılığı güvencesinden yoksun bulunan sözleşmeli personelin değerlendirilmelerinin hangi objektif ölçütlere göre yapılacağı, bu ölçütler tespit edilse bile sağlıklı bir biçimde yapılıp yapılamayacağı konusunda ciddi sıkıntılar

ortaya çıkabilecektir. Bunun yanında, “performans ödemesi” uygulamaları da (md.111) çalışanlar arasında rekabet, huzursuzluk ve bazı istenmeyen gayri ahlâki davranışları doğurabilir ki böyle bir durumda, aynı taslakta yer alan işbirliği kuralı ile çelişilmiş olunur, üstelik personel dayanışması ve işbirliği bundan zarar görebilir. Personel ve başarı değerlendirmesi 2 defa üst üste olumsuz olan memur başka bir personel ve başarı değerlendirmesi amirinin emrine verilmekte iken, sözleşmeliler için bu söz konusu olmamaktadır (md.75). Dolayısıyla; bir çalışma biçimi olarak sözleşmeliliğin kamu hizmetlerinde ileride daha da yaygınlaşması durumunda, kamu hizmetlerinin devamlılığı ve liyakat ilkeleri büyük zarar görmüş olacaktır.

Taslakta bir başka dikkat çeken konu; kurumların hizmet içi eğitimleri sürdürmek amacıyla eğitim merkezleri ya da tesisleri açamayacağına ilişkin maddenin yer almasıdır. Bunun yerine, eğitim ihtiyaçlarının “hizmet satın alınması” yoluyla karşılanabileceği belirtilmiştir (md.103). Böylelikle eğitim merkezi, sosyal tesis ya da dinlenme tesisi gibi yerlerde yürütülen faaliyetlere son verilecek, bu faaliyetlerde kullanılan taşınır ve taşınmaz mallar “devir ve satış yoluyla tasfiye” edilecektir (geçici md.17). Bu, önceki taslaklarda vurgulanan kamu yönetiminin piyasa lehine küçülmesi felsefesine uygun bir hüküm olarak değerlendirilmelidir.

Kamu personelinin ücretlerinin ödenmesi konusunda peşin ödemenin yerini “çalışıldıktan sonra ödeme” sistemi alacaktır (md.125). Kamu hizmetlerinin kamu yararına dayalı olarak görülmesi noktasında belirli bir anlam ifade eden önceden ödemenin, yerini çalışılan ay sonunda ödeme uygulamasına bırakması, sistemin esnek çalışma sistemine doğru evrilmesi ile uyum arz eder.

Genel olarak değerlendirildiğinde, KPKT’da şu özellikler göze çarpmaktadır:

1. Çalışma rejimi bakımından statü hukukuna dayalı memurluğun yanısıra, özellikle değişik alt başlıkları içeren sözleşmeliliğe vurgu yapılmaktadır. Yeni personel sistemi çalışma rejiminde esnekliğe doğru evrilmektedir.

2. Derece ve kademeye dayalı ilerlemenin yerini basamak sistemi almaktadır.
3. Personelin değerlendirilmesinde köklü bir değişiklik söz konusu olacak ve sicil kavramının yerini personel ve başarı değerlendirmesi kavramı alacaktır. Piyasaya özgü ve çalışanlar açısından hem kendilerini sistem içerisinde var edebilme, hem de birikim rejiminin devamlılığının sağlanmasında önemli bir kavram olan performans ve bu kavram çevresinde oluşacak performans sistemi, personel rejimi içerisinde yerini alacaktır.
4. Ücretlerde ödeme zamanı ve ödemelerde performans unsurunun etkisi konusunda köklü değişiklikler olacaktır. Sistem, performansa dayalı ücret rejimi temeline oturacaktır.

Kamu hizmetlerinin görülmesi, niteliği itibarıyla özel sektör mal ve hizmet üretiminden farklı olduğundan bu hizmetleri yürütecek personelin de kendine özgü bir rejim içerisinde çalışmaları esastır. Dolayısıyla kamu personelinin en dikkat çekici özelliği görevde devamlılık, bir diğer ifadeyle “iş güvencesi”dir. Bu da ancak memuriyet statüsü ile mümkündür. İş güvencesini, yalnızca memuru çelik bir zırh içine koyan ve ona alabildiğince keyfilik kazandıran bir unsur olarak görmemek gerekir. Asıl sorun liyakat ilkesini yeterince hayata geçirebilmektir. İş güvencesi, liyakatli kamu görevlisinin görevini tarafsızlıkla yapabilmesinin vazgeçilmez koşuludur. Sözleşmeliliğin kamu görevliliğinde yaygınlaşması, bu sürecin siyasi etkilere olabildiğince açılması ve yozlaşma ihtimalinin artması anlamına gelecektir. Politizasyon gibi bir çözülmeden daha da önemli bir diğer çözülme liyakat ilkesinin ihmal edilmesidir. Böylelikle Anayasa’nın, her Türk’ün kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olduğu ve bununla ilgili tek ölçütün görevin gerektirdiği nitelikler olduğuna ilişkin hükmü (md.70) ile ilgili sıkıntılar yaşanabilecektir.

2.3. KAMU PERSONEL REJİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE ROL OYNAYAN UNSURLAR ve İSTİHDAM BİÇİMLERİ

1980 sonrasında Türk kamu personel rejiminin dönüşümünde birtakım unsurların etkisi söz konusu olmaktadır. Bu noktada; özelleştirme uygulamalarının, KİT'lerin ve BİO'ların istihdam yapılarının, kamu hizmetlerinde taşeronlaşmanın, yerelleşmenin ve TKY uygulamalarının kamu personel rejiminin Post-fordist dönüşümünün zeminini oluşturduğu ve mevcut rejimde farklı istihdam türlerinin ortaya çıkmasıyla sistemde parçacıl bir yapı meydana gelmesine neden olduğu söylenebilir.

2.3.1. Özelleştirme Uygulamaları ve Kamu İstihdamına Etkisi

1980'lerin başında, özellikle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere pek çok ülkede devletin piyasa temelinde küçültülmesi, kamu harcamalarının kısılması, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konuları etrafında başlayan tartışmalarla birlikte ülke yönetimlerinin bu yeni yönelimlere koşut olarak devlet aygıtını yeniden tanımlama ve yeniden yapılandırma arayışları içerisine girdikleri ve bu amaçla da bazı uygulamaların yaşama geçirilmeye başlandığı görülmüştür. İşte bu arayışların en önemli araçlarından birisi de özelleştirme uygulamaları ile kamu hizmetinin sınırlandırılması ve küçültülmesi olmuştur.²⁸⁵

Türkiye'de 1983 yılından sonra gündeme gelen özelleştirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme, KİT'ler ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan 1984 tarih ve 2983 Sayılı Kanun²⁸⁶ olmuştur. Bu konudaki kapsamlı düzenlemelerden 1994 tarih ve 4046 Sayılı

²⁸⁵ Hüseyin YAYMAN, “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 3/2000, Ankara, 2000, (ss.135-156), ss.142-143.

²⁸⁶ **Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun**, Kanun No:2983, Kabul Tarihi:29.02.1984, Yayımlandığı Resmi Gazete: 17 Mart 1984 Tarih ve 18344 Sayı.

Kanun²⁸⁷ ile Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı oluşturulmuştur. Özelleştirme uygulamasının amacının ekonomide verimliliğin artırılması ve kamu giderlerinin azaltılması olarak ifade edildiği bu kanun ile yalnızca KİT'lerin değil, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının özelleştirilmesine de olanak tanınmıştır. Yine söz konusu kanunda özelleştirme sonucu elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme bağlanmıştır. Özelleştirme sonucunda kadroların iptal edilmesiyle birlikte ortaya çıkan nakil sorunlarının çözümüne yönelik olarak çalışanları erken emekliliğe özendircek tedbirler alınmaya çalışılmıştır.²⁸⁸

Özelleştirme uygulamalarının önemli toplumsal ve ekonomik sonuçları olmuştur: İşsizlik, sendikacılığın azalması ve sendikasızlığın yaygınlaşması, çalışma koşullarının ağırlaşması, özel tekellerin oluşması, kamu varlıklarının değerinin altında elden çıkarılması, sosyal devlet ilkesinin zayıflaması²⁸⁹ bunlardan yalnızca birkaçıdır. Kamu personel rejimi açısından özelleştirmenin en belirgin sonucu, mal ve hizmet üretiminde kamunun ağırlığının azalması ve buna bağlı olarak da emeklilik ve işten çıkarma gibi uygulamalarla birlikte kamu görevlisi sayısının azalmasıdır. Özelleştirme ile kâr ve verimlilik hedefleri üzerine yapılan bir kurumun yürüteceği istihdam politikasının özel hukuk hükümlerine tâbi olan sözleşmeliliğe dayanacağını söylemek olanaklıdır. Böylelikle önceden statü hukukuna tâbi çalışmanın söz konusu olduğu bu kurumlarda personel rejimi esnekliğe doğru evrilirken, “bireyselleşen ve sendikasızlaşan” bir çalışan tipi ortaya çıkacaktır. Bunun yanında özelleştirmenin yalnızca özelleşen kamu kurumları bünyesinde değil, kamu yönetiminin kendisi üzerinde de kültürel bir etkide bulunduğundan söz edilebilir. Bunun en önemli yansıması, kamu yönetimi üzerinde özel sektörün işletme kültürünün baskın olma çabasıdır. Bu, devletin ve kamu yönetiminin Post-fordist karakterde yeniden yapılandırılması ile uyum arz eder. Bunun kamu personel rejimi açısından en önemli sonucu ise, statü hukukunun eriyerek farklı, ancak esneklik ortak paydasında

²⁸⁷ **Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Kanun No:4046, Kabul Tarihi:24.11.1994, Yayımlandığı Resmi Gazete: 27 Kasım 1994 Tarih ve 22124 Sayı.

²⁸⁸ http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm (17.03.2006). Örneğin; Emekli Sandığı'na tâbi personelden hizmet süresi itibarıyla emekliliğe hak kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren 2 ay içerisinde emeklilik için başvurmaları halinde emekli ikramiyelerinin %30 fazlasıyla ödeneceği, hükme bağlanmıştır.

²⁸⁹ **Kamu Hizmetlerinde Özelleştirme**, KİGEM Yayını, Ankara, 1997, s.2.

birleşmiş yeni istihdam biçimlerinin ortaya çıkması, var olan esnek istihdam biçimlerinin de varlıklarını sürdürmesi olarak ifade edilebilir.

2.3.2. KİT’lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı

Başlangıçta özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren KİT’lerde personel yönetimi bakımından ilk düzenleme, 1939 yılında yayınlanan 3659 Sayılı Kanunla yapılarak; memur durumunda olan personel için düzenleme getirilmiştir. Daha sonraki yıllarda yapılan çeşitli düzenlemelerle beraber KİT’lerde çalışan memurların ücretleri devlet memurları ile paralel düzeye getirilmiştir. Zaman içinde yeni kurulan veya statülerinde değişiklik yapılan bazı KİT personelinin farklı statülerde istihdam edilmesi sağlanmıştır. Daha sonra KİT’lerle ilgili olarak 1983 tarih ve 60 Sayılı KHK, 2929 Sayılı Kanun ve 1984 tarih ve 233 Sayılı KHK ile yapılan mevzuat düzenlemelerinde ilkeleri de belirtilmek suretiyle personel rejiminin ayrı bir kanunla düzenleneceği belirtilmiş; ancak bu konuda ilk düzenleme bir kanunla değil 1985 tarih ve 85/9 Sayılı Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu (daha sonra Yüksek Planlama Kurulu-YPK) kararı ile yapılarak; bazı istisnalar dışındaki KİT’lerin tüm boş kadroları iptal edilmiş, istihdam ihtiyacının sözleşmeli personelle karşılanması esası benimsenmiştir.²⁹⁰

233 Sayılı KHK uyarınca personel rejimi ile ilgili ilk yasal düzenleme 1988 tarih ve 308 Sayılı KHK ile yapılmış, daha sonra 1988 tarih ve 331 Sayılı KHK ile bu KHK’da değişiklik yapılarak; KİT’lerdeki tüm hizmetlerin “işçiler dışında yalnız sözleşmeliler eliyle” yürütülmesi öngörülmüştür. Ancak bu düzenleme Anayasa Mahkemesi’nce Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.²⁹¹ Konuyla ilgili genel çerçeveyi oluşturan düzenleme ise 1990 tarih ve 399 Sayılı KHK²⁹² ile yapılmıştır. 399 Sayılı KHK’nın 3. maddesinde teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin

²⁹⁰ http://www.ydk.gov.tr/Genel_Rapor_2000/IC.htm (17.03.2006)

²⁹¹ Söz konusu iptal kararı 22 Aralık 1988 tarihinde 1988/5 Esas No. Ve 1988/55 Karar No. ile alınmıştır. Bu konuda bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-55.htm> (17.03.2006)

²⁹² **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname**, KHK No:399, Karar Tarihi:22.01.1990, Yayımlandığı Resmi Gazete: 29 Ocak 1991 Tarih ve 20417 Sayı.

memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürüleceği, işçilerin bu KHK'ye tâbi olmadığı hususları düzenlenmiştir. Söz konusu KHK, KİT personel rejiminin temel düzenlemesini oluşturmaktadır. Bu KHK'da KİT personel rejimi açısından belirlenen temel ilkelere bakıldığında; personelin verimlilik, kârlılık ilkelerine bağlı olarak ve “maliyet bilinci” içerisinde çalıştırılmaları esası getirilmiştir (md.2/b). Personelin yaratıcılığının ve girişimciliğinin maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki hususundaki ifadeler de (md.2/d) yine dikkat çekicidir. Ücretlerde “performansın belirleyiciliği”ne ilişkin madde de (27) göz önünde bulundurulduğunda, KİT istihdam rejiminin esneklik zemininde ve Post-fordist döneme koşut yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü biçimde kurulduğu görülmektedir.

1980 sonrasında KİT personel rejiminde üç önemli unsurun ortaya çıktığı ve dönüşümü belirlediği görülmektedir. Bunlardan ilki, özelleştirme politikaları sonucunda satılan KİT'lerde personel sayısının keskin bir biçimde azalması ve doğal olarak sistemin özel hukuk çerçevesinde yeniden kurulmaya başlanması; ikincisi, 233 Sayılı KHK'den başlayarak memurluğun sözleşmelilik lehine çözülmesi sürecinin ortaya çıkması; üçüncüsü olarak da merkezi ve yerel yönetimlerde var olan taşeronlaşma olgusunun özelleştirme sürecindeki KİT'lerde de başlamış olmasıdır. Sayısal verilere bakıldığında memurluğun çözülmesi noktasında KİT personel rejiminin evrimi kolayca görülebilmektedir. 1984 yılında KİT personeli içerisinde memurlar %36,4; işçiler %63,5 ve sözleşmeliler %0,1'lik oranı oluşturlarken bu oranlar sırasıyla 1989'da %5,7; %59,5 ve %35'e; 2004 yılında ise %2,4; %66,6 ve %31 biçiminde gerçekleşmiştir.²⁹³ Böylelikle, 1980 sonrasında yapılan düzenlemelerle birlikte KİT istihdam rejiminin Post-fordist karakterde ve sözleşmelilik-işçilik kategorisi zemininde kurulmaya başlandığı görülmektedir.

2.3.3. Parçacıl Kamu Personel Rejimi: BİO'larda Sözleşmeli Personel İstihdamı

Post-fordist esaslara göre yapılmış olan kamu personel rejimi konusunda en iyi örneklerden biri de, özellikle 1990'lardan itibaren ortaya çıkan parçacıl kamu

²⁹³ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, ss.379-381.

yönetimi örgütleridir (düzenleyici kurumlar ya da bağımsız idari otoriteler-BİO'lar). BİO'larda doğrudan hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan personelin oluşturduğu sözleşmelilik kategorisi üzerine kurulmuş bir personel rejiminden söz etmek mümkündür. Esnek kamu personel rejimini kurumsal olarak yaşama geçiren BİO'larda memurluk bütünüyle ortadan kalkmış durumdadır. Görevler sözleşmeli personel eliyle yerine getirilmektedir. Söz konusu kurumların örgüt yasalarında bu durum açıkça yer almakta; "aslî ve sürekli görevlerin sözleşmeli personel eliyle" yürütüleceği ifade edilmektedir. Bunun dışında istisna sözleşmeleri ile çalışan geçici personel ve taşeron işçiler de esneklik tablosunun tamamlayıcı unsurları olarak yer almaktadırlar.

Geleneksel kamu yönetimi yapısı ve hiyerarşisi içinde yeri olmayan BİO'ların bu yapıyı parçalı hale getirmesine koşturarak, onların personel rejimleri de devletin genel kamu personel rejiminin statüye dayalı yapısının esnekliğe doğru evrilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. BİO'ların personel rejimlerinin pozisyon ihdası gibi önemli konularda merkezi yönetimin kontrolünden, alışlageldik usulden koptuğu ve bağımsızlaştığı görülmektedir.²⁹⁴ Dolayısıyla, yönetim mekanizmasıyla sermayenin bir iktidar paydaşı olduğu bu kurumlarda izlenen personel politikası, söz konusu kopuşun ve bağımsızlığın en önemli araçlarından birisi haline gelmiştir.²⁹⁵

Bütün personelinin sözleşmelilik esası üzerinde istihdam eden, pozisyon ihdası ve kullanımında özerk olan, bunun yanında istisna sözleşmeleri ile tam ve yarı zamanlı olmak üzere daha da esnek niteliklere sahip sözleşmeli personel istihdam edebilen BİO'ların personel rejimleri esnektir. Bunun sonucu olarak BİO'larda bir çekirdek ve bir de çevre işgücünün varlığından söz edilebilir. Çekirdek grupta daire başkanı ve üzerindeki yönetim pozisyonlarını kapsayan sürekli sözleşmeliler yer alırken; çevre grupta kısa süreli sözleşmeliler, stajyerler ve taşeron işçiler bulunmaktadır.

²⁹⁴ Örneğin: 657 Sayılı DMK'nın 4/B maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi için ilgili kurumun teklifi, Maliye Bakanlığı ve DPB'nin görüşü doğrultusunda pozisyon ihdası yapılmaktayken, BİO'larda Maliye Bakanlığı'nın ve DPB'nin müdahilliği ortadan kalkmakta, doğrudan kurumun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından verilen karar ya da çıkarılacak yönetmeliklerle süreç oluşmaktadır.

²⁹⁵ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, s.353.

BİO'larda ortaya çıkan esnek kamu personel rejimi, yönetim mekanizmasıyla bu kurumlarda iktidar paydaşı olan sermaye için kolay kontrol edilebilir bir bürokrasi sunmuştur. Dolayısıyla, sözleşmelilik esasına göre ve statü güvencesinden uzak bir biçimde çalıştırılan BİO bürokrasisi, sermayeye bağımlı ve yönetilebilir kılınmıştır. Post-fordist dönemde, BİO'lardaki bu yapının genel kamu personel rejimine, bütün devlet örgütüne yaygınlaşma eğilimi söz konusudur.

2.3.4. Geçici İşçilik Uygulaması ve Kamu İstihdamına Etkisi

1980 sonrasında kamu personel rejiminin Post-fordist zeminde ve esneklik temelinde oluşturulması yönünde rol oynayan bir diğer unsur da geçici işçi istihdamı uygulamalarıdır. Diğer işçi istihdamı türlerinden farklı olarak, iş mevzuatında geçici işçi kavramı tanımlanmamıştır. Kamuda istihdam edilen geçici işçilere ilişkin düzenlemeler bütçe kanunlarındaki konuyla ilgili hükümlerdir. Bu düzenlemelerin amacı, kamuda geçici işçi çalıştırılmasını disipline etmek, istihdam edilen geçici işçilerin çalıştırılma usul ve esaslarını belirlemektir. Bütçe kanunlarındaki geçici işçi istihdamı ile ilgili düzenlemelerde, açıkça bir geçici işçi tanımı yapılmamakla birlikte, salt kamuya özgü bir geçici işçi kavramı oluşturulduğu sonucu çıkarılabilir. Buna göre geçici işçi; hizmetin özelliği dikkate alınarak kurumların gereksinimleri ve bütçe ödenekleri çerçevesinde, 12 ayı aşmayan ve 30 işgününden az olmayan sürelerle çalıştırılan, istihdamının yetkili makamlar tarafından pozisyon vizesi işlemine bağlı bulunduğu ve hakkında 4857 Sayılı İş Kanunu²⁹⁶, iş sözleşmeleri ve varsa toplu sözleşme hükümlerinin uygulandığı gerçek kişidir.²⁹⁷

Kamu kesimindeki sürekli-geçici işçi ayrımı, işçilerin kadrolu ya da kadrosuz olarak istihdam edilmesinden kaynaklanmaktadır. Buna göre, sürekli işçiler kadrolu olarak istihdam edilirken, geçici işçiler kadrosuz olarak, geçici iş pozisyon vizesi ile istihdam edilmektedirler. Ancak böyle bir ayrım, İş Kanunu'nda öngörülmediğinden, kamu kesimindeki sürekli-geçici işçi ayrımı kendine özgü bir nitelik göstermekte, İş

²⁹⁶ **İş Kanunu**, Kanun No:4857, Kabul Tarihi:22.05.2003, Yayımlandığı Resmi Gazete: 10 Haziran 2003 Tarih ve 25134 Sayı.

²⁹⁷ Ercan BABACAN, **Kamuda Geçici İşçi İstihdamı**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları, Sıra No: 88, Maliye Bakanlığı, 2004, ss.1-2.

Kanunu kapsamında bir karşılığı bulunmamaktadır. Bunun yerine söz konusu kanunun 11. maddesinde tanımlanan belirli süreli ve belirsiz süreli iş sözleşmelerinden ikincisine tâbi çalışanların geçici işçi oldukları hükmüne varılabilir. Kamuda istihdam edilen işçiler esas olarak, sürekli işçi ve geçici işçi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. 4857 Sayılı İş Kanunu'nda sürekli işçi ve geçici işçi tanımına yer verilmemiş, nitelikleri bakımından 30 iş günü süren işlerin süresiz iş, bundan fazla süren işlerin ise sürekli iş olduğu belirtilmiştir (m.10). Bu nedenle, kamuda istihdam edilen geçici işçilerin statüleri ve buna bağlı olarak hak ve yükümlülükleri konusunda bir belirsizlik yaşanmaktadır.

İşçilerle ilgili olarak yılları bütçe kanunlarında çeşitli hükümler yer almaktadır. Örneğin; 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda sürekli ve geçici işçilere bütçede tertiplenen ödeneği aşacak şekilde fazla çalışma yaptırılmayacağı, bu tertiplere hiçbir şekilde ödenek aktarması yapılamayacağı ve bütçenin başka tertiplerinden işçi ücreti ve fazla çalışma ücreti ödenemeyeceği hükümleri yer almaktadır.

1983 tarih ve 190 Sayılı KHK ile geçici işçi ve sürekli işçi ayrımı getirilmiştir.²⁹⁸ Sürekli işçiler, tıpkı memurlar gibi açıktan atanma suretiyle bu göreve getirilebilirler ve birer kadro işgal ederler. Kamuda sürekli işçi istihdamına ilişkin esaslar söz konusu KHK'nin 11. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; kamu kurumlarının sürekli işçi kadroları, DPB'nin uygun görüşü üzerine Maliye Bakanlığı'nca, bütçe olanakları göz önünde bulundurularak vize edilebilir. İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılması, DPB'nin görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığı'nın vizesine tâbidir. Geçici işçiler ise her yıl bütçe yasalarıyla yapılan düzenlemeler uyarınca adam/ay hesabıyla bütçeye konulan ödenek çerçevesinde kurumlar tarafından istihdam edilmektedir. Bütçe yasalarıyla, genel ve katma bütçeli idarelere Maliye Bakanlığı; KİT'lere ilgili bakanlık ve Hazine Müsteşarlığı'nın görüşleri doğrultusunda DPB; yerel yönetimlere ise geçici işçi vizeleri İçişleri Bakanlığı tarafından verilmektedir.

²⁹⁸ Gencay ŞAYLAN, a.g.e., s.55. Söz konusu KHK: **Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, KHK No:190, Karar Tarihi:13.12.1983, Yayımlandığı Resmi Gazete: 14 Aralık 1983 Tarih ve 18951 Sayı.

Bu çerçevede idareler, kendilerine verilen ödenekleri aşmamak üzere esnek bir biçimde geçici işçi istihdamına yönelebileceklerdir.²⁹⁹ 1980 sonrasında, özellikle belediyelerde uygulanan geçici işçilik istihdamıyla esnek bir kamu personel rejimi oluşturulduğu gözlenmektedir. 1990'ların başında belediye personeli içerisinde geçici işçilerin oranı %26,4 iken, bu oran 2000'de %36,6 ve 2004'de de %37,8'e ulaşmıştır. 2004 yılı itibarıyla belediyelerdeki memurların oranı %34,9, sürekli işçilerin oranı %26,8 ve sözleşmelilerin oranı da %0,5'dir.³⁰⁰

Geçici işçiliğin kamu personel rejimi açısından sorun alanı oluşturan önemli bir yönü, bu çerçevede çalışanların yalnızca işçi işlerinde değil, yasa gereği ancak memurlar tarafından yapılması gereken işlerde de çalışıyor olmalarıdır. Örneğin; gelir tahakkuk memurluğu gibi yalnızca bu unvanı taşıyan memurlar tarafından yapılabilecek olan görevler ve müdürlük, daire başkanlığı, genel sekreter yardımcılığı gibi üst ve orta düzey yöneticilik görevlerinin yanısıra³⁰¹ bir yerel yönetim kolluk görevi olan zabıta memurluğunun da geçici işçiler eliyle sürdürüldüğü görülmüştür.³⁰² Böylelikle, geçici işçiliğin yaygınlaşması durumunda geleneksel kamu personel rejiminin Fordist yapısının çözülerek sistemin esnekleşeceğini söylemek olanaklı hale gelmektedir.

2.3.5. Kamu Hizmetlerinde Taşeronlaşma ve Kamu İstihdamına Etkisi

Kamu personel rejiminin esneklik temelinde dönüşümünün önemli unsurlarından birini de kamu hizmetlerinin görülmesinde taşeronlaşma olgusunun ortaya çıkması oluşturmaktadır. Bu olgu ile birlikte taşeron personel de kamu personel rejimi içerisinde yer almıştır. 1980 sonrasında Türk kamu personel rejimi içerisinde taşeronlaşmanın başlaması ile ilgili en önemli hukuksal gelişme 657 Sayılı DMK'nın 36. maddesine (36/VIII) 1988 tarih ve 318 Sayılı KHK³⁰³ ile eklenilen

²⁹⁹ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, ss.385-386.

³⁰⁰ **y.a.g.e.**, s.389.

³⁰¹ Gencay ŞAYLAN, **a.g.e.**, s.56.

³⁰² Onur Ender ASLAN – Örsan Ö. AKBULUT – Nizam ÖNEN, **Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi**, TODAİE Yayını, No: 312, Ankara, 2002, s.177 vd.

³⁰³ **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname**, KHK No:318, Karar Tarihi:28.03.1988, Yayımlandığı Resmi Gazete: 31 Mart 1988 Tarih ve 19771 Sayı.

ifadedir. Buna göre yardımcı hizmetler sınıfına dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin “üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi” olanaklı hale gelmektedir (md.2). Bunun ardından yemekhane ve temizlik gibi hizmetlerden başlayan taşeronlaşma, 2000’lerde fiili olarak aslî ve sürekli hizmetlere ulaşmış, sağlık hizmetleri alanında sözleşmeli personel çalıştırılmasını olanaklı kılan 2003 tarih ve 4924 Sayılı Kanun³⁰⁴ ile hukuki bir nitelik kazanmıştır. Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idarelerin, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine “gördürebileceklerine” ilişkin hükümlerin yer aldığı KYTK, kamu hizmetlerinde taşeronlaşma konusundaki iradeyi açık bir biçimde yansıtmıştır.

2005 tarih ve 5393 Sayılı Kanun³⁰⁵ da taşeronlaşmayı olanaklı kılmaktadır. Buna göre belediyeler vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak olanağına, bir diğer ifadeyle söz konusu konularda taşerona başvurma olanağına sahip olacaklardır (md.15/d). Takip eden maddeler incelendiğinde; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek (md.15/e); toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek (md.15/f); katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak (md.15/g) gibi hizmetlerin Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı’nın

³⁰⁴ **Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, Kanun No:4924, Kabul Tarihi:10.07.2003, Yayımlandığı Resmi Gazete: 24 Temmuz 2003 Tarih ve 25178 Sayı.

³⁰⁵ **Belediye Kanunu**, Kanun No:5393, Kabul Tarihi:03.07.2005, Yayımlandığı Resmi Gazete: 13 Temmuz 2005 Tarih ve 25874 Sayı.

kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere “imtiyaz yoluyla devredilebileceği” hükmü göze çarpmaktadır. Yine aynı kanunun 67. maddesinde park, bahçe, havuz, kaldırım tamir ve bakımı; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; alt yapı ve asfalt yapımı ve tamiri, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işlerin de, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek kaydıyla “ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği”ne ilişkin ifadeler yer almaktadır.

Özelleştirme sürecinden arta kalan KİT’lerde de taşeronlaşma olgusuna rastlamak mümkün olmuştur. Bu, 1980’lerin ortalarından itibaren özellikle emekli olan işçilerin yerine yenilerinin alınmayışı, bütçe kanunları, kararnameler, Başbakanlık genelgeleriyle KİT’lerde personel alımına getirilen sınırlamalara koşut olarak ortaya çıkmış ve pek çok kuruluştaki aslî ve sürekli görevlerde yaygın bir biçimde geçici işçi ve taşeron işçi kullanıldığı görülmüştür. Başlangıçta KİT’lerin tamamına yakınında temizlik, bahçe bakımı gibi işlerle başlayan taşeron personel istihdamı, personel sayısının dondurulması politikaları doğrultusunda yeni eleman alınmayışı ya da sınırlı sayıda eleman alınışı karşısında bu hizmetlerden üretim hizmetlerine doğru kaymış, son yıllarda ise artan oranlarda büro hizmetleri gibi yönetsel kademelerde de kullanılan bir istihdam biçimi haline almıştır.³⁰⁶

1980 sonrasında Post-fordist karakterde ve esneklik zemininde yeniden yapılanan Türk kamu personel rejiminde taşeron personel, esnek istihdamın önemli bir unsuru olarak yer almaktadır. İş Kanunu hükümlerine tâbi olarak çalışan taşeron personelin; çalışma koşulları, sosyal ve sendikal haklar ve ücretler açısından son derece olumsuz bir görüntü arz ettiğini söylemek olanaklıdır. Düşük olan ücretlerini zamanında alma konusunda sıkıntılar yaşayabilen taşeron personel, sigorta primlerinin zamanında ve eksiksiz yatırılması konusunda da sıkıntılar yaşayabilmekte, performansı ölçüsünde işine devam etme olanağına sahip

³⁰⁶ Gencay ŞAYLAN, **a.g.e.**, ss.82-83; Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, ss.399-400.

olmaktadır. Özel hukuk hükümleri çerçevesindeki sözleşmelerle istihdam edilen bu tür personel, hem ucuza çalıştırılmakta ve hem de iş güvencesinden yoksun bulunmaktadır. Bu bakımdan esnek kamu personel rejiminin en dıştaki ve en zayıf halkası olan taşeronla bağlı personel istihdamı, sermayenin kamu hizmetleri üzerinden birikim sağlamasının en önemli araçlarından biri olarak değerlendirilmelidir.

2.3.6. Dış Dinamikler: Uluslararası Kurumlar ve Kamu Personel Rejimine Etkileri

Kamu personel rejiminde son yıllarda daha da belirgin hale gelen dönüşüm süreci, felsefi-teorik zeminde yeni liberal paradigmaya ait kavramlar ve modellerin hakimiyeti altında gerçekleşirken, Post-fordist birikim rejimine uygun tarzda bir kamu yönetiminin ve kamu personel rejiminin meydana getirilmesi yönünde, somut alanda, uluslararası kurumların son derece önemli işlevler yerine getirdiklerini söylemek olanaklıdır. IMF, Dünya Bankası, OECD, DTÖ gibi kurumlar dünya ölçeğinde etkinliklerini arttırmak suretiyle, giderek ulusal politikalar üzerinde belirleyici olma rolünü elde etmişlerdir. Bu durum, sermayenin dünya ölçeğinde yeniden yapılanma ve böylelikle olası birikim krizlerine uğramama amacına uygundur. Günümüzde, ülkelerin özellikle ekonomik, siyasi ve yönetsel yapıları bu kurumların etkisiyle birikimin sürekliliğini olanaklı kılma amacına hizmet edecek özellikte belirgin bir dönüşüm/yeniden yapılanma süreci içerisine girmiş bulunmaktadır. Kamu personel rejiminde var olan dönüşümün felsefi ve teknik altyapısının uygulamaya geçirilmesi noktasında söz konusu kurumlar, uluslararası/ulusötesi dinamik olarak Post-fordist kamu personel rejiminin küresel ölçekte birer düzenleyicisi kimliğiyle yönetsel alanda belirleyici konumda bulunmaktadırlar.

2.3.6.1. IMF ve Etkileri

Türkiye'nin IMF'ye üye olduğu 1947'den 1980'e kadar, ilki 1958'de ve 11 tanesi de 1960'dan sonra olmak üzere toplam 12 düzenlemeye gidilmiştir. 1980

sonrasındaki düzenlemelerin genel karakteristiğine bakıldığında piyasa mekanizmasının daha işlevsel hale getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Böylelikle “devletin ekonomideki belirleyiciliğinin azaltılması” ve “ulusal ekonominin uluslararası ekonomiye entegre kılınması” çabaları başgöstermiştir.³⁰⁷ Bu dönemde, IMF politikaları Dünya Bankası’nın yapısal uyum politikaları ile paralellik arz etmeye başlamıştır. Söz konusu politikalar ekonomik, mali, siyasi ve yönetsel liberalizasyon politikaları biçiminde ve bu alanların Post-fordist birikim rejimine uygun olarak yeniden düzenlenmesine hizmet eder nitelikte olmuştur.

IMF’nin kamu personel rejimimizin dönüşümü üzerindeki etkilerine ilişkin olarak, bu kurumla Türkiye arasında yapılan stand-by anlaşmaları ile niyet mektupları ve gözden geçirme metinleri önemli ipuçları içermektedir. IMF metinlerinde kamu kesimi memur ve işçilerinin maaş ve ücretlerinin kısılması, düşük maaş ve ücret politikalarının sürdürülmesi, kamu istihdamının emekli etme ve kadro iptali gibi yöntemlerle daraltılması ve yeni alımların önlenmesi, sözleşmeliliğin ve performansa dayalı ücretlendirmenin hakim olduğu esnek bir kamu istihdam rejiminin meydana getirilmesi yolunda adımlar atılması gibi hedefler öne çıkmaktadır.³⁰⁸ Örneğin; 1999 stand-by anlaşmasına temel oluşturan niyet mektubunda kamu personeline ilişkin hükümlere bakıldığında; yatırım dışı kamu harcamalarından personel giderlerinde azaltma, ücret artışlarının da hedeflenen tüketici fiyat endeksi enflasyon oranı ile aynı olarak belirlenmesi konuları dikkat çekmektedir. 2002 tarihli niyet mektubuna bakıldığında kamu personeliyle ilgili konuların daha ayrıntılı olarak yer aldığı görülmektedir. Buna göre; kamuda istihdam edilen memur, işçi ve sözleşmelilerle ilgili işten ayrılma kurallarının ayrıntılı olarak yaşama geçirilmesine yönelik bir genelge yayımlanacak, giderek daha fazla “üretkenlik ve kârlılığa dayanan” bir ücret ve maaş sistemine geçilecek (piyasa tipi/performansa dayalı ücret), bazı kamu bankalarında çalışanların sayısına yönelik bir Bakanlar Kurulu kararı çıkartılacak ve çalışanların sayısı azaltılacak, kamu işçileri için gönüllü emekliliğin teşvikine ve hızlandırılmasına yönelik çalışmalar

³⁰⁷ Mehmet DUMAN, “Küreselleşme Çağında Türkiye Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme”, **Bilgi** (2), 2000/1, (ss.27-44), s.31.

³⁰⁸ Birgül A. GÜLER, “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, (Tebliğ Metni), **Kamu Sektöründe İş Güvencesinin Geleceği Semineri (9 Ocak 2003)**, PSI Türkiye Sendikaları, Ankara, 2003, s.2.

sürdürülecek (bu konuda, fazla istihdamın belirlenmesi konusunda Dünya Bankası'nın yardımına da vurgu yapılmıştır), KİT'lerdeki fazla istihdam tespit edilerek tüm açık kadrolar ortadan kaldırılacak, fazla kamu işçisi sayısı kümülatif olarak 2/3 oranında azaltılacak, daha sonra fazla istihdam da eritilecek, hiçbir yeni alıma izin verilmeyecek, KİT'lerin söz konusu programa bağlı kalmaları üçer aylık periyotlarla sıkı bir biçimde denetlenecektir. 2002 Nisan ayına ait 1. Gözden Geçirme metninde kamu kesimindeki atıl istihdamın belirlenerek kadroların iptal edilmesi, ayrıca kamu idarecilerinin ve memurların görevlerini yerine getirirken uyacakları etik görev ve uygulama esaslarına ilişkin bir yasanın çıkarılması biçiminde iki ön koşul yer almıştır.³⁰⁹

26 Nisan 2005 tarihli niyet mektubunun ekinde yer alan ekonomik ve mali politikalara ilişkin belgede kamu kesimi personel giderlerinin, temel harcamalar içerisinde AB ülkelerinde olduğundan çok daha büyük bir pay almakta olduğu, ayrıca kamu istihdam politikalarının; çok karmaşık maaş ve ücret sınıflandırmaları, dar bir yelpazedeki ücret farklılıkları ve orta vadeli planlamayı engelleyen sözleşmelere dayanmakta olduğu, bu sorunların ele alınabilmesi için, kamu sektörü ücret ve istihdam yapısının kapsamlı gözden geçirilmesi çalışmalarının başlatıldığı, bu çalışmanın o yılın sonuna kadar tamamlanacağı belirtilmiştir. Bunun yanında, KİT'lere yeni personel alımını kesin bir biçimde kısıtlayan hükümet politikasının sürdürüleceği, atıl istihdamın giderilmesinde belirlenen hedefleri aşan işletmeler ile uzman kadrolara ilişkin sınırlı istisnalar hariç her bir işletmede bir önceki yılda işten ayrılanların en fazla %10'u kadar yeni personel alımının yapılabileceği de birer yapısal ölçüt olarak yer almıştır (md.17).³¹⁰

2005-2008 dönemini kapsayan 19. Stand-by Anlaşması'nın 1. ve 2. gözden geçirmelerine ilişkin olarak 24 Kasım 2005 tarihli niyet mektubunda kamu kesimi ücret ve istihdam yapısının kapsamlı biçimde gözden geçirilmesi çalışmasının

³⁰⁹ y.a.g.e., s.3.

³¹⁰ T.C. Başbakanlık (26 Nisan 2005), Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin Ekonomik ve Mali Politikalarına İlişkin Belge, <http://www.hazine.gov.tr/Standby/9GGNM/Turkce/NSBA-EFPB%20.pdf> (08.12.2006). Bu belgeye dayalı olacak yeni stand-by anlaşmasının, işgücü piyasalarına doğrudan müdahale edici tedbirleri uygulamayı amaçladığı değerlendirilmesi yapılmıştır, bkz. <http://bianet.org/2005/05/30/61694.htm> (24.02.2006)

takvime uygun olarak sürdürülmekte olduğu ve söz konusu çalışmanın 2005 yılı sonuna kadar tamamlanacağı, bir yapısal ölçüt olarak belirtilmiştir (md.20).³¹¹ 3. ve 4. gözden geçirmeye ilişkin 7 Temmuz 2006 tarihli niyet mektubunda da kamu kesiminde uzman pozisyonları ve atıl istihdamın giderilmesinde hedefleri aşan işletmelere yönelik Hazine onayına tâbi sınırlı istisnalar hariç her bir işletmede işten ayrılanların en fazla %10'u kadar yeni personel alımı yapılması konusuna bir kez daha vurgu yapılırken, bu konu sürekli yapısal ölçüt olarak ifade edilmiştir.³¹²

5. gözden geçirmeye ilişkin olarak 27 Kasım 2006 tarihinde oluşturulan niyet mektubu da, kamu personeline yönelik politikalar noktasında önemli ifadeler barındırmaktadır. Personel harcamalarını belli sınırlarda tutma hedefiyle uyumlu olarak yeni kamu çalışanı alımına sınırlama getirilmesi önerilmekte (md.14), liyakat ve performans ödemesine olanak tanınması (md.14/iv) ifadesi yer almakta, ayrıca içerisinde eğitim sektörü çalışanlarının da bulunduğu yeni kamu görevlisi istihdam yapısına ilişkin yapısal ölçüt olarak ayrılan personelin yerine atama ve nakil yoluyla yeni personel alımında %50'lik üst sınırın izlenmesi konusu ele alınmaktadır (EK-F/md.24).³¹³

2.3.6.2. Dünya Bankası ve Etkileri

Kamu personel rejiminin esneklik temelinde dönüşümü sürecinde etkili olan bir diğer dış dinamik de Dünya Bankası'dır. Dünya Bankası'nın bu noktadaki etkisi, özellikle “yapısal uyarılama” ve “proje kredileri” çerçevesinde ortaya çıkmıştır. Dünya Bankası, ülkeleri dünya pazarıyla bütünleştirerek küresel ekonomik büyümenin sağlanması ve dünya kapitalist sistemi içinde yer alan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri “dünya ekonomik işbölümüne katmak” görevini üstlenmiştir. 1950'lerden 2006 yılına kadar Türkiye'nin bu kurumla kredi bazında kurduğu ilişkinin sayısı 180 civarındadır. Onar yıllık dilimlere göre kredilerin

³¹¹ T.C. Başbakanlık (24 Kasım 2005), 1. ve 2. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, http://www.hazine.gov.tr/ekler/Review_TR.pdf (08.12.2006)

³¹² T.C. Başbakanlık (7 Temmuz 2006), 3. ve 4. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, http://www.hazine.gov.tr/NIYET_MEKTUBU_34_GG_07072006.pdf (08.12.2006)

³¹³ T.C. Başbakanlık (26 Kasım 2006), 5. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, http://www.hazine.gov.tr/Standby/LOITURKCE_13122006.pdf (08.12.2006)

dağılımlarına bakıldığında 1960'lı yıllarda 11, 1970'lerde 39, 1980'lerde 61 anlaşma yapıldığı görülmektedir. 1990'larda 32 anlaşma yapılmışken, 2000-2006 dönemini kapsayan yedi yılda yapılan anlaşma sayısı 22'yi bulmuştur.³¹⁴ 1980'li yıllara oranla kredi sayısında bir azalma söz konusu olmakla birlikte bu kredilerin yönlendirme güçleri daha da artmış, müdahale alanları doğrudan kamu yönetimini yeniden düzenlemeye odaklanmıştır.

Dünya Bankası'nın kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik etkileri konusunda 1995 tarihli "Kamu Mali Yönetimi Kredisi" bir dönüm noktası kabul edilebilir. Bu krediyle birlikte ve takip eden süreçte bankanın kamu yönetimi reformu üzerindeki etkinliği belirginleşmiştir. 2000 tarihli "Ekonomik Reform Kredisi" (Economic Reform Loan) ile kamu yönetimi ve buna koşut olarak kamu personel rejimi üzerinde bir etkinlik sağlanmış, 2001 ve 2002 yıllarında açılan iki yeni krediyle birlikte bu etkinlik pekiştirilmiştir. "Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyarlama Projesi" (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Project-PFPSAL) adını taşıyan kredilerin ilki (PFPSAL-1) 12 Temmuz 2001'de, ikincisi de (SecondPFPSAL-SPFPSAL ya da PFPSAL-2) 16 Nisan 2002'de verilmiştir. 1,1 ve 1,35 milyar dolar olmak üzere toplam miktarı 2,45 milyar dolar olan krediler, Dünya Bankası tarafından o güne kadar açılmış olan en yüksek miktartlı krediler olmuştur. Söz konusu krediler mali sektöre ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla verilmiştir. 17 Haziran 2004 tarihinde verilen ve aynı adı taşıyan üçüncü kredi ile (ThirdPFPSAL-TPFPSAL ya da PFPSAL-3) mali sektör ve kamu sektörü reformlarına destek devam etmiştir. 1 milyar dolar tutarındaki kredinin özellikle bankacılık sektörü düzenlenmesi ve tasarruf mevduat fonu yapılarının güçlendirilmesi ile kamu bankalarının özelleştirilmeleri konuları önceliğinde kullanılacağı belirtilmiştir.

Dünya Bankası'nın, etkin ve verimli bir kamu sektörünün meydana getirilebilmesi, rekabetin ve piyasaların desteklenerek özel teşebbüs için uygun bir

³¹⁴ Dünya Bankası tarafından Türkiye'ye verilen bütün kredilerin tarihi seyriyle ilgili bilgi için bkz. **World Bank**, "Loans & Credits on Turkey", http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,entry_MDK:82578~menu_PK:34471~page_PK:117705~pi_PK:64255733~theSite_PK:4607~title:Loans%20&%20Credits%20on%20Turkey.00.html (26.03.2007)

ortamın yaratılması için özellikle 1980 sonrasında ortaya koyduğu tercihler; kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi ve buna koşut olarak kamu personel sayısının azaltılması, kamu personel rejiminin “esneklik” esası üzerinde piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması yönündedir. 1994 Yönetişim Raporu’nda yapılan kamu yönetimi tanımlaması bu açıdan dikkat çekicidir. Öncelikle banka kamu yönetimi yerine “kamu sektörü işletmeciliği” ifadesine yer vererek bu klasik terimi piyasacı bir terime dönüştürmüştür. Bu dönüştürme, özünde özel sektör öncülüğündeki bir büyüme için uygun koşulları meydana getirmekle görevli, profesyonel, hesap verebilir bir bürokrasi ile donanmış daha küçük devlet beklentisini karşılamaktadır.³¹⁵ Bankanın yapısal uyarlama kavramıyla ortaya koyduğu amaçların yönetim eksenli yeni liberal bir dönüşüme yönelmiş olması, daha küçük devlet, daha küçük kamu yönetimi meydana getirmek üzere devlet reformu üst başlığı altında kamu yönetimi ve kamu personel rejimi reformları biçimindeki çabaları anlamlı kılmaktadır.

Dünya Bankası, kamu sektöründe verimliliğin sağlanabilmesi, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi ve özel girişim için uygun ortamın yaratılması için devlet içinde girişimciliğin geliştirilmesi, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi ve bu noktada kamu personel sayısının azaltılması yönündeki tercihlerini açıkça ortaya koymuştur.³¹⁶ Dolayısıyla yeni liberal reform sürecinin yönlendirici ve taşıyıcı dinamiklerinin en önemlilerinden birini de Dünya Bankası oluşturmuştur.

2.3.6.3. OECD ve Etkileri

OECD, 1990’lı yıllarda devletin yeniden yapılandırılması sürecine Dünya Bankası ilkelerine koşut bir biçimde “regülasyon reformu” koduyla dahil olmuştur. OECD dilinde regülasyon, belli bir amaç güden düzenlemelere verilen özel ada, “deregülasyon”a dönüşmüş ve piyasacı bir içeriğe sahip olan düzenlemeler bu kavramla karşılanır olmuştur. “Kuralsızlaştırma” olarak da çevrilebilecek olan bu kavram, kamunun yürüttüğü mal ve hizmet üretimi sürecinin özel sektöre açılmasını,

³¹⁵ Birgül A. GÜLER, **Devlette Reform...**, s.143.

³¹⁶ Selime GÜZELSARI, “Neo-Liberal Politikalar...”, **a.g.e.**, s.27.

hatta devredilmesini olanaklı kılan düzenlemeleri anlatmaktadır. Bu, bir bakıma OECD'nin kamu yönetimleri konusundaki temel yaklaşımı hakkında ipuçları vermektedir, ki kurumun yaklaşımı, doğrudan mal ve hizmet üretimine müdahale etmeyen, yönetim formülasyonu içerisinde devlet, özel sektör ve STK temsilcilerinin paydaşlığında bir karar alma sürecini benimseyen, piyasa ilkeleri çerçevesinde biçimlenmiş bir kamu yönetimi oluşturma yönündedir.

OECD Bakanlar Konseyi, 1995 yılında üye ülkelerin kamu yönetimlerini düzenlemeye dönük çalışmalar yapılmasına karar vermiş, bu kararın uygulamasına 1997 yılında geçilmiştir. 1997 yılında yayımlanan “Düzenleyici Reform OECD Raporu: Sentez Rapor” ile kurum, üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılmasını kararlaştırmıştır.³¹⁷ Bu çerçevede 1998’de düzenleyici reform programı gönüllü ülke incelemeleri başlatılmıştır. Düzenlemelerde reform programı çerçevesinde yapılan gönüllü ülke incelemelerinde incelenen ülkenin yapısal reform girişimleri ile piyasaların sağlıklı işlemesine yönelik reformları da ele alınmıştır. Böylelikle OECD, kamu yönetimi reform çalışmalarında etkinlik gösteren bir dış dinamik olarak reform sürecindeki yerini almıştır. Kuruluşa üye ülkelerden biri olan Türkiye’nin 2001 yılında çıkarılan bir Başbakanlık Genelgesi³¹⁸ ile bu kapsama girmesiyle birlikte kamu reformlarında OECD etkisi kurumsal bir niteliğe bürünmüştür.

Kamu personel rejimi açısından düşünüldüğünde OECD bünyesinde biçimlenen ilkelerin esnek bir personel rejimini getireceği, mevcut kamu personeli sayısını daraltacağı, statü hukukuna dayalı çalışma rejiminin de devletin değişen niteliğine koşut olarak piyasa ilkeleri çerçevesinde, bir diğer ifadeyle “özel hukuk” ve “sözleşme” ilişkisi ile ve performansa dayalı olarak yeniden kurulacağını söylemek mümkün olmaktadır.

³¹⁷ <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf> (12.02.2007)

³¹⁸ **T.C. Başbakanlık (12 Mart 2001)**, Genelge, Sayı: B.02.0.PPG.O.12-320-3949, Konu: OECD Türkiye İncelemesi, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2001/2001-0320-03949.pdf#page=1 (14.02.2007)

2.3.6.4. Dünya Ticaret Örgütü ve Etkileri

1944 Bretton Woods Konferansı ile başlayan bir sürecin sonucunda ortaya çıkan DTÖ, “ticaretin dünya ölçeğinde liberalizasyonunu hedefleyen” bir kurumdur. 1948’de yürürlüğe giren GATT’ın, daha sonra değişik tarihlerde yapılan ve “tur” adı verilen görüşmelerle genişleyerek 1986-1994 Uruguay Turu ile önemli bir aşamaya gelmesi sonucunda GATT sekreteryası 1 Ocak 1995 tarihi itibarıyla DTÖ’ne dönüşmüştür.³¹⁹

Eski ismi ile GATT’ın, yeni ismi ile DTÖ’nün amacının, üye ülkelerin ticaret ve ekonomi alanındaki ilişkilerini geliştirmek, yaşam standartlarını yükseltmek, tam istihdamı gerçekleştirmek, mal ve hizmet üretim ve ticaretini geliştirmek, aynı zamanda da dünya kaynaklarının sürdürülebilir kalkınma hedefine en uygun bir şekilde kullanımına olanak vermek ve gerek çevreyi korumak, gerekse farklı ekonomik düzeydeki ülkelerin gereksinim ve endişelerine yanıt verecek şekilde mevcut kaynaklarını geliştirmek olduğu belirtilmiştir.³²⁰

IMF’nin stand-by anlaşmaları ve Dünya Bankası’nın yapısal uyarılama kredi anlaşmaları ile birlikte DTÖ’nün GATT, GATS ve diğer anlaşmaları, ülkelerin kamu yönetimi yapılarının yeni liberal esaslar çerçevesinde düzenlenmesi konusundaki temel uluslararası anlaşmaları oluşturmaktadır. DTÖ’nün, bu temel anlaşmalarla küresel sermayenin mal ve hizmet ticaretindeki akışkanlığını sağlamayı ve önündeki engelleri kaldırmayı hedeflediği söylenebilir. Özellikle hizmet ticaretindeki akışkanlığın artması durumunda kamu hizmetleri de dahil olmak üzere pek çok hizmet sektörünün uluslararası serbest ticarete konu olması olanaklı hale gelecek, dolayısıyla kamu hizmeti kavramı piyasacı bir içeriğe bürünerek, önceden toplumsal sorumluluk ve kamu yararı ilkelerine koşut olarak yürütülen hizmetler, bedeli ödenmek koşuluyla satın alınabilen birer “piyasa hizmeti” konumuna gelebilecektir. Bu durum sermayenin küresel ölçekte hareket yeteneği kazanıp kamusal sektörlere nüfuz etmek ve onları piyasalaştırarak kârlılığını sürdürebilme amacına uygundur. DTÖ etkinlikleri ise bu amaca hizmet eder görünmektedir.

³¹⁹ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_e.htm (15.02.2007)

³²⁰ <http://ekutup.dpt.gov.tr/ticaret/turhana/dto.doc> (15.02.2007)

Daha önce GATT kapsamında bulunmayan ve Uruguay Turu sonrasında ABD'nin etkisiyle kapsama alınan hizmet ticareti ile ilgili ilkeler GATS ile ortaya konulmuştur. GATS'ın özellikle iki temel unsuru dikkat çekmektedir. Bunlar; ayırım yapmama, milli muamele ve hizmetler piyasasına girişlerin giderek serbestleştirilmesi gibi konulara vurgu yapan temel ilkeler ile piyasaya giriş taahhütleri listesidir. Taahhüt listeleri, ülkelerin, devam eden serbestleşme sürecinde, kendi hizmetler sektöründe var olan ve başka ülke kaynaklı hizmetlerin ülkelerine girmesine mani olan unsurların ne kadarını indirebileceklerinin ya da ne kadarını ortadan kaldıracabileceklerinin taahhüdü ile ilgilidir.

DTÖ sekreteryası oldukça geniş bir faaliyet alanını kapsamakta olan hizmetler sektörünü 12 ana ve 155 alt başlıkta toplamıştır. Böylelikle hemen hemen akla gelebilecek bütün hizmet alanları GATS kapsamına dahil edilmiştir. GATS hükümleri çerçevesinde, kamu hizmetleri de dahil olmak üzere herhangi bir alanda küresel sermayenin girişini kısıtlama olanağı ortadan kalkmıştır. Herhangi bir hizmet alanında kısıtlama ancak, hizmetin kamu tarafından ticari nitelikli ve rekabetçi olmadan sunulması durumunda söz konusu olabilecektir. Yani kamusal otorite tarafından yerine getirilen bir hizmetin ticari nitelik taşımasına ve hizmetin yerine getirilmesinde rekabetçi ortamın oluşmamasına bağlıdır. Bir hizmet alanında bu koşullardan birinin olması durumunda o hizmet ticari nitelik taşır ve GATS kapsamına alınabilir. Dolayısıyla GATS ile tüm kamu hizmet alanlarının küresel piyasa işleyişine dahil edilmesi temel hedef olarak ortaya çıkar.

Türkiye'nin GATS kapsamında hizmetler sektörüyle ilgili olarak sunduğu taahhüt listesi, gelişmekte olan ülkeler tarafından sunulan listeler arasındaki en kapsamlılarından birisi olarak değerlendirilmiştir.³²¹ Gerçekten de Türkiye, 155 alt başlıktan neredeyse yarıya yakınına ilişkin taahhütte bulunmuştur. Taahhütte bulunulan hizmet sektörleri arasında, hatırı sayılır bir kısmı devlet tarafından yürütülen ve esasen bir kamu hizmeti niteliğini taşıyan eğitim sektörü de yer almıştır. Eğitim, sağlık, haberleşme, ulaşım, elektrik, su gibi her zaman potansiyeli yüksek talebi bulunan büyük oranda devlet tarafından yürütülen hizmet sektörlerinin küresel

³²¹ <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/dto/dto.pdf> (16.02.2007)

sermayeye açılması “kamu hizmetlerinin metalaşması” anlamına gelmekte ve söz konusu hizmetleri sunan kamu personelinin çalışma rejiminin (temelde de kamu yönetiminin) piyasacı bir içerikle yeniden düzenlenmesine olanak vermektedir. Kamu hizmet alanlarının sermayeye açılması ve piyasa ilkelerine göre düzenlenmesi durumunda, statü hukukuna dayalı çalışma rejimi, yerini esneklik esasına göre oluşturulmuş, özel hukuk ve sözleşme hükümlerine dayalı çalışma rejimine bırakacaktır. Çünkü keskin bir iş güvencesinin söz konusu olduğu katı çalışma rejimleri, Post-fordist birikim rejimine uygun bir nitelik taşımamaktadır, aksine esnek bir nitelik gerektirmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE EĞİTİM SEKTÖRÜNDE YAŞANAN DÖNÜŞÜM ve EĞİTİM İSTİHDAMI

3.1. KAMU YÖNETİMİ REFORMU ve ULUSAL EĞİTİM SİSTEMİ

Eğitim, insan davranışlarında, önceden belirlenmiş amaçlara göre belirli gelişmeler sağlamaya yarayan planlı etkiler dizisi olarak tanımlanmaktadır.³²² Bir diğer tanımda eğitim çocukların ve gençlerin toplum yaşayışı içerisinde yerlerini almaları için gerekli bilgi, beceri ve anlayışları elde etmelerine ve kişiliklerini geliştirmelerine yardım etme olarak ifade edilmektedir.³²³ Bir bütün olarak düşünüldüğünde, eğitim insan yetiştirme sürecidir. Bireyin fiziksel ya da içsel etkinlikler sonucu davranış değişikliği gösterebilmesi için planlı bir eğitim alması gerekir. Bu planlı eğitimin verilmesi ve söz konusu amaçların gerçekleştirilebilmesinde en önemli unsur, her ülkenin kendi toplumsal ve ekonomik yapısı çerçevesinde oluşturduğu sistemdir, ki bu, ulusal eğitim sistemidir.

Bir toplumun gelişmişliği ile eğitim sistemi arasında yakın bir ilişki vardır. Eğitim sisteminin niteliğine ilişkin olarak ortaya çıkan sorunlar, az gelişmişliğin hem nedeni hem sonucunu oluşturur. Bu neden sonuç ilişkisine, eğitimin temel bir insan hakkı olarak, kamusal niteliğini de kattığımızda, karşımıza tüm toplum kesimlerini ilgilendiren bir olgu çıkar. Eğitim, toplumun hemen her bireyini bir biçimde ilgilendiren ve bu yönüyle de oldukça geniş bir nüfus tarafından talep edilen hizmet türüdür. Eğitim hakkının bir insan hakkı olarak kabul edilmesi, onun devletin gözetimi ve denetiminde bir kamu hizmeti olarak sunulması sonucunu doğurmuştur. Sosyal devlet uygulamalarıyla birlikte eğitim hizmeti parasız ve nitelikli olarak sunulması gereken “kamusal bir hizmet, kamusal bir hak” olarak görülmüştür.

Eğitim hizmetlerinin çok geniş bir kitleye hitap etmesi ve önemi itibarıyla da devletin belirlediği temel ilkeler doğrultusunda, yine devletin gözetimi ve denetimi

³²² <http://www.egitimsen.org.tr/makale/yenidenyapilanma.html> (21.12.2004)

³²³ **Türk Dil Kurumu Sözlüğü**, <http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF05A79F75456518CA> (26.02.2007)

altında bir kamu hizmeti anlayışıyla sunulmasının sonucu olarak, bu sektörde yer alan meslek çalışanlarının, öğretmenlerin çalışma biçimi de statüsel bir zeminde kurulmuştur. Böylelikle öğretmenlik bir kamu görevi, öğretmenler de birer kamu görevlisi olarak devlet memurluğunun sağladığı statüsel güvence ile eğitim öğretim hizmetleri sınıfı içerisinde varlık bulmuşlardır.

1970'lerden başlayarak etkisini hissettiren yeni liberal yaklaşımlar, her alanda olduğu gibi eğitim alanında da serbest rekabetin geçerli olduğunu savunmuş ve ulusal ekonomilerin rekabetçi bir nitelik kazanmasının ancak kamuya ait, onunla özdeşleşmiş hizmetlerin, özel sektöre devri ile mümkün olabileceğini belirtmiştir. Yeni liberal yaklaşımlar doğrultusunda ve Post-fordist birikim rejiminin öngördüğü biçimde, kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin dünya ölçeğinde serbest ticarete konu edilmesinin zeminini hazırlayan yönetsel reformlar, aynı zamanda çalışanlar açısından da yeni çalışma biçimlerinin ortaya çıkmasına, çalışma rejiminin esnekleşmesine neden olmuştur. Kamu yönetimi reformu üst başlığı ile hem yasal sürece, hem de tartışma platformlarına taşınan ilkeler, gerek kamu hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüştürülmesi, gerekse kamu çalışanlarının esnek bir çalışma rejimi çerçevesinde istihdam edilmeleri konusundaki genel iradeyi ortaya koymuştur.

3.1.1. Eğitim Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması

Kamu yönetimi reformuna yönelik yasa taslakları, bu taslakların yasalaşma süreci ve uygulanıp uygulanmamaları konusu bir tarafa bırakılacak olsa bile, öngörülen yeni kamu yönetimi yapısına yönelik iradeyi açıkça ortaya koymaktadır. Bu noktada irade açıklamasının da uygulama kadar önemli olduğu söylenebilir. KYTK da, bu kapsamda değerlendirilmesi gereken bir metin olarak karşımıza çıkmaktadır.³²⁴

³²⁴ 2003'ün bahar aylarından itibaren gündeme yerleşen yasa taslağı tek bir metinden oluşmamış, bu tarihten başlayarak birkaç değişik biçimde yeniden ele alınmış, aynı yılın sonlarında genel gerekçeli ve madde bazında gerekçeli bir metin olarak ortaya çıkmıştır. Bazı hükümler sonradan değişmiş olmakla birlikte taslakta yeni kamu yönetimi anlayışına uygun yeniden yapılanmaya ilişkin irade açıkça ortaya konulmuştur.

KYTK'nın genel gerekçesinde taslağın kamu yönetimi alanını "liberalleştirmek amacıyla" hazırlandığı belirtilmektedir. Taslak Türkiye'de 1980'den bu yana uygulanan politikaların ekonomi alanında liberalizasyonu sağladığını ve bu değişimin kamu yönetimi alanında da sürdürülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Taslağa göre, kamu yönetimi açısından kaçınılmaz bir gereklilik olarak sunulan bu değişimi ortaya çıkaran temel unsurlar özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler ile sivil toplumun gelişimidir. Bu iki temel unsurun gelişimi küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş şartları ile birlikte düşünüldüğünde özelleştirme ve yerelleşme desteklenmesi gereken eğilimler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada kamu yönetiminin, hizmet sunduğu çevresine karşı daha duyarlı olması, piyasa aktörlerinden daha çok yararlanması ve sivil toplumla etkileşim içinde olması devletin temel görevi olarak gündeme gelmektedir.

Taslak, anayasal düzen gereğince devletin görev alanına giren ve bu nedenle merkezi yönetim tarafından yürütülen eğitim hizmetini devletin görev alanından çıkarmış ve merkezi yönetime yalnızca müfredatı belirleme ve geliştirme işini bırakmıştır. Bütün eğitim kurumlarının; kaynakları, taşınır-taşınmaz malları ve personeliyle birlikte bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerine devredileceği ifade edilmiştir. Böylelikle eğitim yönetiminde köklü bir düzenleme ortaya konulmak istenmiştir.

Mevcut durumda Milli Eğitim Bakanlığı (MEB), 1992 Tarih ve 3797 Sayılı Kanun³²⁵ hükmünce teşkilatlanmıştır ve eğitim hizmetlerini bu kanun çerçevesinde yürütmektedir. MEB, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yurtdışı teşkilatı ve bağlı kuruluşlardan meydana gelen örgütsel görünümüyle eğitim hizmetlerini devlet gözetimi ve denetiminde yürütülmesi gereken ve kamusal nitelik arz eden hizmetler anlayışıyla ele almıştır.

Merkez teşkilatı; resmi veya özel bütün eğitim kurumlarının eğitim, öğretim ve yönetimi ile ilgili görev ve hizmetleri yürütmek amacıyla oluşturulan 16 ana hizmet birimi, eğitim araçları ve donatım, yayımlar, Bakanlık personeli, hizmet içi eğitim,

³²⁵ **Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun**, Kanun No:3797, Kabul Tarihi:30.04.1992, Yayımlandığı Resmi Gazete: 12 Mayıs 1992 Tarih ve 21226 Sayı.

yatırım ve tesisler gibi bölümleri içeren 14 yardımcı birim, Araştırma-Planlama-Koordinasyon (APK), basın ve halkla ilişkiler gibi danışma birimleri, denetim birimi olarak Teftiş Kurulu Başkanlığı, Milli Eğitim Şurası, Müdürler Kurulu, Çıraklık ve Mesleki Eğitim Kurulu, Öğrenci Disiplin Kurulları gibi sürekli kurullar, doğrudan bakana bağlı bir karar organı olarak çalışan Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı ile bakan, müsteşar ve müsteşar yardımcılarında oluşan Bakanlık makamından oluşmaktadır.

Kamu yönetimi reformunun en temel metni sayılabilecek olan KYTK’da, MEB’in istihdam yapısıyla ilgili önemli bir konu, Personel Genel Müdürlüğü’nün İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı’na dönüştürülmesidir. Bu dönüşümün dinamiğini oluşturan unsurun dünyada ve Türkiye’de kamuda yeniden yapılandırma ya da reform üst başlığıyla yeni liberalizmin temel yönelimlerinin pekiştirilmesi amacı olduğu ortaya çıkmaktadır. Devletin küçültülmesi görüşleriyle birlikte kamu giderlerine ayrılan kaynakların düşürülmesinin savunulduğu bu reform sürecinin bir diğer önemli unsuru da kamu hizmet sunumuna rekabetin ve diğer piyasa mekanizmalarının sokulması, hizmetlerin ticarileştirilmesidir. İnsan kaynakları biçiminde kavramlaştırılan istihdama ilişkin reform, kamu hizmetlerinde özellikle çokuluslu şirketlerin rollerinin arttığı bu süreçte kamu çalışanlarının statülerinin değiştirilmesi, bireysel performans üzerinde daha fazla durulması, performansla dayalı ücretin yaygınlık kazanmasına koşut olarak temel istihdam biçiminin de kamu görevliliğinin anahtar kavramı olan “memurluktan sözleşmeliliğe” doğru evrilmesini hem olanaklı, hem de anlamlı kılacaktır.

MEB taşra teşkilatı ile ilgili olarak yeni liberal kamu reformunun temel felsefesini ortaya koyan ve KYTK’nın ilk metinlerinde de yer alan hükümlere göre taşra teşkilatı kaldırılmakta, illerde ve ilçelerde Milli Eğitim Müdürlüğü biçiminde örgütlenmiş olan yapı il özel idarelerine devredilmektedir. Taslağın geçici maddelerinde, kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte MEB taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, okul, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine devredileceği hükmü yer almıştır. Taslakta kadroların dışındaki unsurların devrinin bir yıl içinde, kadroların ve taşra teşkilatının bunlara ilişkin görev ve yetkilerinin ise kademeli olarak beş yıl içinde

yapılacağı belirtilmiştir. Taslağın getirdiği değişiklik ile eğitim hizmeti merkezi yönetimden alınarak yerelleştirilmekte ve tek tek her ilin özel idaresi söz konusu hizmet alanında genel yetkili kılınmaktadır. Bunun eğitim hizmetlerine ilişkin yönetim yapısının, hiyerarşik ilişkilerin, merkezi devlet sorumluluğunun ve istihdam yapısının biçim değiştirmesiyle sonuçlanacağını söylemek mümkün olmaktadır.

Taslak merkezi yönetimin eğitim hizmetine ilişkin görev ve yetkilerini, eğitim birliğinin sağlanması ve müfredatın belirlenmesi dışında yerel yönetimlere devretmektedir. Bu devir, ulusal eğitim sistemi ve eğitim yönetimi açısından köklü bir dönüşümü ifade etmektedir. Eğitim birliğinin sağlanması ve müfredatın belirlenmesi çok önemli görevler olmakla birlikte bunların dışında kalan pek çok görev ve yetkinin il özel idarelerine, dolayısıyla yerel yönetimlere devredilecek olması bir sorun alanı olarak karşımıza çıkabilecektir. Örneğin; MEB'in özel öğretim kurumları ile ilgili görev ve yetkilerine ilişkin olarak yürürlükten kalkmış bulunan 1965 Tarih ve 625 Sayılı Kanun'un³²⁶ 3. maddesinde özel öğretim kurumlarının açılabilmesinin MEB'in iznine bağlı olduğu, 2. maddede bu kurumların MEB gözetimi ve denetimi altında olduğu hükmü yer almışken, devletin bu kurumlarla ilgili sahip olduğu yetkiler ve üstlendiği görevlerin il özel idarelerine devredilmesi ile bu gözetim ve denetim işlevi ortadan kalkabilecektir.

Kamu yönetimi reformlarının devletin teftiş mekanizmalarının, bakanlıklardaki teftiş kurullarının tasfiye edilmelerini öngörmekte olması bu sorunu daha belirgin kılmaktadır. Resmi, özel ve gönüllü her kuruluşun eğitimle ilgili faaliyetleri, milli eğitimin amaçlarına uygunluğu bakımından MEB'in denetimine tâbidir. Eğitim sisteminin denetimi Bakanlık merkez teşkilatında görev yapan bakanlık müfettişleri ve il milli eğitim müdürlüklerinde görevli ilköğretim

³²⁶ **Özel Öğretim Kurumları Kanunu**, Kanun No:625, Kabul Tarihi:08.06.1965. Bu kanun, 2007 Tarih ve 5580 Sayılı Kanun ile yürürlükten kalkmıştır. **Özel Öğretim Kurumları Kanunu**, Kanun No:5580, Kabul Tarihi:08.02.2007, Yayımlandığı Resmi Gazete: 14 Şubat 2007 Tarih ve 26434 Sayı. Bu kanundan önce hazırlanmış bulunan ve aynı adı taşıyan 5545 Sayılı Kanun, 12. maddesinde yer alan ve Bakanlığın kurumlardan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde hizmet satın alabileceğine ilişkin hükmü nedeniyle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve söz konusu hüküm metinden çıkarılmıştır. Bu, KYTKT'nin kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idarelerin, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibarıyla üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebileceğine ilişkin hükmü (md.11) ile uyumluluk göstermektedir.

müfettişleri tarafından sağlanmaktadır. Bakanlık müfettişleri merkez teşkilatı içinde yer alan Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde ve sayıları illere göre değişen ilköğretim müfettişleri ise Milli Eğitim Müdürlükleri içinde oluşturulan İlköğretim Müfettişleri Başkanlıkları bünyesinde hizmet vermektedirler. Müfettişler resmi ve özel bütün eğitim kurumlarını denetlemektedirler.

Yukarıda da ifade edildiği gibi reform taslakları kamu yönetiminde teftiş mekanizmasını kaldırarak bakanlık müfettişlerini ve ilköğretim müfettişlerini yetkisiz bırakmaktadır. Türkiye'nin toplumsal ve siyasal koşullarında böyle bir uygulamanın kayırmacılığa neden olabileceği söylenebilir. Çünkü ilköğretim müfettiş ve müfettiş yardımcıları ilgili yönetmelik gereğince³²⁷ ilköğretim okulları, özel eğitim kurumları, okul öncesi eğitim kurumları, halk eğitim merkezleri, mesleki eğitim merkezleri, özel okullar, çeşitli özel kurslar, dershaneler gibi eğitim kurumlarının yanı sıra rehberlik ve araştırma merkezleri, öğretmen evleri lokalleri ve sosyal tesislerini, MEB yayınevlerini, spor ve izcilik merkezlerini, gençlik ve izcilik eğitim tesislerini, Diyanet İşleri Başkanlığı'na bağlı kurslar ile dernek ve vakıflarca açılan öğrenci yurtlarını da denetleme yetkisine sahiptirler (md.42). Bu, devletin eğitim alanında yerine getirdiği çok önemli bir gözetim ve denetim fonksiyonudur ve merkez tarafından bir bütünlük içinde yürütülmesi kamu yararının gereğidir.

Aynı yönetmelik gereğince ilköğretim müfettiş ve yardımcılarının illerin coğrafi durumu, ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyi, ulaşım koşullarına göre gruplandırılmasıyla oluşturulan beş hizmet bölgesinde belirli sürelerde çalışma yükümlülüğü getirilmiştir. Yalnızca bölge hizmeti yükümlülüğünü tamamlayan ilköğretim müfettişlerinin, sıra esasına göre istedikleri illere yer değiştirmelerine olanak sağlanmıştır. Böylece hem denetim mekanizmasının bütün bölgelerde eşit şekilde işlemesi sağlanmakta hem de eğitim hizmetinin ülke genelinde çeşitli etkilerden uzak şekilde denetimi yapılmaktadır (md.50-54-55). İl özel idareleri içinde bu yapının sürdürülüp sürdürülemeyeceği tartışmalıdır. Ulusal eğitim sisteminin denetimi açısından bu noktada önemli bir sorun ortaya çıkmaktadır. Ülke genelinde faaliyet gösteren çok sayıda eğitim kurumunun gözetimi ve denetimi konusunda

³²⁷ **Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Müfettişleri Başkanlıkları Yönetmeliği**, Yayımlandığı Resmi Gazete: 13 Ağustos 1999 Tarih ve 23785 Sayı.

uygulamada nasıl bir birlik sağlanacağı düşünülebilir. Merkezi denetimin ortadan kaldırılması, eğitimin niteliği ve içeriğinin denetiminden mali konulardaki denetime kadar iller arasında büyük farklılıklar yaratabilecektir.

3.1.2. Eğitimde Yerelleşme

1923'ten itibaren Türkiye Cumhuriyeti'nin temelleri atılırken eğitim ulus olma bilincinin bireylere yerleşmesinin en önemli koşulu olarak görülmüş ve 3 Mart 1924 tarihinde çıkarılan Tevhid-i Tedrisat Kanunu³²⁸ (Öğretim Birliği Kanunu) ile eğitim sistemi birleştirilerek devletin gözetim ve denetimi altına alınmıştır.

Tevhid-i Tedrisat Kanunu farklı kaynaklar tarafından beslenen ve yönetilen dağınık eğitim sisteminin ortadan kaldırılması, devletin kültür ve eğitim politikasında birlik sağlanması amacıyla çıkarılmıştır. Çünkü Cumhuriyet öncesi eğitim kurumları ulusal bir bütünlük sergilememiş, birbirinden kopuk parçalar halinde dağınık bir görüntü sergilemişlerdir. O dönemin eğitim yapılanması mahalle mektepleri ve dini eğitim veren okullar, yabancı dilde eğitim veren azınlık okulları, Tanzimat okulları (Osmanlı Maarif Vekaleti'nin açmış olduğu okullar) biçiminde oluşmuştu ve bu nedenle de her biri birbirinden farklı çağın ve yaşam biçiminin insanını yetiştirmekteydi.³²⁹ Tevhid-i Tedrisat Kanunu'nun çıkarılmasıyla çok çeşitli kişi, yerli-yabancı kurum ve vakıf gibi oluşumların kontrol ve yönetiminde olan, çok farklı program ve yöntemlerle eğitim uygulamalarını sürdüren bu eğitim kurumları MEB'e bağlanmıştır. Böylece eğitimin tek elden yürütülmesine ve merkezi devletin önemli bir işlevi olarak ulusal eğitim sisteminin meydana getirilmesine başlanmıştır. Türkiye'de dini öğretim ve eğitimi cemaatlerden ve özel kişilerden alıp, bir kamu hizmeti ve devlet görevi olarak merkezi yönetime veren Tevhid-i Tedrisat Kanunu, 1982 Anayasası tarafından korunmuştur.³³⁰

³²⁸ **Tevhid-i Tedrisat Kanunu**, Kanun No:430, Kabul Tarihi ve Sayısı:03.03.1924/63.

³²⁹ Kadir ÇETİN – H.Ömer GÜLSEREN, “Cumhuriyet Dönemi Eğitim Stratejileri”, **Milli Eğitim Dergisi**, Sayı:160, Ankara, (Güz 2003). <http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/160/cetin-gulseren.htm> (17.01.2007)

³³⁰ T.C. 1982 Anayasası, md.174.

Atatürk dönemindeki eğitim politikalarının özünü, eğitim hizmetinin “devletin aslî bir görevi, bir kamu hizmeti” olarak tanımlanması oluşturmaktadır. Atatürk döneminde eğitim örgütü bakanlık tarzında örgütlenmiştir. Ülkedeki bütün eğitim kurumları MEB’in denetim ve gözetimi altına alınmıştır. Kurulan ulusal eğitim sisteminin ve yapılan eğitim hamlesinin özünü ulus devlet yaratma çabaları oluşturmuştur. Böylece eğitime büyük anlamlar yüklenmiş ve oluşturulacak yurttaşlık bilincinin oluşturulması eğitim uygulamalarıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Diğer taraftan genç Cumhuriyetin, ülkenin ve toplumun kalkınması için gerekli sayıda ve nitelikte insanın yetiştirilmesi noktasında eğitim, kalkınmanın dinamiği olarak da algılanmaya başlamıştır.³³¹

Ulusal eğitim sisteminin kurulması ve örgütlenmesi konusunda en önemli yasal düzenlemelerden biri, 22 Mart 1926 tarihinde çıkarılan 789 sayılı Maarif Teşkilatına Dair Kanun olmuştur. Bu kanun ile; MEB dışında bir başka bakanlık tarafından gereksinime göre açılmış ya da açılacak olan okullarla özel okulların derece ve denkliklerinin belirlenmesi MEB’e verilmiştir. Kanunda; Türkiye’de hiçbir okulun MEB’in izni ve uygun görüşü alınmadan açılmayacağı, diğer bakanlıklara bağlı ortaöğretim kurumlarının programlarını yapma görevinin MEB’e ait olacağı, yükseköğretim kurumlarının programlarının ise, MEB’in uygun görüşü alınarak hazırlanacağı ve yine MEB tarafından onaylanacağı gibi yeni düzenlemeler söz konusu olmuştur. Bunun yanı sıra daha önce yerel yönetimler tarafından yürütülen mesleki-teknik öğretim kurumları MEB bünyesine alınmıştır. Yine bu kanunda öğretmen yetiştirme; eğitim sisteminin en öncelikli konuları arasında görülmüş ve nitelikli eğitimin ancak nitelikli öğretmenle yapılabileceği kabul edilmiş, ulusal eğitim hizmetinde öğretmenliğin aslî unsur olduğu ilkesi benimsenmiştir.³³²

Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren eğitim “temel bir kamu hizmeti” olarak algılanmış ve eğitim örgütlenmesi de bu anlayışa uygun bir biçimde yapılmıştır. Eğitim hizmetleri MEB’in merkez ve taşra örgütleri vasıtasıyla yerine getirilirken

³³¹ Murat ÖZDEMİR, **Kamu İşletmeciliği-“Eğitimin Piyasalaştırılması Kısacasında Yeni Paradigma”**, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=6104 (27.02.2007)

³³² T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, “Cumhuriyetten Günümüze Eğitim”, <http://www.meb.gov.tr/Stats/Apk2002/2.htm> (19.01.2007)

tamamen devletin gözetimi ve denetimi altında olmuş, bu gözetim ve denetim işlevini de merkezi teftiş mekanizması yerine getirmiştir. Öğretmen yetiştirmeye hız verilmesiyle birlikte okul, öğretmen ve öğrenci sayılarında büyük artışlar meydana gelmiş, öğretmenlik de toplumda saygı duyulan bir meslek halini almıştır.

1980’lerden itibaren devletin küçültülmesi tartışmalarına koşut olarak yürüyen ve “yerelleşme-özelleştirme-yönetişim” sacayakları üzerinde varlık bulan kamu yönetiminde reform dalgaları, kamu örgütlenmesinin ve devlet sorumluluğu altında sunulan kamu hizmetlerinin sorgulanmasını ve bu konulardaki piyasacı algılamaları beraberinde getirmiştir. Sermayenin küresel ölçekte akışkanlık kazanması ve nüfuz olanaklarını arttırması sonucu, ulus devletlerin yerelleşmek suretiyle küreselleşmeleri, bu noktada kamu hizmetlerinin de yerelleşmek suretiyle anlam ve içeriklerinin değişmesi, piyasacı algılamalarla yeniden tanımlanması gerekliliği üzerinde durulmaya başlanmıştır. Eğitim hizmetleri de sahip olduğu potansiyel talebin piyasa ve sermaye açısından atlanması olanaksız olan değeri nedeniyle odak noktalarından biri halini almıştır.

Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile başlayan sürecin tek tip eğitimi yasal zorunluluk haline getirerek, Türkiye’de eğitim kurumlarının hepsini devletin denetimi altına aldığı, bu kanun var oldukça eğitimde rekabet, çeşitlilik, farklılık, bireylerin ihtiyaç duydukları türden okullar oluşmasının olanaksız olduğu, bu nedenle kanunun kalkması gerektiği, ulusal eğitim sisteminin dönüşmesi ve eğitim hizmetlerinin bir kamu hizmeti olarak algılanması mantığından vazgeçilmesi gibi düşünceler çeşitli platformlarda zaman zaman dile getirilmiştir. KYTK, bu düşüncelerde ifade bulan beklentilere uygun bir kamu yönetiminin meydana getirilmesine ilişkin iradeyi ortaya koyan bir metin olması bakımından önem taşımaktadır.

Ulusal eğitim sisteminin yerelleştirilmesi anlamında önemli hükümler içeren taslağın bu konudaki iradeyi net olarak ortaya koyan ilk metinlerine göre; MEB taşra teşkilatı, görev ve yetkileri, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve personeli ile birlikte il özel idarelerine devredilecektir. Eğitim hizmeti merkezi yönetimin gözetim ve denetiminden alınarak yerelleştirilmekte ve her ilin

özel idaresi söz konusu hizmet alanında genel yetkili kılınmaktadır. Dolayısıyla taslağın getirdiği değişim bütüncül eğitim sistemini parçalamakta, devletin gözetim ve denetimi dışına çıkarmaktadır. Eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi, eğitimi bir kamu hizmeti anlayışıyla yürütmekte olan ulusal eğitim sistemi ve eğitim birliği açısından ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerelleşme sonrasında, il özel idareleri arasında gelir dağılımı bakımından eşitsizliklerin söz konusu olması durumunda, eğitim hizmetlerinin aynı düzeyde görülmesi bakımından sıkıntılar doğabilecektir. Görece daha düşük gelire sahip bir ilin özel idaresi ile zengin kaynaklara sahip başka bir ilin özel idaresinden aynı hizmeti vermelerini beklemek mümkün olmayabilecektir. Örneğin; maddi olanaklardan yoksun başarılı öğrencilerin en yüksek eğitim kademelerine kadar öğrenim görmelerini sağlamak amacıyla parasız yatılılık, burs, kredi ve başka yollarla gerekli yardımlar yapmak, özel eğitime ve korunmaya muhtaç çocukları yetiştirmek için özel tedbirler almak ve eğitimde kadın, erkek herkese fırsat eşitliği sağlamak görevini her özel idarenin aynı düzeyde ve biçimde yerine getirip getiremeyeceği konusu belirsizdir. Taslağın mantığına uygun olarak merkezi yönetim bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek üzere bir taraftan öbür tarafa kaynak transferi de yapamayacaktır. Temel sosyal devlet görevlerinin yerel yönetimlere devriyle az gelişmiş il ve bölgeler ile diğerleri arasındaki dengesiz gelişme daha da derinleşebilecektir.

Taslakta MEB'in yerel düzeyde teşkilat kuramayacağı, doğrudan ihale ve harcama yapamayacağı da ifade edilmektedir. Bu durumda her bölge kendi kaynaklarıyla idare etmeye çalışacak ya da kendine kaynak yaratmak amacıyla özgün yöntemler bulacaktır. Kaynak arayışları il özel idarelerini yerel güçlerle, vakıflarla, siyasi partilerin il-ilçe teşkilatlarıyla ve daha başka oluşumlarla yakınlaştıracaktır. Devletin eğitimin finansmanından çekilerek, bu sorumluluğunu yerel yönetimlere bırakması eğitim sistemini Cumhuriyet öncesinde olduğu gibi çeşitli yapıların denetimine terk edebilecektir. Nitekim taslağın genel gerekçesinde yeni yönetim anlayışının STK'lara geniş bir alan tanıdığı ve gelişmiş ülkelerde bazı kamu hizmetlerinin bu örgütlere devredildiği belirtilmektedir. Taslağın genel mantığına

uygun olarak eğitim hizmetinin STK çatısı altında yer alan çeşitli oluşumlara devredilmesi önünde herhangi bir engel kalmamaktadır. Taslakta MEB merkez örgütüne verilen “eğitim ve öğretim birliğini sağlama, müfredatı belirleme ve geliştirme” görevinin taşradaki uygulamasını denetlemekle görevli merkezi teftiş mekanizması ortadan kalkacağı için eğitim birliğinin sağlanıp sağlanamadığına ilişkin gözetim ve denetim işlevinin de yerine getirilemeyeceği söylenebilir.

3.1.3. Eğitimde Özelleştirme

Kamu yönetimi reformunda kamu hizmetlerinin yerelleşmesi kadar özelleştirilmesi de önemli bir unsur olarak yer almaktadır. Esasen yerelleşme ve özelleştirme birbirinin tamamlayıcıları olarak da değerlendirilebilirler. 1980’lerden başlayarak, özellikle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere pek çok ülkede devletin piyasa temelinde küçültülmesi, kamu harcamalarının kısılması, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konuları etrafında başlayan tartışmalarla birlikte ülke yönetimlerinin bu yeni yönelimlere koşut olarak devlet aygıtını yeniden tanımlama ve yeniden yapılandırma arayışları içerisine girdikleri ve bu amaçla da bazı uygulamaların yaşama geçirilmeye başlandığı görülmüştür. Kamu reformlarıyla ilgili olarak ortaya konulan yasa taslağı biçimindeki metinlere de yansıyan yerelleşme ve özelleştirme, yeni liberal esaslar çerçevesinde yaşama geçirilmeye çalışılan iki önemli başlıktır.

Özelleştirmeler, geniş bir alana yayılmış ve büyük toplum kesimlerine yönelmiş bulunan kamu hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüştürülmesi ve piyasa ilkeleri çerçevesinde algılanması noktasında işlevi bulunan uygulamalardır ve sermayenin birikim rejiminin sürekliliğini sağlamak için gereksinim duyduğu pazarlara ulaşmasının da etkin bir yoludur. Eğitim hizmetleri, toplumun büyük bir kesiminin öğretmen, öğrenci, veli gibi değişik rollerle bir biçimde ilişkili bulunduğu ve piyasa mantığıyla düşünüldüğünde son derece geniş bir arz ve talep potansiyeline sahip önemli bir sektör olduğundan, kamu yönetimi reform metinlerinde yer alan ifadeler, bu sektördeki yeni liberal dönüşümün de ipuçlarını vermektedir. Örneğin; KYTK’nın kamu kurum ve kuruluşlarının, kanunlarla kendilerine açıkça görev

olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramayacağı, mal ve hizmet üretimi yapamayacağı, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemeyeceğine ilişkin hükmü (md.5/1) ile kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idarelerin, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine “gördürebileceğine” ilişkin hükmü (md.11) bir bakıma yeni liberal paradigmanın minimal devlet anlayışına uygun bir biçimde kamu hizmetlerinin tasfiyesine ilişkin ifadeleri içermektedir.

Taslakta yer alan ifadeler, kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin gözetimi ve denetimi dışına çıkarılarak yerel yönetimlere devredilmesinin yanısıra, söz konusu hizmetlerin yürütülmesinde özelleştirmelere gidilebileceğine de işaret etmektedir. Yukarıda yer alan 11. maddenin gerekçesinde, kamu ihtiyaçlarını karşılamak üzere yerine getirilecek hizmetlerin merkezi idareden mahalli idarelere devrinin tek başına yeterli olmayabileceği söylenmektedir. Bu, kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve hızlı yürütülebilmesi için bazılarının özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine gördürülmesi anlamına gelmektedir. Bu durumda kamu kurum ve kuruluşları, hem merkezde hem yerel yönetimlerde, hizmetleri doğrudan kendi personeli ve örgütleri eliyle değil, “özel sektöre devir” yoluyla gördürebileceklerdir. İl özel idareleri de kendilerine bırakılan eğitim kurumlarını isterlerse özel sektöre devretme yetkisine sahip kılınmaktadırlar. Merkezi yönetimin kamu hizmetini doğrudan sağlamak yerine eşgüdüm ve denetim görevini üstlenmesi gereği üzerinde durulmuş ve taslak gerekçesi merkezden yerele, özel sektöre ve sivil topluma yapılan devri küreselleşmenin gereği olarak göstermiştir.

1980’lerden itibaren yeni liberal politika ve uygulamaların yaygınlık kazanmasıyla birlikte kamu hizmetlerinin devlet tarafından yüklenilmemesi ilkesine koşut olarak ulusal eğitim sisteminin önemli unsurları olan devlet okullarında da eğitim kısmen paralı hale gelmiştir. Böylece, eğitimin devlet okullarında parasız

olduğuna ilişkin anayasal hükmün³³³ uygulanması noktasında ciddi bir sorun ortaya çıkmıştır. Uluslararası kurumların kamu hizmetlerinin dünya ölçeğinde serbest ticarete konu edilmesi ve piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden biçimlendirilmesi konusundaki çabaları ve uygulamaları ile yeni liberal devlet reformuna ilişkin metinlerin öngördüğü modeller göz önüne alındığında, temel kamu hizmetlerinden biri olan eğitim hizmetlerinin yerelleşme ve özelleştirme sonucunda bir piyasa hizmetine dönüşeceğini, yerli ve yabancı özel oluşumların faaliyet alanlarına konu edilebileceğini, buna koşut olarak çalışma ilişkilerinin, istihdam biçimlerinin piyasaya özgü bir biçimde ve esneklik temelinde yeniden yapılanacağını söylemek olasıdır. Böylece eğitim hizmeti “ulusallık ve kamusalılık” özünü yitirirken, bu hizmetin taşıyıcısı olan öğretmenler, yerel ölçekte ve özel sektör tarafından yürütülecek olan sektörün “sözleşmeli” çalışanları konumuna geçeceklerdir.

3.2. EĞİTİM HİZMETLERİNDE YENİ LİBERAL POLİTİKA ve UYGULAMALAR

Eğitim yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda atılan adımlarla birlikte özellikle kamu reformuna ilişkin taslak metinlerde yer alan eğitimin yerelleştirilmesi ve özelleştirilmesi yönündeki ifadelerde, eğitim hizmetlerinde yeni liberal politika ve uygulamaların yaygınlaştırılmasına yönelik iradenin açıkça ortaya konulduğu görülmektedir. Kamu yönetimi sistemini bir bütün olarak etkileyecek ve çekip çevirecek olan yeni liberal dönüşümün, kullandığı yapı elemanlarıyla kamu hizmeti, kamu yararı gibi kavramlar ve bu kavramlar çerçevesinde oluşmuş politika ve algılamaları kapsama amacını gütmekte olduğu söylenebilir. Bu dönüşümün kamu yönetimi sisteminin önemli unsurlarından biri olan kamu personelinin çalışma rejimini köklü bir biçimde etkileyeceği ortadadır. Kamu personeli içerisinde en kalabalık grubu oluşturan eğitim personelinin çalışma rejimi de hiç şüphesiz bu dönüşümden etkilenecektir. Böylelikle, eğitimin kamu yararı çerçevesinde devletin gözetimi ve denetimi altında sunulan bir kamu hizmeti olması niteliği piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden biçimlenirken, buna koşut olarak eğitim personelinin istihdamı

³³³ T.C. 1982 Anayasası, md.42/V.

da piyasacı bir içeriğe bürünerek esnekleşecek ve sözleşmelilik esasına göre yapılacaktır.

Eğitimde yeni liberal politika ve uygulamaların etkisini ifade eden yeniden yapılanma diğer alanlardan bağımsız olarak ortaya çıkmamıştır. 1980’li yıllarda az gelişmiş ülkelerin ve ulusal ekonomilerin uluslararası kapitalist sistemle bütünleşmesini hedefleyen “yapısal uyum” politikaları, bir bütün olarak kapitalist sistemin yeniden yapılanması amacıyla yaşama geçirilmiştir. Yapısal uyum politikalarının ilk ayağı olan serbest piyasa ekonomisinin kurumsallaşması için en önemli adım, kamu eli ile yürütülen ve kamu yararı, kamu hizmeti gibi kavramlarla örülen hizmetlerin, piyasa ilişkilerine terk edilerek “kâr ilkesi” çerçevesinde yeniden tanımlanması olmuştur.³³⁴ Yalnızca ekonomik içerikli bir süreç olarak nitelendirilemeyecek olan yeni liberal dönüşümün kültürel, politik, toplumsal içeriğe sahip, geniş kapsamlı, bütüncül bir yapıda ve özellikte olduğu görülmektedir.

Eğitim personeli açısından düşünüldüğünde kamu yararı amacıyla yürütülen bir kamu hizmeti olan eğitim hizmetinin bir piyasa hizmetine dönüşmesi, hem hizmetin yapı ve süreçlerinde, hem de söz konusu personelin kariyer ve liyakate dayalı güvenceli çalışma rejimi üzerinde köklü sonuçlar doğuracaktır. Norm kadro uygulamaları, eğitim bölgeleri ve eğitim kurulları uygulamaları ile eğitimde TKY ve buna koşut olarak müfredat laboratuvar okulları (MLO) uygulamaları, eğitim hizmetinin dönüşümü ve istihdamın esnekleşmesinde önemli rol oynayacak sacayakları olarak değerlendirilebilir.

3.2.1. Norm Kadro Uygulamaları

Norm kadro, kural kadro ya da kurala bağlanmış kadro olarak da bilinen ve kadroların, tanımlanması ve standartlaştırılması amacıyla kurala bağlanmasıyla ortaya çıkan kadrodur. Kariyer sisteminde kamu personelinin görev yerini, pozisyonunu belirleyen ve liyakat temelinde oluşan kadro yapısı, norm kadro uygulamalarıyla iş sınıflama sisteminin kadro yapısına dönüşmektedir. Böylelikle

³³⁴ Erkan AYDOĞANOĞLU, **a.g.e.**, s.47.

örgütlerde her iş türü için ne kadar personele gerek duyulacağı, bunların hangi işleri üstleneceği, hangi ölçütlere göre değerlendirilecekleri ve hangi ücretle çalıştırılacakları belirlenmektedir. Dolayısıyla kamu personeli için norm kadroların belirlenmesi; hizmete alma, ücretlendirme, değerlendirme, yükselme bakımından söz konusu personeli özel sektör personel sistemi ölçütlerine bağlamanın altyapısını oluşturma anlamını taşımakta, bu yönüyle çalışma rejiminin esnekliğe doğru evrilmesinde bir ayak teşkil etmektedir.

MEB, bünyesindeki kadroyu daha iyi kullanmak, öğretmen dağılımındaki dengesizliği gidermek, özellikle büyük şehir merkezlerindeki fazlalığı eritmek, atama ver yer değiştirmeleri disiplin altına almak ve böylelikle personel ve kaynakların dengeli dağılımını sağlayarak eğitimde fırsat eşitliğini gerçekleştirebilmek için norm kadro uygulamasını başlatmak istemiştir. Norm kadro uygulaması ile derslerin boş geçmemesi, sınıf ve branş öğretmenlerinin dağılımının iyi yapılması, Türkiye'nin eğitim bölgelerine ayrılması, her bölgenin öğretmen ihtiyacının belirlenmesi, hiçbir biçimde fazla ve gereksiz atama yapılmaması gibi hedeflerden yola çıkılarak, 1998 Tarih ve 4359 Sayılı Kanun'la³³⁵ MEB'e tahsis edilen serbest kadroların hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenecek standarda göre dağıtılması öngörülmüştür.

MEB'e bağlı okul ve kurumların yönetici ve öğretmenlerine yönelik norm kadro çalışmaları, bu konuyla ilgili olarak yayımlanan bir yönetmelikle uygulamaya sokulmuştur.³³⁶ Yönetmeliğin gerekçesi ve dayanağı kısmında ülke düzeyinde "insangücü (öğretmen) kaynaklarının yerinde ve verimli kullanımını sağlamak", eğitim yönetimi ve çalışmalarında niteliği çağdaş normlara yükseltmek amacıyla hareket edildiği ifade edilmiştir.³³⁷ Yine aynı yönetmelikte norm kadronun belirleyici yönü açıklanmaya çalışılmıştır. Buna göre norm kadronun özelliği; öncelikle okul ya da kurum bazında verilecek hizmetin haftalık saat, belirlenen sayıda öğrenciden

³³⁵ 14.7.1965 Tarihli ve 657 Sayılı, 8.6.1949 Tarihli ve 5434 Sayılı 5.3.1964 Tarihli ve 439 Sayılı, 30.4.1992 Tarihli ve 3797 Sayılı, 11.10.1983 Tarihli ve 2914 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ve 5.1.1961 Tarihli ve 222 Sayılı, 24.11.1994 Tarihli ve 4048 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun, Kanun No:4359, Kabul Tarihi:03.04.1998, Yayımlandığı Resmi Gazete: 4 Nisan 1998 Tarih ve 23307 Sayı.

³³⁶ Milli Eğitim Bakanlığı'na Bağlı Okul ve Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmelik, Yayımlandığı Resmi Gazete: 10 Ağustos 1999 Tarih ve 23782 Sayı.

³³⁷ <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/83.html> (06.03.2007)

oluşması gereken şube sayısı ya da hizmet sunulacak nüfus, çırak sayısı gibi ölçütlerin saptanması, daha sonra da yapılan bu sayısal saptamaya koşut olarak Sayıştay vizeli kadronun tahsis edilmesi, görevlendirilecek personelin de tahsis edilen kadrolarla ilişkilendirilmesi biçiminde belirtilmiştir. Yönetmeliğin hazırlanma amacı ise MEB'e bağlı her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumu ile diğer eğitim kurumlarının öğretmen ve yönetici norm kadro sayılarının belli bir esas ve usule göre belirlenmesini sağlamak olarak ifade edilmiştir.

Norm kadroya ilişkin yönetmeliğin 5. maddesinde, yönetmelikte düzenlenen esas ve usulleri belirlenmesinde dikkate alınan ilkeler arasında; okul ve kurumlarda yönetim, eğitim ve öğretim hizmetlerinin gerekli ve yeterli personelce yürütülmesi, personel boyutunda atıl kapasite yaratılmaması, var olan atıl kapasitenin ihtiyaç duyulan okul ve kurumlara yönlendirilmesine zemin oluşturarak verimliliğe dönüştürülmesi gibi ifadeler yer almıştır.

Yönetmelik doğrultusunda her eğitim kurumunun yönetici sayısına ve branşlar itibarıyla öğretmen sayısına ilişkin norm kadroları belirlenmiş, MEB tarafından onaylanarak illere gönderilmiştir. Norm kadro belirlemede öğrenci sayısı, haftalık ders yükü ve derslik sayısı gibi ölçütler esas alınmıştır. Bu doğrultuda norm kadro uygulaması 10 Şubat 2000'de başlamıştır. İlk aşamada, yönetmeliğin ilgili hükümleri çerçevesinde her okul ve kurumda görevli bulunan öğretmenlerin o okul ve kurum içinde kendi branşlarında belirlenen norm kadrolarla ilişkilendirilmeleri, o okulda o branş için belirlenen norm kadrodan daha fazla öğretmen bulunması halinde fazla olanların o okul ya da kuruma en son atanandan başlayarak dahil oldukları eğitim bölgesi içinde koordinatör okul olarak belirlenen okul ya da kuruma atanmaları, eğitim bölgesi oluşturulamayan yerleşim yerlerindeki okul ve kurumlarda görevli olanların ise bulundukları okul ve kurumlarda bırakılmaları öngörülmüştür. Okul ve kurumlarda branşlar bazında tespiti yapılan öğretmen norm kadrosundan fazla sayıda görev yapan, bir diğer ifadeyle bir branştan

görevli maaş alan öğretmen sayısı norm kadro sayısından fazla ise, fazla olan sayının “norm fazlası öğretmen” olarak adlandırılması uygun görülmüştür.³³⁸

Norm kadroların belirlenme işlemleri sırasında kimlerin kadroya dahil olacağı ve kimlerin norm fazlası olacağına ilişkin olarak ilk atananın en son çıkacağı, son atananın ilk çıkacağı biçimindeki yönetmelik hükmü tartışmalara yol açmış, söz konusu uygulamalarla ortaya çıkan ve mahkeme süreçlerine de yansıyan ihtilaflar üzerine Danıştay 5. Dairesi konuyla ilgili bir karar almıştır.³³⁹ Bu karar uyarınca; MEB’in öğretmenlere ait mevzuatında (örneğin 3797 Sayılı Kanun’un 61. maddesi) yer değiştirmede esas ölçünün hizmet puanı olduğu, adı geçen yönetmelikte ise, bu ilkenin tamamen göz ardı edildiği, bunun, hukuka aykırı düştüğü, bu durumda; herhangi bir branştaki öğretmen sayısının okul veya kuruma aynı branş için verilen norm kadro sayısından fazla olması halinde bu fazlalığın o yere en son atanan ölçütü uygulanarak giderilmesini öngören yönetmelik hükmünün hukuka aykırı olduğu ifade edilerek hüküm iptal edilmiş, norm kadro tespitinde hizmet puanı esas geçerli kılınmıştır. Ancak, norm kadro uygulamaları ortaya çıkmadan önce liyakat ilkesinin ihmal edilmesi ve atamalarda kayırmacılık biçiminde görülen sorunlar, norm kadro uygulamaları ile birlikte eğitim personelinin çalışma rejimi içerisinde işbirliği, dayanışma gibi ilkelerin zedelenmesi biçiminde devam ederken, norm kadroya tâbi olan ile norm fazlası olanlar arasındaki çalışma barışı zedelenerek ihtilaflar ortaya çıkmıştır. Bu yürütülen kamu hizmetinin niteliğini olumsuz olarak etkileyebilecek olan bir durumdur. Özellikle eğitim sektörü hassas konumu sebebiyle bu tür sorunların en alt seviyede olması gereken bir sektördür.

Öğretmenlerin maaş karşılığı vermekle yükümlü oldukları ders saatleri bakımından norm kadro yönetmeliği bazı belirsizliklere sahiptir. Mevcut uygulamalarda liselerde ve ilköğretim okullarında 15-18 saat olarak uygulanan, ihtiyaç durumunda zorunlu olarak 21 saate çıkarılabilen maaş karşılığı ders saati yükümlülüğü, 30 saat olarak öngörülmekte, 30 saate kadar olan derslerde 1

³³⁸ T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, “Norm Kadro Uygulama Kılavuzu”, <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/92.html> (06.03.2007)

³³⁹ Danıştay 5. Dairesi Kararı, Esas No: 1999/5400, Karar Tarihi: 12.10.2000.

öğretmenin görev alacağı belirtilmektedir.³⁴⁰ Maaş karşılığı haftalık ders yükünü arttıran bu uygulama, öğretmen kadrolarının daralmasına ve mevcut kadroların iş yüklerinin artmasına, dolayısıyla norm kadro uygulamasına esas teşkil eden hedeflerden personel verimliliğinin sağlanması hedefinden uzaklaşılmasına neden olabilecektir.

Norm fazlası öğretmenlerin bulundukları eğitim bölgesindeki koordinatör okula atanmalarına ilişkin yönetmelik hükmü değiştirilerek bu öğretmenlerin bulundukları okulda norm kadro fazlası olarak kalmaları hükmüne varılmıştır.³⁴¹ Bunun yanında norm fazlası öğretmenlerin branşlarında oluşacak öğretmen gereksinimi, söz konusu fazlalıklarla karşılanarak kapatılacak ve norm fazlalığı eritilene kadar o branşlara açıktan atama yapılmayacak, ayrıca boşalan norm fazlası pozisyonu da bir daha doldurulmayacaktır. Norm fazlası kadroların boşaldığı okul ya da kurumlara branşlar bazında açık bulunan norm kadrolar dışında öğretmen ataması yapılamayacak, yapıldığı takdirde maaş ve diğer özlük haklarının ödenmesine olanak bulunmayacaktır.³⁴² Norm kadro fazlası öğretmenler kendi okullarında ihtiyaç fazlası öğretmenler olarak bekletilmektedir. Kamu personel rejimi konusunda gündeme gelen yeni düzenlemelere hakim olan esneklik ilkesinin eğitim istihdamına nüfuz etmesi ile birlikte öncelikle norm kadro fazlası öğretmenlerden başlayarak öğretmen istihdamının dönüşüme uğrayacağı, öğretmenlerin devlet memurluğu statüsünden çıkarılarak sözleşmeli personel konumuna getirilecekleri söylenebilir. Ayrıca gerektiğinde süresiz ve ücretsiz izinli sayma gibi uygulamalar da mümkün olabilecektir. Bu, öğretmen istihdamını özel sektör istihdamına yaklaştıracak, piyasa ilkelerinin esasen bir kamu hizmeti görevlisi olan öğretmenin çalışma rejimine hakim olmasıyla da süreç belirginlik kazanacaktır. İhtiyaç fazlası öğretmenlerle sözleşme imzalanması ya da sözleşme yenilenmesi konusundaki politik ve popülist tavırlar bir tarafa bırakılacak olursa, uygulamanın kendisi zaten öğretmen istihdamının statü temelinden esneklik temeline doğru evrilmesine ilişkin önemli ipuçları taşımaktadır.

³⁴⁰ <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/83.html> (06.03.2007)

³⁴¹ **05.11.2003 Tarih ve 2003/2445 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı**, Yayımlandığı Resmi Gazete: 30 Kasım 2003 Tarih ve 25302 Sayı.

³⁴² **Milli Eğitim Bakanlığı'na Bağlı Okul ve Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmelik**, Yayımlandığı Resmi Gazete: 10 Ağustos 1999 Tarih ve 23782 Sayı; ayrıca bkz. **T.C. Milli Eğitim Bakanlığı**, "Norm Kadro Uygulama Kılavuzu", <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/92.html> (06.03.2007)

Norm kadro uygulamalarının esas itibarıyla kamuda yapılmakta olan işlerin en az kaç kişi ile yapılabileceğinin tespitini hedeflediği ve uygulamayla güdülen temel amacın çalışan sayısının azaltılması olduğu biçiminde eleştiriler yapılmıştır.³⁴³ Uygulama esnek çalışmayı beraberinde getirecek, kadro fazlalıkları branşları dışındaki işlerde görev yapmaya mecbur kalabilecek, “sözleşmelilik”, “zorunlu emeklilik” ve “işten çıkarma” gibi sonuçlarla karşılaşılabilir.

3.2.2. Eğitim Yönetimi: Eğitim Bölgeleri ve Eğitim Kurulları Uygulamaları

Norm kadro uygulamalarının tamamlayıcı bir unsuru olarak, eğitim sisteminde “demokrasinin ve katılımcılığın sağlanması” gerekçesi ile tanımlanan³⁴⁴ Eğitim Bölgeleri ve Eğitim Kurulları Yönergesi,³⁴⁵ eğitimde yönetimi somutlaştıran uygulamalara kaynaklık etmiştir. Söz konusu yönergenin 1. maddesinde sıralanan yönerge amaçları içerisinde yer alan ve okulun iç ve dış unsurları ile yerel yönetimler, özel sektör ve gönüllü kuruluş temsilcilerinin eğitim yönetimi ve karar süreçlerine katılımı ile katkılarının sağlanmasına ilişkin ifadeler “yönetişim” formülasyonunun eğitim alanında yaygınlaşmasına yönelik çabaları ortaya koymaktadır.

Eğitim bölgeleri; her yaştaki nüfusun eğitim ve öğretiminin sağlanabileceği değişik tür ve kademelerden oluşan okullarla, öğretmenlerin mesleki eğitim ve sosyal gereksinimlerinin karşılanabileceği tesislerin bulunduğu; okulun yerleri, okul türleri ve öğrenci sayıları, eğitim bina ve tesislerinin fiziki kapasitesi ve donanım durumları, ulaşım kolaylığı ve güvenliği, coğrafi bütünlük, iletişim ve koordinasyon kolaylığı esas alınarak, alt yapının, araç-gerecin, personelin, sosyal tesislerin, diğer olanakların ortak kullanımı için oluşturulan bölgeler olarak tanımlanmıştır. Eğitim bölgeleri uygulamalarıyla eğitim sisteminde demokrasi ve katılımcılığın sağlanacağı, eğitim kurumlarının birbirini tamamlayacakları ve bir bütün oluşturacakları, öğretmenlerin

³⁴³ İrfan KAYGISIZ, **Kamu Reformu Kapsamında Kamuda Yeni İstihdam ve Çalışma Biçimleri**, <http://www.iscimucadelesi.net/dergi/dokuz/kamuref9.htm> (11.01.2007)

³⁴⁴ Nuray E. KESKİN – Aytül G. DEMİRCİ, **Eğitimde Çürüyüş**, KİGEM Özelleştirme ve Değerlendirmeleri, No:1, Ankara, Ağustos 2003, s.35.

³⁴⁵ **Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Bölgeleri ve Eğitim Kurulları Yönergesi**, Tebliğler Dergisi, (Kasım 1999/2506), <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/49.html> (12.01.2007)

yalnızca bir okulun değil, bütün eğitim bölgesinin de öğretmeni olacakları ifade edilmiştir. Eğitime katılımı daha etkin şekilde yaşama geçirecek olan bu uygulamayla, okullarda oluşturulan okul-öğrenci kurulları ile öğrenciler, okul-zümre başkanları kurulu ile öğretmenler, eğitim bölgesi danışma kurulu ile de mahalle muhtarları ve STK temsilcileri eğitimle ilgili kararlarda söz sahibi olacaklardır. Buna bağlı olarak yönerge çerçevesinde Türkiye genelinde 1.516 eğitim bölgesi oluşturulmuştur.³⁴⁶

Öğretmen istihdamı açısından değerlendirildiğinde yönerge ile ortaya çıkan düzenlemelerde öğretmenlerin yalnızca bir okulun değil, bütün bir eğitim bölgesinin öğretmeni olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu, uygulamada, norm kadroya tâbi öğretmenlerin, ancak özellikle norm kadro fazlası öğretmenlerin eğitim bölgesinin değişik okulları arasında sürekli bir biçimde yer değiştirerek çalışmalarını olanaklı kılacak, norm kadro fazlası öğretmenler için ücretsiz izinli sayılma uygulamaları ile “geçici işsizlik” söz konusu olabilecek, böylelikle yeni liberalizmin öngördüğü esnek çalışmanın koşulları ortaya çıkmış olacaktır.³⁴⁷

Yönergenin 5. maddesinde sıralanan temel ilkelere bakıldığında; kaynakların bir program çerçevesinde etkili, verimli ve ortak kullanımının sağlanması, bütün kesimlerin eğitim sürecine katılması, eğitim bölgelerinde personel, her türlü alt yapı, tesis, araç ve gereç standartlarının yükseltilerek eğitimde kalitenin artırılması gibi ifadeler dikkat çekmektedir. Yönerge uyarınca eğitim bölgesini koordinatör müdür, yine bu yönergeye oluşturulan eğitim bölgesi müdürler kurulu ile eğitim bölgesi danışma kurulunun önerileri doğrultusunda yönetir. Koordinatör müdür bu görevinden dolayı milli eğitim müdürlüğüne karşı sorumludur. Eğitim bölgesi danışma kurulunun görevleri arasında başta insan kaynağı olmak üzere diğer kaynakların eğitim kurumları arasında ayırım yapılmaksızın verimli, etkili ve ortak kullanımının sağlanması da yer almaktadır.

³⁴⁶ <http://www.meb.gov.tr/Stats/Ark2002/502.htm#5b3> (12.01.2007)

³⁴⁷ Nuray E. KESKİN – Aytül G. DEMİRCİ, **a.g.e.**, s.35.

3.2.3. Toplam Kalite Yönetimi ve Müfredat Laboratuvar Okulları Uygulamaları

Yeni liberalizmin temel söylemi piyasaların “iyi ve yararlı” olduğu, piyasalara kaynağı ne olursa olsun her türlü müdahalenin kötü olduğu biçimindedir. Yeni liberalizmde, sermaye birikiminin ulaştığı aşama nedeniyle, piyasa ilişkilerinin toplumsal ilişkileri tanımlayacak ölçüde bir egemenlik biçimine dönüştüğüne ve piyasanın rüşünü kesin olarak kanıtladığına ilişkin derin bir inanç hakimdir. Bu durumda toplumsal ve siyasal alan iktisadi alan içinde ve iktisadi alana göre yeniden tanımlanmakta; birey profili, bilginin niteliği ve kalkınmanın biçimi yeniden düşünülmektedir. Siyasal ve toplumsal olanın piyasa mantığı içinde ve bu mantığa göre yeniden tanımlanması, yeni liberallerce devletin birçok alana olduğu gibi eğitime müdahalesini de yanlış bulmuştur. Böylelikle devletin eğitime yaptığı müdahalenin eğitim standartlarını düşürdüğü, öğrenimin motivasyonunun sağlanamadığı ve kârlılık olmadan maliyetlerin arttığı ileri sürülmüştür.³⁴⁸

Eğitimin yeni liberal ilkeler doğrultusunda yeniden biçimlendirilmesi ve bu sektörün bir kamu hizmeti olmaktan çıkarılarak piyasa hizmetine dönüştürülmesi noktasında atılan en önemli adımlardan biri, bir özel sektör yönetim modeli ve aynı zamanda piyasaya özgü bir yönetim felsefesi olan TKY’nin eğitim sektöründe uygulanmaya başlaması olmuştur. Özel sektör işletmelerinde mal ve hizmet kalitesinin yükseltilmesi, kaynak israfının azalması, müşteri tatmininin artması, verimliliğin artması gibi faydalar sağlayacağı ifade edilen TKY’nin, bu özellikleriyle kamu hizmeti olarak devlet gözetimi ve denetiminde yürütülen eğitim sürecinin de içinde bulunduğu çöküntüden kurtulması için geçerli ve etkili bir formül olduğu savunulmakta ve bu, eğitim kurumlarının piyasa ilkelerine göre çalışacak birer işletme haline getirilmesi sürecinde geçerli bir argüman oluşturmaktadır.³⁴⁹

MEB, bu doğrultuda eğitimde TKY uygulamalarını yaşama geçirmek amacıyla Toplam Kalite Yönetimi Uygulama Projesi adında bir çalışma başlatmıştır.

³⁴⁸ Erkan AYDOĞANOĞLU, **a.g.e.**, ss.50-51.

³⁴⁹ Nuray E. KESKİN – Aytül G. DEMİRCİ, **a.g.e.**, s.38.

Dayanağı TKY Uygulama Yönergesi³⁵⁰ olan MEB merkez teşkilatında Kasım 1999'dan itibaren sürdürülen ve esas hedefinin okulda ve sınıfta kaliteyi yakalamak olduğu ifade edilen uygulamalar, 2001 yılında taşra teşkilatında da yaygınlaştırılmaya başlanmış ve bu amaçla MEB Taşra Teşkilatı Toplam Kalite Yönetimi Uygulama Projesi yürürlüğe konmuştur.³⁵¹ Bu proje çerçevesinde TKY il formatörleri yetiştirilerek kalite konusunda bilgilendirme çalışmaları taşra teşkilatında da sürdürülmeye başlanmıştır.

Projeyi daha anlaşılır kılmak için hazırlanan kılavuzda³⁵² kalite kavramı; ihtiyaca uygun olma ve memnuniyeti sağlama biçiminde tanımlanarak, kalitenin günümüzde ürün ve hizmetler için vazgeçilmez bir unsur haline geldiği ifade edilmiştir. Kaliteye ulaşmanın yolu ise eğitilmiş nitelikli çalışandan geçmektedir. Bu anlamda kalitenin arka planında birey ve kurum için yetkinlik bulunmaktadır. Bu yetkinliğin artırılması çalışmalarında ilk adımı bireysel ve kurumsal anlamda performansın objektif olarak ölçülmesi oluşturacaktır. Projenin amacının; MEB'e bağlı her derece ve türdeki okul ve kurumda TKY anlayışını yaygınlaştırmak olduğu ifade edilmiş, bunun için söz konusu okul ve kurumların bir an önce TKY anlayışı ile yönetilmeye başlamaları gerektiği vurgulanmıştır.

MEB'de TKY çalışmalarının yoğunluk kazanmaya başlamasında 25 Kasım 1999 tarihinde Kalite Derneği (KalDer) ile imzalanan iyi niyet bildirgesinin önemli bir yeri vardır. Bu bildirgeyle birlikte MEB, KalDer'in başlattığı ulusal kalite hareketine katılarak kalite bilincinin ülke geneline yayılmasını hedeflemiştir.³⁵³ MEB'deki TKY uygulamalarının, Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı (EFQM) mükemmellik modeli esas alınarak yürütüleceği ifade edilerek, KalDer desteğinde mükemmellik modeli konusunda, başta birim amirleri olmak üzere her birimden en az iki-üç kişi bilgilendirilmiştir. Ayrıca, birimlerin kalite geliştirme ve kriter ekip

³⁵⁰ **Milli Eğitim Bakanlığı Toplam Kalite Yönetimi Uygulama Yönergesi**, Tebliğler Dergisi, (Kasım 1999/2506), <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/74.html> (13.01.2007)

³⁵¹ **T.C. Milli Eğitim Bakanlığı**, Personel Genel Müdürlüğü, MEB Taşra Teşkilatı TKY Uygulama Projesi, 18.06.2001 Tarih ve B.08.0.PGM.0.23.13.14./310-37500 Sayı.

³⁵² **T.C. Milli Eğitim Bakanlığı**, Personel Genel Müdürlüğü, MEB Taşra Teşkilatı TKY Uygulama Projesi Kılavuzu, Ankara, 2002.

³⁵³ Daha detaylı bilgi için bkz. **KalDer**, "Eğitim Kurumları İçin Toplam Kalite Yönetimi ve Özdeğerlendirme", KalDer Yayınları, No:32, İstanbul, 2002, s.18 vd.

üyelerine TKY ve EFQM mükemmellik modeli eğitimi verilmiştir. Böylece Kasım 1999 - Kasım 2000 tarihleri arasında MEB merkez teşkilatında 2177 personelin TKY, 996 personelin de EFQM mükemmellik modeli konusunda eğitim almaları sağlanmıştır.

MEB merkez ve taşra teşkilatında; çağın getirdiği değişim ve gelişmeleri doğru algılayıp değerlendirebilmeyi, çalışanların sürekli eğitimi ile niteliklerini yükseltebilmeyi, böylece hizmet sunumundaki kaliteyi artırarak eğitim hizmetinden yararlananların memnuniyetini sağlamayı, problemlerin çözümünde ve eğitim yönetiminde karar alma süreçlerine ilgililerin tam katılımını gerçekleştirmeyi ve aynı zamanda karar almada veri kullanmayı yaygın hale getirerek verilerle yönetim anlayışını hakim kılmayı hedefleyen TKY felsefesinin eğitim sistemine yerleştirilmesini hedef alan uygulamalara bakıldığında yönetime tam katılım sağlanması hedefinin toplam kalite ilkelerinden birisi olarak ileri sürülmekte olduğu görülmekte, ancak katılımın kararlara mı, sonuçlara mı olduğu konusunda bir netlik bulunmamaktadır. Burada amaç, okul yönetimine tüm idareci, öğretmen, memur, öğrenci, veli ve sermaye çevrelerinden kişi ve kuruluşların katılması ve kararlarda etkin kılınması olarak değerlendirilebilir. Okullarda yetki ve sorumlulukların paylaştırılması ve yönetime katılım amacıyla, sendikal ve mesleki örgütlenmeler yerine, kalite çemberleri oluşturulması öngörülmüştür. Burada yönetimin gözetim ve denetiminde, yine yönetim ile uyumlu çalışabilecek bir yapı oluşturmak istendiği söylenebilir.³⁵⁴ Kalite çemberleri, problem çözme grupları gibi ekipler ile, çalışanlar “sıfır hata” ile hizmet üretmeye koşullandırılırlar. Bu ekipler, daha yoğun çalışmanın aracıdır, ekip ilişkisi adı altında çalışanlar birbirlerini denetler, zorlar ve sosyal bir baskı ilişkisi sürekli canlı tutulur. Demokratik ve katılımcı ilişki araçları gibi görülen bu mekanizmaların esasen bir “oto-kontrol” ve baskı aracı olarak işlev gördüğü söylenebilir.

TKY uygulamaları ile, bir kamu hizmeti olan eğitimin, okulların “işletme”, öğrenci ve velilerin “müşteri”, eğitimin de “meta” olduğu, bir “ticaret alanı” haline dönüşeceğini söylemek olasıdır. Müşteriler üzerinde odaklanmanın, onların

³⁵⁴ Erkan AYDOĞANOĞLU, a.g.e., ss.53-54.

beklentilerinin belirlenmesi açısından önemli olduğunu savunan bakış açısında müşteriler iki açıdan ele alınmaktadır: “iç müşteriler” ve “dış müşteriler”. Buna göre iç müşteriler; öğrenciler, öğretmenler ve diğer idari görevlilerdir. Dış müşteriler ise; eğitim sürecinin ortaya koyduklarından etkilenen resmi ve özel kurumlar, işletmeler, veliler ve genelde ise toplumdur. Kaliteli bir eğitim için okul yönetimi, öğretmen ve öğrencilerin kendilerinden ne istendiğini bilmelerinin gerekli olduğu, bunun için de iş hayatıyla iletişim ve işbirliği içinde olmaları ve onların ihtiyaçlarına yanıt verebilecek müfredat programları geliştirmeleri gerektiği vurgulanmaktadır.³⁵⁵ TKY’nin uygulandığı eğitim örgütlerinde piyasanın taleplerinin ön plana çıktığı söylenebilir.³⁵⁶

TKY’nin iç müşteri kavramıyla, farklı bölüm ve birimlerde görev yapan eğitim çalışanları arasında bir rekabet ve denetleme süreci de örülecektir. Eğitimci, hiçbir biçimde egemen olamayacağı bir hizmetle önemli ölçüde işine yabancılaşmak ve amacından uzaklaşmak durumunda kalabilecektir. Bununla yalnızca eğitim çalışanları arasında değil, veliler, öğrenciler arasında da benzer bir ilişki kurulmaktadır. Okulları çevresindeki okullarla, bölgeleri birbirleriyle rekabet ettiren bu yaklaşımla birlikte, eğitim bir toplumsallaşma ve özgürleşme süreci olarak değil, bireyleri rekabet kavramıyla kuşatan bir sürece doğru evrilecektir.

TKY’nin müşteri memnuniyeti ilkesi; insani değerleri kapitalist ticari ahlaka göre yeniden biçimlendirerek, yaşamını paraya ve bireysel çıkara göre düzenlemekten başka bir şey düşünmeyen bir toplum meydana getirme hedefine yöneliktir. İnsana verilen değer söyleminin arkaplanında ise, burada ifade edilen insanın sosyal ve sınıfsal özünden koparılmış, aidiyeti olmayan bir unsur olduğu, aidiyetinin ise yalnızca hizmet ettiği kurum olduğu görülmektedir. Bu insanın gücü yerinde oldukça, kuruma hizmete devam ettikçe, bir diğer ifadeyle kuruma „kazandırdıkça-kâr ettirdikçe“ değeri vardır. İnsan unsuru, işletme açısından girdi olarak en ucuza maliyetle ve en büyük kâr getirecek bir varlık olarak değerlendirilir.

³⁵⁵ Gültekin YILDIZ – Kadir ARDIÇ, “Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi”, **Bilgi**, 1999/1, s.77.

³⁵⁶ Elife DOĞAN, **Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi**, 2.Baskı, Academyplus Yayınevi, Ankara, 2002, (ss.73-82), s.41.

TKY felsefesinin MEB uygulamalarıyla eğitim alanında yaygınlaşmasının birtakım olumsuz sonuçları olabilecektir. Kalite kavramı, kâr, rekabet, müşteri kavramları ve yönetim anlayışı ile birlikte ele alındığında, eğitim kamusal bir hizmet olma özelliğini yitirip ticarileştirilen bir meta olmaktadır. Bu durumda veliler, dolaylı olarak da öğrenciler, satınalma güçleri nispetinde eğitim hizmetinden ve kaliteden yararlanabileceklerdir. Kalite eğitiminin ve TKY anlayışının bireyciliği ve rekabet kavramını ön plana çıkaran yönü, toplumsal bir varlık olan insanın, toplumsal sorumluluk ve dayanışmadan tümüyle kopuk, ülke ve halkının sorunlarından, tarihsel ve kültürel değerlerinden uzak, asosyal bir insan olarak yetişmesine olanak verebilir. Bunun yanısıra ölçülebilir standartlarla kalitenin yakalanabileceği bir eğitim anlayışı, bilimsel, demokratik ve özgürlükçü bir eğitim sürecinin doğasına aykırıdır. Eğitim süreci insanı bir ürün ve mal gibi ele alarak belirli davranışlar ve bilgi kalıplarıyla, belirli standartlara uydurma süreci değildir, olmamalıdır.

Eğitim insanı piyasada maddi karşılığı olan herhangi bir mal ya da girdi-çıktı nesnesi olarak değil, bir “değer” olarak ele alınmalıdır. Eğitim süreci, eğitene de eğitilene de sürekli değişim içinde özneye dönüştüren, insanileştiren, toplumsallaştıran ve özgürleştiren bir süreçtir. Bu noktada TKY felsefesinin eğitim sürecinin bu özelliğine zarar vereceği gibi bir sıkıntının doğacağı söylenebilir. TKY anlayışının egemen hale gelmesiyle birlikte hem piyasanın talep ettiği niteliklere uygun insan gücünün hem de üretilen mal ve hizmetleri tüketebilecek tüketicilerin yetiştirilmesi olanağı doğacaktır. Bunun yanında TKY bilgisiyle donanmış öğrencilerin yetişmesi, özel şirketlerin bu konuda verdikleri hizmet içi eğitimin maliyetini önemli ölçüde düşürecektir.

TKY uygulamaları, öğretmenlerin istihdam koşulları ve istihdam biçimleriyle ilgili olumsuz sonuçlara yol açabilecektir. TKY, eğitim sektöründe çalışanların esnek istihdam koşulları içerisine girmeleri için önemli bir köprü, önemli bir aşamadır. Esnek istihdam koşulları ise kazanılmış hakları, örgütsel gücü, sosyal olanakları zayıflatan, daha ileri aşamalarda ise tamamen ortadan kaldıran bir niteliğe sahiptir. Bu çerçevede; iş güvencesi zayıflar, ortadan kalkar, sözleşmelilik ve benzeri esnek istihdam biçimlerinin yaygınlık kazanmasıyla birlikte 657 sayılı yasa ile oluşan

güvenceli memurluk statüsü yerini özel hukuk hükümlerine uygun yeni ve oldukça esnek başka istihdam biçimine bırakabilir, sosyal güvence olanakları zayıflar, ortadan kalkar, iş saatleri esnetilir, piyasaya özgü bir gereklilik olarak ücretler performansa göre belirleneceği ve çalışan performansları da kalite sistemi içerisinde değerlendirileceği için eğitimci bütün gücüyle çalışmak, daha da çok çalışmak durumunda kalacaktır. Burada çok çalışmak, hedeflere ulaşabilmek ve kişinin hem kendini hem de çevresini geliştirebilmesi için olumlu bir özellik olarak görünmekle birlikte TKY felsefesi içindeki çok çalışmak eyleminin kaynağı olumlu hedefler değil, “performans” sisteminin, çalışanlar arası “rekabet”in, oto-kontrolün bireyler üzerindeki olumsuz baskısıdır. Çünkü TKY sistemi içerisinde, genel olarak da kapitalist üretim süreci içerisinde insan; eğer bir çalışan ise ürettiği ve kazandırdığı kadar değerlidir, eğer bir tüketici (müşteri) ise sahip olduğu ve harcayabildiği para kadar değerlidir. TKY felsefesinde insana verilen değer biçiminde söylenegelen söz öbeğinin gerçek anlamı budur.

Eğitim kamusal niteliği olan ve toplumun bütün bireylerinin yararlanma hakkı bulunan, herkesin ulaşabilmesini ve kendini geliştirebilmesini olanaklı kılan bir hizmet, bir süreç olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla birey açısından bir gelişim süreci olan eğitimin kamusal formlarla herkese sunulması gerekmektedir. Bunun yanında eğitim hizmetlerinden yararlanmayı satın alma gücü gibi piyasaya ait bir ölçüte indirgememek de son derece önemlidir. Eğitim hizmetlerine piyasa gözlüğüyle bakıldığında satın alma-alamama gibi piyasa tavırları da karşımıza çıkacaktır. Bunun yanında bir piyasa hizmeti, bedelini ödeyebilen herkesin elde edebileceği bir nitelik taşıdığından, eğitim hizmetleri de yerli ya da yabancı piyasa aktörlerinin eline geçebilecektir. Piyasa koşulları içerisinde yer alan bir hizmetin sunumunda ise yönetici, kaynakları verimli kullanması gerektiğini düşünmek zorundadır. TKY süreci, çalışanı, nasıl daha verimli üretim yapılır konusunda düşünmeye zorlamakta, onun bütün zihinsel süreçlerine hakim olmaktadır. Çalışanlar bir konuda ne kadar düşünür ve üretirlerse ironik bir biçimde işlerini kaybetme riski ortaya çıkabilmektedir. Çünkü daha önce daha fazla sayıda kişinin yaptığı bir iş, sonra daha az kişi tarafından yapılabilir, yeni örgütlenme biçimleri ortaya çıkabilir. TKY’nin en önemli özelliklerinden biri, bu sistemin ve sürecin yöneticinin çalışanı

da kendisi gibi düşünmeye zorladığı bir nitelikte olmasıdır. Bir diğer ifadeyle çalışanlar ne ücretler, ne çalışma koşulları, ne de sosyal hakları konusunda görüş belirtme hakkına sahiptirler. Derin bir “aidiyet” duygusuyla işlerine bağlanan çalışanlara hakim olan en önemli sorun, “daha az maliyetle daha çok ve kaliteli çıktılar” elde etmek, kaliteyi sürekli yükseltmektir.

Eğitim çalışanları açısından düşünüldüğünde, eğitim hizmetlerinin yeni liberal uygulamalarla birer piyasa hizmetine dönüştürülecek olmasının kaçınılmaz sonucu sürekli istihdama dönük öğretmen çalıştırma yerine, sözleşmeli öğretmen çalıştırmanın yaygınlaşması olacaktır. Kârlılık ve verimliliğin personel boyutundaki ölçütü olan performans değerlendirme süreci, esnek istihdam koşullarında çalışan öğretmenin gerektiğinde sistemden derhal atılabilmesine olanak verecektir. Çalışma koşullarının bu biçimde güvencesiz hale getirilmesi, çalışanlar üzerinde bir baskı oluşturur.³⁵⁷ İşsizliği, rekabeti artırır, çalışma barışını, personelle ilgili yasa metinlerinde ve yasa taslaklarında ifade edilmiş olan işbirliği ve dayanışma ilkesini zedeler, ortadan kalkmasına neden olur. Böylelikle, işyeri içerisinde bireyselleşmiş, denetim altına alınmış, bedensel ve zihinsel kapasitesini yalnızca verimlilik ve kârlılığın devamı için kullanabilen bir eğitim çalışanı görüntüsü ortaya çıkacaktır.

TKY’nin eğitim alanında pratik olarak uygulanmasını en somut örnekleri MLO’lardır. MLO uygulamaları Dünya Bankası ile 18 Mayıs 1990 tarihinde imzalanan ve 30 Haziran 1999 tarihinde sona eren Milli Eğitimi Geliştirme Projesi (MEGP) ikraz anlaşması çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.³⁵⁸ Projenin amacı, ilk ve ortaöğretim yönetiminde verimliliği artırmak, ilk ve ortaöğretim ile bu seviyedeki öğretim için öğretmen eğitiminin kalitesini geliştirmek ve Milli Eğitim Bakanlığı’nın işletmecilik beceri ve uygulamalarını geliştirerek kaynak kullanımında daha etkili olmayı sağlamak olarak sıralanmıştır. MEGP’nin üç önemli amacı olduğundan bahsedilmiştir.³⁵⁹

³⁵⁷ Işıl ÜNAL, **Toplam Kalite Yönetimi, Eğitime İdeolojik Saldırıdır**, <http://www.egitimciyiz.com/v1/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=6> (28.02.2006)

³⁵⁸ Söz konusu anlaşma 10 Temmuz 1990 Tarih ve 20570 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

³⁵⁹ <http://earged.meb.gov.tr/htmlsayfalar/birimlerimiz/egitimigelis/megp.htm> (01.03.2007)

1. İlk ve ortaöğretimde kaliteyi artırarak öğrenci başarısını OECD ülkeleri ortalamasına yaklaştırmak,
2. Öğretmen eğitiminde kaliteyi ve geçerliliği artırarak OECD ülkelerindeki benzeri standartlara ulaştırmak,
3. Milli Eğitim Bakanlığı'ndaki yönetim ve işletmecilik beceri ve uygulamalarını geliştirerek kaynak kullanımında daha ekonomik ve etkili olabilmeyi sağlamak.

MEB, bu amaçlar çerçevesinde yapılacak işleri; ilk ve ortaöğretimde kalitenin iyileştirilmesi, hizmet içi öğretmen yetiştirme ve yönetici geliştirme işletmecilik ve beceri uygulamalarının iyileştirilmesi olarak belirlemiştir. İşte MLO'lar, ilk ve ortaöğretimde kaliteyi arttırarak öğrenci başarısını OECD ülkeleri ortalamasına yaklaştırmak amacı ile uygulamaya sokulmuştur. 23 ilde 147 ilköğretim okulu, 37 genel ortaöğretim, 16 Anadolu lisesi ve 8 Anadolu öğretmen lisesi dahil olmak üzere 208 okulda başlatılan uygulamayla TKY'nin altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Daha sonra konuyla ilgili olarak MEB tarafından bir yönerge³⁶⁰ ve çeşitli genelgeler çıkarılmıştır.

MLO'lar, geliştirilen öğretim programlarının, yeni eğitim öğretim ve yönetim yaklaşımlarının sistem geneline yaygınlaştırılmasından önce deneneceği ve teknolojik gelişmelerin eğitime yansıtılacağı okullardır. Bu okulların, pilot uygulama çalışmalarından elde edecekleri deneyimler ile sistem genelindeki diğer okullara liderlik yapacakları öngörülmüştür. Eğitim öğretimdeki değişim sürecinin başarılı olabilmesi için yeni öğretim programları, ders kitapları, öğretim ve değerlendirme materyalleri ve stratejilerinin denenmesine büyük önem atfedilerek, MLO'ların bu amaca yönelik olarak hedeflenen rolleri yerine getirebilmesi umulmuştur. MLO'ların genel müfredat programı geliştirme sürecinde alan uygulaması deneme okulu görevini yapması ve bazı ortak özelliklere sahip olması öngörülmüş, proje okullarının MLO olması için belli bazı standartlara ve değer ölçütlerine sahip olması gerekmiştir. Sınıf mevcutlarının en fazla 30 öğrenci olması, tam gün eğitim, okul kaynaklarının öğrencilere yararlı olmasını sağlamak için aktif veli-okul işbirliği gibi

³⁶⁰ **Millî Eğitim Bakanlığı Laboratuvar Okulu Uygulamalarının Yaygınlaştırılmasına İlişkin Yönerge**, 20.10.1999 Tarih ve 4244 Sayı.

özellikler ortaya konulmuştur. Bütün öğretmenler 5 yıl ve daha fazla öğretmenlik ve en az 3 yıl idari tecrübeye sahip olacaklardır. Her 500 öğrenciye bir müdür yardımcısı, 250 öğrenci için bir rehberlik uzmanının bulundurulması esası da getirilmiştir.

MLO'larda yürütülecek uygulamaların başarılı olabilmesi ve okullarda TKY'nin yaygınlaştırılması amacıyla Okul Gelişimi Yönetim Ekipleri (OGYE) oluşturulmuştur. OGYE, içinde okul idare temsilcisi, öğretmen temsilcisi, öğrenci temsilcisi, veli temsilcisi, sanayi ve ticaret odaları temsilcisi, STK temsilcisinin yer aldığı ve en önemli hedefi okullarda TKY'yi yaygınlaştırmak olan bir uygulama birimi olarak meydana getirilmiştir. OGYE çerçevesinde, sınıf rehber öğretmenleri eşliğinde MLO öğrencileri içinden mali ekip, bakım-onarım ekibi, gezi ve sosyal etkinlik ekibi, kültür edebiyat ekibi gibi ekipler kurularak yine okul düzeyinde satranç, bahçe-çevre düzeni, edebiyat ve dergi, gezi-inceleme, sağlık ekibi gibi gruplar oluşturulmuştur. Ekipler ders aralarında evden getirdikleri pasta, çörek, tatlı vb. yiyecekleri para karşılığında öğrencilere satarak finansman sağlamayı hedeflemektedirler. Birtakım ihtiyaçların karşılanmasında da, örneğin; sınıfın elektrik prizinin bozulması, camın kırılması gibi durumlarda mali ekip para toplayarak, bakım onarım ekibi malzeme alarak yenisini takacak veya onaracaktır. Sınıfın temizliğinden sorumlu olan temizlik ekibinin, deterjan, süpürge, bez vb. malzemeleri mali ekibin topladığı parayla karşılayarak bu ihtiyaçları gidermesi gerekmiştir.³⁶¹

Belirlenen amaçlar doğrultusunda TKY'yi yaygınlaştırmaya yönelik çalışmalar yapmak üzere oluşturulmuş bulunan OGYE'ler, "kaynakların etkin kullanımı" ile "işletmecilik becerileri" ve uygulamalarının geliştirilmesi konusunda üzerine düşeni yapmaya çalışarak, okul ihtiyaçlarının temininde devlet desteği dışında, kamu kaynakları dışında arayışlara girerek, eğitim sürecinin finansmanını öğrenciler, öğrenci velileri ve piyasa üzerinden karşılamaya yönelmiştir. Böylelikle devlet destekli ve kamusal nitelik taşıyan eğitimden daha farklı, piyasaya dönük ve özel sektör yönetim anlayışını uygulayan, özelleşmeye açık eğitim yapısı ve bir okul

³⁶¹ Erkan AYDOĞANOĞLU, a.g.e., ss.66-67.

modeli ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan modelde finansmanın sosyal, kültürel etkinliklerden ve “bağışlardan” sağlanması esastır.³⁶² Hedeflenen nitelikli sınıflara ulaşmanın, büyük oranda söz konusu okulla ilişki içerisinde bulunulan iş çevreleri ve velilerin maddi olanakları ölçüsünde mümkün olduğu görülmüştür. Mütevelli heyeti atamalarıyla okulların özel sektöre açılmaları, eğitimden vergi alınması, birer işletmeye dönüşen okullarda sözleşmeli çalıştırılan öğretmenlerin ücretlerinin okul aile birliği ya da veliler tarafından ödenmek suretiyle bunların öğretmen üzerinde söz sahibi olabileceği ihtimalleri de ortaya çıkmaktadır. Bu durumda tüm okulların ve bu okullar etrafında oluşturulmuş OGYE’lerin aynı işletmeci özelliklere, daha da önemlisi aynı finansman olanaklarına sahip olup olamayacakları şüphelidir. Model ve sistem, okulları serbest piyasa olanakları ve sınırlılıklarıyla karşı karşıya bırakmaktadır. Böylelikle, farklı bölgeler arasında finansman sağlama bakımından farklılıklar olabileceği gibi, aynı okulun farklı sınıfları arasında finansman olanakları bakımından nitelik farkları da ortaya çıkabilecektir. Bu, eğitimdeki fırsat eşitliğini zedeleyen bir durumdur.

MLO’lardaki fiziksel koşulların projenin başlangıcında arzu edilen görüntüye kavuşup kavuşmadığı konusu da, ilerleyen süreçte tartışılır hale gelmiştir. Sınıf mevcutlarının düşürülmesi ve tekli öğretime geçilmesi uygulamayla varılmak istenen en önemli hedefler arasında yer almaktayken, bazı pilot okullarda kalabalık sınıflarda eğitime devam edildiği gözlenmiştir.³⁶³ Bütün bunlar, MLO uygulamaları için

³⁶² Bu konuda, hem MLO’larda OGYE’lerin yönetim yapısı ve hedefleri, hem de finansman kaynakları ile ilgili olarak, MLO uygulamalarının yürütüldüğü bir okulun internet sitesinden alınmış şu ifadeler dikkat çekicidir: “Müfredat Laboratuvar Okullarında, demokratik ve katılımcı bir eğitim anlayışı gereği "Okul Gelişim Yönetim Ekibi" vardır. OGYE’de başta Okul Müdürü olmak üzere, idareciler, öğretmen, öğrenci ve veli temsilcileri ile dernek ve aile birliği üyelerinden de birer temsilci bulunmaktadır. Daha geniş kapsamlı tutulduğunda ticaret ve sanayi odasından bir temsilci, bir mahalle muhtarı ve teknik elemanla birlikte, okulda görevli bir memur da ekibin üyesidir. Okul Gelişim Yönetim Ekibi, Projeden Sorumlu Müdür Yardımcısının rehberliğinde, okulla ilgili projeler üretir, hedefler geliştirir. Bu hedefleri gerçekleştirecek stratejileri saptar, kaynakları sağlar. Kısacası MLO'lara özgü "Okul Gelişim Yönetim Ekibi" en üst yönetim kurulu olarak kendisine atfedilen misyonu başarıyla yerine getirmektedir.” “MLO'lardaki teknolojik araç ve gereçlerin, bakım, onarım ve yenilenmesinde bize kaynak sağlayan, okulun genel onarımları için harcamalarda bulunan Okul Koruma Derneği ve Okul Aile Birliğimiz, Projede hedeflenen aşı kampanyası ve sağlık taramasını yapmış ve her yıl olduğu gibi kermes çalışmalarına da başlamıştır. Geleneksel hanımlar yemeğini de düzenleyen derneğimiz ve aile birliğimiz üyelerine, dernek başkanı [...] ve Aile Birliği Başkanı [...]’in şahsında teşekkürü borç biliriz.”. Bkz. <http://abone.superonline.com/~capaiokulu/genel.htm> (02.03.2007)

³⁶³ Hüseyin CANERİK, **Küreselleşmenin Eğitim Programı**, Bağımsızlıkçı Aydınlanmacı Halkçı Eğitim Derneği Yayını, No:4, Ankara, 2005, s.53.

yeterince hazırlık yapıp yapılmadığının ya da tümünden bu sistemin kamusal niteliği öncelenen bir alanda yeni liberal ve yönetişimci esaslarla yürütülüp yürütülemeyeceğinin sorgulanmasını gerektirmiştir.

MLO modelinin önemli bir noktası da okullarda planlama yöntemi olarak “stratejik planlama”nın benimsenmiş olmasıdır. Stratejik planlama, merkezi ya da ulusal planlamanın alternatifi olarak tercih edilmeye başlanmıştır. Bu anlamda MEB de 1998-1999 eğitim öğretim yılından itibaren MLO’larda stratejik planlamanın uygulanmasını başlatmıştır. Eğitimde stratejik planlamanın öneminin toplum kesimlerinin uzlaşmasını ön plana çıkarması olduğu söylenmektedir. Ayrıca plandan etkilenecek olan tüm kesimlerin planın yapımında yer alması gerektiği vurgulanmaktadır. Stratejik planların ancak stratejik organizasyonlar tarafından yapılabileceğinden hareketle, bu organizasyonların sahip oldukları kaynakları istediği biçimde kullanabilme hak ve sorumluluğuna sahip oldukları belirtilmiştir.³⁶⁴Böylelikle, stratejik planlama uygulamasıyla birlikte, eğitim sistemi içerisinde yer alan okulların ihtiyaçlarının ulusal bütçeden karşılanması yerine, her okulun kendi ihtiyaçlarını yine kendisi tarafından hazırlanacak bir plan doğrultusunda gidermesine olanak tanınmaktadır. Stratejik planlamanın, bu yönüyle TKY modeli ile birbirini desteklediği ve birlikte kullanıldıklarında daha etkili olduğu düşünülmektedir.

Eğitim sistemi, bir bütün olarak kamu hizmeti olmaktan çıkarılarak piyasa malı haline getirilmeye çalışılmaktadır. Bu yeniden tanımlama ve yapılandırma, yukarıda ifade edilmeye çalışılan norm kadro uygulamaları, TKY uygulamaları ve MLO’lar üzerinden yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Okulda karar süreçlerine sermaye temsilcilerinin katılımını olanaklı kılan bir yönetim modeli olan OGYE’ler, her okul ve her eğitim bölgesinde temel amaçlar ile görevleri piyasa ilişkilerine göre tanımlamayı zorunlu hale getiren TKY uygulamaları eğitim sektörünün serbest ticarete konu olması sürecinin hızlandırıcı ayakları olarak değerlendirilebilirler. Bunun sonucunda okullar; müşteri isteklerine göre çalışması

³⁶⁴ Halil IŞIK – Ahmet AYPAY, “Eğitimde Stratejik Plan Geliştirme Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar: Çanakkale İlinde Yapılan Bir İnceleme”, **G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, C.24, S:3, Ankara, 2004, (ss.349-363), ss.350-352.

düşünülen, başarıyı kamu hizmetlerinde temel olan amaç olan kamu yararı ölçütüne göre değil, piyasa ölçütlerine göre yürütmesi istenilen, kapsamlı planlama yerine stratejik planlama yapılması hedefi gösterilen, bütün bunları TKY uygulamaları ile gerçekleştirmesi öngörülen bir yapıya kavuşacaktır.

Öngörülen piyasacı eğitim sistemi, yaşamın her düzeyinde “rekabeti”, “hizmetin bedelini ödemeyi”, “yurttaşların müşterileşmesini” amaç edinerek, toplumsal eşitsizliği ciddi boyutlara taşıyabilecektir. Aynı okul içindeki sınıflar ve aynı bölgedeki okullar arasında eğitim hizmetlerinin sunulması bakımından farklılıklar oluşabileceği gibi, farklı bölgelerin birbirleriyle rekabet içine sokulmasıyla da sıkıntılar doğabilecektir.³⁶⁵ Piyasada mal ve hizmet elde etmenin temel koşulu o mal ya da hizmetin bedelini ödemek olduğu için eğitim hizmetlerinde de hizmetin bedelini ödeme, bedele katılma gibi uygulamalar yaygın hale gelecektir.

Öğretmenler eğitimin sisteminin en önemli unsurlarındandır. Öğretmenin niteliği eğitimin niteliğini doğrudan etkiler. Öğretmenin bir kamu görevlisi olarak kamusal sorumluluklarla yürüttüğü eğitim hizmeti TKY anlayışı içerisinde dönüşüme uğrayarak, öğretmenler iç müşteri olarak tanımlanmakta ve “eğitim hizmeti pazarlayıcıları” olarak yerlerini almaktadırlar. TKY sürecinde eğitim sistemi, olduğu gibi piyasa kavramlarıyla kuşatılmış durumdadır. Bu durumda okullar, piyasa kurallarının geçerli olduğu, piyasa ihtiyaçlarını karşılama amaçlı üretim yapan kurumlar olarak görülmektedir.³⁶⁶ Eğitim hizmetlerinde özelleştirme ve yerelleşmeyi olanaklı kılacak yeni liberal tarzda uygulamalar bütünü olarak bakıldığında, norm kadro, TKY ve MLO uygulamaları, eğitim hizmetlerini piyasa hizmetine dönüştürme araçları olarak değerlendirilebilir.

Eğitim hizmetlerinin temel unsuru olan öğretmenlerin istihdam biçiminin bu süreçte sözleşmelilik ve diğer esnek istihdam biçimlerine doğru evrileceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü piyasaya özgü istihdam biçimi sözleşmelilik

³⁶⁵ Bu konuda bkz. Michael W. APPLE, **Neoliberalizm ve Eğitim Politikaları Üzerine Eleştirel Yazılar**, Eğitim Sen Yayınları, Ankara, 2004, s.117.

³⁶⁶ Gülabi KÖSEOĞLU, **Okullarda Toplam Kalite Yönetimi Gerçeği**, <http://www.egitimciyiz.com/v1/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=4> (28.02.2006)

ve diğer esnek istihdam biçimleridir. Kamu görevliliğinin içinde anlam kazandığı memurluk statüsü ise merkezi planlamacı, kalkınmacı ve kamu hizmetlerini kamu yararı anlayışı ve sorumluluğu ile, üstelik fırsat eşitliğini gözeterek sunmaya çalışan devlete, sosyal devlete özgü bir çalışma biçimidir. Dolayısıyla eğitim hizmetlerinde yeni liberal uygulamalar, eğitimdeki istihdamın piyasa istihdamına dönüştürülmesiyle güç ve anlam kazanacaktır. İstihdamdaki bu dönüşüm kamu hizmet alanlarının piyasa lehine çözülmesine de ciddi katkılar sağlayacaktır. TKY uygulamaları, öğretmeni kalite çemberleri içerisinde, kamusal sorumlulukla değil, sözleşme ve daha fazla performans sergileme endişesiyle çalışmaya iten ve onu gelecek kaygısı içerisine sokan, onu öğrenci, okul aile birlikleri, okulla ilişki içerisindeki sermaye çevrelerine bağımlı kılan bir nitelik arz etmektedir. Üstelik bu tarz istihdamın, çalışma barışını, çalışanlar arası işbirliği ve dayanışma ilkesini zedeleyebileceğini, çalışanları keskin bir rekabet ortamı içerisine yönelteceğini söylemek de olasıdır.

3.3. ULUSLARARASI DİNAMİKLERİN ETKİLERİ

Yeni liberal politikaların eğitim alanında yaygınlaşmasında uluslararası kurumların ve bu kurumlar bünyesinde oluşturulmuş anlaşmaların önemli etkileri bulunmaktadır. Hizmetlerin dünya ölçeğinde serbestleştirilmesi yoluyla sermaye birikimi için kapitalist sisteme önemli olanaklar sunan bu süreç, söz konusu kurumların ve anlaşmaların etkisiyle kamu hizmetlerinin de dünya ölçeğinde serbest ticarete konu edilmesini amaçlamakta ve kolaylaştırmaktadır. Kamu hizmetlerinin sahip olduğu yüksek ticari potansiyel, bu noktada özellikle eğitim hizmetlerinin sermaye birikimi açısından sahip olduğu potansiyel, eğitim hizmetlerinin serbest ticarete konu edilmesi çabalarını anlamlı kılmaktadır. Sermayenin eğitim hizmetlerine nüfuz etmesiyle birlikte, bu hizmetlerin devletin yükümlülüğünde ve toplumsal sorumlulukla yürütülmesi ile finansmanının vergilerle sağlanması biçimindeki sosyal devlete özgü nitelik ortadan kalkarak eğitim bütünüyle bir meta haline gelecektir. Eğitimde kalitenin artırılması, yeni teknolojilerin eğitimde yaygınlaştırılması, eğitim süreçlerinde katılımcılığın sağlanması, bu noktada eğitim harcamalarında devletin değil, gönüllülüğün teşvik edilmesi eğitimin bir kamu

hizmeti olarak eşitlikçi, bilimsel esaslara dayalı, bağımsız, demokratik ve toplumsal sorumluluk amacıyla yürütülmesi niteliğini zayıflatmış, onu piyasaya ilişkin kavram ve algılamalarla kuşatmıştır.

Eğitim hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüştürülmesi, sermaye birikiminin devamlılığı açısından anlamlı olduğundan, bu hizmetleri yürüten personelin istihdam biçiminin statü hukukuna tâbi kamu görevliliğinden, bir diğer ifadeyle memurluktan esnek çalışmaya, sözleşmeliliğe ve diğer istihdam biçimlerine dönüşmesi de anlamlı olacaktır. Çünkü statüye tâbi kamu görevliliği, kanunlarla tek taraflı olarak kamu çalışanına verilen ve piyasaya ait olmayan bir istihdam biçimidir. Kamu görevliliği, anlamını ve gücünü yürütülen hizmetin niteliğinde bulan bir istihdam biçimidir ve gerekli koşulları taşıyan her vatandaşın dahil olabileceği bir çalışma alanıdır, “siyasal bir hak”tır.³⁶⁷ Piyasada geçerli çalışma ilişkileri ise kapitalizme özgü sözleşme yapma serbestisi ile kurulur ve burada işveren ile çalışma arzusunda bulunanın karşılıklı olarak bu ilişkinin kurulabilmesine yönelik iradelerini ortaya koymaları ve bağitlemeleri gerekmektedir. Sözleşmeliliğe tâbi çalışma, “piyasaya özgü ve esnek” bir istihdam biçimidir ve uluslararası dinamikler eğitim hizmetlerinin piyasaya açılması ve bir piyasa metaı haline gelmesi sürecinde TKY felsefesine uygun olarak, bu sektörde tamamen sözleşme ve benzeri piyasa araçlarıyla kurulan istihdam biçimini hakim kılma konusunda oldukça etkindirler. Esnek istihdam, kamu hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüşmesinin tamamlayıcı ve olmazsa olmaz unsurudur. Piyasa hizmeti, ancak ona özgü esnek istihdamla anlamlı hale gelmektedir.

3.3.1. Dünya Bankası ve Etkileri

Dünya Bankası, ülkeleri dünya piyasasıyla bütünleştirerek küresel ekonomik büyümenin sağlanması amacını üstlenmiştir. Bu amacın arka planında esasen sermaye birikiminin devamlılığını sağlamanın etkin bir yolu olarak bütün ülke piyasalarının, kamu mal ve hizmetlerini de kapsayacak biçimde “dünya ölçeğinde serbestleştirilmesi”nin yer aldığı söylenebilir. Dünya kapitalist sistemi içinde yer

³⁶⁷ T.C. 1982 Anayasası, md.70.

alan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri dünya ekonomik işbölümüne katmak görevini üstlenen Dünya Bankası'nın etkisiyle Türkiye'de eğitim, özellikle 1980'li yıllardan sonra yapısal uyum programları çerçevesinde ele alınmış ve bu temelde yönlendirilmiştir. Bu ve benzeri uygulamalarla birlikte eğitim üzerindeki ekonomik baskı belirginleşmiş, sermayenin küresel çıkarları eğitim sisteminin yeni örgütlenmesini ve işleyişini etkilemiştir. Türkiye'de dış kredili eğitim projeleri 1962 yılından itibaren uygulanmış, 1980'e kadar eğitim kredileri ile fiziksel donanımın geliştirilmesi ve okul binalarının yaygınlaştırılması amacı güdülmüştür.

3.3.1.1. Eğitim Alanında Proje Kredileri

Dünyada olduğu kadar Türkiye'de de eğitim politikalarının oluşturulmasındaki en önemli aktörlerden biri olan Dünya Bankası, otuz yılı aşkın bir süredir bu amaçla değişik proje kredilendirmelerinde bulunmuştur. 1963'ten bu tarafa dünya ölçeğinde eğitim alanında 39 milyar dolardan fazla kredi transferinde bulunan Banka'nın, günümüz küresel rekabet koşullarında ülkelerin ayakta tutunabilmesi için gerekli olan yüksek dereceli ve esnek yeteneklerle donanmaları konusunda yardımlarda bulunulduğu, bu amaçla da ülkelerin eğitim sektörlerine son derece önem verildiği belirtilmektedir.³⁶⁸ Türkiye ile eğitim alanındaki krediler bazında 1971'de başlayan bu süreç, 1980'lerde ve özellikle de 1990'lardan itibaren belirginlik kazanmıştır.

Dünya Bankası bir sektör olarak tanımladığı eğitim hizmetlerini bazı başlıklara ayırmakta ve açtığı kredileri de bu başlıklar itibarıyla sınıflandırmaktadır. Söz konusu başlıklar şunlardan oluşmaktadır.³⁶⁹ Resmi olmayan yetişkin okuryazarlık eğitimi, genel eğitim sektörü, okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim, yaygın eğitim, mesleki eğitim. Banka ile Türkiye arasında yapılan kredi anlaşmaları içinde doğrudan eğitim sektörünü konu alanların sayısı 9'u bulmuştur. Bunlar:

³⁶⁸ **World Bank**, "Education and the World Bank-What is the World Bank doing to support education?" <http://go.worldbank.org/TUEBT75UD0> (01.03.2007)

³⁶⁹ <http://go.worldbank.org/5E0UQO1020> (01.03.2007)

1. 1971 tarihli Eğitim Projesi. 13,5 milyon dolar tutarındaki bu proje ile 32 teknik okul ile 12 ticaret okuluna eğitim materyali sağlanması amaçlanmıştır.
2. 1984 tarihli Sınâî Eğitim Projesi (I). 36,8 milyon dolarlık bu proje ile imalat-ihracat sanayiinde çalışan işçilerin verimliliğini artırmak, bu amaca ulaşmak için de Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren bir eğitim kuruluşu olan Sınâî Eğitim ve Geliştirme Merkezi ile YÖK'ün kurumsal kapasitesinin sınâî eğitim verebilecek biçimde güçlendirilerek, Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) personeline eğitim burslarının sağlanması amaçlanmıştır.
3. 1985 tarihli Endüstriyel Okullar Projesi. 57,7 milyon dolarlık bu proje ile yetişmiş sınâî işgücünün sayısını artırmak, kalitesini yükseltmek, mevcut program ve eğitim malzemelerinin kalitesini yükseltmek, Erkek Teknik Öğretim Genel Müdürlüğü'nün planlama ve idari kapasitesini artırmak amaçlanmıştır.
4. 1987 tarihli Yaygın Mesleki Eğitim Projesi. 58,5 milyon dolar tutarındaki bu projenin amacı yaygın mesleki eğitim yoluyla yetiştirilen işgücü arzını arttırmaya ve bu eğitimden sorumlu kurumların kapasitesini güçlendirmeye yardım etmek olmuştur. Halk eğitim merkezi, çıraklık eğitim merkezi, ticaret ve turizm eğitim merkezi gibi yaygın mesleki eğitim kurumlarından 200'ünün bünyesinde döner sermaye işletmeleri kurulması bu proje kapsamında gerçekleştirilmiştir.
5. 1988 tarihli Sınâî Eğitim Projesi (II). 115,8 milyon dolarlık bu projenin amaçları; YÖK'ün teknisyen eğitimi programları ile mesleki ve teknik öğretmen eğitimi programlarını planlamaya ve koordine etmeye ilişkin kapasitesini güçlendirmek, sanayi sektöründe yer alan eğitim görmüş teknisyenleri nitelik bakımından geliştirmek ve sayısını artırmak, eğitim görmüş mesleki ve teknik öğretmen arzını artırmak, turizm sektöründe yer alan yetiştirilmiş otel ve ikram personeli ile diğer hizmet personeli nitelik bakımından geliştirmek ve sayısını artırmak olarak belirtilmiştir.
6. 1990 tarihli Milli Eğitim Geliştirme Projesi. 90,2 milyon dolarlık bu proje, TKY'nin eğitim alanında pratik olarak uygulanmasının en somut

örnekleri olan MLO'ların yaşama geçirilmesini mümkün kılmıştır. Projenin amacı, ilk ve ortaöğretim yönetiminde verimliliği artırmak, ilk ve ortaöğretim ile bu seviyedeki öğretim için öğretmen eğitiminin kalitesini geliştirmek ve MEB'in işletmecilik beceri ve uygulamalarını geliştirerek kaynak kullanımında daha etkili olmayı sağlamak olarak sıralanmıştır.

7. 1998 tarihli Temel Eğitim Proje Kredisi (I). 300 milyon dolar tutarındaki bu kredi ile sekiz yıllık kesintisiz ilköğretim uygulamaya geçirilmiştir. Ayrıca temel eğitimin kalitesinin geliştirilmesi, eğitim materyalinin geliştirilmesi, daha motive olmuş ve daha kaliteli öğretmenlerin yetişmesi, kalabalık olmayan sınıflarda güncel müfredatla öğrencilerin daha fazla kazanç elde edebilecekleri ifade edilerek, söz konusu miktarın temel eğitim programı hedeflerine ulaşmak için başarıyla kullanılması durumunda, ikinci bir 300 milyon dolar kredi verileceği de taahhüt edilmiştir.³⁷⁰
8. 2002 tarihli Temel Eğiti Proje Kredisi (II). Bir önceki gibi 300 milyon dolar olarak gerçekleşen bu kredi ile bundan önceki projenin devam ettirilmesi ve ilk yapısal uyum kredisi altında gerçekleştirilen aktivitelerin daha da geliştirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca okul öncesi eğitim olanaklarının geliştirilmesi, kırsal bölgelerdeki okulların rehabilite edilmeleri, temel eğitimde bilgisayar desteğinin artırılması ve yabancı dil laboratuvarlarının yaygınlaştırılması, kırsal bölgedeki okulların da mümkün ölçüde bilgisayar olanaklarına kavuşturulması, şehirlerde gecekondu bölgelerine eğitim materyallerinin sağlanması, öğretmenlere daha etkin olmalarını sağlayıcı hizmet içi eğitimlerin verilmesi gibi konularda da kredinin destek verici nitelikte olacağı ifade edilmiştir.³⁷¹
9. 2005 tarihli Ortaöğretim Projesi. 105 milyon dolar tutarındaki bu projenin amacının Türkiye'de ortaöğretimin kalitesinin ve ekonomik anlamlılığının geliştirilmesi olduğu belirtilmiştir. Kredi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin daha fazla kullanımı ile kariyer danışmanlığının yaygınlaşması ile birlikte,

³⁷⁰ **World Bank**, "Turkey Basic Education Project", <http://go.worldbank.org/25YJ7OUSZ0> (02.03.2007)

³⁷¹ **World Bank**, "Turkey: Second Basic Education Project", <http://go.worldbank.org/WAK651VBR0> (02.03.2007)

genel ve mesleki eğitimde müfredatın geliştirilmesine ilişkin reformların gerçekleştirilebilmesi amacını da taşımaktadır.³⁷²

Dünya Bankası'na sağlanan bu kredilerin, kamu hizmetlerinin serbestleştirilmesi hedefi doğrultusunda eğitim sisteminin dönüştürülmesini kolaylaştıracağı söylenebilir. Eğitim sektörünü küresel sermayenin ürettiği “eğitim teknolojileri ve araçları piyasası”nın sürekli bir müşterisi durumuna getirmek de önemli bir hedef olarak yer almaktadır. Eğitim çalışanlarının, öğretmenlerin istihdamıyla ilgili olarak özellikle 1998 tarihli Temel Eğitim Proje Kredisi (I) kapsamında Türkiye ve Dünya Bankası arasındaki kredi anlaşma metninde projenin tanımlanmasıyla ilgili bölümde temel eğitim kapsamının yaygınlaştırılması alt başlığı altında yer alan ve öğretmen atama sürecinin adem-i merkezileştirilmesi de dahil olmak üzere, “öğretmen atamalarındaki esnekliğin” ve istihdamdaki etkinliğin artırılmasına yönelik çalışmaların uygulanması biçimindeki ifadeler dikkat çekicidir.³⁷³ Kamu hizmetlerinin dünya ölçeğinde serbest ticarete konu edilmesi noktasında, öğretmen istihdamının statüden esnekliğe doğru evrilmesi yönünde uluslararası metinlerde yer alan vurgular, kapitalist sistemin kendi amaçları açısından makul ve anlamlıdır.

3.3.1.2. CAS Raporlarında Eğitim

Dünya Bankası, kendisinden aktif olarak borç almakta olan ülkelere yönelik CAS (Country Assistance Strategy – Ülke Yardım Stratejisi) oluşturmakta ve bununla ilgili raporlar hazırlamaktadır. Üçer yıllık hazırlanan bu raporlar Dünya Bankası'nın söz konusu ülkelerdeki çalışma planları olarak da değerlendirilmektedir. Dünya Bankası kaynaklarında, CAS raporlarının, ilgili ülkenin hükümeti ile çeşitli STK'lar, ticaret odaları, medya temsilcileri, meslek birlikleri ve dini grupların geniş katılımı ile hazırlandığı belirtilmektedir.³⁷⁴ CAS, Dünya Bankası İcra Direktörleri

³⁷² **World Bank**, “Turkey: Secondary Education Project”, <http://go.worldbank.org/JT75XCVD30> (05.03.2007)

³⁷³ **World Bank**, “Loan Agreement (Basic Education Project) Between Republic of Turkey and International Bank for Reconstruction and Development”, <http://go.worldbank.org/EXOFR4GQ90> (05.03.2007)

³⁷⁴ **World Bank**, “Country Assistance Strategies”, <http://go.worldbank.org/4M75B176J0> (05.03.2007)

Kurulu'nun Temmuz 1998'de kabul ettiği yeni bir politika olarak ortaya çıkmıştır. Dünya Bankası'nın 1998 yılından itibaren uygulamaya koyduğu yeni çalışma yöntemi olan CAS, müşteri ülkelerin gelişme hedeflerini başarmalarına yardım etmek için Dünya Bankası Grubunun çalışma planını ayrıntılı şekilde ortaya koyan bir dokümandır.³⁷⁵

Dünya Bankası'nca Türkiye için 2001-2003 ve 2004-2006 yıllarını kapsayan 3'er yıllık iki CAS raporu hazırlanmıştır. İlk CAS beş konu üzerine temellenmiştir: Büyüme ve istihdam sağlamak için reformları tamamlamak, kamu yönetimini ve hesap verebilirliği geliştirmek, sosyal hizmetleri ve sosyal güvenliği genişletmek, çevresel yönetimi ve felaketleri azaltmak, teknolojik yeterliliği hızlandırmak. Bu beş temel üzerine inşa edilen stratejinin, IMF'nin stand-by düzenlemeleri ile paralel gitmesi öngörülmüştür. İkinci CAS ise 4,5 milyar dolarlık bir borç verme planıyla beraber ortaya çıkmış, temel reformların uygulanmasında Türkiye'ye yardım etmek Dünya Bankası stratejisi olarak belirtilmiştir. CAS dokümanında iki kredi senaryosu bulunmaktadır: 4,5 milyar dolarlık yüksek kapsamlı bir kredi ve 1,3 milyar dolarlık düşük kapsamlı bir kredi. Verilecek olan bu kredilerin, reformların Dünya Bankası'nı tatmin edecek biçimde yapılıp yapılmamasına bağlı olacağı da ifade edilmiştir.

CAS, kamu sektörü reformlarının yaşama geçirilmesini öncelikli olarak hedeflemektedir. Bu da piyasacı ilkelerle biçimlenmiş bir devlet örgüsünü gerektirmektedir. Adem-i merkeziyetçi hizmet sunumu ve belediye reformlarının, ayrıca STK'ların rollerinin desteklenmesine vurgular yapan ikinci CAS'ta eğitim hizmetlerine de değinilmiş, bu sektöre önem verilmiş, eğitim hizmetleriyle ilgili reformların sürdürüleceği ifade edilmiştir.³⁷⁶ Eğitim hizmetleri ile ilgili reformların bu hizmetlerin "dünya ölçeğindeki liberalizasyonu" ana hedefine koşut bir biçim ve içerikle sürdürüleceği göz önüne alındığında, eğitim sektörü çalışanları ile ilgili düzenlemelerin de çalışma rejiminin esnekliği ilkesi gözetilerek yürütüleceği sonucuna varılabilir.

³⁷⁵ Sabrina KAYIKÇI, **Dünya Bankası'nın Yeni Kredi Verme Yöntemi: Ülke Destek Stratejisi ve Türkiye Uygulaması**, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/CAS.pdf> (06.03.2007)

³⁷⁶ **Dünya Bankası**, Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelik Ülke Destek Stratejisi ile İlgili Memorandum, Rapor No: 26756 TU, 2003, ss.19-24.

3.3.2. Dünya Ticaret Örgütü ve Etkileri: GATS ve Eğitim Hizmetlerinin Serbest Ticarete Konu Olması

GATS, DTÖ'nün kurucu anlaşmalarından biri olarak 1995 yılında imzalanmıştır. GATS; uluslararası hizmet ticaretine ilişkin temel kavram, kural ve ilkeleri küresel düzeyde belirleyen ilk çok taraflı anlaşmadır.³⁷⁷ GATS, ülkelerin kamu yönetimi yapılarının yeni liberal esaslar çerçevesinde düzenlenmesi konusundaki temel uluslararası anlaşmalar içerisinde oldukça önemli bir yere sahiptir. DTÖ'nün, bünyesindeki diğer anlaşmalarla birlikte bu temel anlaşmayla da “küresel sermayenin mal ve hizmet ticaretindeki akışkanlığını sağlamayı ve önündeki engelleri kaldırmayı” hedeflediği söylenebilir. Özellikle hizmet ticaretindeki akışkanlığın artması durumunda kamu hizmetleri de dahil olmak üzere pek çok hizmet sektörünün uluslararası serbest ticarete konu olması mümkün hale gelecek, dolayısıyla kamu hizmeti kavramı piyasacı bir içeriğe bürünerek, önceden toplumsal sorumluluk ve kamu yararı ilkelerine koşut olarak yürütülen hizmetler, bedeli ödenmek koşuluyla satın alınabilen birer piyasa hizmeti konumuna gelebilecektir. Bu durum sermayenin küresel ölçekte hareket yeteneği kazanıp kamusal sektörlere nüfuz etmek ve onları piyasalaştırarak kârlılığını sürdürebilme amacıyla uygunluk göstermektedir. DTÖ etkinlikleri bu amaca hizmet eder görünmektedir.

Daha önce de ifade edildiği gibi DTÖ sekreteryası oldukça geniş bir faaliyet alanını kapsamakta olan hizmetler sektörünü 12 ana ve 155 alt başlıkta toplamıştır. Böylelikle hemen hemen akla gelebilecek bütün hizmet alanları GATS kapsamına dahil edilmiştir. GATS hükümleri çerçevesinde, kamu hizmetleri de dahil olmak üzere herhangi bir alanda küresel sermayenin girişini kısıtlama olanağı ortadan kalkmıştır. Herhangi bir hizmet alanında kısıtlama yapmak belli koşullara bağlanmıştır. Buna göre; kısıtlama, ancak hizmetin kamu tarafından ticari nitelikli ve rekabetçi olmadan sunulması durumunda söz konusu olabilecektir. Yani kamusal otorite tarafından yerine getirilen bir hizmetin ticari nitelik taşımaması ve hizmetin yerine getirilmesinde rekabetçi ortamın oluşmaması koşulu aranacaktır. Bir hizmetin ticari nitelik taşıması, o hizmetin sunumundan artı değer elde edilmesiyle ilişkili

³⁷⁷ Nuray E. KESKİN – Aytül G. DEMİRCİ, *a.g.e.*, s.42.

olduğundan, GATS, artı değer elde etmenin mümkün olduğu bütün hizmet alanlarının uluslararası serbest ticarete konu edilmesi ve piyasa koşulları içine alınmasıyla ilgili konuları hükme bağlama görevini üstlenmiştir. Bir hizmet alanında o hizmetin ticari nitelik taşıdığına ilişkin özelliklerin görülmesi ve hizmetin yerine getirilmesinde rekabetçi ortamın oluşması durumunda o hizmet ticari nitelik taşır ve GATS kapsamına alınabilir. Dolayısıyla GATS ile tüm kamu hizmet alanlarının küresel piyasa işleyişine dahil edilmesi temel hedef olarak ortaya çıkar.

Türkiye, 155 alt başlıktan neredeyse yarıya yakınına ilişkin taahhütte bulunmuştur. Taahhütte bulunan hizmet sektörleri arasında, hatırı sayılır bir kısmı devlet tarafından yürütülen ve esasen bir kamu hizmeti niteliğini taşıyan, ancak GATS öncesinde özel sektöre açılmış bulunan eğitim sektörü de yer almıştır. GATS'ın bu noktadaki belirleyiciliği; daha önce ulusal düzeyde özel sermayeye açılmış bulunan eğitim hizmetleri alanının uluslararası sermaye de açılıyor olması, buna koşut olarak özelleştirmelere hız kazandırıyor olmasıdır. Eğitim hizmetleri, toplumun azımsanmayacak sayıda bir kesimini ilgilendirdiği ve bu hizmetlerden yararlanan / yararlanmak isteyenlerin sayısı her geçen zaman zarfında arttığı için tamamen serbest ticarete konu edilmesi ve piyasa koşullarında yürütülmesi durumunda kâr elde etme potansiyeline sahip hizmetler arasında üst sıralarda yer almaktadır. Bir anlamda birikim rejiminin devamlılığını sağlamada eğitim hizmetleri alanı, oldukça önemli bir manevra alanıdır. Eğitim için belirlenen genel çerçeve eğitimin birey için geleceğe yönelik bir yatırım olduğu biçimindeki vurgudur. Eğitimin bireysel getirisinin toplumsal getirisinden daha fazla olduğu yönündeki açıklamalar, beşeri sermaye kavramlaştırması ile daha teorik bir çerçeveye oturtulmaktadır.

GATS, devletlerin, birtakım yetkilerini DTÖ'ye devreden bir anlaşma niteliğini taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve serbest piyasaya açılmasına koşut olarak eğitim hizmetlerinin özelleştirilmesi ve serbest piyasaya açılmasıyla birlikte, bu hizmetleri yürütenlerle ilgili çalışma rejimi “statüden esnekliğe” doğru evrilecektir. Çünkü statü hukukuna tâbi çalışma, kamu tarafından yürütülen ve kamu hizmeti niteliği taşıyan aslî ve sürekli görevlere ilişkin bir çalışma

biçimidir. Memurluk kavramı içerisinde anlamını bulan bu çalışma biçimi, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gözetilen yararın kamu yararı olması nedeniyle güvenceli ve kendine özgü bir yapı içerisinde varlık bulmuştur. Birer kamu hizmeti görevlisi olan öğretmenler de statü hukukuna tâbidirler. Eğitim hizmetlerinin serbest ticarete konu edilmeye başlanmasıyla birlikte söz konusu çalışma biçiminin aşınmaya uğradığı bir gerçektir.

Anayasa’da statü hukuku doğrultusunda yasal hükümlere ve kurallara bağlı olarak inşa edilen kamu personel rejimi, esnek istihdam uygulamalarıyla açık bir çatışma içerisinde bulunmaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin piyasa hizmeti niteliğiyle sunulması yaygınlaştıkça kamu personel rejiminin statü hukuku zemininde biçimlenen yapısı bozularak, bu rejim esneklik zemininde yeniden biçimlenecek ve yeni bir yapıya kavuşacaktır. Bunun sonucunda öğretmenlik de esneklik zemininde yeniden yapılacaktır. Kamu görevlileri içerisinde en büyük kesimi oluşturan öğretmenler arasında zaten var olan esnek çalışma biçimlerinin bu süreçle birlikte aslı çalışma biçimine dönüşmesi olanaklı hale gelmektedir. Bu durum, eğitim hizmetlerinin bir kamu hizmeti olma niteliğini kaybedip piyasa hizmetine dönüşmesi ve yürütülen bu hizmetlerin kamu yararı ile bağlantısının kesilmesinin doğal sonucu olarak görülmektedir. Çünkü piyasa hizmetlerinde çalışmanın esası sözleşmeliliğe dayanmaktadır.

Öğretmenlerin çalışma rejimlerinin esneklik zemininde yeniden yapılanmasıyla birlikte ücretler, çalışma koşulları, sosyal kazanımlar gibi konularda sorunlar / geri dönüşler yaşanabilecektir. Burada asıl önemli konu, çalışmada devamlılığın güvence altında olmadığı, sözleşmelerin yenilenmesinin performans ölçütüne bağlı olduğu, iş-ücret bağlantısının sağlıklı olmadığı bir yapının meydana geliyor olmasıdır. İşsizlik, sözleşmeye dayalı esnek çalışma rejimlerinin olası sonuçlarından biridir. Bunun yanında eğitim hizmetlerinin sunulmasında bu dönüşümlerin yaygınlaşması, eğitimin bir ülkenin geleceğini inşa etme noktasındaki görevini ve önemini zedeleyebilecektir.

3.3.3. Avrupa Birliği ve Etkileri

Yeni liberal politikaların eğitim alanına taşınması ve yayılması konusunda önemli role sahip olan uluslararası kurumlardan biri de AB'dir. Türk eğitim sisteminin biçimlenmesi konusunda, özellikle eğitim reformları sürecinin ve bu süreçte ortaya çıkan / çıkacak uygulamaların pek çoğunun hareket noktasının AB'ye üyelik ve bu üyeliğin olanaklı kılınabilmesi için gereken AB'ye uyum olduğu görölmektedir. Bu nedenle eğitim istihdamındaki yeni liberal dönüşümle, AB'ye uyum politikalarının eğitim hizmetlerini bir piyasa hizmeti haline getirmesi ve aynı zamanda uluslararası bir işgücü piyasası oluşturulması amacı arasında anlamlı bir bağ kurulabilmektedir.

MEB, Türk eğitim sisteminin AB eğitim politikalarına uyum sağlaması konusunda çalışmalar yapmaktadır. AB temel anlaşmalarının ilgili maddeleri ile birlikte Konsey, Parlamento ve Mahkeme kararları ile pek çok politika belgesi ile ortaya çıkmış bulunan eğitim politikalarının temel ilkelerine bakıldığında:

1. Çok kültürlülüğün meydana getirilmesi,
2. Mobilizasyon,
3. Herkes için eğitim,
4. Mesleki bilgi,
5. Dünyaya açıklık

gibi konuların ön plana çıktığı görölmektedir. AB'nin eğitimden beklediği temel hedefin ekonomik ve toplumsal bütünleşmeyi sağlayıcı bir rol üstlenmesi olduğu ifade edilmiştir. Ekonomik bütünleşmeyle ifade edilmek istenen bir ortak pazardır. Bu durumda ortak pazara giden yolda ortak bir işgücü piyasasının oluşturulması da kaçınılmaz hale gelecektir. Böylelikle AB, özellikle mesleki eğitim olanaklarının ve kalitesinin geliştirilmesine vurgu yapmıştır.³⁷⁸

³⁷⁸ Ahmet DUMAN, "Avrupa Birliği, Türkiye ve Eğitim", **Mülkiye**, Cilt:XXVI, Sayı:233, (ss.191-207), ss.194-196.

2000 yılı Mart ayında Lizbon’da yapılan Avrupa Konseyi toplantısında ortaya çıkan ve Lizbon Stratejisi olarak bilinen raporla da; Avrupa’nın 2010 yılına kadar dünyanın en rekabetçi ve en dinamik bilgiye dayalı ekonomisi haline getirilmesi, daha iyi ve daha çok iş olanaklarının geliştirilmesi ile daha çok toplumsal uyum ile sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanabilmesi için stratejik hedefler belirlenmek suretiyle on yıllık bir kestirim yapılmıştır.³⁷⁹ Eğitimle ilgili olarak ortaya çıkan stratejilere bakıldığında:

1. Eğitimin, özellikle de mesleki eğitimin kalitesinin iyileştirilmesi,
2. Yaşam boyu öğrenmenin herkes için erişilebilir hale getirilmesi,
3. Eğitim sisteminin dış dünyaya daha açık hale getirilmesi,
4. Toplumsal uyum ve vatandaşlığın etkin olarak kullanılması

ilkeleri göze çarpmaktadır. Bu stratejilerin yaşama geçirilebilmesi için ortaya konulan öneriler arasında da söz konusu stratejilerin yerel, bölgesel boyutlarda da olmasına dikkat etmek, eğitim alanında yerel yapılar, işverenler, sosyal ortaklarla işbirliğine giderek öğretim merkezleri kurulmasını olanaklı kılmak, bu yönde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasını yaygınlaştırmak gibi başlıkların öne çıktığı görülmektedir.

AB bünyesinde ortaya çıkan, gündeme geldiğinden bu tarafa Avrupa’daki pek çok toplumsal hareket ve sendika tarafından tepkiyle karşılanan ve esas olarak hizmetler alanında malların serbest dolaşımını olanaklı kılan piyasaya benzer bir serbest hizmet piyasası oluşturmayı amaçlayan Bolkestein Hizmetler Direktifi de, AB’nin kamu hizmetleri alanındaki yeni liberal yaklaşımını net bir biçimde ortaya koymaktadır. Direktif, AB’nin ekonomik rekabet gücünü arttırmayı, AB çapındaki yeni liberal kurumsallaşmayı güçlendirmeyi ve “her alanda serbest hizmet ticaretinin önünü açmayı” hedeflemektedir. Hizmet alanında faaliyet gösteren sermaye faaliyetlerinin önündeki engelleri kaldırmayı amaç edinen direktifin, eğitim ve sağlık alanları dahil, çok geniş bir hizmetler alanındaki ilişkileri etkileyeceği

³⁷⁹ **European Union**, “Education and Training 2010 Diverse Systems, Shared Goals -The Education and Training Contribution To The Lisbon Strategy-“, http://ec.europa.eu/education/policies/2010/et_2010_en.html (08.03.2007)

düşünülmüştür.³⁸⁰ Direktif ile getirilen en önemli konulardan biri de; bir AB ülkesinin hizmet sektöründe faaliyet gösteren bir işletmenin, kendi ülkesinin kuralları içerisinde başka bir AB ülkesinde de hizmet sunabilmesidir.³⁸¹ Bu durum, çalışma koşullarını olumsuz etkileyebilecek ve her şeyden öte çalışanlar arasında rekabeti ve çatışmaları körükleyebilecek olan bir konudur. Çünkü bu tür yeni liberal uygulamaların doğurduğu çalışanlar arası rekabet, ücretlerin giderek düşmesine, sosyal haklardan daha çok feragat edilmesine, böylelikle hem çalışma koşullarının gerilemesi ve hem de işsizliğin artmasına neden olabilecektir. Kamu hizmetlerinin rekabete açılması ve özel sektöre kamu hizmetleri sunma olanağı tanınmasıyla birlikte, bu hizmetleri sunan özel sektörün yükümlülüklerinin azaltılması yönünde bir baskının gelme olasılığı yüksektir. Bu, varlık nedeni kamu yararının gerçekleştirilmesi olan kamu hizmetlerinin niteliğini etkileyecektir.

Türkiye'nin AB'ye uyum çalışmaları arasında hiç şüphesiz eğitim sektörü ve bu sektörle ilgili yapılan çalışmalar da önemli bir yere sahiptir. MEB, AB eğitim sistem ve normlarına uyumun sağlanmasını önemli bir hedef olarak görmektedir. Bu nedenle AB ve MEB mevzuatının taranarak birbiri ile uyumlu olanlar ile uyum sağlanması gereken mevzuatın tespit edilmesi biçiminde çalışmalar yapılmıştır. Bu çerçevede, AB ve AB ile yapılan projeler ve birliğin faaliyet programları konularında MEB bünyesinde; Müsteşarın başkanlığında üst düzey yöneticilerinden oluşan bir Danışma Kurulu, Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün başkanlığında genel müdürlüklerden ilgili daire başkanlarından oluşan Yürütme Kurulu ve Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı bünyesinde APK, Mesleki ve Teknik Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi (METARGEM), Eğitimi Araştırma ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı (EARGED) temsilcilerinden oluşan AB Eğitimi Araştırma-Geliştirme Kurulu oluşturulmuştur. Eğitimde AB standartlarına kısa sürede ulaşılması hedefiyle öğretim programları hazırlanırken AB ülkeleri arasında mal, hizmet ve kişilerin serbest dolaşımı ilkelerinin dikkate alınması gerekliliğine de vurgu yapılmıştır.³⁸²

³⁸⁰ http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=4150 (08.03.2007)

³⁸¹ Özgür MÜFTÜOĞLU, **Bolkestein Direktifi ve AB'nin Gerçek Yüzü**, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=4838 (09.03.2007)

³⁸² T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, "2002 Yılı Başında Milli Eğitim Uluslar Arası İlişkiler ve Avrupa Birliği", <http://www.meb.gov.tr/Stats/Apk2002/12.htm> (01.03.2007)

AB'ye uyum sürecinde, eğitim personeli ile ilgili alanlarda da yeni düzenlemelerin hedeflendiği dile getirilmiş ve pek çoğu da uygulamaya geçirilmiştir. Bu noktada yönetici atama, öğretmen atama ve özellikle de norm kadro alanında yapılan düzenlemelerin yeni liberal bir içeriğe sahip oldukları görülmektedir. Örneğin; yöneticilerin değerlendirilmesinde, değerlendirme ilkeleri ile değerlendirme ölçüt, gösterge ve standartları belirlenmiştir. Merkez ve taşra örgütü yöneticilerine yıllık iş planları yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Değerlendirmenin yıllık iş planlarında yer alan hedeflere ulaşmak için belirlenen standartlarda yapılıp yapılmadığına göre denetleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu düzenlemelerle birlikte birinci sicil amiri ile kendi yıllık iş planını hazırlayan her yöneticinin, hangi görevi ne zaman hangi standartta yapacağını sene başında planlaması ve değerlendirilmesinin de buna göre yapılacağını bilmesi öngörülmüştür. Değerlendirilme sürecinde her yöneticinin, birinci sicil amirince doldurulan ilk Değerlendirme Raporu I hakkında, yazılı görüş verme, sicil amiri ile değerlendirilme durumu hakkında görüşme ve tartışma hakkına sahip bulunması söz konusu olmuştur. Ayrıca, her yöneticinin sene sonunda bir öz değerlendirme formu ile iş başarımını etkileyen konular hakkındaki görüşlerini, sicil amirine bildirmesi öngörülmüştür. Böylelikle değerlendirme sisteminin AB ülkelerinin büyük çoğunluğunda uygulanan performans değerlendirme sistemine benzeştirilmesine çalışılmıştır.

Norm kadro çalışmaları ile birlikte her okulda branşlar bazında bulunması gereken norm kadro sayısı belirlenerek personel istihdamında tam kapasite kullanımının gerçekleştirilmesine çalışıldığı vurgulanmış, öğretmen bazında saptanan normun, okul ve diğer eğitim kurumlarında eğitim sürecinin diğer girdileri bakımından belirlenecek normun da öncüsü ve itici gücü olacağı belirtilmiştir.³⁸³

MEB, temel eğitimin ve mesleki eğitimin desteklenmesine yönelik olarak projeler hazırlamış ve bu projeleri AB'den sağlanacak kredilerle finanse etmeyi düşünmüştür. Bu projelerle eğitim-öğretim kurumlarıyla işgücü piyasasının talep

³⁸³ T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, "2002 Yılı Başında Milli Eğitim Uluslar Arası İlişkiler ve Avrupa Birliği", <http://www.meb.gov.tr/Stats/Apk2002/12.htm> (01.03.2007)

ettiği nitelikli insan gücü arasında bir eşgüdüm sağlanmasının hedeflendiği, piyasanın gereksinimlerine yanıt verebilecek insan gücünün ortaya çıkarılmasının amaçlandığı söylenebilir. Bütün bu amaçları gerçekleştirmek üzere hazırlanmış olan belli başlı projeler:

1. Temel Eğitimin Desteklenmesi Projesi. Finansmanı, AB Akdeniz Programı (MEDA) çerçevesinde sağlanacak hibe ile karşılanacak olan bu proje, Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmiş ve projenin finansman anlaşması 3 Kasım 1999 tarihinde Avrupa Komisyonu'na, 4 Şubat 2000 tarihinde de MEB tarafından imzalanmıştır. Projenin süresi 6 yıl, toplam maliyeti ise 100 milyon euro olarak belirlenmiştir.
2. Türkiye'de Mesleki Eğitim ve Öğretim Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi. Bir öncekinde olduğu gibi yine MEDA tarafından sağlanacak hibe ile yürütülmesi öngörülen bu projenin finansman anlaşması 19 Ocak 2000 tarihinde Avrupa Komisyonu'na, 04 Temmuz 2001 tarihinde de MEB tarafından imzalanmıştır. Projenin süresi 5 yıl, toplam maliyeti ise 58 milyon 190 bin euro olarak belirlenmiştir. Proje ile, özel sektörün talepleri ve katılımı doğrultusunda, Türkiye'deki mesleki eğitim ve öğretim etkinliklerinin ve kalitesinin arttırılarak Türk girişimcileri arasında rekabeti arttırmak ve onları AB ile ortak pazara hazırlamak biçiminde bir amaç güdüldüğü ifade edilmiştir. Projenin, mesleki eğitim ve öğretim ile özel sektörün talep ettiği nitelikli insan gücü arasındaki eşgüdümü sağlayarak, aradaki boşluğu kapatmak için köprü kurmaya çalışan reformları desteklemekte olduğu görülmektedir. Proje tarafından desteklenen yapısal reformun esas amacı, iş piyasasının ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikli iş gücünün daha da gelişmesini sağlayarak girişimciler arasındaki rekabeti arttırmayı içermektedir. Projeye elde edilmek istenen sonuçlara bakıldığında mesleki eğitim ve öğretim faaliyetlerini planlamak, uygulamak ve izlemek için bölgesel düzeyde kurulmuş olan etkili ve kendi kendini finanse eden kamu-özel sektör ortaklığının kurulması biçimindeki beklenti dikkat çekmektedir.

3. Mesleki ve Teknik Eğitim Kurumlarının Modernizasyonu Projesi. Finansmanı diğer iki projede olduğu gibi MEDA çerçevesinde sağlanacak hibe ile karşılanması planlanan bu proje, Avrupa Komisyonu tarafından kabul edildikten sonra, finansman anlaşması 25 Temmuz 1997 tarihinde AB, MEB ve Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı tarafından imzalanmıştır. Projenin süresi 4 yıl, toplam maliyesi ise 18 milyon 500 bin euro olarak belirlenmiştir. Projenin amacı; uygun program ve donatım kullanımı yoluyla ara iş gücü (teknisyen) düzeyindeki mesleki ve teknik eğitimin kalitesinin, veriminin ve uygunluğunun arttırılması, öğretmenlerin kalite ve performanslarının geliştirilmesi, mesleki ve teknik eğitim-öğretim kurumlarının araştırma ve geliştirme kapasitelerinin güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir. İşveren kuruluşlarıyla işbirliği yapılarak ya da mevcut işbirliğini geliştirerek mesleki ve teknik eğitimin, sanayinin ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesi de, yine bu projenin kapsamı içerisinde yer almıştır.

3.4. EĞİTİM İSTİHDAMINDA DÖNÜŞÜM: ESNEK İSTİHDAM ve DEĞERLENDİRİLMESİ

Bir kamu hizmeti olarak eğitim hizmetinde yaşanan yeni liberal dönüşüm bu hizmetin sunumunda yer alan aslî beşeri unsur olan öğretmenlerin istihdam yapısında, çalışma rejiminde de köklü dönüşümlere neden olmakta ve statüye dayalı güvenli çalışma biçimlerinin yanında esnek çalışma biçimlerine de rastlanmaktadır. Önceki bölümlerde de incelendiği üzere kamu yönetimine ve kamu personel rejimine ilişkin temel yasa tasarılarında ve taslaklarında statüye dayalı çalışma biçimlerinin uzun vadede ortadan kaldırılarak, kamu çalışma rejiminin piyasa tipi esnek çalışma rejimiyle benzeştirileceği açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu konudaki sayısal veriler ya da karşılaştırmaların, bu konu ile ilgili olarak çok açık bir biçimde dile getirilmiş bulunan politik iradede daha önemli olduğu düşünülmemektedir. Bu nedenle, gelecekte niteliği hatırı sayılır ölçüde dönüşüme uğrayacak olan kamu hizmetleri / kamu sektörü ile piyasanın, çalışma rejimleri noktasında esneklik zemininde bir araya geleceğini söylemek olasıdır.

3.4.1. Türkiye’de Eğitim Hizmeti Sunumunun Görünümü

Türkiye’de eğitim istihdamındaki esneklik uygulamalarının öznesi durumunda olan öğretmenlerin çalışma rejimlerindeki bu evrilme, statü hukukuna dayalı çalışma biçiminin hakim olduğu kamu sektörü açısından incelenmekte olduğundan, söz konusu öğretmenlerin çalışma zemininin ortaya konulması yararlı olacaktır.

1739 Sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu³⁸⁴ ile, Türk eğitim sistemi “Örgün” ve “Yaygın” eğitim olmak üzere iki ana bölüme ayrılmıştır (md.18). Örgün eğitim; okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarını kapsamaktadır. Yaygın eğitim ise örgün eğitim sistemine girmemiş ya da herhangi bir kademesinde bulunanların yanısıra bu kademedan ayrılmış olanlara örgün eğitimin yanında ya da dışında sunulan eğitim hizmetlerini kapsamaktadır. Sanat okulları, olgunlaşma enstitüleri, teknik eğitim merkezleri, halk eğitim merkezleri, rehberlik ve araştırma merkezleri, kurslar, dershaneler, her türlü özel öğretim kurumları ve uzaktan öğretim kurumları da bu sınıfta yer almaktadır. Özel Türk okulları, özel azınlık okulları, özel yabancı okullar, özel uluslararası öğretim kurumlarından oluşan özel öğretim kurumları; özel dershaneler, özel kurslar, motorlu taşıt sürücü kursları, öğrenci etüt eğitim merkezleri gibi kamu personel rejimi dışında yer alan alanlarda piyasa tipi esnek istihdam biçimleri ağırlıktadır.

Kamu personel rejiminde statü hukukundan esnekliğe evrilmenin değerlendirildiği bu çalışmaya konu olan öğretmenler; örgün eğitim içerisinde yer alan yükseköğretim kurumları dışında kalan okul öncesi, ilköğretim ve ortaöğretim kurumlarında çalışan kamu personelini kapsamaktadır. MEB istatistiklerine göre 2006 / 2007 öğretim yılında bu kurumlarda çalışan öğretmenlerin sayısı; 24,775’i okul öncesinde, 381,354’ü ilköğretimde ve 174,748’i ortaöğretimde olmak üzere 580,877’dir.³⁸⁵ Türkiye’de kamu personeli içerisinde öğretmenlerin önemli bir

³⁸⁴ **Milli Eğitim Temel Kanunu**, Kanun No:1739, Kabul Tarihi:14.06.1973, Yayımlandığı Resmi Gazete: 24 Haziran 1973 Tarih ve 14574 Sayı.

³⁸⁵ **T.C. Milli Eğitim Bakanlığı**, Milli Eğitim İstatistikleri -Örgün Eğitim- 2006-2007, s.43-49 ve 73’de yer alan rakamlar toplanarak elde edilmiştir.

sayısal ağırlığı vardır. Son yıllarda kamu personeli olarak örgün eğitim kurumlarına öğretmen alımlarında kadroluluğun yanında özellikle sözleşmeliliğe de yer verilmektedir. Bu durum, özellikle eğitim gibi hassas bir sektörde sözleşmeliliğin bir istisna çalışma biçimi olmaktan çıkıp aslî çalışma biçimi olmaya başladığı konusunda önemli ipuçları vermektedir. Öğretmen istihdamında esnekliğe doğru evrilme, bütün kamu personelinin ve kamu personel rejimini etkileyecek ve bu rejimin yeni liberal yaklaşımların öngördüğü piyasa tipi çalışma rejimine özgü bir zeminde yeniden biçimlenmesini olanaklı kılacaktır.

3.4.2. Eğitim Sektöründe İstihdam Yönlü Dönüşüm: Esnek İstihdam Biçimleri

T.C. 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde, Devletin, KİT'lerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği ifade edilmiştir. Böylelikle, devamlılık arz eden ve yürütülmesinde kamu yararı bulunan kamu hizmetlerinde çalışan personelin, politik süreçler dahil olmak üzere her türlü dış etkiden bağımsız olarak görev yapabilmeleri anayasal güvence altına alınmıştır. Bu tür görevlerde çalışacak kamu personelinin belirli bir iş güvencesiyle çalışmaları esastır. Çünkü iş güvencesinden yoksunluk, söz konusu kamu hizmetlerinin kesintisiz ve verimli bir biçimde yerine getirilmesinde önemli sorunlara yol açabilecektir.

Anayasa'nın bu hükmüne ilişkin temel nokta, belirli bir kamu hizmetinin ancak devletin statü hukukuna tâbi olarak istihdam ettiği görevliler eliyle yürütülebilmesidir. Bir diğer ifadeyle aslî ve sürekli kamu hizmetlerinin yürütülmesi "kamusallık" içermektedir ve istihdam biçimi de statü hukuku üzerine kurulmaktadır. Bu istihdam biçiminin personeli ise memurlar ve diğer kamu görevlileridir. Bu ilke, kamusal sorumlulukla ve kamu eliyle yürütülen hizmetlerin piyasa hizmetine dönüşümünün ivme kazandığı 1980 sonrasında yaygınlık kazanan esneklik paradigması ile çatışmıştır.³⁸⁶

³⁸⁶ Onur Ender ASLAN, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.18.

Eğitimin aslî ve sürekli bir kamu hizmeti olmasının yanısıra yüksek bir kamusal ve toplumsal sorumlulukla yürütülmesiyle bu sektörde yer alan personelin statüsel çalışma biçimine tâbi olması arasında anlamlı bir bağ vardır. Eğitim süreci; bir toplumun, bir ulusun, bir ülkenin geleceğini inşa etme sürecidir ve son derece önemlidir. Aynı zamanda ihmal edilemez, vazgeçilemez ve ertelenemez bir kamu hizmetidir. Devletin MEB eliyle yürüttüğü eğitim ve öğretim hizmetlerinin görülmesinde, bu hizmetlerin niteliğine bağlı olarak, personelin çalışma biçimi de aslî ve süreklilik niteliğini taşımaktadır. Bu aslî ve sürekli görev öğretmenliktir.

Öğretmenlik; eğitimin aslî ve sürekli bir kamu hizmeti niteliğini taşıması nedeniyle, Anayasa'nın yukarıda değinilen hükmüyle ilişkili olarak statü hukuku zemininde biçimlenmiş, buna uygun olarak öğretmenlerin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işleri kendi özel yasaları yanında, statüsel çalışmanın temel yasası olan 657 Sayılı DMK ile düzenlenmiştir. Emeklilik hükümleri bakımından da Emekli Sandığı'na tâbi olan öğretmenlik, güvenceli bir çalışma rejimi olan “memurluk içerisinde” biçimlenmiştir.

13 Mart 1924 Tarih ve 439 Sayılı Orta Tedrisat Muallimleri Kanunu'nun 1. maddesinde öğretmenliğin devletin genel hizmetlerinden eğitim ve öğretim görevini üzerine alan müstakil bir sınıf ve derecelere ayrılmış bir meslek olduğu vurgulanmıştır. Burada öğretmenliğin memurluk rejimiyle biçimlenen bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Cumhuriyet dönemi Milli Eğitim bakanlarından Hasan Âli Yücel'in 1939 tarihli bir genelgesinde öğretmenin bir devlet memuru olduğu, onun muhatabı olan makamın aradaki derece ve kademelere uymak üzere Milli Eğitim Bakanlığı olduğu ifade edilmiştir.³⁸⁷ Yine 10 Haziran 1930 Tarih ve 1702 Sayılı Kanun'da ilk ve ortaöğretim öğretmenlerinin devlet memurluğu içerisinde düzenlendikleri, derece, kıdem, ödül ve cezalandırma gibi hükümlerin de yine bu kanun içerisinde yer aldığı görülmektedir.³⁸⁸ Millî Eğitim Temel Kanunu'nda da

³⁸⁷ Yahya AKYÜZ, *Türkiye'de Öğretmenlerin Toplumsal Değişmedeki Etkileri 1848-1940*, Doğan Basımevi, Ankara, 1978, ss.228-230.

³⁸⁸ **İlk ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkında Kanun**, Kanun No:1702, Kabul Tarihi:10.06.1930, Yayımlandığı Resmi Gazete: 29 Haziran 1933 Tarih ve 1532 Sayı.

öğretmenliğin devletin eğitim, öğretim ve bununla ilgili yönetim görevlerini üzerine alan özel bir ihtisas mesleği olduğundan bahsedilmiştir (md.43/I). Öğretmenlik, son yıllara kadar, eğitimin aslî ve sürekli nitelik taşıyan çok önemli bir kamu hizmeti olmasından dolayı statü hukuku içerisinde varlık bulmuş ve bu özelliği, eğitim öğretim sistemini ve öğretmenliği düzenleyen çeşitli yasalarda vurgulanmıştır.

Öğretmenliğin statü hukuku içerisinde var olması, bu mesleğin Anayasa'dan başlayarak, yasalar, yönetmelikler gibi hukuk düzenlemeleriyle saptanmış bir çerçevede yer alması anlamına gelmektedir. Bu, öğretmene hem idare karşısında, hem politik süreçler karşısında, özellikle de günlük kararlara, belirsizliklere karşı bir güvence teşkil etmiştir. Böylelikle devlet örgütünün ve kamu hizmetlerinin sürekliliği noktasında statü rejimi, öğretmen için en uygun istihdam biçimi olmuştur. Bir bakıma öğretmenin statü hukukuna tâbi istihdam biçimi içerisinde sahip olduğu güvence ile yalnızca kamu personeli güvence altına alınmış olmamakta, aynı zamanda “kamu hizmetinin sürekliliği” de güvence altına alınmış olmaktadır.

Statü hukukuna tâbi istihdamın öne çıkan özelliklerinden biri, çalışma ilişkilerinin piyasaya özgü sözleşmelerle değil, idarenin tek yanlı olarak koyduğu kurallarla belirlenmiş olmasıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi, bu istihdam biçiminin Anayasa'dan başlamak üzere diğer yazılı hukuk kurallarıyla meydana çıkmış bir çerçevesi mevcuttur. Dolayısıyla öğretmenlerin hizmete alınması, hizmette ilerlemesi ve hizmetle ilişkisinin son bulmasının yanısıra hakları, yükümlülükleri gibi temel konular bu hukuksal düzenlemelerle çerçevelenmiştir. Öğretmenliğin bütün süreçlerinin hukuk kurallarıyla örülü olması sonucunda, bu kurallar öğretmenliğin statüsünü oluşturmuştur. Oluşan bu statü, öğretmenliği “iş güvencesi zemininde” var etmiş ve kamu personel rejiminin temel ilkelerinden birisi olan kariyer düzeninin öğretmenlik mesleği içerisinde belirginleşmesini olanaklı kılmıştır.

1980 sonrasında devletin yeni liberal esaslar çerçevesinde yeniden yapılanması sürecinde kamu personel rejiminde dönüşümün yönü esnekliğe doğru olmuştur. Esneklik, doğrudan ya da dolaylı olarak kamu personel rejimini

metalaşmaya açmaktadır.³⁸⁹ Kamu istihdamında sözleşmelilik kavramına daha sık vurgular yapılmaya başlanmış, bu çalışmanın önceki bölümlerinde dile getirildiği gibi bazı kamu örgütlerinde sözleşmeli ve taşeron personel uygulaması başlamış, özellikle 2000’li yıllarda ivme kazanan kamu yönetimi reform sürecinde, kamu yönetimi, yerel yönetimler ve kamu personel rejimi alanında yeni liberal dönüşümün ruhuna uygun içeriğe sahip olan yasa taslakları ortaya çıkmıştır. Bu, kamu personel rejiminde statüye dayalı istihdamı piyasaya özgü istihdama dönüştürecek bir süreçtir.

Eğitimin kamu eliyle ve kamu yararı gözetilerek sunulan bir kamu hizmeti olma niteliğinin azalmasının yanısıra, kamu eliyle sunulduğu halde yeni liberal esaslar çerçevesinde bir yeniden yapılanma sürecine girmesi sonucunda bu sektörün çalışanları, meydana gelen bu dönüşüme uygun bir çalışma rejimine tâbi olmaya başlamışlardır. Performans ölçütlerinin hakim olduğu bu yeni ve esnek çalışma biçimi, sözleşmelilik ağırlıkta olmak üzere piyasaya özgü diğer çalışma biçimleri ile kendini göstermektedir.

Özellikle son yıllarda kamu personel rejiminde esnekliğe evrilmenin kanıtı olarak kabul edilebilecek bir süreç ortaya çıkarak, eğitim sektöründe, öğretmen istihdamında 657 Sayılı DMK’nın 4/A maddesi hükmü uyarınca kadrolu olarak yapılan öğretmen atamalarının yanında aynı yasanın bu dönüşümü kolaylaştırmak için ek ifadeler konulmuş 4/B maddesi ve 4/C maddesine göre de öğretmen alınmaya başlanılmış, bu süreç söz konusu yasanın yanısıra, Bakanlar Kurulu Kararları ve genelgelerle de somutlaşmıştır. Bu nedenle, sözleşmeliliğe dayalı esnek istihdam biçimlerinin öğretmenlikte kadroluluğun bir alternatifi olarak yer aldığını ve bu istihdam biçiminin tüm kamu personel rejiminde, dolayısıyla eğitim sektöründe de yaygınlaşacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

3.4.2.1. Sözleşmeli Öğretmenlik

Aslî ve sürekli kamu hizmetlerinin en önemlilerinden olan eğitim hizmetleriyle ilgili yeni liberal dönüşümün personel rejimi noktasında somutlaştığı

³⁸⁹ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, s.46.

alanların başında öğretmen istihdamı gelmektedir. Öğretmen istihdamında esnek istihdam karakteri taşıyan uygulamaların ve bu uygulamalara zemin oluşturan yasal sürecin varlığı, kamu personel rejiminde piyasaya özgü istihdam biçimlerinin de varlık bulmaya başladığının ve bunun kamu istihdamı yapısını bütüncül olarak esnekliğe doğru dönüştüreceğinin dile getirilmesini olanaklı kılmaktadır. Eğitim sektöründe kadrolu öğretmenlik esaslı istihdam biçiminin yaygınlığı, son yıllarda ortaya çıkan esnek öğretmen istihdamı uygulamalarıyla değişik bir görünüm almaya başlamış, öğretmen istihdamında bir tür “çeşitlilik” söz konusu olmuştur. Aynı işi gören, aynı mesleğe mensup çalışanlar arasında iş güvencesi, ücret, emeklilik vb. haklar bakımından farklılıklar oluşmuştur.

Sözleşmeli öğretmenlik uygulaması, devletin eğitim sektöründeki istihdama ilişkin politika, strateji ve öngörülerini çerçevesinde tanımlanmış ve ortaya çıkmıştır. Örneğin; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda eğitimin her kademesinde öğretmen gereksiniminin karşılanabilmesi amacıyla sözleşmeli eğitim personeli istihdamına yönelik çalışmaların başlatılacağına ilişkin ifadeler yer almaktadır.³⁹⁰ MEB’in stratejileri arasında da kaynak ve ücret yetersizliği nedeniyle yeterli sayıda öğretmen istihdam edilemeyen alanlarda, daha iyi koşullarda, sözleşmeli öğretmen istihdamına yönelik çalışmalar yapılacağından söz edilmiştir.³⁹¹ Böylelikle kamu personel rejiminde Post-fordist karakterli esnek istihdamın eğitim ayağındaki uygulamalarının somutlaştığı sözleşmelilik, öğretmenlikte kadroluluğun, bir diğer ifadeyle statüye dayalı istihdam biçiminin yanında bir kavram ve uygulama olarak yer almaya başlamıştır.

Sözleşmeli öğretmen istihdamına yönelik olarak en önemli yasal zemin, 2006 yılında 657 Sayılı DMK’nın 4/B maddesinde yapılan değişiklikle oluşturulmuştur. Bu kanunun değişiklik yapılmadan önceki hükümlerine göre kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması,

³⁹⁰ **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, DPT’nin 40. Yılı, Ankara, 2000, s.83. Aynı sayfada eğitim kurumlarının başarı değerlendirmeleri için TKY’yi de dikkate alan, performans ölçümüne dayalı bir modelin geliştirileceğinden, eğitimin yayımlaştırılması konusunda merkezi idarenin yanısıra mahalli idareler, gönüllü kuruluşlar ve özel sektörün katkısının da sağlanacağından bahsedilmektedir.

³⁹¹ **T.C. Milli Eğitim Bakanlığı**, “2002 Yılı Başında Milli Eğitim Eğitimde Hedef ve Stratejiler”, <http://www.meb.gov.tr/Stats/Apk2002/4.htm> (01.03.2007)

gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zorunlu ve istisnai durumlara has olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına gereksinim duyulan geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine DPB ve Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu'nca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri sözleşmeli personel olarak tanımlanmaktaydı. Burada dikkat çeken nokta, sözleşmeli personelin geçici olarak nitelendirilen işlerde çalıştırılmasıdır. T.C. 1982 Anayasası'nın 42. maddesine bakıldığında eğitim hizmetlerinin vazgeçilemez ve engellenemez nitelikte, dolayısıyla aslî ve sürekli kamu hizmetleri olduğu görülmektedir. Kamudaki öğretmenliğin kadrolu bir istihdam biçimi olmasının ardında eğitim hizmetlerinin bu özellikleri yer almaktadır.

Kamuda sözleşmeli öğretmenlerin istihdamı konusunda yukarıda ifade edilen yasal zemin, 657 Sayılı DMK'nın 4/B maddesinde değişikliğe yol açan ve öğretmenlerin de sözleşmeli kamu personeli arasında yer almasını olanaklı kılan 2006 Tarih ve 5473 Sayılı Kanun'un³⁹² kabulü ile oluşmuştur. Söz konusu kanunun 3/b maddesi ile 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesinin ikinci paragrafına yapılan ekleme ile, bu paragrafta sıralanan ve sözleşme ile çalıştırılabilecek kamu görevleri olarak gösterilenler arasına öğretmenler de katılmış, MEB'de norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin sözleşme ile istihdam edilebilecekleri ifade edilmiştir. Böylelikle aslî ve sürekli bir kamu hizmeti olan eğitim hizmetlerinin statü hukukuna dayalı istihdam biçimi ile görev yapan unsurları olan öğretmenlerin piyasaya özgü esnek istihdam biçimi ile çalışmaları "yasal zemine" oturmuştur. 2006 yılı 2. atama dönemine ilişkin olarak MEB'in yayınladığı ve öğretmenlik için başvuru ve atamaya temel oluşturacak kılavuzun giriş kısmında sözleşmeli istihdam politikalarına uygun bir dil kullanılarak, kadrolu öğretmenlerle gereksinimin karşılanamaması durumunda sözleşmeli öğretmen istihdamına yönelik çalışmaların 2006-2007 eğitim-öğretim yılında MEB sistemine girdiği ifade edilmiştir.³⁹³ Daha önceleri vekil öğretmenlik,

³⁹² **Değişik Adlar Altında İlave Ödemesi Bulunmayan Memurlara ve Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, Kanun No:5473, Kabul Tarihi:21.03.2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: 31 Mart 2006 Tarih ve 26125 Sayı.

³⁹³ **T.C. Millî Eğitim Bakanlığı**, Personel Genel Müdürlüğü, 2006-2 Öğretmenlik İçin Başvuru ve Atama Kılavuzu, Ankara, 2006, s.4.

ders ücretli öğretmenlik ve 657 Sayılı DMK'nın 4/C maddesi uyarınca uygulanagelen geçici nitelikteki sözleşmeli öğretmenlik (mevzuatta ve kimi tartışmalarda bu tür öğretmenlik kısmi zamanlı geçici öğreticilik olarak ifade edilmektedir) gibi değişik istihdam biçimleriyle çeşitlenen ve esnekleşen kamu öğretmen istihdamında bu tür esnek uygulamalarla ilgili geline son nokta 657 Sayılı DMK 4/B maddesi uyarınca ortaya çıkmış bulunan sözleşmeli öğretmenlik olmuştur.

4/B'li öğretmenliğin sisteme girmesi ve yerleşmesi, esasen 4/C'lilik biçiminde uygulanagelen istihdam tipinin doğurduğu tartışmaların ve özellikle aslî ve sürekli olması gereken eğitim hizmetlerinin geçici personel eliyle yürütülmesine ilişkin kaygıların değişik platformlarda sıkça dile getirilmeye başlanmasıyla ivme kazanmıştır. Buna karşılık 4/B'liliğin 4/C'lilikten belirgin farklara sahip olduğunu söylemek zordur. Her iki istihdam biçimi sözleşmelilik ekseninde kesişmektedir ve piyasaya özgüdürler. Bu anlamda bir devlet memurluğu olan ve statü hukukuyla biçimlenen kadrolu öğretmenlikten farklı ve esnek bir çalışma rejimini temsil etmektedirler.

2006 yılında 657 Sayılı DMK'nın 4/B maddesine yapılan ekleme ile bu madde içinde adı geçmeye başlayan öğretmenlikteki sözleşmelilik uygulamalarıyla ilgili olarak, MEB, yine aynı yıl içinde yayımladığı bir genelge ile daha önce 4/C'li olarak çalışan kısmi zamanlı geçici öğreticilerin sözleşmeli öğretmen olarak çalışmalarının yolunu açmıştır.³⁹⁴ Genelge hükümlerine bakıldığında 4/C'den 4/B'ye geçiş için birtakım genel ve özel koşulların sıralanmış olduğu ve bu koşulları tüm 4/C'lilerin taşıyıp taşımadıklarının tartışmalı olduğu görülmüştür. Örneğin;

1. Kişinin lisans düzeyinde mezun olduğu bölümün atanacağı alana uygun olması,
2. Bakanlıkça ya da Bakanlık ile YÖK işbirliği çerçevesinde açılan Ortaöğretim Alan Öğretmenliği Tezsiz Yüksek Lisans, Pedagojik Formasyon, İlköğretim Sınıf Öğretmenliği Sertifikası ve İngilizce

³⁹⁴ T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 04.07.2006 Tarih ve 2006/58 No'lu Genelge.

Öğretmenliği için İngilizce Öğretmenliği Sertifikası programlarından birini başarıyla tamamlamış olmak,

3. Yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olanlar bakımından, öğreniminin ve Pedagojik Formasyon belgesinin yurt içindeki yüksek öğretim kurumlarına ya da programlarına denkliğinin yapılmış olması,
4. Kişinin, sağlık durumunun Türkiye'nin her bölge ve iklim koşullarında öğretmenlik yapmasına engel olmadığına ilişkin tam teşekküllü hastanelerden son 6 aylık süre içerisinde alacağı sağlık kurulu raporunu sunması,
5. 40 yaşından gün almamış olmak,
6. Görevlendirileceği tarihte Kamu Personeli Seçme Sınavında (KPSS) alanı itibarıyla MEB tarafından belirlenen taban puan ve üzerinde puan almış olmak,

gibi koşullar dile getirilmiş, sözleşmelerin ancak bu koşulları taşıyanlarla imzalanabileceği ifade edilmiştir. Bunun yanında sözleşmeli öğretmenlerin, emsali kadrolu öğretmenlerin alanlarına göre aylık karşılığı haftada okutmak zorunda oldukları ders saati kadar dersi okutmakla yükümlü oldukları, aralıksız iki ay süreyle sözleşme ücreti karşılığı ders yükünü dolduramayanların sözleşmelerinin feshedileceği belirtilmiştir (md.3). Yine Genelge hükümlerine göre bu kapsamda görev alan sözleşmeli öğretmenlerin çeşitli mazeretleri nedeniyle yer değiştirme isteklerinin dikkate alınmayacağı, eş ve sağlık durumundan mazeret göstererek yer değiştirme isteğinde bulunanların ise yalnızca yarıyıl ve yaz tatili dönemleriyle sınırlı olmak üzere başka bir ilde görev yapmak üzere sözleşmelerini feshedebilecekleri, ancak gitmek istedikleri ilde alanlarında boş pozisyon bulunmaması durumunda kendileriyle mazerete bağlı sözleşme yapılmayacağı ortaya çıkmaktadır (md.5).

4/C'den 4/B'ye geçişle ilgili olarak MEB tarafından yayımlanan ve yukarıda değerlendirilmeye çalışılan 2006/58 No'lu Genelge uyarınca sözleşmeli öğretmen olarak görev yapacaklarla imzalanacak hizmet sözleşmesinin fesih hallerini düzenleyen 13. maddesinin c fıkrasında yer alan ve tarafların bir ay önceden ihbar etmek koşuluyla neden göstermeksizin sözleşmeyi feshedebileceklerine ilişkin

hükümle ilgili olarak Danıştay'a açılan dava sonucunda Danıştay 12. Dairesi, aynı maddenin diğer fıkralarında sözleşmenin feshine ilişkin objektif ölçütler bulunduğu halde aynı maddede böyle bir fıkranın bulunmasının hukuka aykırı olduğunu belirterek bu fıkranın iptaline ve yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir.³⁹⁵ Bu karar üzerine MEB, 2006-2007 eğitim öğretim döneminde 4/B'li öğretmenlerle yapılacak sözleşme yenilenmesi işlemlerine ilişkin olarak illere gönderdiği yazıda, tip sözleşmelerde yer alan söz konusu fıkranın üzerinin çizilerek sözleşme yapılması gerektiğini belirtmiştir.³⁹⁶

Söz konusu hizmet sözleşmesinin fesih hallerini düzenleyen 13. maddenin d fıkrasına bakıldığında, personelin sözleşmesinin, norm kadronun gerektirdiği kadrolu öğretmen temin edildiğinde ya da sözleşmeli personel gereksiniminin ortadan kalkması halinde feshedileceğinin hükme bağlandığı görülmektedir. Bu hüküm, 4/B çerçevesinde uygulamaya konulan sözleşmeli öğretmenliğin kadrolu öğretmenlik karşısındaki zayıflığını açıkça ortaya koymaktadır. Sosyal güvenlik bakımından 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tâbi olduğu hizmet sözleşmesinde belirtilen (md.10) 4/B'li sözleşmeli öğretmenlik, iş güvencesi bakımından kadrolu öğretmenliğin gerisinde yer almaktadır.

4/B'li sözleşmeli öğretmenlik istihdamına yönelik çalışmaların, MEB'in yukarıda sözü geçen öğretmenlik başvuru ve atama kılavuzunda kullandığı ifadeyle sisteme girmesiyle birlikte aynı kılavuzun tercihlerle ilgili başlığı altında öğretmen adaylarına kadroluluk ve sözleşmelilik ekseninde istihdam seçenekleri sunulurken, bu seçeneklerden birinin seçilmesi zorunlu kılınmıştır. Söz konusu seçenekler:³⁹⁷

1. Adayın, tercihleri dışındaki eğitim kurumlarına kadrolu öğretmen olarak atanma isteği,

³⁹⁵ **Danıştay 12. Daire Kararı**, Esas No: 2006/3643, Karar Tarihi: 17.10.2006. Dava Türkiye Eğitim Öğretim ve Bilim Hizmetleri Kolu Kamu Çalışanları Sendikası (Türk Eğitim Sen) tarafından açılmıştır.

³⁹⁶ **T.C. Millî Eğitim Bakanlığı**, Personel Genel Müdürlüğü, 10.01.2007 Tarihli Yazı.

³⁹⁷ **T.C. Millî Eğitim Bakanlığı**, Personel Genel Müdürlüğü, 2006-2 Öğretmenlik İçin Başvuru ve Atama Kılavuzu, Ankara, 2006, s.13.

2. Adayın, tercihleri dışındaki eğitim kurumlarına sözleşmeli öğretmen olarak atanma isteği,
3. Adayın, tercihleri dışındaki eğitim kurumlarına kadrolu ya da sözleşmeli öğretmen olarak atanma isteği,
4. Adayın, tercihleri dışındaki eğitim kurumlarına atanmak istememesi.

konuları etrafında oluşturulmuştur. Burada MEB, atama kılavuzunda kadrolu öğretmenliğin yanısıra sözleşmeli öğretmenliğe de yer vermiş, kamu eğitim sektörünün öğretmen istihdamında değişik biçimleri ve değişik uygulamaları bir araya getirmiştir. Mevzuattaki değişiklik ve bunun uygulanmasıyla ortaya çıkan ve yaygınlaşmaya başlayan rejimde hem statü hukukuna dayalı istihdam, hem de piyasa ilkeleriyle karakterize edilen esnek istihdamın kamu sektöründe birlikte kullanıldığı görülmektedir. Öğretmen istihdamında esneklik uygulamalarıyla somutlaşan bu dönüşümlerin yeni liberal devlet yapılanmasıyla son derece uyum gösterdiği, bu tür istihdam biçimlerinin uzun vadede sistemi tamamen karakterize edeceğini söylemek olasıdır.

Sözleşmeli öğretmenliğin 4/B değişikliğiyle kamu personel rejimine yerleşmesinin ardından, MEB, değişik dönemlerde yaptığı duyurularla ve yayımladığı genelgelerle, bu istihdam biçimiyle öğretmen almaya devam ederek, sözleşmeliliğin sistemdeki konumunu belirginleştirmiştir. Örneğin, 2007 yılında yayımlanan bir genelgede,³⁹⁸ Bakanlığa bağlı resmi eğitim kurumlarında görevlendirilmek üzere 4/B kapsamında 10,324 sözleşmeli öğretmen alınacağı ifade edilmiştir. Atama sonuçlarının açıklanmasından sonra, görevlendirilenlerin, görevli oldukları eğitim kurumlarının bağlı olduğu ilin millî eğitim müdürlüklerince yapılacak tebligat süresi içinde başvurmaları halinde, kendileriyle imzalanacak olan sözleşmeyle göreve başlayabilecekleri belirtilmiştir. Bu sözleşme, piyasaya özgü bir hizmet sözleşmesidir.

MEB'in 2008 yılının başlarına ait bir diğer duyurusunda da 2008 yılı 1. atama dönemine ilişkin olarak Bakanlığın resmi eğitim kurumlarının öğretmen

³⁹⁸ T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 29.11.2007 Tarih ve 2007/87 No'lu Genelge.

gereksinimini karşılamak üzere eğitim öğretim hizmetleri sınıfından 4,786 kadroya, ilgili KPSS puanı üstünlüğüne göre öğretmen ataması yapılacağı, söz konusu kadrolara alınacak başvurulara bağlı olarak boşalacak pozisyonlara da sözleşmeli öğretmen ataması yapılacağı ifade edilmiştir.³⁹⁹ Bu ifadeden, sözleşmeli olarak istihdam edilmekte olan kamu sektörü öğretmenlerinin kadroluluk için başvuruda bulunabileceği ve böyle bir durumda da onlardan boşalan sözleşmeli pozisyonlara yeni atamaların yapılabileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer taraftan, kadrolu ve sözleşmeli pozisyonlara atamalarda KPSS'nin ilgili puan türünde alınan puanlar arasında bir üstünlük derecelendirmesi olduğu ve daha yüksek puan almış olanların kadrolu, daha düşük puan almış olanların ise sözleşmeli pozisyonlara atanabildikleri de söylenebilir. Böylelikle MEB'in istihdam politikası, KPSS puanları üzerinden aynı sistem içinde biri statüsel diğeri esnek iki istihdam tipini uygulamak biçiminde somutlaşmaktadır.

MEB verilerine bakıldığında, örneğin 2006 yılı 2. atama döneminde 6,996, 2007 yılı 1. atama döneminde 4,975, 2. atama döneminde 9,807 ve yine aynı yılın 3. atama döneminde 10,318, 2008 yılı 1. atama döneminde de 2,377 öğretmenin 4/B kapsamında sözleşmeli olarak göreve başlatıldıkları görülmektedir. Bakanlıkça, 2008 yılı 1. atama dönemi sonuçları açıklandığı sıralarda, aynı yıl içinde Ağustos ve daha sonraki aylarda 15,000 kadrolu, 10,000 sözleşmeli olmak üzere toplam 25,000 öğretmen görevlendirilmesinin planlandığı ifade edilmiş,⁴⁰⁰ 2008 yılı 2. atama dönemine ilişkin olarak yapılan duyuruda ise bu sayının 14,000 kadrolu, 10,000 sözleşmeli olmak üzere toplam 24,000 olduğu görülmüştür.⁴⁰¹

Kamu personel rejiminin yeni liberal esaslar çerçevesinde piyasaya özgü esneklik temelinde biçimlenmesinin en önemli araçlarından biri sayılabilecek olan istihdamda dönüşüm konusunda, öğretmen görevlendirmelerinde somut olarak ortaya çıkan bu süreç, dönüşüm hakkında önemli fotoğraflar vermektedir. Daha önce de ifade edildiği üzere, sözleşmeli olarak çalışanların sayısının genel sayıya oranı ve

³⁹⁹ T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 07.02.2008 Tarihli Basın Açıklaması.

⁴⁰⁰ T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, "Yeni Öğretmen Atamaları", <http://www.meb.gov.tr/haberler/haberayrinti.asp?ID=1305> (03.03.2008)

⁴⁰¹ T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 28.04.2008 tarihli duyuru, <http://personel.meb.gov.tr/upload/2008-KPSS.pdf>. (29.04.2008)

böyle bir oranlamayla yapılacak değerlendirme, esnek istihdamın kavram ve uygulama olarak sisteme yerleşmiş olmasından daha önemli görülmemektedir. Uzun vadede sistemin esnek istihdam üzerinden biçimleneceği söylenebilir. Mevzuat değişiklikleriyle sağlamlaşmaya başlayan süreç, genelgeler, duyurular, atama kılavuzları ve diğer resmi unsurlarda yer alan kavramlar ve uygulamalarla önemli bir veri oluşturmaktadır.

3.4.2.2. Geçici Personel Statüsünde Sözleşmeli Öğretmenlik

Kamu istihdamında memurluğu çözerek, sistemin esnek istihdam esasları üzerinde yeniden kurulması konusundaki en dikkat çekici uygulamalardan biri de, geçici personel statüsünde sözleşmeli öğretmenlik ya da bir diğer ifadeyle kısmi zamanlı geçici öğreticilik uygulamaları olmuştur. Geçici personel kavramı 657 Sayılı DMK'nın 4/C maddesinde bir yıldan az süreli veya mevsimli hizmet olduğuna DPB'nin ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu'na karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler olarak tanımlanmıştır. Bu tür personelin istihdamı, kamu personeli istihdamı içerisinde sınırlı bir biçimde uygulanmaktayken, son yıllarda MEB'de söz konusu madde uyarınca öğretmen görevlendirmeleri yapılmıştır.

MEB'de geçici personel statüsünde öğretmen istihdamı, bir diğer ifadeyle 4/C'li öğretmenlik uygulamaları 1999 yılında başlamıştır. Sekiz yıllık kesintisiz ilköğretim okullarının İngilizce öğretmenliği gereksinimlerini karşılamak amacıyla bir Bakanlar Kurulu Kararı ile 1999-2000 eğitim öğretim yılı için 5000 kişilik pozisyon ihdas edilmiştir.⁴⁰² Sonraki yıllarda çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları ile ilköğretim için İngilizce ve bunun yanında bilgisayar alanlarında 4/C'li öğretmen alımlarına devam edilmiş, bu tür öğretmenlikle ortaya çıkan esnek istihdam, sisteme yerleşmeye başlamıştır. Örneğin; bir diğer Bakanlar Kurulu Kararı'nda⁴⁰³ 2003-2004 eğitim öğretim yılı için geçici personel statüsünde 5000 İngilizce ve 4000 bilgisayar

⁴⁰² **04.11.1999 Tarih ve 1999/13593 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı**, Yayımlandığı Resmi Gazete: 6 Aralık 1999 Tarih ve 23898 Sayı.

⁴⁰³ **05.10.2003 Tarih ve 2003/6402 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı**, Yayımlandığı Resmi Gazete: 29 Kasım 2003 Tarih ve 25301 Sayı.

öğretmeni çalıştırılacağı belirtilmiş, bir sonraki eğitim öğretim yılı için de aynı rakamlarla 4/C’li öğretmen pozisyonu ihdas edilmiştir.

İlerleyen süreçte 4/C’li öğretmenlik uygulaması Bakanlar Kurulu Kararları ve MEB Genelgeleriyle daha da yaygınlaşmış ve somutlaşmıştır. Örneğin; 2005-2006 eğitim öğretim yılında 4/C kapsamında çalıştırılacak öğretmenlere ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı’nda⁴⁰⁴ MEB’e bağlı eğitim kurumlarının öğretmen gereksiniminin karşılanması amacıyla 4/C kapsamında ve bir öğretim yılında 10 ayı geçmemek üzere kısmi zamanlı geçici öğretici çalıştırılabileceği hükme bağlanmıştır (md.1). Bu kararda geçici personel statüsündeki öğretmenliğin “kısmi zamanlı geçici öğreticilik” biçiminde tanımlanmış olduğu dikkat çekmektedir. Yine bu karar uyarınca 4/C kapsamında çalıştırılabilecek öğretmen sayısı 20,000 olarak belirtilmiştir (md.2). Öğretici olarak çalıştırılacakların tespitinde KPSS’den alacakları puanların esas olacağı (md.4), her 6 ders saatinin bir öğretim günü olarak hesap edileceği (md.5), bu saatlerin doldurulamaması halinde ödenecek ücretin verilen ders saatlerine göre hesap edileceği, ücretlerden gelir ve damga vergisi kesileceği, ödemelerin görevin yerine getirilmesini takiben her ayın 15’inde yapılacağı (md.6), öğreticilerin bir öğretim yılı için çalışmayı kabul etmiş sayıldıkları, il ve ilçe müdürlüklerince gereksinime göre belirlenen yerlerde çalıştırılacakları (md.9), hizmet sözleşmesinin feshinde ihbar, kıdem ve buna benzer adlar altında herhangi bir ödemenin yapılmayacağı (md.11), öğreticilerin sosyal güvenlik bakımından 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’na tâbi olacağı (md.14), hastalık izinlerinde bir öğretim yılı için 5 güne kadar ödeme yapılabileceği, bunun dışında herhangi bir ödeme yapılmayacağı (md.15) ve bu biçimde çalışacak öğreticilerin sözleşme sürelerinin 10 ayı geçmemek üzere bir öğretim yılı ile sınırlı olduğuna ilişkin (md.16) hükümler, 4/C’li esnek öğretmen istihdamının karakteristik özellikleri olarak ortaya çıkmaktadır.

Anılan Bakanlar Kurulu Kararı üzerine MEB, konuyla ilgili kapsamlı bir genelge yayımlamıştır.⁴⁰⁵ 4/C uyarınca görevlendirilecek kısmi zamanlı geçici

⁴⁰⁴ **26.08.2005 Tarih ve 2005/9345 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı**, Yayımlandığı Resmi Gazete: 10 Eylül 2005 Tarih ve 25932 Sayı.

⁴⁰⁵ **T.C. Millî Eğitim Bakanlığı**, Personel Genel Müdürlüğü, 01.11.2005 Tarih ve 2005/78 No’lu Genelge.

öğreticilere ilişkin Genelge'nin tanımlar kısmında; geçici öğretici kavramının, MEB'e bağlı resmi eğitim kurumlarının öğretmen gereksiniminin karşılanamadığı durumlarda, kadrolu öğretmenin yerine görev yapacak geçici personeli tanımladığı belirtilmiştir. Yine aynı bölümde bir öğretim yılında 10 ayı geçmemek üzere görev yapılacak süre kısmi zaman kavramıyla; il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri ile kısmi zamanlı öğretici olarak görev yapacak personel arasında imzalanacak olan hukuki metin ise sözleşme kavramıyla karşılanmıştır.

Genelge'nin diğer bölümlerinde, ilgili Bakanlar Kurulu Kararı ile oluşturulmuş genel çerçeveye, sözleşme süresi ve sona ermesi ile ilgili hükümlere uygun hükümler yer almıştır. Bir diğer önemli nokta, ilgili eğitim öğretim yılından itibaren, daha önce yalnızca İngilizce ve bilgisayar alanlarında yapılan 4/C'li öğretmen alımlarının sınıf öğretmenliği, Fen Bilgisi, Müzik, Tarih, Sosyal Bilgiler, Matematik, Türkçe gibi alanlara da yaygınlaştırılmış olmasıdır.⁴⁰⁶ Nitekim, MEB verilerine bakıldığında bu dönemde kısmi zamanlı geçici öğretici olarak 37 alanda 18,282 personel görevlendirilmesi yapıldığı görülmüştür.⁴⁰⁷

4/C'li kapsamında öğretmen görevlendirilmesi ile ilgili bir diğer Bakanlar Kurulu Kararı ile, MEB'e bağlı taşra teşkilatında İngilizce dil öğreticiliği ve bilgisayar öğreticiliği görevlerinde kısmi zamanlı geçici personel istihdamına olanak sağlanmıştır.⁴⁰⁸ Söz konusu kararın amaç ve dayanak kısmında, MEB'e bağlı eğitim kurumlarının İngilizce ve bilgisayar öğretmeni gereksiniminin karşılanması amacıyla 657 Sayılı DMK 4/C'ye göre bir öğretim yılında 10 ayı geçmemek üzere İngilizce dil öğreticisi ve bilgisayar öğreticisi olarak kısmi zamanlı geçici personel çalıştırılabileceği hükme bağlanmıştır (md.1). Kararda öğretmen gereksiniminin öğretici alınarak karşılanacağı açıkça ifade edilmektedir. 2006-2007 eğitim öğretim dönemi için bu alanlardaki kısmi zamanlı geçici öğretici gereksinimi 3,500 olarak belirtilerek, bu sayının alanlara dağılımına MEB'in karar vereceği belirtilmiştir

⁴⁰⁶ Bu konuda Genelge haricinde bkz. Aytül G. DEMİRCİ, "İstihdamda Geçici Personel Sorunu", **Mülkiye**, Cilt:XXXI, Sayı:254, (ss.89-98), s.94; Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, s.43.

⁴⁰⁷ **T.C. Millî Eğitim Bakanlığı**, Personel Genel Müdürlüğü, "2005 Kısmî Zamanlı Geçici Öğretici Görevlendirme Dağılımı ve Oluşan Minimum Puanlar (09.09.2005)", http://personel.meb.gov.tr/sayfa_goster.asp?ID=207 (30.04.2008)

⁴⁰⁸ **23.11.2006 Tarih ve 2006/11314 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı**, Yayımlandığı Resmi Gazete: 13 Aralık 2006 Tarih ve 26375 Sayı.

(md.2). Bu biçimde görevlendirilecek öğretmenlerin çalışma sürelerinin, önceki hesaplamalarla aynı tutularak, her 6 ders saati bir öğretim günü olarak hesaplanmak suretiyle bir çalışma gününden az, dört çalışma gününden fazla olamayacağı, bu saatlerin doldurulamaması durumunda ödemelerin girilen saat üzerinden hesaplanacağı ve yine ödemelerin çalışıldıktan sonra yapılacağı da ifade edilmiştir (md.4 ve 5). Daha önceki kararlarda hastalık izinlerinde bir öğretim yılı içinde en fazla 5 gün için ödeme yapılacağı hükmüne bağlanmışken, bu kararda bu süre 4 gün olarak ifade edilmiştir. Bu türden çalışanların sözleşmelerinin feshi ve ihbar, kıdem gibi adlar altında tazminat ödenmemesi konusunda da ileride değerlendirileceği üzere, kadrolu öğretmenlerin iş güvenceleriyle karşılaştırılmayacak ölçüde son derece esnek bir tabloyla karşı karşıya kalınmaktadır.

MEB, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'na dayalı olarak, Türkiye genelinde İngilizce dil öğreticisi ve bilgisayar öğreticisi pozisyonunda istihdam edilecek 3,500 kısmi zamanlı geçici öğretmenlerle ilgili bir genelge yayımlayarak, Bakanlar Kurulu Kararı'nda çerçevesi çizilmiş bu konu hakkında il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerini bilgilendirmiştir.⁴⁰⁹ Genelge'nin başlarında, eğitim ve öğretimin olumsuz etkilenmemesi, ücret ödemelerinde aksamalara neden olunmaması bakımından İngilizce dil öğreticiliği ve bilgisayar öğreticiliği için ilan, başvuru, sözleşme imzalama, görev yeri belirleme gibi her türlü iş ve işlemlerin gecikmeye meydan verilmeden gerçekleştirilmesi gerektiğine ilişkin ifadeler yer almıştır. Genelge'deki bu ifade, esasen, esnek istihdamın doğurabileceği sıkıntıların farkında olunduğuna işaret etmektedir.

MEB'e bağlı eğitim kurumlarında ortaya çıkan öğretmen gereksiniminin kısmi zamanlı geçici öğretmenlerle karşılanabilmesine yönelik olarak yürürlüğe sokulan Bakanlar Kurulu Kararı ve buna bağlı olarak yayımlanan Genelge hakkında, eğitimin sürekli ve düzenli olarak yürütülmesi gereken bir kamu hizmeti olması ve dolayısıyla bu hizmetin geçici personel eliyle yürütülemeyeceği savıyla, esasen eğitimdeki esnek istihdam uygulamalarının kaldırılması düşüncesiyle Danıştay'a dava açılmıştır. Danıştay 12. Dairesi, kararında öğretmenliğin özel bir uzmanlık

⁴⁰⁹ T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 21.12.2006 Tarih ve 2006/96 No'lu Genelge.

mesleği, üstelik “aslî ve sürekli bir kamu hizmeti” olduğuna vurgu yaparak, bu hizmetin geçici personel görevlendirmek suretiyle yürütülmesine olanak bulunmadığına, bu doğrultuda da yürütmenin durdurulmasına oy birliğiyle karar vermiştir.⁴¹⁰ Daha önce belirtildiği üzere, bütün bu gelişmelerle 4/C’li öğretmen istihdamının olanaksızlaşmaya başlaması karşısında, 2006 yılında 657 Sayılı DMK’nın 4/B maddesine ekleme yapılmak suretiyle öğretmenlikte sözleşmeliliğe dayalı esnek istihdam, sistem içinde korunmaya devam edilmiş ve öğretmen alımlarında MEB’in kadrolulukla birlikte tercih ettiği bir istihdam türü olmuştur. Süreç, öğretmenlikte esnek istihdamın aslî istihdam biçimi olarak düşünüldüğü konusunda önemli ipuçları vermektedir.

3.4.2.3. Ders Ücretli Öğretmenlik

Kamu kesimi öğretmen istihdamında statüye dayalı memurluğu çözen ve istihdamın esneklik zemininde yeniden biçimlenmesi yönünde rol oynayan bir diğer öğretmenlik türü ders ücretli öğretmenliktir. Ders ücretli öğretmenlik, öğretmen sayısının yetersiz olduğu durumlarda ortaya çıkan ek ders yüklerinin, yeni öğretmen alınarak karşılanması yerine, mevzuatın elverdiği ölçüde mevcut öğretmenler ya da açıktan görevlendirilenler ile karşılanması esasına dayanan bir istihdam biçimidir. Bu noktada, sistemin esnekliğe evrilmesinde, kadrolu öğretmen alımı yerine açıktan görevlendirmelerle ek derslerin doldurulması yönteminin tercih edilmesi önem arz eder.

Ders ücretli öğretmenlikle ilgili temel hükümler, 657 Sayılı DMK’nın 89. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; her derecedeki eğitim ve öğretim kurumlarında öğretmen bulunmaması halinde öğretmenlere, diğer memurlara ya da açıktan atanacaklara ücretli ek ders görevi verilebileceği hükme bağlanmıştır. Yasada, ücretle okutulacak derslerin sayısı, ders görevi alacakların nitelikleri ve diğer konuların ilgili bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu’nun kararı ile düzenleneceği de ifade edilmiştir.

⁴¹⁰ **Danıştay 12. Daire Kararı**, Esas No: 2007/101, Karar Tarihi: 29.01.2007. Dava Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası (Eğitim Sen) tarafından açılmıştır.

Nitekim, MEB'in yönetici ve öğretmenlerin ders ve ek ders saatlerine ilişkin yazısı üzerine Bakanlar Kurulu, 2006 yılında bir karar yayımlayarak konuyu düzenlemiştir.⁴¹¹ Amaç kısmında Karar'ın MEB'in yönetici, öğretmen, uzman ve usta öğreticileri ile diğer görevlilerinin aylık ve ek ders ücreti karşılığında okutacakları ve okutmuş sayılacakları haftalık ders saatlerinin sayısını, ders görevi alacakların niteliklerini ve diğer hususları düzenlemeye yönelik olduğu belirtilmiştir (md.1). Buradaki uzman ve usta öğretici kavramlarının özellikle mesleki ve teknik ortaöğretim kurumları ile yaygın eğitim kurumlarında ders ücreti karşılığında görevlendirilen kimseleri ifade ettiği, aynı Karar'ın 9. maddesinden anlaşılmaktadır.⁴¹² Söz konusu madde; öğretmen sayısının yetersiz olması halinde, yüksek öğrenimli olmak koşuluyla yönetici ve öğretmenler dışındaki resmi görevliler ile sınıf öğretmenlerine ilköğretim okullarının 6, 7 ve 8. sınıflarıyla, ortaöğretim ve yaygın eğitim kurumlarında haftada 8 saate, resmi görevi bulunmayanlar ile emeklilere, okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim, özel eğitim ve yaygın eğitim kurumlarında haftada 30 saate kadar, uzman ve usta öğretici olarak nitelendirilenlerden resmi görevi bulunanlara haftada 10 saate, resmi görevi bulunmayanlara ise haftada 40 saate kadar ek ders görevi verilebileceğini hükme bağlamıştır. Ek ders yükleri sistem içindeki öğretmenlerle yürütülmeye çalışılmakla birlikte, sistem dışından kimseler için de ders ücreti karşılığında öğretici sıfatıyla görevlendirilmeler olanaklı hale gelmektedir.

Açıktan ders ücreti karşılığı öğretmen görevlendirmeleri, yukarıdaki hükümler çerçevesinde, ücretli öğretmen olarak çalışmak isteyen kimselerin ilgili il ya da ilçe milli eğitim müdürlüklerine dilekçe ile şahsen başvurmaları ile yapılmaktadır. Ders ücretli öğretmen gereksinimi, o alanla ilgili öğretmen bulunmamasının yanısıra var olan öğretmenlerin askerlik görevi için ya da ücretsiz izin, hastalık gibi nedenlerle bulunmaması ve buna benzer durumlarda ortaya çıkmaktadır. Başvuruların değerlendirilmesinde öncelik sıralaması; ilgili alanda yüksek öğrenim yapan eğitim fakültesi mezunları, diğer eğitim fakültesi mezunları,

⁴¹¹ **01.12.2006 Tarih ve 2006/11350 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı**, Yayımlandığı Resmi Gazete: 16 Aralık 2006 Tarih ve 26378 Sayı.

⁴¹² 1739 Sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu'nun 47. maddesinde de örgün ve yaygın eğitim kurumlarında ve hizmet içi yetiştirme kurs, seminer ve konferanslarında uzman ve usta öğreticilerin geçici veya sürekli olarak görevlendirilebileceklerinin hüküm altına alınmış olduğu görülmektedir.

pedagojik formasyona sahip diğer fakülte mezunları ve yüksek okul mezunları biçimindedir.⁴¹³ Ders ücretli öğretmen olarak çalışmaya başlayanlar sosyal güvenlik bakımından 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tâbidirler. Bu durum, ileride değinileceği üzere, çalışma günlerinin ders saatleri üzerinden hesaplanması nedeniyle, sağlık hizmetlerinden yararlanma ve emekliliğe hak kazanma gibi önemli konularda çeşitli sorunlar doğurmaktadır.

Temel yasalarda ve yargı kararlarında somutlaştığı üzere kesintisiz, sürekli ve düzenli olarak yürütülmesi gereken ve aslî bir kamu hizmeti olan eğitim hizmetleri, meslek güvencesine sahip, statüye dayalı istihdam içerisinde yer alan öğretmenlerce yürütülmelidir.⁴¹⁴ Öğretmen gereksiniminin, bu gereksinimin doğduğu alanlardaki derslerin ücret karşılığı görevlendirmelerle yürütülmesi suretiyle karşılanması, hem genel kamu personeli sayısının azaltılması biçiminde ortaya çıkan yeni liberal söyleme ve hem de öğretmen istihdamının esnekliğe evrilmesi çizgisine uygundur. Bu nedenle ders ücretli öğretmenlik uygulamaları istihdamda dönüşüme hizmet eden bir manevra alanı olarak değerlendirilebilir.

3.4.2.4. Vekil Öğretmenlik

Vekil öğretmenlik, bir kamu hizmeti olarak aslî ve sürekli bir biçimde yürütülmesi gereken eğitim hizmetlerinde personel boyutunda esnekliğin, geçiciliğin, dönemselliğin somutlaştığı istihdam türlerinden biridir. Aslî ve sürekli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, hizmetin korunması ve kamu yararının gözetilmesi ilkesinin gereği olarak bu hizmeti yürüten personelin statü hukuku zemininde biçimlenmiş memurluluk rejimi içerisinde istihdam edilmesi gerekirken, vekâlet görevi uygulamalarıyla da personel gereksinimi giderilmeye çalışılmıştır. Vekil öğretmenlik, bu gereksinimin bir sonucu ve esnekleşen öğretmen istihdamının bir unsurudur.

⁴¹³ Ücretli öğretmenlik başvurusunda kullanılacak bir dilekçe örneği için bkz. <http://www.bucailcemem.com/folderlist.php> (30.04.2008)

⁴¹⁴ Buna benzer ifadelerle vurgu yapan Danıştay kararlarına yukarıdaki bölümlerde değinilmiştir. Bunun yanısıra örneğin bir MEB yönetmeliğine bakıldığında, öğretmenliğe atama biçimleri arasında esnek istihdamı çağrıştıracak atama türlerine rastlanmamaktadır. Bkz. **Millî Eğitim Bakanlığı Öğretmenlerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği**, Yayımlandığı Resmi Gazete: 4 Mart 2006 Tarih ve 26098 Sayı (md.7-8).

Vekil öğretmenliğe ait hukuki zemini 657 Sayılı DMK'nın 86.maddesi oluşturmaktadır. Buna göre; memurların izin, geçici görev, görevden uzaklaştırma gibi nedenlerle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden, diğer kurumlardan ya da açıktan vekil atanabilmektedir. İlkokul öğretmenliğine ait boş kadrolara yaz tatilleri haricinde açıktan vekil atanabileceği de bu maddede hükme bağlanmıştır. Boş kadrolara ait görevlerin gerek görüldüğünde memurlara ücretsiz olarak vekâleten gördürülebileceği de dikkat çeken bir başka hükümdür. Vekil öğretmenlik, sınıf öğretmenliği düzeyinde düşünülmüş ve uygulanagelmış bir öğretmenlik türüdür.

657 Sayılı DMK'nın 175. maddesinde, vekil öğretmenlere verilecek ücretle ilgili bir ifade yer almaktadır. Bu hükme göre vekil öğretmene, vekâlet ettiği kadro derecesinin birinci kademesinin üçte ikisi tutarında ücret ödenecektir (md.175/I). Yine aynı maddede, vekil olarak atananların bu kanunla memurlara tanınan sosyal haklardan yararlanacakları da hüküm altına alınmıştır (md.175/IV). Vekil öğretmenliği diğer esnek istihdam biçimlerinden ayıran en önemli yön olarak, onun sosyal güvenlik bakımından memur rejimiyle benzerlik göstermesi belirtilebilir. Ancak bu durum, vekil öğretmenliğin güvencesiz, geçici ve dönemsel bir istihdam biçimi olma gerçeğini değiştirmemektedir. Görev yürütülen pozisyona asil atama yapıldığında o pozisyonda bir başkasının vekâletle görev yürütmesine olanak kalmayacaktır.

Vekil öğretmenlik başvuruları, ilgili okula yapılabilmekle birlikte ilgili il ya da ilçe milli eğitim müdürlüklerine de yapılabilmektedir. Diğer esnek öğretmenlik uygulamalarından daha eski bir uygulama olduğu içi önceleri lise mezunları da vekil öğretmenlik yapabilmekteyken, sonraları yüksek okul ve fakülte mezunları vekil öğretmen olarak görev almışlardır. 1990'lı yılların sonlarından itibaren kadrolu öğretmenliğin yanında 657 Sayılı DMK 4/C hükmü uyarınca uygulamaya konulan sözleşmeli geçici öğretmenlik, 4/B'li sözleşmeli öğretmenlik ve ders ücretli öğretmenlik, vekil öğretmenlik uygulamalarını azaltmış ve MEB vekil öğretmen görevlendirilmesi yoluna gidilmeyeceğini belirtmiş olsa da, bir MEB yazısında öğretmen gereksiniminin Bakanlar Kurulu Kararı kapsamındaki görevlendirmelerle

de giderilemediği durumlarda Bakanlıktan ayrıca izin istenmeksizin uzun süreli raporlu ya da izinli olan sınıf öğretmenlerinin yerine ya da boş bulunan sınıf öğretmenliklerine 657 Sayılı DMK'nın 86. maddesine göre vekâleten sınıf öğretmeni görevlendirilebileceği ifade edilerek, vekil öğretmenlik uygulamalarının devam etmesi sağlanmıştır.⁴¹⁵

Kamu personel rejiminin esnekliğe doğru evrilmesi sürecinde 4/B'li ve 4/C'li sözleşmeli öğretmenlik, geçici öğretmenlik, ders ücretli öğretmenlik gibi istihdam biçimleri vekil öğretmenlikten daha ön planda gelmektedir. Sözü edilen istihdam biçimleri, yasalar, Bakanlar Kurulu Kararları ve genelgelerle somutlaşarak MEB istihdam sistemine yerleşmiş, daha önce değinildiği gibi öğretmen adaylarının tercih kılavuzlarına da girmiştir. Dolayısıyla devam eden süreçte, kamu personel rejiminin esneklik zemininde yeniden yapılanması noktasında sözleşmeli öğretmenlik uygulamalarının şimdilik alternatif, ileride aslî istihdam biçimi haline geleceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

3.4.3. Ulusal ve Toplumsal Çıkar Açısından Dönüşümün Değerlendirilmesi

Öğretmen istihdamında kadroluluktan esnekliğe evrilme biçiminde değerlendirilebilecek olan ve yukarıda anlatılmaya çalışılan süreç ile kamu hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüşmesi ya da piyasa gereklerine göre yerine getirilmesi arasında anlamlı bir bağ vardır. Buna göre eğitim hizmetlerinin kamu hizmeti niteliğinin zayıflaması ya da ortadan kalkması ve bir piyasa hizmetine dönüşmesi durumunda, bu hizmetleri yürüten personelin de piyasa gereklerine göre işleyen bir personel rejimi içerisinde yeniden yapılanması kaçınılmaz hale gelmektedir. Esnek çalışma, sözleşmelilik, performans ücreti gibi kavramlarla biçimlenen bu rejim, küreselleşme ve yerelleşme süreciyle birlikte ulus devletin dahil olduğu reform dalgasının kamu yönetimi alanındaki en önemli sacayaklarından birini oluşturmaktadır.

⁴¹⁵ T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 30.09.2005 Tarihli Yazı.

Tevhid-i Tedrisat ile başlayıp bilimsel düşünceyi esas alan bir ulusal eğitim sisteminin kurulup yerleştirilmesiyle devam eden süreçte öğretmenler bu ulusal eğitim sisteminin önemli bir unsuru olarak ortaya çıkmış ve istihdam rejimleri de buna göre biçimlenmiştir. Böylelikle; eğitim sisteminin ulus devletin bir parçası olması ve eğitim hizmetlerinin de bir kamu hizmeti olarak yerine getirilmesi sonucunda öğretmenlik “devlet memurluğu” olarak kabul edilmiş ve asli çalışma biçimi de bu statünün gereği olan kadroluluk zemininde yapılanmıştır.

Fordist birikim rejiminin çıkmaza düştüğü ve sermayenin küresel ölçekte yeniden yapılanma gereğinin ortaya çıktığı 1970’lerle birlikte ulus devlete özgü kamu hizmetleri üzerinde ulus ötesi kuruluşların, yapıların ve süreçlerin etkileri belirginleşmiş, bu etkiler nihayet 1980’ler ve 1990’larda hem mali ve hem de idari yönü bulunan reform dalgalarıyla somutlaşmış, ulus devletleri küresel etkileşimin, öзде “küresel piyasanın birer aktörü” olma yolunda baskılamıştır. 2000’li yıllarda küresel aktörlerin ve süreçlerin belirleyiciliğinin üst noktalara çıktığı ve bu belirleyiciliğin ulusal politikaları; bu noktada kamu yönetimi, kamu hizmeti, kamu istihdamını köklü bir biçimde etkilediği söylenebilir.

Eğitim hizmetlerinin piyasa hizmetine dönüşmesi, bu hizmetlerin toplumsal niteliğini de zayıflatmaktadır. T.C. 1982 Anayasası’nın eğitim hakkını düzenleyen 42. maddesinde kimsenin eğitim ve öğretim hakkından yoksun bırakılamayacağı, eğitimin devletin gözetimi ve denetimi altında yapılacağı, ilköğretimin devlet okullarında parasız olduğu ifade edilmiş olmasına ve Milli Eğitim Temel Kanunu’nda da buna benzer hükümlere yer verilmiş olmasına karşın, bahsedilen küresel etkiler eğitimin bu ulusal ve toplumsal niteliğini zayıflatmıştır. Hizmet üretiminin piyasa koşullarında gerçekleştirilmesi, bu hizmetten ancak “belli bir kesimin” yararlanabileceği anlamına gelir, çünkü piyasaya özgü üretim fiyatlandırmayı gerektirir. Böylelikle eğitim hizmetleri, vatandaşın değil, müşterinin yararlandığı hizmetlere dönüşmektedir. Anayasa ve yasalarla somutlaşan eğitim hakkı, mali yetersizlikler, bir diğer ifadeyle yoksulluk ile sınırlanmaktadır.

3.4.4. Kamu Yararı Açısından Dönüşümün Değerlendirilmesi

Kamu hizmetlerine girmenin bir anayasal hak ya da vatandaşlık hakkı olarak tanındığı devlet örgüsünde devlet “istihdam sağlayıcı bir varlık” olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan kamu hizmetlerine girme konusunda bir fırsat eşitliği söz konusudur. Kamu personeli için, hizmetleri yürütmeye güdülen kamu yararı ve kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkelerine koşut olarak dış etkilere karşı korunmuş, güvenceli, statüye dayalı bir çalışma rejimi mevcuttur. Çünkü kamu hizmetlerinin görülmesi, niteliği itibarıyla özel sektör mal ve hizmet üretiminden farklıdır ve bu hizmetleri yürütecek personelin de kendine özgü bir rejim içerisinde çalışmaları esastır. Dolayısıyla kamu personelinin en dikkat çekici özelliği görevde devamlılık, bir diğer ifadeyle “iş güvencesi”dir. Bu da ancak memuriyet statüsü ile mümkündür.

İş güvencesini, kamu bürokrasisine yönelik kimi eleştirilerde dile getirildiği gibi yalnızca memuru çelik bir zırh içine koyan ve ona alabildiğince keyfilik kazandıran bir unsur olarak görmemek gerekir. İş güvencesi, kamu görevlisinin görevini tarafsızlıkla yapabilmesinin vazgeçilmez koşuludur. Kamu hizmetlerinin tarafsızlıkla yapılabilmesi, bütün özel çıkarların üzerinde yer alan ve tüm toplumun ortak çıkarının gerçekleştirilmesi ilkesini ifade eden kamu yararı açısından da önemli ve anlamlıdır. Kamu personeli de kamu hizmeti-kamu yararı ilişkisinin özelliği gereği kendine özgü bir çalışma rejimi içerisinde, devlet tarafından tek taraflı olarak verilen ve kamu hukuku çerçevesinde biçimlenen bir statü ile ve tamamen piyasa ilkelerinden farklı olarak yer almıştır.

Kamu personeli açısından memurluk, güvenceli yapıya sahip temel bir istihdam biçimidir, yukarıda da ifade edildiği gibi statüsel bir çalışma biçimidir. Kamu yararına yönelik olarak yürütülecek olan ve kesintisiz olması gereken kamu hizmetleri de ancak statü hukukuna tâbi olan kamu personeli, yani memurlar eliyle yürütülecektir. Bu çalışma biçimi kamu hizmetlerinin kamu yararı gözetilerek sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülebilmesinin en önemli koşullarından biridir. Kamu hizmetlerinin kamu yararı ölçütünden farklı bir algılamayla yürütülmesi ve bu hizmetlerin devletin yükümlülüğünden çıkarılması kamu personel rejiminin niteliğini

değiştirebilecektir. Bu durumda statüye dayalı, tarafsızlık, kariyer ve liyakat ilkelerine göre kurulan rejim, “esnek bir zeminde” yeniden yapılanacaktır.

Kamu personeli istihdamı açısından meydana gelen en belirgin dönüşüm, kamu personel rejimlerinin geleneksel kamu hizmeti-kamu yararı kavramları etrafında biçimlenen statüye dayalı ve kamu hukuku çerçevesinde oluşmuş katı yapılarının, daha esnek ve devletin sosyo-ekonomik yaşamdaki ağırlığının azaltılmasına koşut olarak piyasaya özgü çalışma ilkeleri çerçevesinde yepyeni bir yapıya / rejime kavuşturulması, en azından bu yöndeki çabaların son yıllarda giderek ivme kazanması ve yasa taslakları biçiminde ortaya çıkması suretiyle olmuştur. Bu, bir bakıma statüye dayalı çalışma rejiminden sözleşmeliliğe dayalı çalışma rejimine geçişi ifade eder.

21. yüzyılın yaklaşımları, kamu hizmeti ve kamu personeli kavramlarının özünü köklü bir biçimde dönüşüme uğratmıştır. Kamu personel rejimi, piyasacı algılamalar ve kavrayışla biçimlenen yeni bir paradigmanın etkisi altına girmiştir. Memurluğun özel sektör istihdam ilkeleri içinde erimesi, devletin toplumsal rol, işlev ve konumunun dönüşmesi amacıyla örtüşür. Memurluk, kamu hizmetini herhangi bir özel çıkar adına değil, farklı çıkarların baskısına karşı kamu yararı için yürütmenin başlıca güvencesidir. Memurluğun, yaşam boyu meslek ve kariyere dayalı liyakat sisteminin daraltılması ya da kaldırılması, gerçekte farklı çıkarlar karşısında devletin üstünlüğü ilkesinin uygulanmasının sona ermesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla eğitim hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüşmesinin olağan sonucu olarak öğretmen istihdamının statüsel kamu istihdamından piyasa tipi esnek istihdama evrilmesi, söz konusu hizmetlerin kamu yararına dönük olma niteliğinin dönüşmesiyle uyumluluk arz etmektedir.

3.4.5. Çalışan Hakları Açısından Dönüşümün Değerlendirilmesi

Kamu istihdamında çerçevesi yasalarla oluşturulmuş bulunan memurluk, çalışanlara önemli haklar sağlamaktadır. Aslî ve sürekli olarak ve kamu yararı gözetilerek yerine getirilmekte olan kamu hizmetlerinin, bahsedilen niteliklerinin

korunması açısından, bu hizmetleri yürüten kamu personelinin kendine has ve güvenceli bir çalışma rejimi içerisinde yer almaları gerekmektedir. İstihdamda aslîlik ve süreklilik, kamu hizmetinin aslîliği ve sürekliliğinde, üstelik bu hizmetlerin siyasal kayırmacılık gibi olumsuz etkilere maruz kalmaması noktasında oldukça önemlidir. Kamu personel rejiminin temel ilkeleri olan kariyer, liyakat ve tarafsızlık, aynı zamanda kamu hizmetlerinin yerine getirilme biçimiyle de ilgilidir. Kamu hizmeti, bütün özel çıkarların ötesinde kamu yararı için, tarafsızlıkla, alanlarında yetişmiş liyakatli ve belirli bir iş güvencesine sahip personel tarafından yerine getirilir. Bu, kamu hizmeti ve kamu personeli arasında niteliksel benzeşimi ortaya koymaktadır.

Devletin yeniden yapılanmasına koşut olarak yürüyen kamu yönetimi reformlarında kamu hizmetlerinin görülmesinde ve gördürülmesindeki köklü değişikliklerin bu hizmetleri piyasa hizmetlerine yakınlaştırması sonucunda kamu personel rejiminde de istihdamda statü hukukundan esnekliğe doğru bir dönüşüm gözlenmeye başlamıştır. Bu dönüşümün olağan sonucu kamu istihdamının esneklik zemininde yeniden yapılanması ve “esnekliğin esas, kadroluluğun istisna” haline gelmesidir. Esnek çalışma, piyasaya özgü bir çalışma biçimidir ve kadrolulukla karşılaştırıldığında önemli hak kayıpları söz konusu olmaktadır.

Kamu personeli içerisindeki en kalabalık grubu oluşturan eğitim personelinin istihdam yapısına bakıldığında, statüden esnekliğe evrilen bu dönüşümün izlerini bulmak olasıdır. 657 Sayılı DMK’nın 4/A hükmüne göre istihdam edilen kadrolu öğretmenliğin yanı sıra MEB, aynı kanunun 4/B, 4/C, 86. ve 89. maddelerine göre de öğretmen istihdam etmektedir. Özellikle 4/B ve 4/C’li öğretmenlik, kamu personel rejimindeki esnek yapılanmanın önemli izleridirler. Her iki tip öğretmenlik konusunda, bu istihdam biçimlerinin aslî ve süreklilik arz etmesi gereken eğitim hizmetleri için söz konusu olamayacağına ilişkin yargı kararları bulunmasına karşın öğretmen alımlarında bu istihdam biçimlerine yer verilmiş, 4/B’li öğretmenlik KPSS kılavuzlarında da yerini almıştır.

Çalışan hakları açısından esnek öğretmenliğin en önemli yönü, bu istihdamın sözleşmeye dayanmasıdır. Sözleşmelilik, piyasa tipi çalışmanın belgesidir ve belirli sürelidir. Bu süre genellikle bir yıldır. Öğretmenlik mesleği açısından bu durum, eğitim hizmetlerinin sürekliliği, çalışanların motivasyonu ve gelecek kaygısı taşımaları açısından olduğu kadar, mesleğin siyasal kayırmacılığa açık hale gelmesi açısından da olumsuzluk arz eder.

Hizmet sözleşmelerinin Danıştay tarafından iptal edilen maddesinde yer alan ve sözleşmenin taraflarca hiçbir neden gösterilmeksizin feshedilebileceğini hüküm altına alan ifadeler, esnekliğin en önemli ipuçlarıdır. Bunun dışında örneğin aralıksız iki ay süreyle sözleşme ücreti karşılığı ders yükünü dolduramayanların sözleşmelerinin feshedileceği; personelin sözleşmesinin, norm kadronun gerektirdiği kadrolu öğretmen temin edildiğinde ya da sözleşmeli personel gereksiniminin ortadan kalkması halinde feshedileceği, hizmet sözleşmesinin feshinde ihbar, kıdem ve buna benzer adlar altında herhangi bir ödemenin yapılmayacağı yönündeki hükümler de sözleşmeli öğretmenliğin kadrolu öğretmenlik karşısındaki zayıflığını açıkça ortaya koymaktadır. Sosyal güvenlik bakımından 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tâbi olduğu hizmet sözleşmesinde belirtilen sözleşmeli öğretmenlik, iş güvencesi bakımından kadrolu öğretmenliğin gerisinde yer almaktadır.

Sağlık hizmetlerinden yararlanma ve emekliliğe hak kazanma konularında da esnek istihdamın ortaya çıkardığı sıkıntılar söz konusudur. Örneğin; her 6 ders saatinin 1 gün olarak hesap edilmesi sonucunda ders yükünün doldurulamaması, öğretmenin emeklilik süresi ile kendisi, eşi ve çocukları için sağlık karnesi çıkartabilme süresini uzatabilmektedir. Hastalık izinlerinde ise bir öğretim yılı içinde en fazla 4 ya da 5 güne kadar ödeme yapılabilirken, kadrolulukta doldurulan hizmet yılına ve hastalığın türüne göre bu süreler aylık ve özlük haklarına dokunulmaksızın 6, 12 ya da 18 aya kadar çıkabilmektedir.

4/C'li öğretmenlikte ücretlendirme 10 ay üzerinden yapılmakta ve öğretmen 2 ay ücretsiz, bir bakıma işsiz kalmaktadır. Hak edilen ücretler, takip eden ayın 15'inde yapılmakta, ancak bu ödemelerde aksamalar, gecikmeler yaşanabilmektedir. Bunun

dışında sözleşmeli öğretmenlerin ek ders ücretlerinden kesintiler yapılmaktadır. Sözleşmeli öğretmenlerin bir çalışma yılını geride bırakmak koşuluyla ve yarıyıl ve yaz tatili dönemlerinde olmak üzere, sağlık ve eş durumu mazereti nedeniyle ve gitmek istedikleri yerde kendilerine uygun bir pozisyon bulunması durumunda sözleşmelerini feshederek tayin isteme hakları bulunmaktadır. Bu oldukça sınırlı bir tayin hakkıdır. Bunun dışında sözleşmeli personel evlilik ve çocuk yardımlarından da yararlanamamaktadırlar.

Hizmet puanı elde etme, kurum sicil numarası alma, derece ve kademe ilerlemesi gibi konularda da sözleşmelilerin herhangi bir hakkı bulunmamakta, ayrıca sözleşmeliler askerlik hizmetini asker öğretmen olarak yapamamaktadırlar. Göreve başladıktan sonra temel, hazırlayıcı ve uygulamalı eğitime tâbi tutulan sözleşmelilerin adaylıkları kalkmamakta, adaylık ancak kadrolulukta kalkmakta, buna karşılık kadroluluğa geçtiklerinde aynı temel eğitimden muaf sayılmaktadırlar. Burada adaylığın kalkmamış olması dikkat çekicidir. Bu nedenle, uzun yıllar sözleşmeli olarak çalışan öğretmenler, görevden ayrılıp tekrar öğretmenliğe dönmek istediklerinde sözleşmeli öğretmenler için geçerli olan prosedürle karşı karşıya kalarak, örneğin açıktan atama gibi bir haktan yararlanamayabileceklerdir.

Sözleşmeli öğretmenlerin eğitim kurumlarında yöneticilik yapma hakları da söz konusu olmamaktadır. Bu durum, aynı anda aynı kurumda görev yapan öğretmenler arasında istihdam biçimi bakımından var olan farklılığın neden olduğu olumsuzluğun boyutunu ortaya koymaktadır. Aynı kurumda farklı biçimlerde istihdam edilmiş öğretmenlerden oluşan bir yapıda, kadrolu ve sözleşmeli çalışanlar arasında kamu personel rejiminin önemli unsurlarından biri olan işbirliği ilkesinin yaşama geçirilmesi konusunda sıkıntılar ortaya çıkabilecektir. Sözleşmelilik, bir diğer ifadeyle esnek çalışma ya da iş güvencesiz çalışma, öğretmenlerin sendikal yapılara üye olmalarını da zorlaştırmaktadır. Bütün bu açılardan değerlendirildiğinde öğretmenlikte esnek istihdam, çalışan hakları noktasında kadroluluğun oldukça gerisinde bulunmakta, ancak bu durum, kamu hizmetlerinin piyasalaşması sürecine uygun bir dönüşümü yansıtmaktadır.

SONUÇ

Bir üstyapı unsuru olarak kamu personel rejiminin biçimini ve içeriğini belirleyen temel etken devlet olgusunun yapısıdır. Bu üst yapının gerisinde de sermaye birikim süreci ve üretim biçimi yer almaktadır. 1980 öncesinin kamu personel rejiminin temel niteliğini anlayabilmek için Fordist üretim ve örgütlenme modeli ve bunun kamu kesimindeki uygulamasının esasını oluşturan Weberyen bürokratik yönetim modeli bizlere önemli ipuçları sunmaktadır. Bu noktada, toplumsal yaşamın hemen bütün alanlarında kapsayıcılık, müdahalecilik, uzlaştırmacılık ve yönlendiricilik boyutuyla ön plana çıkan sosyal devlet, kamu hizmetlerinin yürütülme biçimi ve bu kamu etkinliğinde yer alacak olan kamu personelinin çalışma esasları hakkında temel bir veri olmuştur. Kamu hizmetlerinin, kamu harcamalarının ve sosyal güvenlik ödemelerinin artmasıyla birlikte devletin rolünde de artışlar olmuş, buna koşut olarak kamu personeli de kamu hizmeti-kamu yararı ilişkisinin özelliği gereği kendine özgü bir çalışma rejimi içerisinde, devlet tarafından tek taraflı olarak verilen ve kamu hukuku çerçevesinde biçimlenen bir “statü” ile ve tamamen piyasa ilkelerinden farklı olarak yer almıştır.

Fordist dönemde devlet, kamu hizmetlerinin en büyük taşıyıcısı, aynı zamanda da bütün toplumsal ilişkiler alanını kapsayan ve yöneten en büyük güçtür. Kamu görevlisi, liyakat ölçüsüne göre seçilen, profesyonel, mesleğine ömür boyunca bağlanmış, ayrıcalıklı, yukarıdan ve aşağıdan denetim altında tutulan ve iş güvencesinin hakim olduğu bir sistem içinde çalışan kişidir ve görevine sözleşme ile bağlanmamıştır. Kamu hizmetinin gereksinim duyduğu işgücü ile kurduğu ilişki esas olarak kamu görevliliği aracılığıyla kurulur ve memuriyet olarak ifade edilebilecek olan bu istihdam biçimi sözleşmelilikten farklı olarak “statü”ye, yani tarafların iradesinden bağımsız olarak önceden belirlenmiş yasal kurallara bağlanmıştır. Kamu hizmet alanı belli ölçüde piyasanın dışına çıkarılmış alandır. Kamu hizmet alanının hukuki çerçevesi ise piyasanın işleyişini düzenleyen özel hukuktan farklı bir hukukla, kamu hukukuyla çizilmiştir.

1980 sonrası kamu personel rejiminin temel niteliğini belirleyen kavram ise “dönüşüm”dür. Fordist dönemde ulus devlet eksenli birikim modelinde öne çıkan noktalar, devletin sosyo-ekonomik yaşama etkin müdahalesi ve kamu harcamalarının (ki sosyal harcamalar bunun içinde önemli bir bölümü oluşturmaktadır) yüksek boyutlara ulaşmasıdır. Ancak bu tablo, 1970’lerde esaslı olarak bir dönüşüm içine girmiştir. Dönüşümün temel sebebi, Fordist birikim modelinin içine düştüğü krizdir.

Bu yeni birikim rejimi, devletin ekonomiye müdahale biçimlerinin köklü bir biçimde değişmesi ve tüm ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması üzerinde yapılandırılmıştır. Fordist rejimin temel dayanaklarından biri olan sendikaların güç kaybettiği, “daha az devlet, daha çok özel teşebbüs” sloganıyla devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki yerinin köklü biçimde değiştirilerek sosyal devlet anlayışının geriletildiği bir dönem başlamıştır. Yaşanan dönüşüm, Fordist birikim rejiminin emeği örgütlü bir toplumsal güç olarak denetim alma politikasından, Post-fordizmin esnek emek örgütlenmesine, bir diğer ifadeyle emeği bireyselleştirerek denetim altına alma politikalarına; sosyal devlet anlayışından, toplumsal ve ekonomik boyutu küçültülmüş devlet anlayışına geçişi simgelemiştir. İstihdam bakımından yaşanan en belirgin ve köklü dönüşüm ise tam istihdama dayanan tam zamanlı çalışma anlayışının, yerini esnek, yarı zamanlı, kısa dönemli ve sözleşmeye dayalı çalışma anlayışına bırakmış olmasıdır.

Kamu personeli istihdamı açısından meydana gelen en belirgin dönüşüm, kamu personel rejimlerinin geleneksel kamu hizmeti-kamu yararı kavramları etrafında biçimlenen statüye dayalı ve kamu hukuku çerçevesinde oluşmuş katı yapılarının, daha esnek ve devletin sosyo-ekonomik yaşamdaki ağırlığının azaltılmasına koşut olarak piyasa çalışma ilkeleri çerçevesinde yepyeni bir yapıya/rejime kavuşturulması biçiminde ortaya çıkmıştır. Bu yöndeki çabaların son yıllarda giderek ivme kazanması ve yasa tasarıları biçiminde ortaya çıkması, bir bakıma “statüye dayalı çalışma rejiminden sözleşmeliliğe dayalı çalışma rejimine geçişi” ifade etmiştir.

Yeni liberal devlet anlayışı, kapitalizmin 1970’lerde karşı karşıya kaldığı yapısal krizlere karşı çare olarak geliştirilen bir ekonomik modeldir. Bu ekonomik modelin esaslarını, ekonomilerin tamamıyla piyasa işlerliğine bırakılması, para ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, devletin ekonomideki rolünün azaltılması ve sosyal devletin kazanımlarının kısıtlanması oluşturmaktadır. Bu ekonomik politikanın gerçekleştirilmesi için öngörülen üretim modeli ise Post-fordizmdir. Bu sürece kültürel ve felsefî bir çerçeve oluşturan yeni sağ da, 1980’lerden başlayarak bütün azgelişmiş ülkelerde “yapısal uyarlama politikaları” adıyla yaşamı yönlendirmiştir. Yeni sağın dikkat çeken bir özelliği, yeni liberal anlayışı destekleyecek kurumlar, formüller önermesidir. Bu noktada yeni sağ, sosyal haklar ve bu hakların devlet güvencesi altına alınmasına karşı gösterdiği hoşnutsuzlukla yeni liberal anlayışa koşut bir tutum sergilemiştir.

Kamu Yönetiminin yeni liberal paradigma etkisinde uğradığı dönüşüm, kamu hizmeti kavramını da doğrudan etkilemiştir. 21. yüzyılın başlarında giderek hız ve ivme kazanan ve birbirlerine koşut olarak ilerleyen “küreselleşme”, “bölgeselleşme” ve “yerelleşme” eğilimleri, devletlerin, aslî işlev olarak sıralanan alanlarda bile tam olarak hükümlan olup olmadıklarının yoğun bir biçimde sorgulanması ve tartışılmasına zemin hazırlamıştır. Bu gelişmelere koşut olarak günümüzde ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzının, yani devletin ya da kamu yönetiminin, Weberyen bürokrasi ve memurluk sistemi yerine “esnek bürokrasi” ve “sözleşme” sistemine göre kurulması hedefi iyice belirginlik kazanmıştır. Geleneksel kamu personel rejimi ilkeleri sorgulanmaya ve sistem çözülmeye başlamıştır. Weberyen bürokrasi kavrayışı içinde anlam kazanan memurluk, kendine özgü üstün ve ayrıcalıklı konumunu yitirme süreci içerisine girmiştir. Bu sürecin, kamu bürokrasisinin “özel çıkarlar-piyasa karşısında üstünlük” niteliğini ortadan kaldırmaya ve kamu istihdamı ile piyasa istihdamını, piyasa ilkeleri temelinde birleştirmeye doğru yöneldiği söylenebilir.

Modern ulus devlette kamu personel rejimi belli güvenceler sistemi içinde kurulmuş ve geliştirilmiştir. Günümüzde ise toplumsal gereksinimler, bunları belirleyen siyasal otorite, kamu gücü, hem yeniden tanımlanmakta ve hem de

yeniden yapılandırılmaktadır. Son üçyüz yıldan bu tarafa dinsel ve toplumsal örgütlerden merkezi devlete doğru çekilmiş bulunan kamu gücü, yeni yaklaşımların etkisiyle piyasa ve sivil toplum örgütlerine devredilmektedir. Bu durum, kamu personel rejimi üzerinde memurluğun daraltılması ya da ortadan kaldırılması ve kamu gücünün piyasa unsurlarına devriyle birlikte “memur”un “çalışan”a dönüşmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

IMF, Dünya Bankası, OECD ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kurumlar yeni liberal çözümlemelerin farklı biçimlerini dünyanın her yerinde uygulamaya koymuşlardır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere de yeni liberal politikaların dünya piyasaları ile bütünleşme için gerekli olduğu fikri empoze edilerek onların da bu sürece dahil olmaları mümkün kılınmak istenmiştir. Nitekim, söz konusu kurumlar dünya ölçeğinde etkinliklerini arttırmak suretiyle, giderek ulusal politikalar üzerinde belirleyici olma rolünü elde etmişlerdir. Günümüzde, ülkelerin özellikle ekonomik, siyasi ve yönetsel yapıları bu kurumların etkisiyle belirgin bir dönüşüm/yeniden yapılanma süreci içerisine girmiş bulunmaktadır. Kamu personel rejiminde var olan dönüşümün felsefî ve teknik altyapısının uygulamaya geçirilmesi noktasında söz konusu kurumlar, uluslararası/ulusötesi dinamik olarak Post-fordist birikim rejimine uygun kamu personel rejiminin küresel ölçekte birer düzenleyicisi kimliğiyle yönetsel alanda belirleyici konumda bulunmaktadırlar.

Fordist ve Post-fordist üretim biçimlerinin belirlediği devlet döngüsü, “sosyal”den “liberal”e doğru evrilirken, ulusal kalkınmacı, müdahaleci, ulusal düzenlemeci devlet karakteri de yerini, egemenliğini ulusüstü yapılarla ve süreçlerle paylaşan, kendi içinde parçacıl, toplumsal yönü zayıflamış, kamusal mal ve hizmet üretiminden büyük ölçüde çekilmiş devlet karakterine bırakmıştır. Bu dönüşümde sermaye birikim süreçlerinin aldığı halin belirleyiciliği açıktır.

Devlet yapısındaki Post-fordist dönüşüm kamu hizmetlerinin ve kamu personel rejiminin yapısını köklü bir biçimde değiştirmiştir. Ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale etme işlevi

zayıflayan ve kapitalist üretim ilişkilerinin belli bir düzen ve güvence içerisinde kurulması sürecinin gözeticisi konumuna gelen devlet, kamu hizmetlerinin aslı yüklenicisi olmaktan çıkmıştır. Dolayısıyla toplumsal boyutu zayıflamıştır. Mal ve hizmet üretiminde kamu yararının değil, ekonomik rasyonalitenin belirleyiciliği söz konusu olduğundan, önceleri kamusal mal ve hizmetler olarak vatandaşlara sunulan mal ve hizmetler, birer piyasa mal ve hizmetine dönüşecektir. Piyasada mal ve hizmetten yararlanabilme ölçütü ekonomik bir değer olan para olduğundan dolayı, fırsat eşitliğini vurgulayan “vatandaş” kavramı, yerini bir piyasa kavramı olan “müşteri”ye bırakacaktır.

Kamu yönetiminin güçlü, merkezi yapısının yerine ise adem-i merkezi ve parçacıl bir yapı oluşacaktır. Kamu varlıklarının özelleştirilmesi, merkezi otoriteye ait bir kısım yetkinin üst kurul gibi yapılara devredilmesi, mevcut kamu kurumlarında yürütülen hizmetlerin ekonomik rasyonaliteye ve piyasa esaslarına göre yürütülmesi gibi gelişmeler, kamu personel rejiminin geleneksel yapısını dönüştüreceklerdir. Kamu gücünün taşıyıcısı olan memurluk sistemi yerine, performans ölçütlerinin hakim olduğu, kariyer esasına uymayan, devamlılıktan yoksun, güvencesiz, piyasa tipi sözleşmeliliğin hakim olduğu, bunların sonucunda liyakat ve tarafsızlık ilkeleri yerine siyasi taraftarlığın hakim olduğu, tamamıyla “esnek” bir personel rejimi meydana gelecek, kamu hizmetlerine girmede vatandaş olma ve liyakat koşulu büyük ölçüde zayıflayacaktır. Kamu hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüşmesi ve böylece sermaye birikiminin sürdürülebilmesinin koşullarından biri, istihdamda esnekliğin, güvencesizliğin ve ucuz işgücünün yaygınlaşmasını sağlamak ve artı değer elde edimini olanaklı kılmaktır. Kamu personel rejiminde esnekliğe evrilme bunun zeminini oluşturmaktadır.

Türkiye’de kamu personel rejiminin sermaye birikim rejimleri ve buna bağlı olarak ortaya çıkan düzenleme biçimlerine koşut olarak yapılandığını ve dönüştüğünü söylemek olanaklıdır. Fordist birikim rejiminden Post-fordist birikim rejimine geçişi simgeleyen 1980’ler, kamu yönetiminin, buna koşut olarak kamu personel rejiminin Post-fordist zeminde yeniden yapılandırılmasının yoğunluk kazandığı bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur.

Kamu yönetimi ve buna koşut olarak kamu personel rejimine yönelik reform çalışmaları bu tarihten sonra, özellikle de 1990’lardan itibaren yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Dönüşümün arka planına bakıldığında, yeni liberal ekonomi ve buna uygun politikaların dünya ölçeğinde yaygınlık kazanması temel neden olarak görülmektedir. Böylelikle dünya ölçeğinde serbestlik ve akışkanlık kazanan uluslararası sermayenin, birikim rejiminin devamlılığını sağlayacak olan küresel piyasanın oluşturulması ve ulus devletlerin ekonomik ve mali serbestleşme yoluyla bu piyasaya katılabilmelerine yönelik amaçlarıyla kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılması arasında anlamlı bir bağ kurulabilmektedir. Kamu yönetimi reformuna yönelik yasa taslakları, bu taslakların yasalaşma süreci ve uygulanıp uygulanmamaları konusu bir tarafa bırakılacak olsa bile, öngörülen yeni kamu yönetimi yapısına yönelik iradeyi açıkça ortaya koymaktadır. Bu noktada irade açıklamasının da uygulama kadar önemli olduğu söylenebilir.

1980 sonrasında Türk kamu personel rejiminin dönüşümünde birtakım unsurların etkisi söz konusu olmaktadır. Bu noktada; özelleştirme uygulamalarının, KİT’lerin ve BİO’ların istihdam yapılarının, kamu hizmetlerinde taşeronlaşmanın, yerelleşmenin ve TKY uygulamalarının kamu personel rejiminin Post-fordist dönüşümünün zeminini oluşturduğu ve mevcut rejimde farklı istihdam türlerinin ortaya çıkmasıyla sistemde parçacıl bir yapı meydana gelmesine neden olduğu söylenebilir.

Yine bu süreçte uluslararası kurumlarla yapılan anlaşmaların, verilen taahhütlerin ayrı bir önemi vardır. Örneğin; GATS kapsamında Türkiye’ye ait olan taahhüt listesinde yer alan eğitim, sağlık, haberleşme, ulaşım, elektrik, su gibi her zaman potansiyeli yüksek talebi bulunan büyük oranda devlet tarafından yürütülen hizmet sektörlerinin küresel sermayeye açılması “kamu hizmetlerinin metalaşması” anlamına gelmekte ve söz konusu hizmetleri sunan kamu personelinin çalışma rejiminin (temelde de kamu yönetiminin) piyasacı bir içerikle yeniden düzenlenmesine olanak vermektedir. Kamu hizmet alanlarının sermayeye açılması ve piyasa ilkelerine göre düzenlenmesi durumunda, statü hukukuna dayalı çalışma

rejimi, yerini esneklik esasına göre oluşturulmuş, özel hukuk ve sözleşme hükümlerine dayalı çalışma rejimine bırakacaktır.

Eğitim hizmetlerinin devletin belirlediği temel ilkeler doğrultusunda, yine devletin gözetimi ve denetimi altında bir kamu hizmeti anlayışıyla sunulmasının sonucu olarak, bu sektörde yer alan meslek çalışanlarının, öğretmenlerin çalışma biçimi de statüsel bir zeminde kurulmuştur. Böylelikle öğretmenlik bir kamu görevi, öğretmenler de birer kamu görevlisi olarak devlet memurluğunun sağladığı statüsel güvence ile eğitim öğretim hizmetleri sınıfı içerisinde varlık bulmuşlardır. 1970'lerden başlayarak etkisini hissettiren yeni liberal yaklaşımlar, her alanda olduğu gibi eğitim alanında da serbest rekabetin geçerli olduğunu savunmuş ve ulusal ekonomilerin rekabetçi bir nitelik kazanmasının ancak kamuya ait, onunla özdeşleşmiş hizmetlerin, özel sektöre devri ile mümkün olabileceğini belirtmiştir. Yeni liberal yaklaşımlar doğrultusunda ve Post-fordist birikim rejiminin öngördüğü biçimde, kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin dünya ölçeğinde serbest ticarete konu edilmesinin zeminini hazırlayan yönetsel reformlar, aynı zamanda çalışanlar açısından da yeni çalışma biçimlerinin ortaya çıkmasına, çalışma rejiminin esnekleşmesine neden olmuştur. Kamu yönetimi reformu üst başlığı ile hem yasal sürece, hem de tartışma platformlarına taşınan ilkeler, gerek kamu hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüştürülmesi, gerekse kamu çalışanlarının esnek bir çalışma rejimi çerçevesinde istihdam edilmeleri konusundaki genel iradeyi ortaya koymuştur.

Kamu yönetimi reformunun temel metinlerinden KYTK'da, MEB'in istihdam yapısıyla ilgili olarak, Personel Genel Müdürlüğü'nün İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı'na dönüştürülmesi gündeme gelmiştir. İnsan kaynakları biçiminde kavramlaştırılan istihdama ilişkin reform, kamu hizmetlerinde özellikle çokuluslu şirketlerin rollerinin arttığı bu süreçte kamu çalışanlarının statülerinin değiştirilmesi, bireysel performans üzerinde daha fazla durulması, performansa dayalı ücretin yaygınlık kazanmasına koşut olarak temel istihdam biçiminin de kamu görevliliğinin anahtar kavramı olan memurluktan sözleşmeliliğe dönüşmesini hem mümkün, hem de anlamlı kılacaktır.

MEB taşra teşkilatı ile ilgili olarak yeni liberal kamu reformunun temel felsefesini ortaya koyan ve KYTK'nın ilk metinlerinde de yer alan hükümlere göre taşra teşkilatı kaldırılmakta, illerde ve ilçelerde Milli Eğitim Müdürlüğü biçiminde örgütlenmiş olan yapı il özel idarelerine devredilmektedir. Taslağın getirdiği değişiklik ile eğitim hizmeti merkezi yönetimden alınarak yerelleştirilmekte ve tek tek her ilin özel idaresi söz konusu hizmet alanında genel yetkili kılınmaktadır. Bunun eğitim hizmetlerine ilişkin yönetim yapısının, hiyerarşik ilişkilerin, merkezi devlet sorumluluğunun ve istihdam yapısının biçim değiştirmesiyle sonuçlanacağını söylemek mümkün olmaktadır.

1980'lerden itibaren yeni liberal politika ve uygulamaların yaygınlık kazanmasıyla birlikte kamu hizmetlerinin devlet tarafından yüklenilmemesi ilkesine koşut olarak ulusal eğitim sisteminin önemli unsurları olan devlet okullarında da eğitim kısmen paralı hale gelmiştir. Böylece, eğitimin devlet okullarında parasız olduğuna ilişkin anayasal hükmün uygulanması noktasında ciddi bir sorun ortaya çıkmıştır. Uluslararası kurumların kamu hizmetlerinin dünya ölçeğinde serbest ticarete konu edilmesi ve piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden biçimlendirilmesi konusundaki çabaları ve uygulamaları ile yeni liberal devlet reformuna ilişkin metinlerin öngördüğü modeller göz önüne alındığında, temel kamu hizmetlerinden biri olan eğitim hizmetlerinin yerelleşme ve özelleştirme sonucunda bir piyasa hizmetine dönüşeceğini, yerli ve yabancı özel oluşumların faaliyet alanlarına konu edilebileceğini, buna koşut olarak çalışma ilişkilerinin, istihdam biçimlerinin piyasaya özgü bir biçimde ve esneklik temelinde yeniden yapılanacağını söylemek olasıdır. Böylece eğitim hizmeti ulusallık ve kamusalılık özünü yitirirken, bu hizmetin taşıyıcısı olan öğretmenler, yerel ölçekte ve özel sektör tarafından piyasa ilkeleriyle yürütülecek olan eğitim sektörün sözleşmeli çalışanları konumuna geçeceklerdir.

Kamu personeli içerisinde en kalabalık grubu oluşturan eğitim personelinin çalışma rejimi görüldüğü üzere bu dönüşümden etkilenecektir. Kamu yararı amacıyla yürütülen bir kamu hizmeti olan eğitim hizmetinin bir piyasa hizmetine dönüşmesi, hem hizmetin yapı ve süreçlerinde, hem de söz konusu personelin kariyer ve liyakate dayalı güvenceli çalışma rejimi üzerinde köklü sonuçlar doğuracaktır. Norm kadro

uygulamaları, eğitim bölgeleri ve eğitim kurulları uygulamaları ile eğitimde TKY ve buna koşut olarak MLO uygulamaları, eğitim hizmetinin dönüşümü ve istihdamın esnekleşmesinde önemli rol oynayacak sacayakları olarak değerlendirilebilir.

Norm kadro uygulamalarının esas itibarıyla kamuda yapılmakta olan işlerin en az kaç kişi ile yapılabileceğinin tespitini hedeflediği ve uygulamayla güdülen temel amacın çalışan sayısının azaltılması olduğu biçiminde eleştiriler yapılmıştır. Uygulama esnek çalışmayı beraberinde getirecek, kadro fazlalıkları branşları dışındaki işlerde görev yapmaya mecbur kalabilecek, sözleşmelilik, zorunlu emeklilik ve işten çıkarma gibi sonuçlarla karşılaşılabilir. Okulun iç ve dış unsurları ile yerel yönetimler, özel sektör ve gönüllü kuruluş temsilcilerinin eğitim yönetimi ve karar süreçlerine katılımı ile katkılarının sağlanmasına ilişkin olarak öngörülen eğitim bölgeleri ve eğitim kurulları uygulamaları yönetim formülünün eğitim alanında yaygınlaşmasına yönelik çabalar olarak görülebilir.

TKY ve MLO uygulamaları ile, bir kamu hizmeti olan eğitimin, okulların işletme, öğrenci ve velilerin müşteri, eğitimin de meta olduğu, bir ticaret alanı haline dönüşeceğini söylemek olasıdır. Böylelikle, eğitimin kamu yararı çerçevesinde devletin gözetimi ve denetimi altında sunulan bir kamu hizmeti olması niteliği piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden biçimlenirken, buna koşut olarak eğitim personelinin istihdamı da piyasacı bir içeriğe bürünerek esnekleşecek ve sözleşmelilik esasına göre yapılacaktır. TKY uygulamaları, öğretmenlerin istihdam koşulları ve istihdam biçimleriyle ilgili olumsuz sonuçlara yol açabilecektir. TKY, eğitim sektöründe çalışanların esnek istihdam koşulları içerisine girmeleri için önemli bir köprü, önemli bir aşamadır. Esnek istihdam koşulları ise kazanılmış hakları, örgütsel gücü, sosyal olanakları zayıflatan, daha ileri aşamalarda ise tamamen ortadan kaldıran bir niteliğe sahiptir.

MLO modelinin önemli bir noktası da okullarda planlama yöntemi olarak stratejik planlamanın benimsenmiş olmasıdır. Stratejik planlama, merkezi ya da ulusal planlamanın alternatifi olarak tercih edilmeye başlanmıştır. Okulda karar süreçlerine sermaye temsilcilerinin katılımını olanaklı kılan bir yönetim modeli

olan OGYE'ler, her okul ve her eğitim bölgesinde temel amaçlar ile görevleri piyasa ilişkilerine göre tanımlamayı zorunlu hale getiren TKY uygulamaları eğitim sektörünün serbest ticarete konu olması sürecinin hızlandırıcı ayakları olarak değerlendirilebilirler. Bunun sonucunda okullar; müşteri isteklerine göre çalışması düşünülen, başarıyı kamu hizmetlerinde temel amaç olan kamu yararı ölçütüne göre değil, piyasa ölçütlerine göre yürütmesi istenilen, bütün bunları TKY uygulamaları ile gerçekleştirmesi öngörülen bir yapıya kavuşacaktır.

Eğitim hizmetlerinin yeni liberal uygulamalarla birer piyasa hizmetine dönüştürülecek olmasının kaçınılmaz sonucu sürekli istihdama dönük öğretmen çalıştırma yerine, sözleşmeli öğretmen çalıştırmanın yaygınlaşması olacaktır. Kârlılık ve verimliliğin personel boyutundaki ölçütü olan performans değerlendirme süreci, esnek istihdam koşullarında çalışan öğretmenin gerektiğinde sistemden derhal atılabilmesine olanak verecektir. Çalışma koşullarının bu biçimde güvencesiz hale getirilmesi, çalışanlar üzerinde bir baskı oluşturur. Bu durumda işyeri içerisinde bireyselleşmiş, denetim altına alınmış, bedensel ve zihinsel kapasitesini yalnızca verimlilik ve kârlılığın devamı için kullanabilen bir eğitim çalışanı görüntüsü ortaya çıkacaktır.

Yeni liberal politikaların eğitim alanında yaygınlaşmasında uluslararası kurumların ve bu kurumlar bünyesinde oluşturulmuş anlaşmaların önemli etkileri bulunmaktadır. Hizmetlerin dünya ölçeğinde serbestleştirilmesi yoluyla sermaye birikimi için kapitalist sisteme önemli olanaklar sunan bu süreç, söz konusu kurumların ve anlaşmaların etkisiyle kamu hizmetlerinin de dünya ölçeğinde serbest ticarete konu edilmesini amaçlamakta ve kolaylaştırmaktadır. Kamu hizmetlerinin sahip olduğu yüksek ticari potansiyel, bu noktada özellikle eğitim hizmetlerinin sermaye birikimi açısından sahip olduğu potansiyel, eğitim hizmetlerinin serbest ticarete konu edilmesi çabalarını anlamlı kılmaktadır. Sermayenin eğitim hizmetlerine nüfuz etmesiyle birlikte, bu hizmetlerin devletin yükümlülüğünde ve toplumsal sorumlulukla yürütülmesi ile finansmanının vergilerle sağlanması biçimindeki sosyal devlete özgü nitelik ortadan kalkarak eğitim bütünüyle bir piyasa metaı haline gelecektir. Eğitimde kalitenin arttırılması, yeni teknolojilerin eğitimde

yaygınlaştırılması, eğitim süreçlerinde katılımcılığın sağlanması, bu noktada eğitim harcamalarında devletin değil, gönüllülüğün teşvik edilmesi eğitimin bir kamu hizmeti olarak eşitlikçi, bilimsel esaslara dayalı, bağımsız, demokratik ve toplumsal sorumluluk amacıyla yürütülmesi niteliğini zayıflatmış, onu piyasaya ilişkin kavram ve algılamalarla kuşatmıştır.

Eğitim hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüştürülmesi, sermaye birikiminin devamlılığı açısından anlamlı olduğundan, bu hizmetleri yürüten personelin istihdam biçiminin statü hukukuna tâbi kamu görevliliğinden, bir diğer ifadeyle memurluktan esnek çalışmaya, sözleşmeliliğe ve diğer istihdam biçimlerine dönüşmesi de anlamlı olacaktır. Çünkü statüye tâbi kamu görevliliği, kanunlarla tek taraflı olarak kamu çalışanına verilen ve piyasaya ait olmayan, anlamını ve gücünü yürütülen hizmetin niteliğinde bulan bir istihdam biçimidir. Sözleşmeliliğe tâbi çalışma, piyasaya özgü ve esnek bir istihdam biçimidir ve uluslararası dinamikler eğitim hizmetlerinin piyasaya açılması ve bir piyasa metaı haline gelmesi sürecinde TKY felsefesine uygun olarak, bu sektörde tamamen sözleşme ve benzeri piyasa araçlarıyla kurulan istihdam biçimini hakim kılma konusunda oldukça etkindirler. Esnek istihdam, kamu hizmetlerinin piyasa hizmetlerine dönüşmesinin tamamlayıcı ve olmazsa olmaz unsurudur. Piyasa hizmeti, ancak ona özgü esnek istihdamla anlamlı hale gelmektedir.

Özellikle son yıllarda kamu personel rejiminde esnekliğe evrilmenin kanıtı olarak kabul edilebilecek bir süreç ortaya çıkarak, eğitim sektöründe, öğretmen istihdamında 657 Sayılı DMK'nın 4/A maddesi hükmü uyarınca kadrolu olarak yapılan öğretmen atamalarının yanında aynı yasanın bu dönüşümü kolaylaştırmak için ek ifadeler konulmuş 4/B maddesi ve 4/C maddesine göre de sözleşmeli ve geçici personel statüsünde sözleşmeli öğretmen alınmaya başlanılmıştır. Ders ücretli öğretmenlik ve vekil öğretmenlik gibi uygulamaların da devam etmekte olduğu bu süreç söz konusu yasanın yanısıra, Bakanlar Kurulu Kararları ve genelgelerle de somutlaşmıştır. Kadrolu öğretmenliğe nazaran önemli farkların ve hak kayıplarının söz konusu olduğu eleştirileriyle ortaya çıkan ihtilâflar sonucunda değişik sendikalar tarafından dava edilen esnek öğretmen istihdamı uygulamaları, bu gelişmelere karşın

hız kesmemiş ve sözleşmeli öğretmen alımları devam etmiştir. Bu nedenle, sözleşmeliliğe dayalı esnek istihdam biçimlerinin öğretmenlikte kadroluluğun bir alternatifi olarak yer aldığını ve bu istihdam biçiminin tüm kamu personel rejiminde, dolayısıyla eğitim sektöründe de yaygınlaşacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

Sonuç olarak; bir kamu hizmeti olarak eğitim hizmetinde yaşanan yeni liberal dönüşüm bu hizmetin sunumunda yer alan aslî beşeri unsur olan öğretmenlerin istihdam yapısında, çalışma rejiminde de köklü dönüşümlere neden olmakta ve statüye dayalı güvenli çalışma biçimlerinin yanında esnek çalışma biçimlerine de rastlanmaktadır. Bu çalışmada incelendiği üzere kamu yönetimine ve kamu personel rejimine ilişkin temel yasa tasarılarında ve taslaklarında statüye dayalı çalışma biçimlerinin uzun vadede ortadan kaldırılarak, kamu çalışma rejiminin piyasa tipi esnek çalışma rejimiyle benzeştirileceği açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu konudaki sayısal veriler ya da karşılaştırmaların, bu konu ile ilgili olarak çok açık bir biçimde dile getirilmiş bulunan politik iradede daha önemli olduğu düşünülmemektedir. Bu nedenle, gelecekte niteliği hatırı sayılır ölçüde dönüşüme uğrayacak olan kamu hizmetleri / kamu sektörü ile piyasanın, çalışma rejimleri noktasında esneklik zemininde bir araya geleceğini söylemek olasıdır.

KAYNAKLAR

14.7.1965 Tarihli ve 657 Sayılı, 8.6.1949 Tarihli ve 5434 Sayılı 5.3.1964 Tarihli ve 439 Sayılı, 30.4.1992 Tarihli ve 3797 Sayılı, 11.10.1983 Tarihli ve 2914 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ve 5.1.1961 Tarihli ve 222 Sayılı, 24.11.1994 Tarihli ve 4048 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun, Kanun No:4359, Kabul Tarihi:03.04.1998, Yayımlandığı Resmi Gazete: 4 Nisan 1998 Tarih ve 23307 Sayı.

04.11.1999 Tarih ve 1999/13593 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Yayımlandığı Resmi Gazete: 6 Aralık 1999 Tarih ve 23898 Sayı.

05.10.2003 Tarih ve 2003/6402 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Yayımlandığı Resmi Gazete: 29 Kasım 2003 Tarih ve 25301 Sayı.

05.11.2003 Tarih ve 2003/2445 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Yayımlandığı Resmi Gazete: 30 Kasım 2003 Tarih ve 25302 Sayı.

26.08.2005 Tarih ve 2005/9345 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Yayımlandığı Resmi Gazete: 10 Eylül 2005 Tarih ve 25932 Sayı.

23.11.2006 Tarih ve 2006/11314 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Yayımlandığı Resmi Gazete: 13 Aralık 2006 Tarih ve 26375 Sayı.

01.12.2006 Tarih ve 2006/11350 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Yayımlandığı Resmi Gazete: 16 Aralık 2006 Tarih ve 26378 Sayı.

AKÇA İsmet, “Küreselleşme ve Emek Stratejisi: Toplumsal Hareket Sendikacılığına Doğru”, (Çev.Görkem Doğan), **Eğitim Bilim Toplum**, C:2, S:5, Ankara, (Kış 2004), (ss.4-21).

- AKDOĞAN A. Argun, Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:37, S:4, Ankara, (Aralık 2004), (ss.11-30).
- AKGEYİK Tekin, “Teknolojik Değişim, Post-Fordist Eğilimler ve Endüstri İlişkilerinde Yeni Arayışlar”, **Çimento İşveren Dergisi**, <http://www.cmis.org.tr/dergi/1mak20003.doc> (11.06.2005)
- AKGÜNER Tayfun, **Kamu Personel Yönetimi**, DER Yayınları, No:90, İstanbul, 2001.
- AKSOY A. Şinasi, “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 2004, (ss.32-49).
- AKSOY A. Şinasi, “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:7, S:1, Ankara, (Ocak 1998), (ss.3-13).
- AKSOY A. Şinasi, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, (ss.159-173).
- AKTAN Coşkun Can, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1992.
- AKTAN Coşkun Can, “Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:28, S:1, Ankara, (Mart 1995), (ss.3-32)’den ayrı bası.
- AKYÜZ Yahya, **Türkiye’de Öğretmenlerin Toplumsal Değişmedeki Etkileri 1848-1940**, Doğan Basımevi, Ankara, 1978.

AL Hamza, “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:37, S:4, Ankara, (Aralık 2004), (ss.1-10).

ALNASSERI Sabah - BRAND Ulrich – SABLowski Thomas – WINTER Jens, “Space, Regulation and The Periodization of Capitalism”, **Phases of Capitalist Development**, (Ed. Robert Albritton – Makoto Itoh – Richard Westra – Alan Zuege), Palgrave, New York, 2001.

AMIN Ash, “Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition”, **Post-Fordism A Reader**, (Ed. Ash Amin), Blackwell, 1995.

APPLE Michael W., **Neoliberalizm ve Eğitim Politikaları Üzerine Eleştirel Yazılar**, Eğitim Sen Yayınları, Ankara, 2004

ASLAN Onur Ender – AKBULUT Örsan Ö. – ÖNEN Nizam, **Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi**, TODAİE Yayını, No: 312, Ankara, 2002.

ASLAN Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi**, TODAİE Yayınları, No:326, Ankara, 2005.

ASLAN Onur Ender, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.

ATEŞ Hamza, “Kamu Örgütlerine Yönelik Yönetimsel Bilgi ve Siyasa Aktarımı: Eleştirel Bir İnceleme”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı:27, İstanbul, (Ekim 2002), (ss.1-21).

ATEŞ Hamza, “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. Asım Balcı-Ahmet Nohutçu-N.Kemal Öztürk-Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, (ss.57-82).

ATEŞ Toktamış, **Toplumların Belleği ve Medya**, Çağdaş Yayınları, 1998.

AYDIN M.Kemal, “Neoliberal Dalga ya da Küreselleşme”, **Bilgi (2)**, 2000/1, (ss.13-26).

AYDINLI Halil İ., **Post-Fordist Dönüşüm Süreci ve Türkiye’de Belediyeler**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002.

AYDOĞANOĞLU Erkan (Haz.), **Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi Gerçeği**, Eğitim Sen Yayınları, Ankara, 2003.

AYGÜL Cenk, “Neoliberalizm ve Yönetişim”, **Toplum ve Bilim**, S:76, 1998, (ss.231-254).

BABACAN Ercan, **Kamuda Geçici İşçi İstihdamı**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları, Sıra No: 88, Maliye Bakanlığı, 2004.

BALCI Asım, “Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.61-76).

BALCI Asım, “Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (Ed. Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın, No:549, Ankara, 2003, (ss.329-346).

BAŞKAYA Fikret, **Az gelişmişliğin Sürekliliği**, İmge Kitabevi, Ankara, 1995.

Belediye Kanunu, Kanun No:5393, Kabul Tarihi:03.07.2005, Yayımlandığı Resmi Gazete: 13 Temmuz 2005 Tarih ve 25874 Sayı.

Belediye Personel Yönetimi El Kitabı, TODAİE Yayınları, No: 305, Ankara, 2001.

BELEK İlker, **Postkapitalist Paradigmalar**, 2.Baskı, Sorun Yayınları, İstanbul, 1999.

BİLGİÇ Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. Asım Balcı-Ahmet Nohutçu-N.Kemal Öztürk-Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, (ss.25-38).

BLOOM David E. - MURSHED S. Mansoob, “Globalization, Global Public ‘Bads’, Rising Criminal Activity and Growth”, **UNU/WIDER**, Discussion Paper, No.2001/50, August 2001.

BORATAV Korkut – KEPENEK Yakup – TAYMAZ E. – BALI T., “KİT’ler ve Özelleştirme”, **Toplum ve Bilim**, S:77, 1998, (ss.100-134).

BOZKURT Ömer – ERGUN Turgay – SEZEN Seriya (Ed.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayını, No:283, Ankara, 1998.

BOZLAĞAN Recep, “Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (Ed. Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın, No:549, Ankara, 2003, (ss.277-304).

Cambridge Advanced Learner’s Dictionary, [http:// www. dictionary. cambridge.org/ define.asp?key= 63955&dict= CALD](http://www.dictionary.cambridge.org/define.asp?key=63955&dict=CALD) (11.06.2005)

CANERİK Hüseyin, **Küreselleşmenin Eğitim Programı**, Bağımsızlıkçı Aydınlanmacı Halkçı Eğitim Derneği Yayını, No:4, Ankara, 2005.

CANMAN Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, No: 260, Ankara, 1995.

CHOSSUDOVSKY Michel, **Yoksulluğun Küreselleşmesi**, Çiviyazıları Yay., İstanbul, 2001.

CLARKE Simon, “What in The F---’s Name is Fordism”, **Fordism and Flexibility**, (Ed. Nigel Gilbert-Roger Burrows-Anna Pollert), Mac Millan Pres, 1992.

CORNIA Giovanni Andrea, “Liberalization, Globalization and Income Distribution”, **UNU/WIDER**, Working Paper, No.157, Helsinki, March 1999.

COŞKUN Selim, “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. Asım Balcı-Ahmet Nohutçu-N.Kemal Öztürk-Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, (ss.39-56).

ÇETİN Kadir – GÜLSEREN H.Ömer, “Cumhuriyet Dönemi Eğitim Stratejileri”, **Milli Eğitim Dergisi**, Sayı:160, Ankara, (Güz 2003).
<http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/160/cetin-gulseren.htm>
(17.01.2007)

ÇOBAN Ali Rıza, “Kamu Tercihi Teorisi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (Ed. Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın, No:549, Ankara, 2003, (ss.75-96).

Danıştay 5. Dairesi Kararı, Esas No: 1999/5400, Karar Tarihi: 12.10.2000.

Danıştay 12. Daire Kararı, Esas No: 2006/3643, Karar Tarihi: 17.10.2006.

Danıştay 12. Daire Kararı, Esas No: 2007/101, Karar Tarihi: 29.01.2007.

Değişik Adlar Altında İlave Ödemesi Bulunmayan Memurlara ve Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun No:5473, Kabul Tarihi:21.03.2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: 31 Mart 2006 Tarih ve 26125 Sayı.

DEMİRCİ Aytül G., “İstihdamda Geçici Personel Sorunu”, **Mülkiye**, Cilt:XXXI, Sayı:254, (ss.89-98).

Devlet Memurları Kanunu, Kanun No:657, Kabul Tarihi:14.07.1965, Yayımlandığı Resmi Gazete: 23 Temmuz 1965 Tarih ve 12056 Sayı.

Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun, Kanun No:160, Kabul Tarihi:13.12.1960, Yayımlandığı Resmi Gazete: 16 Aralık 1960 Tarih ve 10683 Sayı.

Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK No:217, Karar Tarihi:08.06.1984, Yayımlandığı Resmi Gazete: 18 Haziran 1984 Tarih ve 18435 Sayı.

DİNÇER Ömer – YILMAZ Cevdet, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003.

DOĞAN Elife, **Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi**, 2.Baskı, Academyplus Yayınevi, Ankara, 2002.

DORE Ronald, **New Forms and Meanings of Work in An Increasingly Globalized World**, (Summary), <http://www.ilo.org/public/english/support/publ/xttextem.htm#b7818> (20.06.2005)

DUGGETT Michael, “Kamu Yönetimlerinde Değişim: “Sonraki Adımlar””, (Çev. A. Argun Akdoğan – Onur Ender Aslan), **Amme İdaresi Dergisi**, C:35, S:2, Ankara, (Haziran 2002), (ss.1-9).

DUMAN Ahmet, “Avrupa Birliği, Türkiye ve Eğitim”, **Mülkiye**, Cilt:XXVI, Sayı:233, (ss.191-207).

DUMAN Mehmet, “Küreselleşme Çağında Türkiye Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme”, **Bilgi (2)**, 2000/1, (ss.27-44).

DURAN Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:30, S:1, Ankara, (Mart 1997), (ss.3-10).

Dünya Bankası, Türkiye Cumhuriyeti’ne Yönelik Ülke Destek Stratejisi ile İlgili Memorandum, Rapor No: 26756 TU, 2003.

Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun No:4924, Kabul Tarihi:10.07.2003, Yayımlandığı Resmi Gazete: 24 Temmuz 2003 Tarih ve 25178 Sayı.

ERDOĞDU Seyhan, **Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos 2004) Neler Getiriyor?**, [http:// www. bagimsizsosyalbilimciler. org / Yazilar_BSB / ErdogduEylul2004.pdf](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/ErdogduEylul2004.pdf) (20.06.2005)

ERDUT Zeki, **Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2003.

ERDUT Zeki, **Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi**, TÜHİS Yayını, İzmir, 1998.

ERGUN Turgay, **Kamu Yönetimi**, TODAİE Yayınları, No:322, Ankara, 2004.

ERKİN Vedat, “Personel Reformu Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:2, S:2, Ankara, (Haziran 1969), (ss.89-104).

ERYILMAZ Bilal, “Kamu Yönetiminde Değişim”, **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 2004, (ss.50-64).

ERYILMAZ Bilal, **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş 3. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1997.

ESSER Josef – HIRSCH Joachim, “The Crisis of Fordism and The Dimensions of A Post-Fordist Regional and Urban Structure”, **Post-Fordism A Reader**, (Ed. Ash Amin), Blackwell, 1995.

European Union, “Education and Training 2010 Diverse Systems, Shared Goals - The Education and Training Contribution Tu The Lisbon Strategy-“, http://ec.europa.eu/education/policies/2010/et_2010_en.html (08.03.2007)

EWALT Jo Ann G., **Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation**, (Bildiri Metni), Annual Conference of The American Society for Public Administration, Newark, New Jersey, March 2001.

FRANKEL Jeffrey A., “Globalization of The Economy”, **National Bureau of Economic Research**, Working Paper, No.7858, August 2000, <http://www.nber.org/papers/w7858> (17.06.2005)

FRIEDMAN Andrew L., “Microregulation and Post-Fordism: Critique and Development of Regulation Theory”, **New Political Economy**, Vol.5, No.1.

GAROFALO Charles, “Globalization, Moral Justification and The Public Service”, **Public Administration & Management**, 7(1), 2002.

GARRAHAN Philip – STEWART Paul, “Management Control and A New Regime of Subordination: Post-Fordism and The Local Economy”, **Fordism and Flexibility**, (Ed. Nigel Gilbert-Roger Burrows-Anna Pollert), Mac Millan Pres, 1992.

GAWTHROP Louis C., “Organizing for Change”, **Current Issues in Public Administration**, (Ed. Frederick S. Lane), 3 rd Edition, St. Martin’s Pres, New York, 1986.

Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK No:190, Karar Tarihi:13.12.1983, Yayımlandığı Resmi Gazete: 14 Aralık 1983 Tarih ve 18951 Sayı.

GOUGH Jaime, “Where’s the Value in Post-Fordism?”, **Fordism and Flexibility**, (Ed. Nigel Gilbert-Roger Burrows-Anna Pollert), Mac Millan Pres, 1992.

GÖZE Ayferi, **Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet**, 3.Baskı, Beta Yayınları, No:518, İstanbul, 1998.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref – KİLİ Suna, **Türk Anayasa Metinleri 1839-1980**, AÜSBF Yayınları, No:496, Ankara, 1982.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995.

GÜL Hüseyin, “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongre Bildirileri**, TODAİE Yayınları, No:296, Ankara, (Eylül 1999), (ss.15-30).

GÜL Songül S., “Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongre Bildirileri**, TODAİE Yayınları, No:296, Ankara, (Eylül 1999), (ss.69-84).

GÜLER Birgül, “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (1)”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:21, S:1, Ankara, (Mart 1988), (ss.79-99).

GÜLER Birgül A., **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996.

GÜLER Birgül A., “Küreselleşme ve Yerelleşme Yerel Altyapı Sektörü”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:6, S:3, Ankara, (Temmuz 1997), (ss.62-77).

GÜLER Birgül A., “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, S:9, (Kış – Bahar 2003), (ss.93-116).

GÜLER Birgül A., **İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon -Kamu Yönetimi Temel Kanunu-**, Türkiye Yol-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Ankara, 2003.

GÜLER Birgül A., “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Esasları”, (Tebliğ Metni), **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu (22-23 Şubat 2003/Ankara)**, TÜHİS Yayını, No:42, Ankara, 2003.

GÜLER Birgül A., “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, (Tebliğ Metni), **Kamu Sektöründe İş Güvencesinin Geleceği Semineri (9 Ocak 2003)**, PSI Türkiye Sendikaları, Ankara, 2003.

GÜLER Birgül A., **AÜSBF Personel Yönetimi Ders Notları (2004/2005)**, Ankara, 2005.

GÜLER Birgül A., **Devlette Reform Yazıları -Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona-**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

GÜLER Birgül A., **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, AÜSBF-KAYAUM Yayını, Ankara, 2004.

GÜLER Filiz D., “Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (I)”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:36, S:1, Ankara, (Mart 2003), (ss.1-30).

GÜLMEZ Mesut, **Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar (1926-1994)**, TODAİE Yayını, No:255, Ankara, 1994.

GÜNAYDIN Osman, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türk İdare Dergisi**, S:440, Ankara, (Eylül 2003), (ss.127-148).

GÜZELSARI Selime, **1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetimine Yeni Yaklaşımlar**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, Haziran 2000.

GÜZELSARI Selime, “Küresel Kapitalizmin “Anayasası”: GATS”, **Praksis**, S:9, (Kış – Bahar 2003), (ss.117-142).

GÜZELSARI Selime, “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:36, S:2, Ankara, (Haziran 2003), (ss.17-34).

HALİS Muhsin, “Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.67-84).

HALLAK Jacques, “Globalization, Human Rights and Education” **IIEP Contributions**, No. 33, Paris 1999.

HARRIS John - McDONALD Catherine, "Post-Fordism, The Welfare State and The Personal Social Services: A Comparison of Australia and Britain", **British Journal of Social Work**, (30), 2000.

HARVEY David, **Postmodernliğin Durumu**, (Çev. Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul, 1997.

HOBBS Thomas, **Leviathan**, (Çev. Semih Lim), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1992.

HOOD Christopher, "A Public Management for All Seasons", **Public Administration**, Vol.69, 1991.

<http://abone.superonline.com/~capaiookulu/genel.htm> (02.03.2007)

<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-55.htm>
(17.03.2006)

<http://www.egitimsen.org.tr/makale/yenidenyapilanma.html> (21.12.2004)

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ticaret/turhana/dto.doc> (15.02.2007)

<http://members.tripod.com/~metalworkers/mai/ctya1.htm> (28.12.2005)

<http://www.antimai.org/imf/kbimf.htm> (14.05.2003)

<http://bianet.org/2005/05/30/61694.htm> (24.02.2006)

<http://www.geocities.com/karakizil/fordizm.htm> (23.11.2003)

<http://mevzuat.meb.gov.tr/html/83.html> (06.03.2007)

<http://www.meb.gov.tr/Stats/Apk2002/502.htm#5b3> (12.01.2007)

<http://earged.meb.gov.tr/htmlsayfalar/birimlerimiz/egitimigelis/megp.htm>
(01.03.2007)

http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html
(28.09.2005)

<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf> (12.02.2007)

[http://www.oecd.org/document/63/0,2340,en_2649_201185_1876671_1_1_1_1,00.h](http://www.oecd.org/document/63/0,2340,en_2649_201185_1876671_1_1_1_1,00.html)
[tml](http://www.oecd.org/document/63/0,2340,en_2649_201185_1876671_1_1_1_1,00.html) (28.09.2005)

<http://www.oecd.org/puma/about.htm> (15.09.2003)

<http://webnet3.oecd.org/OECDgroups/> (26.12.2005)

http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm (17.03.2006)

http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=4150 (08.03.2007)

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm (28.12.2005)

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_e.htm (15.02.2007)

[http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu_%20yonetim](http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu_%20yonetim_i_tasarisi.htm)
[i_tasarisi.htm](http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu_%20yonetim_i_tasarisi.htm) (15.03.2006)

<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/dto/dto.pdf> (16.02.2007)

http://www.ydk.gov.tr/Genel_Rapor_2000/IC.htm (17.03.2006)

<http://go.worldbank.org/5E0UQO1020> (01.03.2007)

<http://www.bucailcemem.com/folderlist.php> (30.04.2008)

HUNT E. K., **Property and Prophets The Evolution of Economic Institutions and Ideologies**, Harper & Row, 1978.

IŞIK Halil – AYPAY Ahmet, “Eğitimde Stratejik Plan Geliştirme Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar: Çanakkale İlinde Yapılan Bir İnceleme”, **G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, C.24, S:3, Ankara, 2004, (ss.349-363).

IŞIKLI Alpaslan, **Devlet ve Demokrasi**, Kuvai Milliye Yayınları, Ankara, 1999.

İlk ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkında Kanun, Kanun No:1702, Kabul Tarihi:10.06.1930, Yayımlandığı Resmi Gazete: 29 Haziran 1933 Tarih ve 1532 Sayı

İş Kanunu, Kanun No:4857, Kabul Tarihi:22.05.2003, Yayımlandığı Resmi Gazete: 10 Haziran 2003 Tarih ve 25134 Sayı.

JESSOP Bob, **Post-Fordism and The State**, [http:// www.geo.ut.ee/ inimtool/ referaadid/ krap/ referaat_ palhus.htm](http://www.geo.ut.ee/inimtool/referaadid/krap/referaat_palhus.htm) (07.06.2005)

KAKINÇ Halit, “Kavramlar Açıklayıcılığı Yitirirken”, **İleri**, Yıl:3, S:18-19, İstanbul, (Eylül-Ekim/Kasım-Aralık 2003), (ss.167-180).

KalDer, “Eğitim Kurumları İçin Toplam Kalite Yönetimi ve Özdeğerlendirme”, KalDer Yayınları, No:32, İstanbul, 2002.

KAMENKA Eugene, **Bureaucracy**, Basil Blackwell Ltd., Oxford, 1989.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Kanun No:4688, Kabul Tarihi:25.06.2001, Yayımlandığı Resmi Gazete: 12 Temmuz 2001 Tarih ve 24460 Sayı.

Kamu Hizmetlerinde Özelleştirme, KİGEM Yayını, Ankara, 1997.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, KHK No:399, Karar Tarihi:22.01.1990, Yayımlandığı Resmi Gazete: 29 Ocak 1991 Tarih ve 20417 Sayı.

Kamu Yönetimi Araştırması, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor, TODAİE Yayınları, No:238, Ankara, 1991.

Kamu Yönetiminde Yeni Esaslar, [http:// www.ozetkitap.com/ html/ozetler_7.html](http://www.ozetkitap.com/html/ozetler_7.html) (14.03.2005)

KARAHANOGULLARI Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

KARAHANOGULLARI Onur, “Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu**, (Tebliğ Metni), 1 Şubat 2003.

KAYGISIZ İrfan, **Kamu Reformu Kapsamında Kamuda Yeni İstihdam ve Çalışma Biçimleri**, <http://www.iscimucadelesi.net/dergi/dokuz/kamuref9.htm> (11.01.2007)

KAYIKÇI Sabrina, **Dünya Bankası'nın Yeni Kredi Verme Yöntemi: Ülke Destek Stratejisi ve Türkiye Uygulaması**, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/CAS.pdf> (06.03.2007)

KAYNAR Reşat, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1991.

KAZGAN Gülten, **Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen**, Altın Kitaplar, İstanbul, 1997.

KESKİN Nuray E. – DEMİRCİ Aytül G., **Eğitimde Çürüyüş**, KİGEM Özelleştirme ve Değerlendirmeleri, No:1, Ankara, Ağustos 2003.

KEYDER Çağlar, **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, Metis Yayınları, İstanbul, 1996.

KIELY Ray, “Globalization, Post-Fordism and The Contemporary Context of Development”, **International Sociology**, Vol.13 (1), March 1998.

KIZILCIK Recep, “21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, **Türk İdare Dergisi**, S:438, Ankara, (Mart 2003), (ss.181-193).

KÖSE Elifhan, “Sosyalın Ölümü Sürecinde Kamu Yönetimi Disiplini”, **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 2004, (ss.182-188).

KÖSEOĞLU Gülabi, **Okullarda Toplam Kalite Yönetimi Gerçeği**, <http://www.egitimciyiz.com/v1/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=4> (28.02.2006)

LIPIETZ Alain, “Post-Fordism and Democracy”, **Post-Fordism A Reader**, (Ed. Ash Amin), Blackwell, 1995.

LIPIETZ Alain, “The Fortunes and Misfortunes of Post-fordism”, **Phases of Capitalist Development**, (Ed. Robert Albritton – Makoto Itoh – Richard Westra – Alan Zuege), Palgrave, New York, 2001.

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, KHK No:318, Karar Tarihi:28.03.1988, Yayımlandığı Resmi Gazete: 31 Mart 1988 Tarih ve 19771 Sayı.

Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara, 1966.

Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Bölgeleri ve Eğitim Kurulları Yönergesi, Tebliğler Dergisi, (Kasım 1999/2506), <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/49.html> (12.01.2007)

Milli Eğitim Bakanlığı Toplam Kalite Yönetimi Uygulama Yönergesi, Tebliğler Dergisi, (Kasım 1999/2506), <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/74.html> (13.01.2007)

Millî Eğitim Bakanlığı Laboratuvar Okulu Uygulamalarının Yaygınlaştırılmasına İlişkin Yönerge, 20.10.1999 Tarih ve 4244 Sayı.

Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Müfettişleri Başkanlıkları Yönetmeliği, Yayımlandığı Resmi Gazete: 13 Ağustos 1999 Tarih ve 23785 Sayı.

Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul ve Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmelik, Yayımlandığı Resmi Gazete: 10 Ağustos 1999 Tarih ve 23782 Sayı.

Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No:3797, Kabul Tarihi:30.04.1992, Yayımlandığı Resmi Gazete: 12 Mayıs 1992 Tarih ve 21226 Sayı.

Millî Eğitim Temel Kanunu, Kanun No:1739, Kabul Tarihi:14.06.1973, Yayımlandığı Resmi Gazete: 24 Haziran 1973 Tarih ve 14574 Sayı.

Millî Eğitim Bakanlığı Öğretmenlerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği, Yayımlandığı Resmi Gazete: 4 Mart 2006 Tarih ve 26098 Sayı

MURSHED S. Mansoob, “Globalization, Marginalization and Development”, **UNU/WIDER**, Working Paper, No.175, February 2000.

MÜFTÜOĞLU Özgür, **Bolkestein Direktifi ve AB’nin Gerçek Yüzü**, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=4838 (09.03.2007)

NADESAN Majia Holmer, “Post-fordism, Political Economy, and Critical Organizational Communication Studies”, **Management Communication Quarterly: McQ**, , 15,2, ABI/INFORM Global, (Nov 2001).

NOHUTÇU Ahmet – BALCI Asım, “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu’nun Yönetilmesinden Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. Asım Balcı-Ahmet Nohutçu-N.Kemal Öztürk-Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, (ss.13-24).

NUNBERG Barbara – NELLIS John, **Civil Service Reform and The World Bank**, World Bank Discussion Papers, No:161, Washington D.C., February 1995.

OECD Annual Report 2005, OECD Publications, 2, Paris, 2005.

O'ROURKE Kevin H. - WILLIAMSON Jeffrey G., "When Did Globalization Begin?", **National Bureau of Economic Research**, Working Paper, No.7632, April 2000, <http://www.nber.org/papers/w7632> (17.06.2005)

OSBORNE David – GAEBLER Ted, **Reinventing Government**, A William Patrick Book, 8 th Printing, 1992.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN Uğur, "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (Ed. Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın, No:549, Ankara, 2003, (ss.3-44).

ÖNDER Murat, "Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar", **Türk İdare Dergisi**, S:416, Ankara, (Eylül 1997), (ss.117-136).

ÖNGEN Tülin, "Yeni Liberal Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi", **İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, (Korkut Boratav'a Armağan), İletişim Yayınları, No:912, İstanbul, 2003, (ss.161-189).

ÖZDEMİR Murat, **Kamu İşletmeciliği-"Eğitimin Piyasalaştırılması Kısacasında Yeni Paradigma"**, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=6104 (27.02.2007)

Özel Öğretim Kurumları Kanunu, Kanun No:625, Kabul Tarihi:08.06.1965.

Özel Öğretim Kurumları Kanunu, Kanun No:5580, Kabul Tarihi:08.02.2007, Yayımlandığı Resmi Gazete: 14 Şubat 2007 Tarih ve 26434 Sayı.

Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Kanun No:4046, Kabul Tarihi:24.11.1994, Yayımlandığı Resmi Gazete: 27 Kasım 1994 Tarih ve 22124 Sayı.

ÖZER M. Akif, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Son Gelişmeler”, **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 2004, (ss.168-181).

ÖZTÜRK Namık Kemal – COŞKUN Bayram, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, S:426, Ankara, (Mart 2000), (ss.145-161).

ÖZTÜRK Namık Kemal – COŞKUN Bayram, “Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması”, **Türk İdare Dergisi**, S:439, Ankara, (Haziran 2003), (ss.71-103).

PARLAK Zeki, “Yeniden Yapılanma ve Post-fordist Paradigmalar”, **Bilgi**, 1999/1, (ss.83-102).

PEKER Ömer, “Toplam Kalite Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:26, S:1, Ankara, (Mart 1993), (ss.197-215).

RAINEY Hal G., “Public Management: Recent Developments and Current Prospects”, **Public Administration –The State of Discipline-** (Naomi B. Lyn – Aaron Wildawsky), Chatham, New Jersey.

RECASCINO Lois – SZUCS Stefan, “The Public/Private Cleavage in A Welfare State: Attitudes Toward Public Management Reform”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol.9, No.1, January 1996.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Kanun No:454, Kabul Tarihi: 7 Aralık 1994, Yayımlandığı Resmi Gazete: 13 Aralık 1994 Tarih ve 22140 Sayı, [http:// www.hukukcu.com/ bilimsel/ genelkanunlar/ 4054.html](http://www.hukukcu.com/bilimsel/genelkanunlar/4054.html) (02.08.2005)

ROSKIN Michael G. - CORD Robert L. - MEDEIROS James A. - JONES Walter S., **Political Science An Introduction**, 4 th. Edition, Prentice-Hall International Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1991.

SARAN Ulvi, “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, S:433, Ankara, (Aralık 2001), (ss.37-51).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, DPT:2507, ÖİK:527, Ankara, 2000.

SEYİDOĞLU Halil, **Uluslararası İktisat**, 10. Baskı, Beta Yay., İstanbul, 1994.

SEZER Birkân U., “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:25, S:4, Ankara, (Aralık 1992), (ss.3-29).

SÖNMEZOĞLU Faruk, **Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2000.

ŞAHİN Yeşim E., “Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği Mi?”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.97-105).

ŞAHİN Yeşim E., **Postmodern Durum ve Kamu Yönetimi**, (Yayınlanmamış Özgün Çalışma), Mersin, 1999.

ŞAYLAN Gencay, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1994.

ŞAYLAN Gencay, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, TESEV Yayını, No:18, İstanbul, 2000.

ŞENGÜL Tarık, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, S:3, Ankara, 1999, (ss.3-19).

TAN Turgut, “Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, Y:60, Ankara, (Mart 1988), (ss.73-90).

Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, Kanun No:2983, Kabul Tarihi:29.02.1984, Yayımlandığı Resmi Gazete: 17 Mart 1984 Tarih ve 18344 Sayı.

T.C. Anayasası (1924), Kanun No:491, Kanun Tarihi:10.01.1945, Yayımlandığı Resmi Gazete: 15 Ocak 1945 Tarih ve 5905 Sayı.

T.C. Anayasası (1961), Kanun No:334, Kabul Tarihi:09.07.1961, Yayımlandığı Resmi Gazete: 20 Temmuz 1961 Tarih ve 10859 Sayı.

T.C. Anayasası (1982), Kanun No:2709, Kabul Tarihi:07.11.1982, Yayımlandığı Resmi Gazete: 9 Kasım 1982 Tarih ve 17863 Mükerrer Sayı.

T.C. Başbakanlık (12 Mart 2001), Genelge, Sayı: B.02.0.PPG.O.12-320-3949, Konu: OECD Türkiye İncelemesi, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2001/2001-0320-03949.pdf#page=1 (14.02.2007)

T.C. Başbakanlık (26 Nisan 2005), Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin Ekonomik ve Mali Politikalarına İlişkin Belge, <http://www.hazine.gov.tr / Standby / 9GGNM/ Turkce/NSBA-EFPB%20.pdf> (08.12.2006)

T.C. Başbakanlık (24 Kasım 2005), 1. ve 2. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, http:// www.hazine.gov.tr / ekler/Review_TR.pdf (08.12.2006)

T.C. Başbakanlık (7 Temmuz 2006), 3. ve 4. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, http://www.hazine.gov.tr/NIYET_MEKTUBU_34_GG_07072006.pdf (08.12.2006)

T.C. Başbakanlık (26 Kasım 2006), 5. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, http://www.hazine.gov.tr/ Standby/ LOITURKCE_13122006.pdf (08.12.2006)

T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, “Cumhuriyetten Günümüze Eğitim”, <http://www.meb.gov.tr/Stats/Apk2002/2.htm> (19.01.2007)

T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, “2002 Yılı Başında Milli Eğitim Uluslar Arası İlişkiler ve Avrupa Birliği”, <http://www.meb.gov.tr/Stats/Apk2002/12.htm> (01.03.2007)

T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, “2002 Yılı Başında Milli Eğitim Eğitimde Hedef ve Stratejiler”, <http://www.meb.gov.tr/Stats/Apk2002/4.htm> (01.03.2007)

T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Eğitim İstatistikleri -Örgün Eğitim- 2006-2007.

T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, “Norm Kadro Uygulama Kılavuzu”, <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/92.html> (06.03.2007)

T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, MEB Taşra Teşkilatı TKY
Uygulama Projesi, 18.06.2001 Tarih ve
B.08.0.PGM.0.23.13.14./310-37500 Sayı.

T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, MEB Taşra Teşkilatı TKY
Uygulama Projesi Kılavuzu, Ankara, 2002.

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 2006-2 Öğretmenlik İçin
Başvuru ve Atama Kılavuzu, Ankara, 2006

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 01.11.2005 Tarih ve
2005/78 No’lu Genelge.

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 04.07.2006 Tarih ve
2006/58 No’lu Genelge.

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 29.11.2007 Tarih ve
2007/87 No’lu Genelge.

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 30.09.2005 Tarihli Yazı.

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 10.01.2007 Tarihli Yazı.

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 07.02.2008 Tarihli Basın
Açıklaması.

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, “Yeni Öğretmen Atamaları”,
<http://www.meb.gov.tr/haberler/haberayrinti.asp?ID=1305>
(03.03.2008)

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 28.04.2008 tarihli duyuru,
<http://personel.meb.gov.tr/upload/2008-KPSS.pdf>. (29.04.2008)

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, “2005 Kısmî Zamanlı Geçici Öğretici Görevlendirme Dağılımı ve Oluşan Minimum Puanlar (09.09.2005)”, http://personel.meb.gov.tr/sayfa_goster.asp?ID=207 (30.04.2008)

T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Personel Genel Müdürlüğü, 21.12.2006 Tarih ve 2006/96 No’lu Genelge.

TEKELİ İlhan, **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999.

TEMELLİ Sezai, “Türkiye’de Sosyal Harcamaların Gelişimi”, **Eğitim Bilim Toplum**, C:1, S:4, Ankara, (Güz 2003), (ss.34-45).

TEMİZ Hasan Ejder, **Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri**, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yayını, İzmir, 2004.

TERRY Larry, “Administrative Leadership, Neo-Managerialism and The Public Management”, **Public Administration Review**, 58/3, (May-June 1998).

Tevhid-i Tedrisat Kanunu, Kanun No:430, Kabul Tarihi ve Sayısı:03.03.1924/63.

TOPRAK Zerrin, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **İzmir Büyükşehir Bütününde Zabıta Hizmet İçi Eğitimi**, (Ed. Zerrin Toprak-Ayşe Yıldız), İzmir, 2000.

TOSUN Gülgün, “Türk Kamu Bürokrasisi Bağlamında Devlet-Toplum İlişkisinin Sorun Boyutları: Toplam Kalite Yönetimi Kurgularının Önündeki Engeller”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.87-96).

TUTUM Cahit, “Türkiye’de Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:1, S:1, Ankara, (Haziran 1968), (ss.32-45).

TUTUM Cahit, “Yeni Personel Rejimi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:3, S:3, Ankara, (Eylül 1970), (ss.11-29).

TUTUM Cahit, “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:13, S:3, Ankara, (Eylül 1980), (ss.95-107).

TUTUM Cahit, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, No:179, Ankara, 1979.

TUTUM Cahit, **Türkiye’de Memur Güvenliği**, TODAİE Yayınları, No:132, Ankara, 1972.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü [http:// www. tdk.org.tr/ tdksozluk/ SOZBUL.ASP?](http://www.tdk.org.tr/tdksozluk/SOZBUL.ASP?GeriDon=0&EskiSoz=&kelime=kamu&submit1=Ara)
[GeriDon= 0&EskiSoz= &kelime= kamu&submit1= Ara](http://www.tdk.org.tr/tdksozluk/SOZBUL.ASP?GeriDon=0&EskiSoz=&kelime=kamu&submit1=Ara)
(11.06.2005)

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, [http:// www.tdk.gov.tr/ TDKSOZLUK/](http://www.tdk.gov.tr/TKDSOZLUK/SOZBUL.ASP?kelime=liyakat&submit1=Ara)
[SOZBUL.ASP? kelime= liyakat&submit1=Ara](http://www.tdk.gov.tr/TKDSOZLUK/SOZBUL.ASP?kelime=liyakat&submit1=Ara) (16.09.2005)

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, [http:// www. tdk.org.tr/ tdksozluk/ SOZBUL.ASP?](http://www.tdk.org.tr/tdksozluk/SOZBUL.ASP?GeriDon=0&EskiSoz=&kelime=rejim&submit1=Ara)
[GeriDon= 0&EskiSoz= &kelime= rejim&submit1= Ara](http://www.tdk.org.tr/tdksozluk/SOZBUL.ASP?GeriDon=0&EskiSoz=&kelime=rejim&submit1=Ara)
(11.06.2005)

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, [http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?](http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF05A79F75456518CA)
[F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF05A79F75456518CA](http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF05A79F75456518CA)
(26.02.2007)

Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Kanun No:5434, Kabul Tarihi:08.06.1949, Yayımlandığı Resmi Gazete: 17 Haziran 1949 Tarih ve 7235 Sayı.

ULUĞ Feyzi, “Okul Sisteminde Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.467-475).

URAS Ufuk, “Küreselleşme İdeolojisi Üstüne”, **Eğitim Bilim Toplum**, C:2, S:5, Ankara, (Kış 2004), (ss.22-33).

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, DPT’nin 40. Yılı, Ankara, 2000.

ÜNAL Işıl, **Toplam Kalite Yönetimi, Eğitime İdeolojik Saldırıdır**, <http://www.egitimciyiz.com/v1/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=6> (28.02.2006)

ÜSDİKEN Behlül – WASTI S. Arzu, “Türkiye’de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel Veya “İnsan Kaynakları” Yönetimi, 1972-1999”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:35, S:3, Ankara, (Eylül 2002), (ss.1-37).

ÜSTÜNER Yılmaz, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:33, S:3, Ankara, (Eylül 2000), (ss.15-31).

WALSH Kieron, **Public Services and Market Mechanisms-Competition, Contracting and The New Public Management**, St.Martin’s Pres, New York, 1995.

WAMSLEY Gary L. – WOLF James F., “Can A High-Modern Project Find Happiness in A Postmodern Era”, **Refounding Democratic Public Administration**, (Ed. Gary L. Wamsley–James F. Wolf), Sage Publication, 1996.

WEBER Max, **Sosyoloji Yazıları**, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1993.

World Bank, “From Crisis to Sustainable Growth - Sub Saharan Africa: A Long-Term Perspective Study”, 1989, [http:// www-wds.worldbank.org / servlet / WDS_IBank_Servlet?pcont = details&eid = 000178830_98101901364149](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000178830_98101901364149) (03.08.2005)

World Bank, “Loans & Credits on Torkey”, [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ NEWS/0,,cntry MDK:82578~menu PK:34471~page PK:117705~pi PK:64255733~theSite PK:4607~title:Loans%20&%20 Credits%20on%20 Turkey,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,cntry_MDK:82578~menu_PK:34471~page_PK:117705~pi_PK:64255733~theSite_PK:4607~title:Loans%20&%20Credits%20on%20Turkey,00.html) (26.03.2007)

World Bank, “Education and the World Bank-What is the World Bank doing to support education?” <http://go.worldbank.org/TUEBT75UD0> (01.03.2007)

World Bank, “Turkey Basic Education Project”, <http://go.worldbank.org/25YJ7OUSZ0> (02.03.2007)

World Bank, “Turkey: Second Basic Education Project”, <http://go.worldbank.org/WAK651VBR0> (02.03.2007)

World Bank, “Turkey: Secondary Education Project”, <http://go.worldbank.org/JT75XCVD30> (05.03.2007)

World Bank, “Loan Agreement (Basic Education Project) Between Republic of Turkey and International Bank for Reconstruction and Development”, <http://go.worldbank.org/EXOFR4GQ90> (05.03.2007)

World Bank, “Country Assistance Strategies”, <http://go.worldbank.org/4M75BI76J0> (05.03.2007)

World Bank, “Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration”, Washington D.C., June 2002.

YAYMAN Hüseyin, “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 3/2000, Ankara, 2000, (ss.135-156).

YILGÖR Ayşe Gül, “Toplam Kalite Yönetimi ve Eğitim Sistemine Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongre Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE Yayınları, No:289, Ankara, (Mart 1999), (ss.491-500).

YILGÖR Ayşe Gül, “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongre Bildirileri**, TODAİE Yayınları, No:296, Ankara, (Eylül 1999), (ss.3-13).

YILGÖR Ayşe Gül, **Esnek Üretim-Esnek İstihdam-İnsan Kaynakları Yönetimi**, Genel-İş Emek Araştırmaları, Ankara, 2000.

YILDIZ Gültekin – ARDIÇ Kadir, “Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi”, **Bilgi**, 1999/1, (ss.73-82).

YILMAZ Osman, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke İncelemeleri**, DPT Yayınları, Ankara, Şubat 2001.

YULUĞ Mustafa, “Kamu Kesiminde İstihdam Sorunu ve Yeni Personel Rejimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:4, S:2, Ankara, (Haziran 1971), (ss.46-51).

YÜZAK Özlem, “Bilgi Toplumuna Doğru”, **Cumhuriyet**, 5 Kasım 2003.